

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

La influencia de las redes transnacionales de sociedad civil en la implementación de la política de formalización de territorios indígenas en la Amazonía peruana. El caso de la cooperación noruega

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Suyana Huamani Mujica

ASESOR

Mg. Sofía Isabel Vizcarra Castillo

LIMA – PERÚ

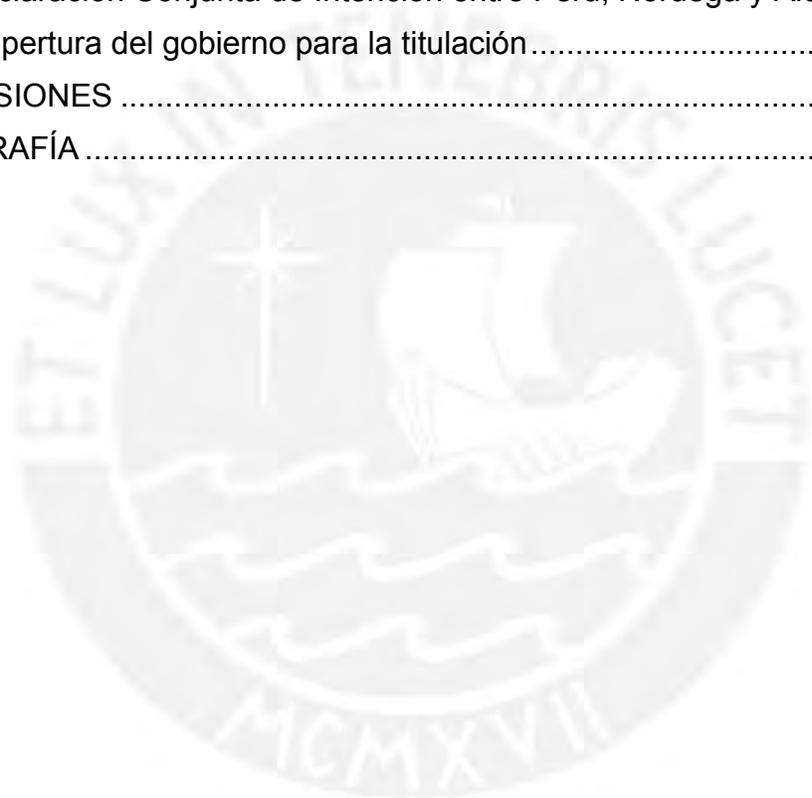
2017



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
1. LAS REDES TRANSNACIONALES DE ADVOCACY Y SU INFLUENCIA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS	14
1.1 Las redes transnacionales de advocacy	16
1.2 Estrategias de influencia de las redes transnacionales	22
1.3 Etapas de influencia.....	27
1.4 Respuesta del Estado a la influencia	30
2. SITUACIÓN DE LA FORMALIZACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN LA AGENDA DEL GOBIERNO PERUANO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	35
2.1 Territorios indígenas y agendas públicas nacionales.....	35
A. Territorios indígenas, comunidades nativas y titulación	35
B. Situación de la titulación de comunidades nativas al 2015.	43
2.2 Territorios indígenas en las agendas internacionales	54
A. Foros internacionales de reconocimiento de derechos indígenas.....	54
B. Las discusiones de los territorios indígenas para reducir la deforestación.	57
3. REDES TRANSNACIONALES DE ADVOCACY Y ACTORES ESTATALES	65
3.1 Actores nacionales.....	66
A. El movimiento indígena nacional.....	66
B. Las redes de ONG sobre los bosques.	68
C. Actores estatales nacionales.	72
3.2 Actores Internacionales	76
A. Las redes de ONG internacionales	76
B. Las agencias de cooperación internacional. El rol del Gobierno Noruego	80
C. Organismos internacionales:.....	83
4. LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS COMO ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA DEFORESTACIÓN.....	88

4.1 Titulación clave para reducir la deforestación: Construyendo una narrativa nacional	88
4.2 Apalancamiento de aliados y recursos de cooperación internacional para la titulación.....	95
A. Programa de Reducción de Emisiones (RPP)	98
B. Programa de Inversión Forestal (FIP)	99
C. Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas (MDE) Saweto	101
D. Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania	102
4.3 La apertura del gobierno para la titulación.....	108
CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFÍA	117



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas esas personas que hicieron posible la construcción de esta tesis. A Derecho Ambiente y Recursos Naturales, DAR, por darme la oportunidad, no solo de involucrarme con los actores estudiados en esta tesis y compartir sus reflexiones, sino también de trabajar con un excelente equipo de personas con gran compromiso, profesionalismo e ímpetu para generar políticas mejores y más justas. A las organizaciones indígenas por la confianza y la oportunidad de aprender y compartir sus luchas.

Quisiera agradecer también a mi asesora, Sofía Vizcarra, por el apoyo, la paciencia y la exigencia constante durante la elaboración de este trabajo de investigación.

También agradezco a mi familia por todo su cariño y apoyo incondicional. En especial, a Mari y Jota, mis padres, por respaldar cada aventura que emprendo; y a Luz y Marinia, mis cómplices, por su disposición, la compañía y el aliento para culminar esta tesis.

Finalmente a mis amigos que siempre han estado presente y cuyas voces han sido motivadoras.

RESUMEN:

Una de las principales demandas de los pueblos indígenas es el reconocimiento y seguridad jurídica de sus territorios. En Perú se realiza a través del otorgamiento de títulos a comunidades nativas, política que se viene dando desde la década de los setenta, pero que a la fecha no ha culminado, existiendo todavía una demanda considerable de comunidades nativas por titular. La presente investigación estudia cómo las organizaciones indígenas amazónicas peruanas han logrado influenciar en las políticas nacionales de reducción de deforestación para implementar el proceso de titulación de comunidades nativas. Para ello se estudia a las redes transnacionales de advocacy formadas para este fin, quienes siguiendo el patrón boomerang, emplean la presión a organismos internacionales y otros Estados como Noruega, los cuales a su vez generan influencia, para lograr cambios en las políticas domésticas. Así, los pueblos indígenas amazónicos se posicionaron en las discusiones internacionales sobre la reducción de la deforestación y el cambio climático, generando redes transnacionales que les permiten tener influencia a nivel nacional e internacional, y fueron exitosos en conseguir recursos financieros de la cooperación internacional climática para culminar los procesos de titulación de las comunidades nativas en el país.

LISTA DE ACRÓNIMOS

Aidesep:	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BMUB:	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear
Cenagro:	Censo Nacional Agropecuario.
CMNUCC:	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
Coica:	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
Conap:	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
COP:	Conferencia de las Partes
FCPF:	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FIP:	Programa de Inversión Forestal
GEI:	Gases efecto invernadero
GIZ:	Cooperación Alemana para el Desarrollo
MDE:	Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas y comunidades locales
Minagri:	Ministerio de Agricultura y Riego
Minam:	Ministerio del Ambiente
PETT:	Proyecto Especial Titulación de Tierras
PNCB:	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PTRT3: Proyecto de Catastro Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú tercera fase.
- REDD / REDD+: Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques.
- RIA: REDD Indígena amazónico
- RPP: Plan nacional de preparación de REDD+
- Serfor: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- Sernanp: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado



INTRODUCCIÓN

Los actores no estatales emplean diversas estrategias y prácticas para canalizar sus demandas. En el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales, a diferencia de otros actores como empresas, su disposición de y el acceso a los tomadores de decisiones es limitada por lo que deben de valerse de otras estrategias además del lobby y de las vías formales para lograr influenciar.

Ese es el caso de las organizaciones indígenas, quienes al ser un grupo minoritario disponen de poco acceso por las vías formales democráticas para lograr que sus demandas ingresen en la agenda de gobierno, más aún cuando se trata de temas sensibles como la demanda de formalización de los territorios que han ocupado históricamente y que son ricos en recursos naturales. Es así que frecuentemente acuden a instancias y actores internacionales en busca de apoyo para lograr influencia en sus gobiernos.

En Perú la formalización de los territorios indígenas se realiza a través del otorgamiento de títulos a comunidades nativas, política que se viene dando desde la década de los setenta; no obstante, a la fecha este proceso de titulación aún no

ha culminado, existiendo una demanda considerable de comunidades nativas por titular. Durante la última década han sido pocas las comunidades que han logrado un título y varios los intentos por reducir las garantías jurídicas de sus territorios.

Mientras tanto, en el plano internacional, desde la década pasada la discusión de los territorios indígenas ha tomado especial relevancia en el marco de la reducción de la deforestación para enfrentar al cambio climático, donde la tenencia de territorios indígenas empieza a considerarse como una estrategia positiva para estos fines. Perú, al ser un país con abundante cobertura forestal, ha participado de estas discusiones y logrado obtener financiamiento internacional para realizar acciones de reducción de deforestación entre las que se encuentra la titulación de las comunidades nativas. Este proceso de inclusión de la titulación en las estrategias de deforestación en Perú no ha sido automático, sino más bien responde a la presión de las organizaciones indígenas en conjunto con una diversidad de organizaciones nacionales e internacionales que posibilitan la influencia en ambos niveles, formando así una red transnacional de advocacy. Estas redes, que cada vez se tornan más importantes en los cambios de políticas y en el establecimiento de la agenda, han sido poco estudiadas en la ciencia política nacional, quienes suelen enfocarse en los actores nacionales y sus estrategias de influencia pero a escala nacional.

Buscando llenar este vacío, el objetivo de la presente tesis es comprender cómo se ha estructurado la influencia de las redes transnacionales de advocacy ambientalista en la implementación de la política de formalización de territorios

indígenas en la Amazonía peruana, a través del análisis de los procesos de diseño de proyectos e iniciativas financiadas por la cooperación internacional que tienen por fin reducir la deforestación para contribuir al cambio climático entre los años 2013 y 2016.

Además para comprender mejor el fenómeno de estudio se han planteado las siguientes preguntas que ayudan a detallar el proceso de influencia:

- Describir la situación de las políticas de formalización de territorios de comunidades nativas en Perú y su relación en el marco de las discusiones internacionales sobre reducción de la deforestación y cambio climático.
- Describir el funcionamiento y práctica de las redes transnacionales de advocacy y de los actores estatales en la influencia sobre la implementación de la política de titulación de comunidades nativas en Perú.
- Establecer los factores que configuraron la implementación de acciones de titulación de comunidades nativas en la Amazonía peruana.

A fin de responder a estos objetivos, el estudio realiza un análisis descriptivo de los principales hechos que fueron configurando el proceso de influencia de las redes de advocacy al observar el proceso de diseño de los proyectos e iniciativas de cooperación internacional sobre bosques y cambio climático que el gobierno peruano ha suscrito entre los años 2013 y 2016, que incluyen entre sus componentes, financiamiento para la titulación de comunidades nativas, centrando

su atención en la cooperación Noruega al ser el donante que más contribuye en estos temas a nivel nacional e internacional.

Para ello se ha consultado tanto fuentes primarias como secundarias de información. En cuanto a las primarias se han realizado entrevistas semiestructuradas a actores estatales, de la cooperación internacional, organizaciones indígenas y de la sociedad civil nacional e internacional involucradas en el proceso de diseño de las iniciativas y proyectos, especialmente asociados a la suscripción del acuerdo entre el gobierno peruano y la cooperación noruega sobre reducción de deforestación. Asimismo, se ha realizado observación participante en espacios de discusión de dichos proyectos. En cuanto a las secundarias, se consultaron normas, perfiles de proyectos y materiales que dan cuenta del proceso de diseño de los proyectos y la participación de las redes de advocacy.

En el primer capítulo de este estudio se explora los elementos teóricos que ayudan a comprender el funcionamiento de las redes transnacionales de advocacy, sus características y las formas de influencia propias que realiza en la arena internacional y nacional. Para ello se toman conceptos de la teoría de los movimientos sociales, así como de las políticas públicas, lo relativo al establecimiento de la agenda y el cambio en las políticas públicas.

El segundo capítulo analiza la situación de los territorios indígenas en Perú y su abordaje en la agenda internacional. Partiendo por describir el nivel de reconocimiento de derechos territoriales que ha alcanzado los pueblos indígenas en

la normativa nacional, sus características e implicancias respecto a la seguridad de la tenencia, haciendo un breve repaso de los cambios que ha tenido desde su reconocimiento en la década de los setenta. También se analiza la implementación de la titulación de comunidades, describiendo los principales problemas en términos de información, institucionalidad y procedimientos que implica el proceso de titulación. Ello a fin de identificar los niveles de demandas que tienen los pueblos indígenas peruanos en materia de territorio y describir la apertura del Estado para recibir esas dichas demandas.

Asimismo, el capítulo realiza un recuento breve de los principales foros internacionales donde se aborda la problemática de los pueblos indígenas respecto al territorio y sus derechos, así como la apertura de nuevos espacios internacionales como la Convención Marco de las Unidas para el Cambio Climático donde se genera el Mecanismo para la reducción de las emisiones de la deforestación que se torna en ventana de oportunidad para la generación de discusión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y el funcionamiento de las redes de advocacy.

En el tercer capítulo se analizan los actores que participan en el proceso de influencia para la implementación de la titulación de las comunidades nativas. Para ello, se clasifica a los actores en nacionales e internacionales en función de dónde predomina su ámbito de acción, a su vez dividiéndoles entre: ONG, movimientos, cooperación internacional, organismos internacionales y actores estatales (donde recae la influencia).

Finalmente, en el cuarto capítulo estudiamos las estrategias y condiciones que hacen posibles la influencia de las redes de advocacy sobre los Estados, analizando la construcción de las narrativas o argumentaciones que se emplean para el posicionamiento de la agenda, las estrategias para el apalancamiento de aliados internacionales que ayuden a ejercer presión a través de la obtención de recursos financieros para la titulación; y los niveles de apertura que tiene la entidades gubernamentales sujetos de presión.



1. LAS REDES TRANSNACIONALES DE ADVOCACY Y SU INFLUENCIA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

¿Cómo un actor no estatal puede lograr influenciar en las decisiones públicas? Sin duda existen varios mecanismos que a su vez dependen del tipo de actor, de su disposición de recursos y del contexto político. Normativamente, en una democracia se espera que las demandas de la sociedad puedan ser canalizadas a través de partidos políticos que se encarguen de introducirlas en la agenda pública y convertirlas en políticas públicas. Sin embargo, esto no siempre ocurre así y menos aun cuando se trata de una “democracia sin partidos” (Tanaka 2005; Melendez 2012; Dargent y Muñoz 2012) como es el caso peruano.

Las formas de influencia que se realizan por fuera de las vías institucionales que ofrece un régimen democrático, son diversas: partidos políticos, incluyen una gama de prácticas como es el lobby y la captura del Estado, ambos generalmente asociados a los grupos económicos de poder; los movimientos sociales, que estructuran demandas en base a la acción colectiva contenciosa; la presión directa

de los emprendedores de políticas que incluyen a organizaciones no gubernamentales (ONG), activistas, *think tanks*, entre otros que ponen a disposición sus recursos para lograr cambios en las políticas públicas. Todo ello en un contexto de globalización, donde las políticas internacionales se vuelven cada vez más importantes en el gobierno nacional y donde los actores no estatales tienen mayor facilidad para acceder a recursos que brinda la arena internacional.

Desde diferentes perspectivas teóricas se ha estudiado la influencia de estos grupos en las decisiones públicas. En la presente investigación nos centraremos en la influencia que realizan los actores de la sociedad civil organizada. Varios de estos estudios se han concentrado en la capacidad organizativa y de acción colectiva de estas organizaciones que desarrollan una política contenciosa, de enfrentamiento y conflicto (Paz 2015); también los estudios se han centrado en sus efectos en términos de la conformación de un movimiento nacional (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011), o en términos de la reconfiguración del escenario político nacional y subnacional (Melendez 2012). Estos procesos se han estudiado principalmente desde los movimientos sociales. Sin embargo, en menor medida se ha prestado atención a la influencia que tienen en términos de inclusión de nuevas políticas públicas y el cambio de las mismas.

Desde las políticas públicas, la influencia se estudia en la definición de las agendas gubernamentales y en el cambio en las políticas públicas, donde los actores no estatales pueden tener un rol relevante. Estos estudios se centran en comprender cómo el gobierno decide intervenir o no sobre un determinado asunto, poniendo

particular énfasis en el proceso decisional que ocurre para atender un problema público y dar una alternativa de solución (Aguilar 1993; Kingdon 2006; Alza 2014).

Ambas perspectivas teóricas buscan estudiar la relación Estado-sociedad, una con una mirada más centrada en los actores sociales, sus redes, narrativas y prácticas, y otra en la respuesta del Estado y su burocracia a través de generación de respuestas. Y Recogiendo elementos teóricos que proporcionan la sociología y la ciencia política, desde la primera, con el estudio de los movimientos sociales y desde la segunda con el estudio de las políticas públicas; se recopilan conceptos que permiten analizar el funcionamiento de las redes transnacionales de actores no estatales y su influencia en las políticas públicas nacionales. Pues como señala López, “el análisis de las políticas puede ayudar a comprender mejor las posibilidades de acción de los movimientos para el logro de sus metas, mientras que el análisis de estos últimos puede contribuir a una comprensión mayor del proceso de formulación de las políticas” (2012: 163).

1.1 Las redes transnacionales de advocacy

En un mundo cada vez más conectado, donde las fronteras son superadas por las redes de comunicación, donde la disposición de información se ha vuelto sincrónico gracias al internet y las nuevas tecnologías, los activistas y organizaciones de

sociedad civil tienen un mayor margen de acción para conectar sus preocupaciones locales con los procesos internacionales y viceversa. Su capacidad de acción en la arena doméstica puede adquirir mayor dimensión valiéndose de los recursos que ofrecen las redes internacionales, o puede enfocarse a atender los “problemas globales” aterrizándolas a un plano nacional de contención.

Los activistas se han valido de las redes transnacionales para lograr influenciar en la política nacional e internacional, convirtiéndose en un actor cada vez más relevante en los organismos internacionales donde suelen participar. En el plano nacional, actúan como actores que buscan internacionalizar las demandas para poder obtener una respuesta del gobierno nacional. En todos esos casos, los activistas articulan acciones con las redes transnacionales que se encargan principalmente de movilizar información.

Existen tres tipos de procesos transnacionales que involucra el activismo de acuerdo a della Porta y Tarrow (2005). Primero, la difusión, que es la forma más clásica de acción transnacional; no necesariamente involucra el establecimiento de redes conectadas a través de las fronteras, sino solo que los activistas en un país o región establezcan una forma organizacional y desde allí desarrollan marcos de acción colectiva que luego se difunden y replican en otros países o localidades; como son las recientes protestas de Occupy Wall Street en Estados Unidos y de los Indignados en España. Una segunda forma es la internalización, cuando la contención que tiene sus orígenes en el exterior, sea en un organismo internacional, se traslada a desarrollarse en un territorio nacional; por ejemplo

algunas decisiones que provengan de organismos internacionales como las instituciones financieras internacionales, terminan generando movimientos en países específicos. Y, tercero, la externalización, que implica que los movimientos y activistas nacionales, por lo general débiles, escalen su acción colectiva hacia el nivel internacional a fin de ganar apoyo e influenciar en sus gobiernos nacionales.

Precisamente será en el tercer tipo de proceso en el que nos enfocaremos, donde las acciones nacionales escalan a nivel internacional para lograr presión sobre un gobierno. Las principales estudiosas de este fenómeno han sido Keck y Sikkink (1998), quienes han teorizado sobre las estrategias de las que se valen las redes transnacionales en esta forma de acción colectiva, así como su influencia. Si bien las autoras están pensando en la política internacional, sus propuestas teóricas resultan útiles para comprender la dinámica de influencia en la política nacional debido a que las redes transnacionales al tener su origen en el ámbito nacional, además de buscar ejercer presión sobre organismos internacionales u otros gobiernos, su objetivo final es lograr un efecto en las decisiones del gobierno nacional.

¿A qué nos referimos con redes transnacionales de advocacy? Para Keck y Sikkink, “las redes son formas de organizaciones caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales” (1998: 8)¹. Las autoras señalan que el concepto “red” se aplica mejor porque “resalta la relación

¹ Las citas textuales de las autoras Keck y Sikkink son traducción propia.

abierta y fluida entre actores comprometidos y conocidos que trabajan en un área temática especializada” (1998: 8). Este tipo de redes a diferencia de otras transnacionales, tiene una característica central que son los principios e ideas comunes que definen a la organización: “Están organizadas para promover causas, ideas de principios y normas; y usualmente involucran individuos promoviendo cambios de políticas que no pueden vincularse fácilmente a una comprensión racionalista acerca de sus ‘intereses”” (Keck y Sikkink 1998: 8-9), incluyendo principalmente a activistas, movimientos sociales, ONG, actores que buscan promover un cambio en torno a un ideario.

Otros académicos han denominado a esta forma de acción colectiva transnacional como coaliciones transnacionales (Tarrow 2005) o movimientos transnacionales (Claeys y delgado 2015); sin embargo, consideramos que el concepto de redes permite un mejor entendimiento del fenómeno de la externalización de la acción colectiva y la influencia sobre los gobiernos. “Las coaliciones son un arreglo orientado a medios que permitan distinguir entidades organizacionales de recursos comunes a fin de producir un cambio”, señala Tarrow (2005: 164), sin embargo, esta definición implicaría que entre los miembros de la red existiese un acuerdo común que precede las acciones y a la generación de estrategias para lograr influencia. Lo cual no siempre sucede así, porque más de las veces se trata de un acuerdo implícito que está delimitado por el marco de valores e ideas. Además el acuerdo supone que existe una cooperación explícita para lograr un determinado fin. Por el contrario, como observan Keck y Sikkink, las redes suelen caracterizarse por una

constante relación de cooperación y tensión entre sus miembros, que redefine sus agendas propias y reconstruye frecuentemente el marco común de acción que brinda identidad a la red (Spalding 2013: 6). La red brinda un marco de acción más amplio, mientras la coalición se orienta a fines específicos donde se produce una convergencia y cooperación explícitas. Entonces, en determinados momentos las redes podrían llegar a ser coaliciones, dependiendo del nivel de cooperación que desarrollen entre los miembros.

Asimismo, estas redes no siempre son movimientos, pueden incluir a movimientos locales o nacionales; pero para llegar a ser un movimiento transnacional propiamente requerirían tener como recurso principal la “acción colectiva contenciosa” (Tarrow 1994), es decir, “interacciones sostenidas entre los desafiantes y las autoridades sobre temas de políticas y/o cultura” (Meyer y Corrigall-Brown 2004: 6, citado en Tarrow 2005: 165). Los movimientos implican la generación de una movilización o protesta sostenida que además involucraría el desarrollo de identidades fuertes entre los miembros de la red o coalición y que estas se mantengan en el tiempo. Pero centrarnos solo en movimientos perdería de vista a los otros actores que forman parte de la red para lograr influencia, como las ONG, fundaciones e incluso actores estatales y de los organismos internacionales que brindan apoyo en la consecución de influencia (Keck y Sikkink 1998).

De acuerdo a estas autoras, las redes de advocacy presentan cuatro características:

- a) La centralidad en valores o ideas de principios;
- b) la creencia de que los individuos pueden hacer la diferencia;
- c) el uso creativo de información y
- d) el

empleo de campañas sofisticadas por parte de actores no gubernamentales (Keck y Sikkink 1998: 2).

De aquí desprendemos dos elementos importantes. Por un lado, la centralidad de los valores o principios en la motivación de las redes transnacionales de advocacy que los diferencia de otras como las redes de empresas o corporaciones que están marcadas por el interés y sus objetivos son “instrumentales”; también de las redes de científicos, cuya motivación es generar conocimientos técnicos y discusiones epistemológicas. Y por el otro lado, el empleo de la información como elemento clave de su estrategia de influencia, a los que denominan “la política informativa” o el empleo estratégico de la información.

Entonces nos encontramos frente a actores que cumplirían lo que Kingdon llamaría “emprendedores de políticas”, agentes que “están dispuestos a invertir sus recursos (tiempo, energía, reputación, dinero) para promover una posición a cambio de una ganancia futura anticipada en forma de beneficios materiales, propositivos o solidarios” (2014: 179); para lo cual están enfocados a generar preocupación pública por un problema, plantear una solución e identificar la ventana de oportunidad para generar el cambio. En el caso del estudio a los activistas, cuya motivación son los principios y valores, las ganancias son solidarias. Las prácticas y estrategias de acción de las que se valen se desarrollan tanto en la esfera nacional como internacional pues su objetivo es el cambio, sea de la política nacional o internacional, así como de las narrativas y los discursos vigentes sobre un tema

particular. No necesariamente expresan un interés, en el sentido económico de lograr un beneficio colectivo o personal.

1.2 Estrategias de influencia de las redes transnacionales

Como se mencionó las redes buscan influenciar en las políticas y las discusiones de la agenda nacional e internacional. Al tratarse de casos de externalización de la acción colectiva, el objetivo último es la política nacional. Entonces las redes buscan influenciar, generar atención sobre un tema particular, generar políticas, cambiar comportamientos tanto de la sociedad como del Estado. Keck y Sikkink (1998) plantean tres condiciones por las que surgen estas redes:

[C]uando 1) los canales entre los grupos nacionales y sus gobiernos están bloqueados u obstaculizados, o cuando dichos canales son inefectivos para resolver un conflicto, estableciendo una suerte de patrón de influencia “boomerang”, característico de estas redes; 2) los activistas o “emprendedores de políticas” consideran que la red impulsará sus misiones y campañas, por lo que las promueven activamente 3) las conferencias y otras formas de contacto internacional crean arenas para formar redes y fortalecerlas. (Keck y Sikkink 1998: 12)

Efectivamente, un recurso común del que se valen los actores de la sociedad civil cuando los canales de participación están limitados, es recurrir a la arena internacional y generar presión sobre sus gobiernos. Como bien señala Spalding (2011) este modelo del boomerang pareciera una estrategia más frecuente en

regímenes no democráticos, y en menor medida en regímenes democráticos porque supone que existe una mayor apertura para la participación de la sociedad civil, sin embargo, resulta una práctica necesaria principalmente para grupos minoritarios que tienen poca capacidad de participación en la agenda pública nacional y que en varios casos implica demandas de reconocimiento, y aseguramiento, de derechos. Por ello esta estrategia ha sido empleada frecuentemente por las redes ambientalistas, de derechos humanos, indígenas, mujeres y grupos LGTB (della Porta y Tarrow 2005; Tarrow 2005; Keck y Sikkink 1998) o en las negociaciones de acuerdos bilaterales (Von Bulow 2010). En todos estos casos las redes han fomentado contacto internacional y han desarrollado acciones en diversos foros internacionales, identificando a los más receptivos y con mayores recursos políticos para generar influencia.

Las estrategias que se usarán dentro del modelo boomerang para lograr influencia dependerán en buena medida del contexto nacional, del nivel de apertura que se tenga sobre un asunto. Tarrow (2005) profundiza en este aspecto tres puntos a considerar para el funcionamiento del boomerang. Primero, en el contexto doméstico, es necesario precisar si se trata propiamente de un bloqueo donde ocurre incluso represión o más bien se trata de una falta de respuesta a las demandas domésticas. No es lo mismo externalizar reclamos para detener vulneraciones que atentan contra la integridad física de las personas, que reclamar por el reconocimiento de un derecho en la legislación nacional. Segundo, la oportunidad para lograr apoyo internacional pasa por enmarcar (*frame*) el reclamo

en la arena internacional de tal forma que pueda captar mayor atención, lo cual implica una contextualización de las narrativas. Y, tercero, referido propiamente a las formas de acción colectiva transnacional, que pueden ser la política de la información, el acceso institucional o generar una acción directa para ganar atención. Aunque Tarrow (2005) señala que el uso de alguna de ellas será determinado por el contexto nacional, estas formas de acción no son excluyentes. En la práctica las redes transnacionales pueden usar más de una de estas formas a la vez en busca de ser más efectivos.

¿De qué tácticas se valen las organizaciones transnacionales? Para lograr influencia principalmente se valen de la gestión estratégicamente política que realizan de la información y su capacidad para lograr e incrementar apoyo de actores más poderosos en una forma de “bola de nieve”. Keck y Sikkink (1998: 16) identifican “i) la generación y uso político de la información, ii) la difusión de información a través de narrativas de la causa que puedan generar solidaridad en el público y los actores a los que está orientado, iii) el apalancamiento de apoyo de aliados más poderosos a fin de que ayuden en la incidencia, y iv) la presión a través de la rendición de cuentas para hacer cumplir una política a los actores que se han adherido a ella”².

² Además de estas tácticas, Tarrow (2005) identifica al “acceso directo” que es el uso de mecanismo institucionalizados en organismos internacionales para poder presentar reclamos a estas entidades, como los tribunales de justicia o los organismos regionales de integración, instituciones financieras internacionales entre otros. También a la “acción directa” que es la aplicación de la acción colectiva contenciosa en espacios internacionales.

Tanto en la primera y segunda táctica, se desarrolla el proceso de “enmarcamiento” (*framing*) (Tarrow 1994) mediante la cual se construyen narrativas que serán los elementos centrales de la estrategia de influencia, tanto para ganar apalancamiento, como para poder mantener los vínculos al interior de la red. No solo se basa en la construcción de historias que puedan generar empatía en un público lejano, también deben proporcionar conocimiento técnico que pueda hacer factible la receptividad de los hacedores de políticas. Como señala Majone (1997), la argumentación es clave para poder configurar un problema público y su respuesta en las políticas públicas³. En ese sentido, incluso las redes funcionan como fuentes de información técnica y son actores relevantes en el debate dentro de las comunidades de política (*policy community*) o “redes de asunto⁴”. En un contexto donde las políticas requieren de información técnica que justifique una “decisión correcta” (Aguilar 1993), acompañar la información con estadísticas y evidencia es importante para las redes. Finalmente, la información tiene un rol relevante para el funcionamiento mismo al interior de la red, porque su circulación e intercambio ayuda a generar confianza entre los miembros y crea los vínculos de cooperación para que cada miembro pueda disponer de ella en sus estrategias de cabildeo. Las redes necesitan

³ En este punto existe una coincidencia entre la teoría de los movimientos sociales y la teoría de las políticas públicas, pues en ambos el rol del discursos es clave para configurar por un lado la identidad y el marco de acción del movimiento social (o la red transnacional), y por el otro, para que un tema ingrese en la agenda pública y para la argumentación de la toma de decisiones sobre una política. Es la definición del “framing” o enmarcamiento donde se configura un problema público (López 2012), detrás de ese framing están los actores sociales.

⁴ De acuerdo a Eclo (1993), las redes de asunto están conformadas por expertos quienes comparte conocimientos sobre un determinado tema. Estos expertos no son solo profesionales o estudiosos del tema, también incluye personas que tienen un conocimientos del tema en base a su experiencia y son reconocidos como tales.

asegurar el intercambio fluido de información, principalmente entre los miembros internacionales y nacionales. Cuanto mayor sea este tráfico, más densa se vuelve una red (Keck y Sikkink 1998).

El apalancamiento de apoyo para una determinada causa se construye en base a la influencia de actores claves y la identificación de foros o arenas políticas que tengan receptividad sobre el tema. Por lo general mucho de los espacios de las Naciones Unidas facilitan esta participación, no tanto así los organismos referidos al comercio internacional. Los activistas deben buscar el foro donde puedan ser conectadas sus demandas. En el caso de los pueblos indígenas, con una larga experiencia, vienen participando en diversos foros para el reconocimiento de sus derechos como son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asamblea General de las Naciones Unidas y últimamente en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), al interior de los cuales buscan obtener aliados que ayuden a que lo ganado en el plano internacional pueda contribuir al ejercicio de sus derechos en el plano nacional. Esta participación en espacios internacionales no excluye la realización de movilizaciones o protestas masiva, aunque como señalan Keck y Sikkink (1998), estos son más la excepción y se realizan en momentos estratégicos. También pueden contribuir a la generación de un movimiento que escale la movilización al plano nacional, como ha evidenciado Spalding (2013) estudiando los movimientos anti mineros en El Salvador.

El apalancamiento de apoyo de actores claves implica ir ganando más adeptos a la causa, para ello las redes se sustentan en la reputación (sea como proveedores de

información) y en la legitimidad, que a su vez se sustenta en la credibilidad de los miembros y en el caso de las organizaciones con bases y brókeres, actores que son el vínculo entre dos o más actores sociales (Tarrow 2005), al ser reconocidos como tales por sus representados y teniendo capacidad de movilizar a sus bases. El apoyo que se apalanca puede implicar la obtención de recursos para las acciones de incidencia, además de apoyo moral de instituciones y organizaciones más poderosas y con capacidad de acción en otros escenarios que pueden ayudar en la difusión de un tema o de introducirlos en otros foros relevantes. Este apoyo es importante para aplicar la técnica de rendición de cuentas, una vez que un Estado asume incluso solo en el discurso la causa que la red empuja, se puede presionar para que avance en los siguientes pasos, sea de reconocerlo como parte de su agenda gubernamental, o de incorporarlo en sus políticas nacionales.

1.3 Etapas de influencia

Para determinar si una red transnacional o un actor han tenido influencia o no, es necesario determinar qué se entiende por lograr influencia, en términos de qué se evalúa esta influencia y sobre quiénes se logra influencia. La influencia implica un cambio de conducta en un determinado actor o un colectivo. Como nuestro interés está centrado en las políticas públicas, diremos que implica un cambio en los

hacedores de políticas, en el proceso decisonal sobre un determinado asunto, es decir, cuando la decisión que se toma es a fin a lo que las redes demandan. A diferencia de otros resultados de presión, como los políticos, culturales o institucionales, los resultados sobre políticas son más fáciles de observar. Como se mencionó antes, un rasgo distintivo de las redes transnacionales de advocacy es su motivación por valores e ideas comunes y su actuación sobre “actores objetivo” para lograr hacer presión en un determinado Estado, siguiendo el patrón del boomerang. En ese sentido, el tipo de presión que se espera en un Estado está referido principalmente en la generación o cambio de políticas en el ámbito nacional. El tipo de respuesta que se puede esperar del Estado comprende la aprobación de una norma, la implementación de un programa, la creación una entidad pública y el financiamiento de determinadas acciones.

Como la táctica es lograr apalancamiento de actores, la influencia puede ser múltiple y gradual. Su evaluación final se realizará en términos del logro del objetivo último perseguido: si la narrativa de cambio logra ser incorporada en las decisiones públicas nacionales, los organismos internacionales y en los demás actores objetivo. Para redes, esto incluso puede suponer un problema, porque si bien hay valores comunes que unen a la red, los miembros pueden perseguir objetivos diferentes dentro de ese marco común. Por ejemplo, en el caso de la preocupación por la conservación de los bosques, al interior algunos miembros estarán en la búsqueda de que organismos internacionales que adopten políticas de conservación de los bosques reconozcan los derechos de la población que depende

de los bosques, otros buscarán frenar el avance de actividades que deforestan los bosques por empresas transnacionales, otros que un país pueda crear parques naturales protegidos para la conservación de los bosques, entre otros. La variedad de objetivos definirá el grado de éxito de la influencia.

Como el objetivo último es el cambio en los Estados, siguiendo a Seck y Sikkink (1998), identificamos cinco etapas progresivas de influencia para lograrlo:

- “Ganar atención sobre un asunto e influenciar en el establecimiento de la agenda;
- influenciar en las posiciones discursivas de los Estados y de organismos internacionales;
- influencia en los procedimientos institucionales;
- influencia sobre el cambio de políticas de ‘actores objetivos’ (Estados, organismos internacionales y actores privados como empresas)
- e influenciar en el comportamiento de los Estados”. (Seck y Sikkink 1998: 25)

Para generar el cambio en el comportamiento de los Estados es necesario que las anteriores etapas se hayan realizado. Dependiendo el tipo de los miembros de la red, su accionar tendrá mayor relevancia en alguna de las etapas; teniendo las ONG un rol relevante a lo largo de las etapas por su capacidad de articular y movilizar información.

1.4 Respuesta del Estado a la influencia

Hasta aquí se ha discutido sobre las principales estrategias que emplean las redes de advocacy para lograr influencia, pero esto solo nos describe una parte de la historia en el proceso de la influencia. También es relevante comprender la parte que juega el Estado, porque no solo se trata de una presión que se recibe de forma pasiva, sino que existe un intercambio dinámico entre las redes de advocacy y el Estado. Como señala Aguilar, “el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (1993: 44). Los teóricos de los movimientos sociales le han prestado escasa atención a este aspecto, por momentos haciendo parecer que la influencia ocurre de modo automático desde afuera.

Siguiendo a Keck y Sikkink (1998) y Tarrow (2005), para comprender la influencia las redes transnacionales de advocacy, nos invitan a situarnos nuevamente en la dinámica de la política nacional acerca del tema o asunto sobre el que se busca un cambio. La influencia aún en temas que no tienen suficiente apertura por parte de los gobiernos es posible en la medida en que pueden existir, usualmente, otros espacios dentro del Estado que pueden darle apertura. Y es que el Estado no es un ente unitario y compacto, sino más bien heterogéneo, compuesto por diferentes

partes, cada una con sus propias características, culturas organizacionales y prioridades.

Como señala Hecló (1993), en los últimos años el número de temas y actividades que el gobierno atiende viene en aumento, con ello se incrementa también el nivel de especialidad y estratificación de las burocracias; e incluso generando algunas políticas contradictorias entre sí. Por lo que no se trata de un grupo poderoso común que pueda bloquear el ingreso de un asunto en todo el Estado, como plantean las teorías de captura del Estado (Durand 2006), sino de una multiplicidad de grupos poderosos sobre determinados temas o asuntos.

“Evidentemente, el debate sobre el poder es todavía importante. Pero resulta imposible identificar claramente quiénes son los actores dominantes en medio de la gran cantidad de políticas aparecidas en los últimos veinte años. ¿Quién controla las acciones que integran nuestra política nacional en asuntos como el aborto, la distribución del ingreso, la protección al consumidor, o la energía? Al dirigir la búsqueda hacia los pocos poderosos se pierden de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré "redes de asuntos" o "redes de cuestiones" (issue networks), son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes”. (Hecló 1993: 263)

Las redes de advocacy son conscientes de esta multiplicidad del Estado por eso buscan, con ayuda de la presión internacional, aquellas aperturas que puedan ser más susceptibles de presión. El nivel de apertura sobre un tema debe ser diferenciado entre un bloqueo propiamente dicho y un desinterés. Muchas veces incluso pueden estar vinculados a las preferencias y axiologías de las oficinas gubernamentales sobre un tema. Por ejemplo, las visiones de políticas que se tengan sobre la Amazonía variarán de sector en sector. Para un ministerio de

agricultura, su prioridad será usar el suelo amazónico con actividades agropecuarias, para energía y minas, donde sea posible usarla para la extracción de recursos mineros, para el ministerio del ambiente, la prioridad será la conservación, para forestal, la prioridad será la extracción de madera, etcétera. Lo que nos muestra es que incluso entre las dependencias gubernamentales existe competencia. Es evidente que los sectores económicos que más renta generan tendrán prioridad en un Estado.

Dentro de cada uno de estos temas, como señala Hecló, se forman “redes de asunto”, o “comunidades de políticas”. Las redes de asunto “están integradas por todos estos expertos y profesionales en específicos asuntos (fiscales, agrícolas, comerciales, ecológicos, educativos, de energía y de salud pública...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente” (Aguilar 1993: 47). La participación de los activistas en estas redes de asuntos es importante pues permite que las demandas puedan enmarcarse dentro de las discusiones. Principalmente las ONG son las que participan en estas redes, sea en el nivel nacional o internacional, facilitando el intercambio de información de otros actores más sociales como los movimientos.

Otro aspecto relevante para comprender la influencia es la característica del tema dentro del Estado. Siguiendo el modelo del boomerang, frente a las demandas que no tienen suficiente apertura en el ámbito nacional, los actores de la sociedad civil acuden a la esfera internacional para presionar al gobierno nacional; ese nivel de

apertura es que requiere ser precisado. Como señala Tarrow (2005) no es lo mismo que un tema esté bloqueado a que se trate de una falta de capacidad de respuesta por parte del gobierno, por lo que es necesario analizar las características de los temas y la dimensión de la limitada apertura.

Por características de los temas se entiende los “rasgos sobresalientes y de relevancia dentro de las agendas nacionales o institucionales existentes que pueden decirnos algo sobre dónde las redes pueden insertar nuevas ideas y discursos en los debates de política” (Keck y Sikkink 1998: 26). El gobierno no realiza políticas sobre un determinado asunto por diversos motivos, sea porque dicho asunto no es reconocido como un problema público, o aun cuando siendo reconocido no es prioridad dentro del gobierno. Esta falta de prioridad puede responder a que exista un bloqueo por parte del propio gobierno que responde a la presión de otro grupo de interés, o al conjunto de creencias, valores e ideología que contraviene determinado tema, o a que las entidades a cargo de proveer presente limitadas capacidades operativas. Por ejemplo, en este último caso, los incentivos materiales serían un buen dinamizador de la influencia.

Siguiendo el ciclo de políticas públicas, nos encontraríamos en el límite entre la agendación y el diseño. Límite que en términos prácticos, es difícil establecer dónde empieza uno y dónde acaba el otro, pero que requiere el acompañamiento de las redes de advocacy, no solo para que el tema entre en la agenda de gobierno, sino también para asegurar que el gobierno genere resultados a través de sus políticas.

En nuestro caso de estudio se observará como relevante que a pesar de la

existencia del reconocimiento legal de los derechos al territorio de los pueblos indígenas, para poder concretizar este derecho, se requiere que los movimientos y activistas vuelvan a generar la discusión del tema en la agenda gubernamental para presionar y obtener recursos que puedan hacerlos factible.



2. SITUACIÓN DE LA FORMALIZACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN LA AGENDA DEL GOBIERNO PERUANO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

2.1 Territorios indígenas y agendas públicas nacionales

A. Territorios indígenas, comunidades nativas y titulación

Los pueblos indígenas tienen una relación no solo económica y política con los territorios que han ocupado históricamente, sino también cultural y espiritual. Trascendiendo el derecho consuetudinario, una lucha frecuente de los pueblos indígenas a nivel global es que sus territorios tengan un reconocimiento formal que pueda dotarle de seguridad frente a actores externos que los presionan, y cuyo uso en base a su libre determinación, sea respetado y salvaguardado por el Estado. El territorio tienen un rol mucho mayor que solo el de propiedad, pues brinda y reproduce la identidad colectiva de un pueblo indígena, y donde se plasma la libre determinación. Así, la demanda por el reconocimiento de sus territorios ha sido una agenda inherente a los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional, que logró ser reconocido como un derecho en el ámbito internacional a través del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en el año 1989 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el 2007, pero que todavía presenta desafíos en los diversos países con poblaciones indígenas (RRI 2012).

Perú fue uno de los primeros países en reconocer formalmente los territorios indígenas en la década de los setenta a través de la categoría “titulación de comunidades nativas”. Como señala Shirif y García (2007), si bien en esa época representaba un gran avance porque por fin se lograba insertar en la legislación nacional el reconocimiento explícito de la propiedad comunal/colectiva de los pueblos indígenas, el debate y las implicancias jurídicas que involucraban la relación pueblos indígenas-territorio recién se dio una década más tarde; teniendo como consecuencia la existencia de brechas entre la legislación nacional y su adecuación a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente que tiene relevancia para el movimiento indígena hoy.

En Perú, a lo largo del siglo XX, se observa un desinterés del Estado por atender a las poblaciones indígenas. Durante la primera mitad del siglo predominaba una visión de la Amazonía como fuente inagotable de recursos por explotar y a donde habría que llevar la “civilización” (Morel 2014, 24, Chirif y García Hierro 2007, 104). En las primeras décadas, las violaciones a la población indígena eran sistemáticas durante “boom del caucho”, donde el Estado asignaba extensiones de territorios e incluso a la población como mano de obra para la extracción del caucho. Posteriormente en la segunda mitad del siglo se buscó colonizar la Amazonia, con lo cual la prioridad era otorgar territorios a los foráneos. Mientras se daba un proceso de migración interna de la costa y sierra hacia la selva, el Estado lo fomentaba, promoviendo el acceso a la Amazonía mediante la construcción de infraestructura vial, como fue la carretera marginal de la selva impulsada en el

gobierno de Belaunde Terri, e incluso con la movilización de las fuerzas armadas. De acuerdo a Morel (2014) había una visión de expandir la presencia estatal en la Amazonía.

En este proceso las demandas de algunos pueblos indígenas también escalaron, logrando que en el año 1957 se promulguen normas que otorgaban el territorio en calidad de posesión, como “reservas”, pero no implicaba propiamente un reconocimiento jurídico de la propiedad colectiva (Chirif y García Hierro 2007, 103). Esto no ocurrió sino hasta 1974, en el gobierno de las Fuerzas Armadas de Juan Velasco, cuando se emite la Ley 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario, que brinda un reconocimiento jurídico de propiedad colectiva de los territorios que los pueblos indígenas ocupaban. Se logró que los territorios indígenas tengan carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, características que actualmente recoge la legislación internacional, que sin embargo, fueron perdiéndose en los años siguientes.

Si bien la ley emplea la categoría “comunidad nativa”, esto se debe a que se extrapoló el tipo de organización colectiva que existía en la sierra hacia la selva, diferenciándolo al primero como “comunidades campesinas” y al segundo como “comunidades nativas”. De acuerdo a Chirif y García (2007: 105), a pesar de este logro sustantivo, esta forma de titulación a través de comunidades, tuvo consecuencias en la fragmentación de los territorios indígenas afectando su integridad al darse la posibilidad de adjudicar a foráneos la tierra que está entre dos comunidades tituladas, como se observa hasta el día de hoy.

Cuatro años más tarde de emitida esta norma, se produce un cambio importante. En 1978 se emite el Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, en el gobierno de Morales Bermúdez, que establece que no se pueden dar títulos de propiedad a aquellas comunidades que ocupen tierras que tengan *mayor aptitud forestal*⁵, sino solo se les otorgará una autorización de “cesión en uso” a la comunidad, manteniéndose estos territorios como propiedad del Estado. Para varios especialistas esta modificación implicó un retroceso sustancial en el reconocimiento de los derechos del territorio, que no se ajusta a la normativa internacional.

Posteriormente, en la década de los noventa el reconocimiento jurídico de los territorios indígenas siguió teniendo importantes retrocesos. En la Constitución de 1993, si bien reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas, en cuanto a la propiedad de sus territorios, solo se reconoce el carácter de imprescriptibilidad más no el carácter inembargable e inalienable de las comunidades nativas (Chirif y García Hierro 2007: 152). Asimismo, la promulgación de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas”, buscaba liberalizar el mercado de tierras, dando prioridad a la titulación individual en detrimento de la titulación colectiva, al dar la posibilidad de cambiar la naturaleza jurídica de comunidad a una asociación empresarial. Es

⁵ La aptitud del suelo se determina en base al estudio técnico en laboratorio que se realiza de una muestra de tierra del área sobre el cual se solicita la asignación de derechos. Las aptitudes pueden ser forestales o agrarias. Los títulos sólo se pueden otorgar a las tierras con aptitud agrarias.

desde este periodo también, que la titulación de comunidades decayó sustancialmente, como se verá más adelante.

En la década de los 2000, durante el gobierno de transición de Paniagua y el gobierno de Toledo se intentaron dar cambios en materia de institucionalidad con la finalidad de atender los pueblos indígenas. En el 2001 se instaló una mesa multisectorial con la participación de diversos Ministerios para discutir políticas de pueblos indígenas, entre ellos la titulación de comunidades, no obstante, sus conclusiones no tuvieron suficiente apoyo político y, por lo tanto, su implementación no resultó en la mejora concreta de las políticas de titulación (Chirif y García Hierro 2007, Congreso de la República 2010). Y a pesar de que se crearon entidades públicas como CONAPA y luego el INDEPA, el avance en la implementación de políticas para pueblos indígenas fue muy lento, más aun en lo que respecta a la titulación que constituía uno de los temas más sensibles (Alza y Zambrano 2014: 63).

Este tema no volvió a tener mayor relevancia en la agenda de gobierno, sino hasta los hechos lamentables de Bagua, cuando las organizaciones indígenas cuestionaron la emisión de los Decretos Legislativos que el gobierno de Alan García había aprobado, pues el Decreto vulneraban los territorios indígenas al facilitar la parcelación, disminuir el carácter de imprescriptible y facilitar el cambio de tierras de aptitud forestal a agrícola para proyectos de interés nacional en la propiedad comunal (Smith 2009). Con el escalamiento del conflicto que arribó en el enfrentamiento entre policías y pueblos indígenas, el gobierno de García tuvo que

derogar estas normas. Tras el “Baguazo” se creó la “Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática indígena”, la cual debería dar propuestas de políticas. Como resultados de esta comisión, se logró la discusión de la Ley de Consulta Previa y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que se aprobarían en el 2011. Aunque no se lograron avances en cuanto a mejoras en la titulación y el contenido de normas que protegen el territorio indígena.

Como se observa, el proceso por obtener protección jurídica de los territorios indígenas ha sido complejo y más bien una lucha constante por no perder los derechos obtenidos desde la década de los setenta que en términos de la legislación internacional sobre pueblos indígenas y territorio, incluso es insuficiente. Pero ¿Qué establece la legislación en esta materia? Como se mencionó, son dos las resoluciones relevantes que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional y que Perú ha suscrito. Por un lado, el Convenio 169 de la OIT (ratificado por Perú en 1993), la cual establece en su artículo 13 que el gobierno debe respetar la relación de los pueblos con sus tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular respetar los aspectos colectivos de esa relación. Esta distinción de tierra y territorio tiene implicancias importantes.

Es decir, se usa territorio cuando se quiere dar un tratamiento integral que involucre relaciones sociales complejas (económicas, políticas, culturales, etc.) al espacio que se ocupa o utiliza, en tanto que se usará tierra cuando la connotación se restringe a situaciones con relaciones simples (relaciones entre elemento - sujeto, o sujeto - sujeto), como uso agrario, actividades tradicionales o de subsistencia, derechos de posesión y propiedad, transmisión de derechos y reivindicaciones. No se establecen definiciones, pero nos ayuda a conocer que el término territorio alude a un tratamiento integral de sus componentes y las relaciones complejas que se generen por

su interacción, mientras que tierra tiene un contenido restringido a situaciones específicas y con relaciones simples. (Snoeck y Ramos 2012, 67)

Así, el Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a acceder a sus tierras, territorios y recursos que poseen por lo usos ancestrales que son anteriores a la existencia del Estado. En esa misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, aprobado en el 2007, establece también el derecho, posesión, uso y control de las tierras, territorios y recursos (artículo 26), prohíbe el desplazamiento forzoso de sus territorios tradicionales y establece que los pueblos indígenas deben dar consentimiento previo, libre e informado antes de la aprobación de un proyecto que afecte sus territorios o recursos (Artículo 32) (Larson y Springer 2016).

Esta relación pueblo – territorio es fundamental en la medida que se considera esencial para el desarrollo de los pueblos y su libre determinación, lo cual supone además el uso de los recursos que se encuentran en sus tierras. Esto último, el uso de los recursos, genera debates y discusiones dentro de los Estados por las implicancias políticas, económicas y sociales.

En el caso de Perú, el reconocimiento se da con la titulación de las comunidades nativas, el cual asegura solo el acceso a las tierras pero no a todos los recursos porque estos últimos, de acuerdo a la Constitución, son de propiedad del Estado y

es quien dispone su uso⁶. La situación se agrava más, jurídicamente hablando, cuando se trata de comunidades que no tienen título y solo autorizaciones de cesión en uso, pues es “débil frente a los títulos de propiedad que poseionarios rurales pueden obtener. Muchas veces no es oponible, ni es inscrito en registros públicos para ser publicitado, sino que cuando se elabora y firma se queda en los archivos de las Direcciones Regionales Agrarias” (Snoeck y Ramos 2012: 90).

Todavía en las discusiones sobre los derechos indígenas, está pendiente la armonización entre la normativa internacional y la nacional, lo cual, evidentemente, va a devenir en conflictos entre el Estado, los pueblos indígenas y otros actores relevantes que lindan y compiten por las tierras y recursos que poseen de facto los pueblos indígenas.

Frente a estos otros actores, sean empresas, migrantes, pequeños productores u otros, que compiten por el acceso a las tierras, la demanda de los pueblos indígenas es la exigencia de mecanismos que aseguren el ejercicio de sus derechos sobre sus territorios. Esto nos lleva a una discusión sobre la seguridad de los derechos de tenencia de la tierra, que va más allá del solo otorgar el reconocimiento jurídico, y por el contrario implica definir “quién puede utilizar qué recursos, de qué forma, durante cuánto tiempo y en qué condiciones, así como quién está en capacidad de transferir derechos a otras personas y de qué forma” (Larson 2013: 8). Todas estas

⁶ Asimismo en el artículo 8° de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, se establece que “El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia”.

tareas recaen en el Estado y se configura en su marco legislativo al reconocer derechos y revestirlo de garantías jurídicas procedimentales.

Reconocer los territorios indígenas, implica formalizar su tenencia. Aun cuando se trata de un derecho ganado y reconocido en el orden jurídico, su aplicación no está garantizada. Esto se constituye otra de las demandas de los pueblos indígenas; quienes buscan que se complete el reconocimiento y la formalización de los territorios de los pueblos indígenas bajo la normativa actual, es decir, consumir el proceso de titulación de comunidades nativas.

B. Situación de la titulación de comunidades nativas al 2015.

Anteriormente se describió el contenido y las discusiones de los derechos de los pueblos indígenas respecto a su territorio, en este apartado se detallará la situación de como la política pública ha venido siendo implementada.

Información incompleta de las comunidades nativas

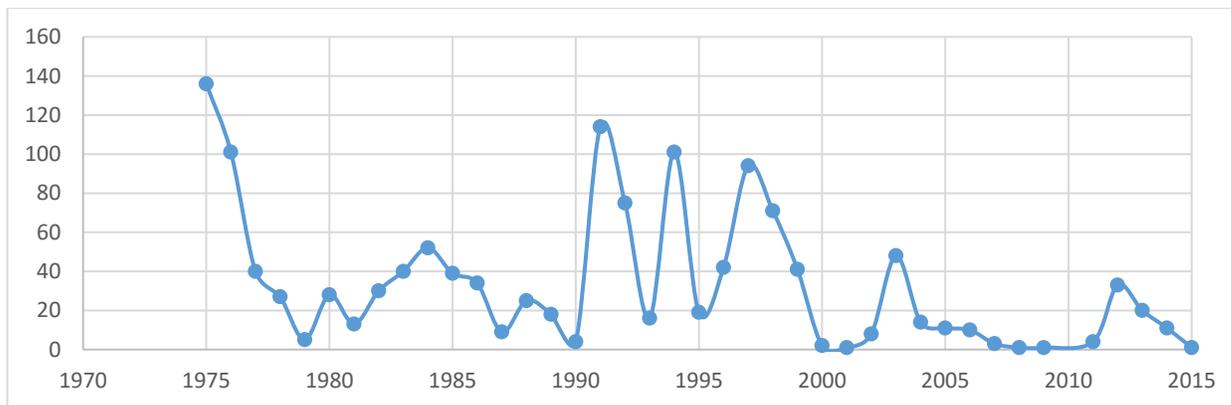
El proceso de titulación de comunidades se inició en la década de los setenta, luego de publicada la Ley de comunidades nativas de la selva. Pero a pesar de haber pasado cuatro décadas desde la promulgación de la mencionada Ley, en el año 2014 todavía no se había culminado el proceso de titulación de comunidades nativas, existiendo una demanda relevante de comunidades que buscan ser

tituladas. El Estado tiene información insuficiente para determinar cuáles son. Más complicado aún, el Estado no cuenta con una fuente de información centralizada y coherente sobre el número de comunidades nativas existentes, sean tituladas, reconocidas o por titular, lo cual en términos de brindar adecuadamente servicios público diferenciados para esta población resulta problemático, sin contar lo que podría significar el caldo de cultivo en la generación de conflictos en la ocupación de territorios.

El proceso de titulación ha estado a cargo de diversas instituciones a lo largo de los años, razón por el cual el catastro y registro de comunidades tituladas se encuentran dispersas. Frente a ello, el Instituto de Bien Común⁷, organización no gubernamental, ha recopilado y unificado información de las comunidades nativas de forma sistemática, convirtiéndose en una de las fuentes de información más completas sobre comunidades nativas. En base a esta información, se observa que en los últimos quince años la entrega de títulos a comunidades nativas se ha reducido significativamente. Incluso se observan años en los que no se ha entregado ni un solo título, situación que coincide principalmente con el periodo de gobierno de Alan García.

⁷ Desde 1998 a través del Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA), se viene recopilando información de las comunidades, tanto social como georeferencial, elaborando frecuentemente directorios. Usando fuentes de información oficiales como son Cofopri, las Direcciones regionales, el MINAGRI, entre otras; también realizan verificación en campo.

Ilustración 1: Número de comunidades nativas tituladas por año 1975-2015



Elaboración propia. Fuente: (Instituto de Bien Común 2017)

De acuerdo al Ministerio de Cultura existen 2,547 comunidades nativas, entre tituladas y por titular; de acuerdo al Censo Nacional Agrario (2012) se trataba de 1387; para los gobiernos regionales se tratan de 1604 (Defensoría del Pueblo 2014) y para IBC (2016) de 2009. El número de comunidades por titular varía entre cada uno de esas fuentes. Esta insuficiente e imprecisa información genera problemas y complica el proceso. Cuando se diseñó el proyecto de titulación de predios rurales (PTRT3), en su estudio de demanda de las comunidades nativas pendientes de titulación, se empleó información del Cenagro y Cofopri (2009), las cuales arrojaban aproximadamente 180 comunidades nativas por titular (BID 2012). Ello devino en un posterior reclamo de la Aidesep que sostenía que el número de comunidades a titular era mayor, lo que los llevó a poner una queja al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en consecuencia se detuvo la ejecución del proyecto. Luego de

varias negociaciones entre el Estado, BID y Aidesep se llegó a que se titularían 403 comunidades nativas.

Tabla 1: Número de comunidades nativas de acuerdo a fuente de información

Fuente y año	Comunidades nativas tituladas	Comunidades nativas por Titular	Total
CENAGRO/PTRT3 (2012)	S/D	S/D	1,387
IBC (2016)	1,365	644	2,009
Direcciones Regionales Agrarias (2013)	1,140	464	1,604
COFOPRI (2009)	1,265	183	1,448
Ministerio de Cultura (2016)	S/D	S/D	2,547

Elaboración propia. Fuente (Defensoría del Pueblo 2014, Instituto de Bien Común 2017, Congreso de la República 2010, Ministerio de Cultura 2016)

Entre las razones entonces de la poca claridad en la información de las comunidades nativas, se observa también la poca claridad en las instituciones a

cargo de la titulación, además de la maraña legal y los complejos procedimientos para la titulación.

Institucionalidad cambiante

Realizaremos un recuento de las instituciones a cargo de la titulación. Cuando se inició la titulación, esta tarea se encontraba a cargo del Ministerio de Agricultura. De acuerdo a Ortega (2014) hasta el año 1992 todos los procedimientos estaban en una misma instancia dentro de este ministerio. Posteriormente, se crea el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) que estuvo dentro del Ministerio de Agricultura. Se trataba de un proyecto financiado por el BID que tenía por fin, como indica su nombre, titular y dar registro aquellos predios que habían sido asignados por la reforma agraria. El proyecto tuvo vigencia hasta el año 2001, luego vino la fase 2 que siguió con el proceso de titulación en áreas rurales; estuvo vigente hasta el año 2007. En ambos casos, se encargaron principalmente de titular predios individuales localizados en la costa y sierra, especialmente en la segunda fase, pues el objetivo era promover un mercado de tierras que permitiese acceso de créditos y en teoría dinamice el comercio agrario.

En el año 2007 se dio un cambio importante. El PETT dejó de funcionar y se transfirieron las funciones de titulación rural que incluían las comunidades nativas, a COFOPRI del Ministerio de Vivienda. COFOPRI se encargaba anteriormente solo de la titulación en áreas urbanas. Al año siguiente, en el 2008 los cambios

continuaron. Con el ánimo de acelerar el proceso de descentralización, se transfirieron las funciones de titulación a los Gobierno Regionales, pero no se determinó con claridad cuál institución tenía la rectoría en materia de titulación y que a su vez brindara los lineamientos y otras orientaciones afines a la política. Cada gobierno regional definía de forma independiente los lineamientos para el proceso de titulación. Como fue usual en la transferencia de funciones, la función de titulación tampoco estuvo acompañado de recursos financieros para su implementación y ejecución (Ortega 2014: 65). Este periodo de confusión institucional coincide con la nula entrega de títulos a comunidades nativas durante el gobierno de García hasta parte del gobierno de Humala.

Este limbo sobre la rectoría duró hasta el año 2013, donde nuevamente es el Ministerio de Agricultura quien asume esta función, pero la responsabilidad de titular seguía, y sigue, a cargo de los gobiernos regionales. Se esperó un año más para que se defina qué entidad dentro del Ministerio de Agricultura se alojaría el órgano rector, quedándose finalmente en la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural. En paralelo a este proceso se negoció el préstamo que sería invertido en la tercera fase del PETT, denominado proyecto PTRT3, el cual fue aprobado en el año 2014.

El proceso de transferencia a varias entidades para la titulación, devino en que no se cuente con un catastro rural único, o que esté incompleto. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2014), la transferencia de información del PETT se efectuó, pero la transferencia de información catastral de COFOPRI a MINAGRI no se

implementó, a pesar de la designación de MINAGRI como ente rector, se mantuvo en COFOPRI la fuente catastral. Este tipo de problemas fueron frecuentes en la coordinación institucional relativa a la titulación rural, acentuándose en el caso de la titulación de comunidades nativas.

Sobre el proceso de titulación de comunidades nativas.

Los procedimientos para la titulación están regidos por una gran cantidad de normas que además de regular lo referente a las comunidades nativas, regula el acceso a la propiedad rural en general y también el acceso a los recursos que existen en los territorios que buscan ser titulados, principalmente los recursos forestales. Además, el proceso de titulación está precedido por el proceso de reconocimiento de una comunidad nativa. Entonces, si una población indígena quiere titularse, primero debe ser reconocido como una comunidad nativa, que le otorga personería jurídica, luego recién solicitar la demarcación y título de su territorio. Por ello, existen comunidades que están reconocidas como nativas, pero que no cuentan con título, o aquellas que carecen de ambos.

El reconocimiento de la comunidad también está a cargo del gobierno regional, específicamente de las Direcciones Regionales Agrarias⁸. El procedimiento

⁸ Para algunos especialistas esta función debería pasar al Ministerio de Cultura, al ser la entidad rectora en temas indígenas, sin embargo, es asumido por las direcciones agrarias, que en muchos casos no cuentan con personal capacitado para definir quién es y quién no una comunidad nativa. Estatus importante para el acceso a los derechos diferenciados que tienen los pueblos indígenas.

básicamente comprende la solicitud de la comunidad que busca ser reconocida, la preparación del trabajo de campo por parte del gobierno regional para realizar una visita de campo, censar y elaborar un estudio socioeconómico. En base a estos informes se emite una resolución que los reconoce como tales y que debe ser inscrita en registro públicos. Dependiendo de cada gobierno regional incluso pueden pedir requisitos como número de familias y en muchos casos no terminan el proceso de inscripción (Defensoría del Pueblo 2014). En apariencia el procedimiento es sencillo, sin embargo, muchas veces no se cumple por falta de recursos y personal adecuado en el gobierno regional.

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2014) el proceso de titulación comprende:

- La solicitud de la comunidad reconocida.
- Visita de inspección del gobierno regional a la comunidad y reunión con colindantes.
- Demarcación territorial en campo y georeferenciación que incluye: establecimiento de linderos, levantamiento de muestras de tierra para la clasificación de tierras e información toponímica.
- Asamblea comunal para definición y conformidad de los linderos.
- En base a los dos ítems anteriores se elabora el informe de campo que se enviará a dos entidades para ser evaluadas: Al SERNANP que determinará si existe superposición con áreas naturales protegidas y a la Dirección de

Asuntos Ambientales de Agrarios (en Lima) que determinará la aptitud de la clasificación de tierras.

- De tener la conformidad a las normas, se genera una Resolución Directoral de titulación.
- Se inscribe en Registros Públicos.
- Y se obtiene el título, como se mencionó antes, si la clasificación de tierras resulta de aptitud agrícola. Si el suelo es de aptitud forestal, se entrega el contrato de cesión de uso.

En este proceso, uno de los procedimientos más complejos es la evaluación para la clasificación de tierras, por una parte por lo oneroso y complejo que es y también por lo decisivo que resulta la asignación de los derechos sobre el territorio, es decir, si se brinda título de propiedad o contrato de cesión en uso. El proceso de titulación genera expectativas en las comunidades que esperan adquirir un título, pero la mayoría de las veces lo que consiguen es un contrato de cesión de uso. De acuerdo a Smith (2009) de las aproximadamente diez millones de hectáreas que ocupan las comunidades tituladas, solo se tienen títulos de propiedad sobre el 40%, la otra parte está en contratos de cesión en uso.

Otro punto complicado en este proceso de titulación es la superposición con otros derechos ya otorgados como concesiones forestales. Ante la dificultad de resolver conflictos ante estas superposiciones, en ocasiones la solución por parte de las

entidades del Estado es ignorar las solicitudes de las comunidades (Smith 2009: 52).

Varios de estos procedimientos tienen que gestionarse en oficinas en Lima, además varios de ellos implican actividades costosas (georeferenciar, transporte, evaluación de la clasificación de tierra, intérpretes, resolución de conflictos), resultando muy complicado para las comunidades nativas poder costear estos gastos onerosos. Los gobiernos regionales tampoco tienen los recursos ni el personal suficiente, a pesar que en ocasiones pueden tener intenciones de titular. Por lo que desde el inicio del proceso de titulación de las comunidades nativas se ha requerido el apoyo financiero de terceros y así poder concretarse.

Una serie de ONG y personajes solidarios contribuyeron a impulsar acciones de titulación y a buscar financiamiento e infraestructura con ese fin (entre las principales, CIPA en el Napo, Pichis, Ene, Tambo, Urubamba y Madre de Dios; y CEDIA en el Urubamba, Apurímac, Madre de Dios, Nanay y Chambira). Pero el rol más importante en los procesos de cooperación con el Estado para titular tierras indígenas fue asumido por las propias organizaciones indígenas. En 1980 el Consejo Aguaruna y Huambisa (Amazonas) impulsó un intenso programa de titulaciones complementarias a las obtenidas con el Gobierno militar, y la ANAP (río Pichis) coordinó, en 1994, un programa coadministrado con el Ministerio de Agricultura y el TCA. (Chirif y García Hierro 2007: 110)

Esta tendencia se observa hasta el día de hoy. Durante la vigencia del PETT el Estado brindó financiamiento relevante para la titulación de comunidades nativas. Incluso, los gastos adicionales para los estudios necesarios fueron cubiertos por las ONG que apoyan el proceso de titulación, entre las que destacan CEDIA e IBC. Además se contó con el apoyo importante del Aidesep, desde su creación en 1986,

quienes brindaban apoyo técnico y legal a las comunidades, a la vez que impulsaba la creación de reservas territoriales para los pueblos indígenas y defendía, y defiende, los derechos que actualmente tienen los pueblos indígenas en el país. De hecho, el proceso mismo de titulación ayudó al crecimiento de organizaciones indígenas que fueron formando parte de las federaciones y organizaciones regionales de Aidesep (Surrallés 2011).

En los últimos años se observa poca asignación de recursos por parte del Estado. Las veces que se han emitido títulos responde a un proceso de exigencia de la propia comunidad con el apoyo de un tercero. En una exploración del presupuesto público para los años 2015 y 2016, Huamani y Valle Riestra (2017), identificaron solo tres intervenciones de titulación de comunidades: un proyecto de titulación de las comunidades de las cuencas Pastaza, Tigre Corrientes y Marañón, que fueron exigidos por las comunidades tras una serie de protestas por el Lote 182; acciones de titulación en el marco del Programa de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible para la reducción del cultivo de hoja de coca; y acciones en el marco del proyecto de titulación PTRT3.

A pesar de esta poca asignación de recursos, para el año 2015 se identificaron diversos proyectos de la cooperación internacional que tenían entre sus actividades la titulación de comunidades nativas. Lo resaltante de estos proyectos, es que no tenían explícitamente por fin la titulación, sino la reducción de la deforestación en el país o acciones de conservación de bosques y cambio climático (Che Piu, y otros 2016). Como se verá más adelante, justamente la disposición de estos recursos

para la titulación proviene del impulso que organizaciones indígenas, como Aidesep, en conjunto con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales para poner de relevancia el tema de la tenencia de tierras en las estrategias de deforestación y conseguir apoyo financiero de la cooperación para titular comunidades a fin de conservar bosques.

2.2 Territorios indígenas en las agendas internacionales

A. Foros internacionales de reconocimiento de derechos indígenas

Las redes de organización de sociedad civil tienen una larga tradición participando en los organismos internacionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígena. Junto a las organizaciones de derechos humanos se han impulsado importantes iniciativas que han logrado influenciar en los organismos internacionales y en los Estados. Los máximos logros de estas redes, son la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en 1989 y hace una década la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, en el sistema de las Naciones Unidas han conseguido la creación de órganos que responden directamente a los asuntos indígenas como es el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas que brinda recomendaciones al Consejo Económico y Social en diferentes temas, como

economía, desarrollo social, salud, educación, ambiente entre otros que se desarrollan en los organismos y fondos de las Naciones Unidas; como también dentro del Consejo de Derechos Humanos existe un mecanismo experto sobre los derechos de los pueblos indígenas y un relator especial (Naciones Unidas 2013). Estos son identificados como espacios para realizar incidencia en favor de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los relativos a los derechos territoriales.

En los diferentes organismos de las Naciones Unidas también se han logrado establecer mecanismos que puedan asegurar la participación de organizaciones de la sociedad y organizaciones indígenas. Su funcionamiento varía de acuerdo a los procedimientos que establezca cada uno de ellos, como es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (uno de los objetos del estudio) que permite la participación en las sesiones anuales y las intercesiones en calidad de observadores.

Los organismos de protección de derechos humanos también son un espacio relevante. En la región, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que forma parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes han recibido diferentes reclamos de los pueblos indígenas en relación a la vulneración de sus derechos. De hecho la CIDH se ha pronunciado y ha emitido sentencia en favor del reconocimiento al uso de los recursos por parte de los pueblos indígenas que se encuentren dentro de sus territorios (Snoeck y Ramos 2012: 96).

También las instituciones financieras internacionales como son el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han tenido participación relevante, tanto en la creación de salvaguardas ambientales y sociales que protejan también a las poblaciones indígenas en la implementación de proyectos de desarrollo, como también en la implementación de mecanismos que aseguren la denuncia oportuna en caso estas salvaguardas no estén siendo respetadas, como es la Oficina de Ombudsman y Asesor para cuestiones ambientales y sociales del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional; así como el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo; además de empujar una agenda para el financiamiento de acciones que sean afines a las discusiones de desarrollo internacional y que incluyan a los pueblos indígenas.

La apertura de estos espacios para la discusión de los territorios indígenas es diversa. En buena medida responde de acuerdo a la naturaleza de cada espacio y a la participación de organizaciones y activistas que puedan introducir los temas. Así, en el caso de la ONU, después de la declaración sobre el tema, el trabajo que ha venido desarrollando es impulsar a que los países puedan armonizar sus legislaciones nacionales. En cuanto a las Cortes, el proceso es más bien en función de una denuncia o queja que sigue un procedimiento judicial. Pero también, la relevancia de un espacio u otro está marcado por las coyunturas internacionales. Así la discusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como actualización de los Objetivos del Milenio, marcaron la apertura para diversos temas entre los que tuvo especial relevancia el de cambio climático. De acuerdo al tema de discusión

que se pueda generar en cada uno de estos organismos, las redes de sociedad civil identificarán cuál se enmarca mejor con sus demandas. Como señalan Keck y Sikkink (1998), se trata de una búsqueda constante de *venue*, de espacios, de cuan receptivos son. Es así que se observa que los espacios de discusión sobre temas de medio ambiente y conservación tienen especial relevancia para enmarcar los derechos de los pueblos indígenas. A continuación revisaremos cómo se desarrolló ese proceso.

B. Las discusiones de los territorios indígenas para reducir la deforestación

La relación entre manejo de los bosques tropicales y la tenencia de tierra de pueblos indígenas ha sido explorada desde la década de los ochenta, cuando emergieron estudios acerca de la protección del ambiente. Durante este periodo también emergieron diversas organizaciones ambientalistas, como correlato de la Conferencia en Estocolmo en 1972, donde se introducen las cuestiones ambientales en la agenda internacional. Posteriormente en 1992, en la Cumbre de Río de Janeiro o también denominada “Cumbre de la Tierra” se aprueba una serie de declaraciones que marcaban la acción internacional sobre el desarrollo sostenible, y la necesidad de cuidar el ambiente para las generaciones futuras. En esta cumbre se crean Convenciones más especializadas como la de Conservación

de la Biodiversidad y la de Cambio Climático, generando un espacio para que emerjan discusiones más especializadas en estos temas.

Si bien durante este proceso se impulsaron campañas para la protección de la Amazonía, estas no prosperaron, pero dejaron como legado la construcción de redes de especialistas, investigadores y hacedores de políticas que mantuvieron la discusión en los años venideros desde nuevos ángulos (Keck y Sikkink 1998: 140). Durante la década de los noventa a nivel internacional primó un enfoque hacia la conservación del bosque y la biodiversidad bajo una suerte de “conservación fortaleza” que excluía a los participantes que ocupaban las áreas de conservación⁹ (Brockington 2002, Citado en Cossio y otros 2014). Estas relaciones mejoraron con los años conforme también el debate internacional, al incluir a los pueblos indígenas y poblaciones como actores que contribuyen a la protección de los bosques.

A pesar de la existencia de otros foros internacionales sobre los bosques como la Organización Internacional de la Madera Internacional o el Foro de las Naciones Unidas para los bosques, es en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) donde se genera especial atención por la conservación de los bosques. Es a partir del año 2005 donde se dan las primeras propuestas de generar un mecanismo que busque reducir las emisiones de gases de efecto invernadero proveniente de la deforestación y degradación de los

⁹ Por ejemplo en países como Perú ocurrían relaciones tensas entre conservacionistas y pueblos indígenas, marcada por la competencia entre el acceso al territorio, creaciones de áreas naturales protegidas y titulación de comunidades (Chirif y García Hierro 2007: 199).

bosques, el cual con el tiempo se denominó REDD (o REDD+)¹⁰. La particularidad de este mecanismo fue su implicancia económica: pues se esperaba generar una compensación económica por las emisiones evitadas al conservar los bosques que se traducían en un pago por resultados. Este planteamiento generó especial atención en las redes ambientalistas, no solo de ONG, sino principalmente de organismos internacionales y Estados. Al presentarse como un enfoque innovador, barato y de fácil alcance generó muchas expectativas en los países desarrollados, incluso movilizándose recursos de la cooperación internacional, se elaboraron varias propuestas de políticas de cómo funcionaría este mecanismo y el desarrollo de proyectos en campo por privados, por su parte los países en desarrollo con bosques veían como una posibilidad de acceder a financiamiento (Angelsen y McNeill 2013). Así REDD se incluyó como parte de las discusiones de la agenda climática en la CMNUCC, donde será su eje principal, y recibió financiamiento de la cooperación internacional que crearon fondos internacionales para su desarrollo como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) en el 2007, el Programa de Inversión Forestal en el 2009, entre otros. Incluso en el plano nacional y local tomó relevancia, generando expectativas, especialmente después que en el 2007 se aprobara en la CMNUCC el Plan de acción de Bali que encargaba,

¹⁰ Este mecanismo tuvo un desarrollo progresivo en las negociaciones internacionales. La inclusión del “+” significó la aceptación de estrategias adicionales para reducir la deforestación. Para la presente investigación se empleará indistintamente REDD y REDD+.

entre otros temas, la generación del marco para el funcionamiento de REDD+, tarea que concluyó recién en el año 2015.

Las expectativas que se generaron fueron diferentes de acuerdo al tipo de actores. Las redes indígenas y sus aliados también prestaron especial importancia a este nuevo mecanismo, inicialmente mirado con desconfianza. Como señala Hiraldo y Tanner (2011, citado en Angelsen y McNeill 2013: 42-43) la gran gama de actores generaron posiciones sobre cómo REDD debía operar en función de “ideologías”, existiendo partidarios de mercado, los que hacían más énfasis en la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones, los que enfatizaban el valor de los bosques, y los que propugnaban una “política verde social” basada en derechos. Y es en este último grupo donde se insertaron las redes indígenas y sus aliados en redes ambientalistas.

Justamente este debate en torno a REDD generaron discusiones dentro de las redes indígenas y la construcción misma de nuevas redes que enmarcaron las estrategias de reducción de deforestación y los derechos de pueblos indígenas. Ello en un contexto en el que también se acaba de aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, dio mayor oportunidad para la participación de las organizaciones indígenas y el desarrollo de sus propias propuestas. Dos elementos de cuestionamiento emergieron principalmente de parte de los pueblos indígenas: los asuntos de tenencia de la tierra y la generación de mercados de carbono (Claeys y Delgado 2015).

Como la CMNUCC brinda participación a diferentes tipos de actores además de los representantes de los Estados, como las ONG, empresas, pueblos indígenas, centros de investigación, redes de jóvenes entre otros, así mismo, se generó un espacio oportuno para realizar acciones de incidencia sobre los Estados, así como fortalecer la comunicación y el intercambio de información dentro de las redes. Es en el año 2008 donde surgieron redes como el Accra Caucus, que eran reuniones donde organizaciones indígenas, ONG internacionales y nacionales e incluso organizaciones de investigación participaban para generar propuestas en la construcción del marco de REDD¹¹. En paralelo se emprendió la campaña “*No Rights, no REDD*” (Sin derechos no hay REDD), poniendo relevancia de los derechos de los pueblos indígenas.

Para el año 2009 se esperaba que en Copenhague a CMNUCC se generara un nuevo acuerdo global para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y así frenar el cambio climático. No obstante, este intento fracasó debido a las diferencias geopolíticas de los países y en su lugar se aprobaron medidas, consideradas para algunos “paliativas”, como los primeros lineamientos metodológicos de REDD que ya demarcaban algunas acciones para los gobiernos y la movilización de financiamiento en la cooperación internacional para acciones de cambio climático. Financiamiento que si bien no llegó a la meta de USD 30 mil millones (CMNUCC 2013), si implicó que el cambio climático gane prioridad en el

¹¹ Entrevista con representante de RFN y DAR.

financiamiento de cooperaciones internacionales, aspecto que será relevante para la promoción de políticas en países en desarrollo.

Con REDD como prioridad en las discusiones climáticas para el año 2010 se aprueba el acuerdo de Cancún que establece los elementos que contiene REDD, entre los cuales se encuentran el establecimiento de un nivel de referencia de deforestación o emisiones, el plan de acción nacional REDD, el sistema de monitoreo de la cobertura forestal y las salvaguardas necesarias para su funcionamiento. Una de las salvaguardas señala expresamente que las acciones de REDD deben respetar los derechos de los pueblos indígenas y las poblaciones locales teniendo en cuenta la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, un punto importante para la aplicación de REDD como política nacional, era que se discutieran los asuntos de tenencia de la tierra que afectaban a los bosques (CMNUCC 2016). Gracias a la acción de las redes de sociedad civil, se logró el ingreso de estos dos elementos en las decisiones de la CMNUCC, lo que para varios de los entrevistados, constituye un hito relevante, pues dichas decisiones constituyen una ventana de oportunidad para que los pueblos indígenas puedan generar atención e insertar el tema del territorio en la implementación de las políticas nacionales. El nivel de abordaje variará de acuerdo a la situación de apertura sobre los territorios indígenas y al nivel de fortaleza de las organizaciones nacionales.

Esta presión que se realizó ante los tomadores de decisiones de la CMNUCC para incluir el tema de la tenencia de la tierra no solo apeló al respeto de los derechos

humano, sino también empleó evidencia que mostraba su relevancia en las causas subyacentes de la deforestación pues la ausencia de un derecho sobre una determinada área cubierta de bosques fomenta actividades como extracción ilegal de madera o el cambio de cobertura para desarrollar agricultura (Larson, Brockhaus y Sunderlin 2013). Además, porque traía a discusión el tema de la propiedad del carbono ¿A quién le corresponde el carbono capturado por los bosques? Este cuestionamiento no es abordado dentro de la CMNUCC, sino que deja que cada país lo defina en el establecimiento de sus políticas¹².

Estas discusiones sobre la propiedad del carbono sigue siendo la razón de desconfianza entre las organizaciones indígenas y las redes ambientales sobre REDD y mecanismos similares que surjan. Otra motivo de desconfianza, es que la implementación de REDD es compleja, generando resistencia y hasta conflictos. Incluso se han presentado casos de vulneración de derechos de pueblos indígenas en proyectos REDD en varios países (Larson, Brockhaus y Sunderlin 2013). Sumado a ello, existe confusión sobre lo que es REDD y lo que implica en el nivel de proyectos y políticas (AjuPradnjaResosudarmo, y otros 2013), que se acentúa por el uso de un lenguaje especializado y hasta por barreras de idioma, pues todas las discusiones son en inglés.

Las discusiones sobre los bosques si bien por ahora ya no son la prioridad en las negociaciones climáticas en CMNUCC, en la medida que el marco de REDD ya ha

¹² En el caso de Perú estas discusiones resultarán más complejas debido a que los recursos forestales son propiedad del Estado.

sido diseñado, aun mantienen relevancia, pues este sector representa aproximadamente el 25% de la emisiones globales. Por ello el Acuerdo de París, establecido en 2015, reconoce a las acciones de reducción de deforestación como una acción estratégica para luchar contra el cambio climático. Asimismo, la nuevas metas de desarrollo sostenible aprobadas en 2015 reconocen a la acción climática como una prioridad, por lo que parece que el tema se mantendrá vigente en la agenda de cooperación internacional en los próximos años. Es por ello que las redes indígenas y ambientales están emprendiendo campañas para posicionar a los pueblos indígenas, ya no solo como sujetos de protección de derechos, sino también como actores que pueden contribuir al manejo sostenible de los bosques. Debido a que el 24% de la reserva de carbono se encuentra en territorios indígenas a nivel global (WRI 2016), sostienen que es necesario, como paso previo, brindar seguridad a la tenencia de los territorios indígenas. Así las demandas respecto a los territorios indígenas han tenido una acogida positiva en las discusiones de conservación de bosques, siendo su foro más relevante la CMNUCC.

3. REDES TRANSNACIONALES DE ADVOCACY Y ACTORES ESTATALES

Hasta ahora hemos estudiado la situación de los territorios indígenas en la agenda nacional y los espacios de apertura en la agenda internacional, los cuales nos dan un contexto de cómo deben operar las redes transnacionales de advocacy para lograr influencia, así como el alcance de esta influencia. Entonces, ¿Cómo están conformadas las redes de advocacy en este proceso? Las redes transnacionales de advocacy están conformados por diversos actores que incluyen ONG nacionales e internacionales, movimientos locales, centros de investigación y activistas, pero no solo se limitan a ellos, también están los actores estatales y de organismos internacionales que son relevantes. Es difícil determinar dónde termina e inicia una red (Seck y Sikkink 1998) por la diversidad de actores que forman parte, la diversidad de objetivos que estos persiguen y el rol itinerante que pueden tener. Sin embargo, estos se pueden identificar en función a su participación en un determinado proceso y los temas que se abordan dentro de dicho proceso. En el estudio de la influencia en las políticas de formalización de territorios indígenas, que es nuestro caso, como el contexto en el que se desarrolla, son las políticas que promueven la reducción de la deforestación su objetivo, analizaremos los actores involucrados en los procesos REDD y en la promoción de la titulación de comunidades nativas, que logran enmarcarse en la propuesta del REDD indígena

Amazónico (RIA), donde además las organizaciones indígenas tienen protagonismo. A continuación diferenciaremos los actores entre nacionales e internacionales de acuerdo a su origen, lo cual no significa que el ámbito de acción se circunscriba a una esfera u otra, sino más bien se trata de una acción dinámica que fluye entre ambas esferas.

3.1 Actores nacionales

A. El movimiento indígena nacional

En Perú no existe un único movimiento indígena, sino varios movimientos indígenas que por su configuración histórica responden a diferentes identidades. Como señalan Chirif y García Hierro (2007), cuando el gobierno de Velasco emitió la Ley de comunidades nativas y campesinas, generó una diferencia entre las poblaciones indígenas de la sierra y la selva. Con el tiempo cada una de ellas desarrolló sus propias estructuras de organización e identidad. Como nuestro estudio trata sobre comunidades nativas, nos centramos en las organizaciones indígenas de la selva o Amazonía, debido a que en el debate internacional sobre la deforestación la prioridad también está en los bosques tropicales como la Amazonía peruana.

Las organizaciones más relevantes son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). Siendo la primera la que agrupa la mayor cantidad de comunidades nativas. La Aidesep se creó en 1979, ante la necesidad de contar con una organización nacional indígena que exigiera la titulación de comunidades indígenas y áreas protegidas con la promulgación de la Ley de comunidades nativas y campesinas. Esta organización se estructura en el proceso de titulación, construyendo sus bases sobre las comunidades tituladas funcionando de lo más local hacia lo más nacional a través de federaciones. En un primer momento y con el tiempo se fue convirtiendo en una federación de federaciones (Surallés 2011: 3-4). Para el 2011 llegó a “representa cerca de 1400 comunidades indígenas en la Amazonía peruana” (Espinoza y Feather 2011: 9). Por su parte, la CONAP, tiene una organización similar pero de menor alcance, se constituye en la década de los ochenta con una visión diferente, apuntando “más hacia la integración social y económica de los indígenas en las estructuras nacionales impulsadas por el Estado” (Chirif y García Hierro 2007: 304). Ello supuso en el tiempo muchas divergencias entre ambas organizaciones generando incluso relaciones de tensión y desprestigio.

Entre ambas organizaciones, es la Aidesep quien tiene mayor visibilidad, la principal causa se debe al rol activo que desempeñó durante el contexto del Baguazo, exigiendo la derogación de los decretos legislativos promulgados durante el segundo gobierno de Alan García que apuntaban a la desprotección legal de

territorios indígenas, facilitando su privatización y “el desmantelamiento de los derechos de propiedad colectiva” (Espinoza y Feather 2012: 15-16). Luego de estos sucesos, la Aidesep fue el principal interlocutor de los indígenas amazónicos ante las instituciones del Estado, en torno a la Ley Forestal y la aprobación de una Ley de Consulta Previa para los pueblos indígenas en cumplimiento de la normativa internacional (Espinoza y Feather 2012: 17), procesos donde también intervino la CONAP.

En cuanto a la participación de las organizaciones en las discusiones de REDD y las políticas de deforestación, fue la Aidesep quien tuvo la iniciativa y un mayor involucramiento, llegando a desarrollar propuestas como el REDD Indígena Amazónico y a generar espacios de diálogo exclusivo para organizaciones indígenas como la mesa REDD indígena, al cual la CONAP posteriormente se sumará generándose una suerte de coalición, no exenta de tensiones. Como señalaron los entrevistados, para asegurar influencia y conseguir financiamiento para la titulación debieron superar sus diferencias y trabajar en conjunto, pero el protagonismo siempre lo mantuvo la Aidesep, quien es percibido como un actor más representativo y por tanto recibe mayor apoyo de los aliados. Menton y otros (2014) lo identifican como el actor que más cuestionamientos ha realizado en las discusiones nacionales de REDD.

B. Las redes de ONG sobre los bosques.

Las ONG han sido consideradas como nudos centrales en las redes de advocacy por su capacidad de movilizar información (Seck y Sikking 1998) y de conectar a diferentes actores. En el tema forestal en Perú, especialmente vinculado a la conservación, si bien el terreno está liderado por las ONG internacionales que tienen sus filiales o sedes en el país (Che Piu y García 2011:31), existen grupos importantes de organizaciones nacionales, las cuales persiguen fines diferentes.

Un espacio de convergencia importante ha sido las discusiones sobre REDD. Las organizaciones nacionales no han sido ajenas a las discusiones globales que se realizaban en torno a este tema. Es así que en los meses siguientes a la aprobación del Plan de acción de Bali en la CMNUCC, crean el Grupo REDD en febrero de 2008. Este espacio tenía como fin principal el intercambio de información sobre REDD, además de lograr serlo en la práctica (Menton y otros 2014), con el tiempo se convirtió incluso en un mecanismo facilitador de diálogo entre el gobierno, organizaciones de sociedad civil y organizaciones indígenas (Che Piu y Menton 2013). Este grupo llegó a contar con más de 60 organizaciones entre nacionales e internacionales, incluso expandiendo su funcionamiento a algunos departamentos amazónicos. El grupo se forma en una relación de confianza que ya existía por el trabajo previo que realizaba cada una de las organizaciones afines al tema forestal. De acuerdo a los entrevistados, fueron otros espacios de discusión los que ya les habían dado la oportunidad de diálogo y trabajo conjunto, como fue el de la discusión de la Ley Forestal tras los sucesos de Bagua, espacio que además afianzó la relación con las organizaciones indígenas.

Aunque la mayoría de las organizaciones que forman parte de este grupo tenían como fin principal recibir información y mantenerse al tanto de las negociaciones internacionales que avanzaban muy rápido año tras año, hubo algunas que participaron más activamente facilitando la participación y las demandas de los pueblos indígenas. En los primeros años de funcionamiento la Aidesep formaba parte del Grupo, posteriormente formó su propio grupo solo con participación de organizaciones indígenas amazónicas.

Entre las organizaciones nacionales que desarrollaban proyectos de conservación se encuentran: Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA), la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER), Amazónicos por la Amazonía (AMPA), el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA) y otros; entre las organizaciones cuya misión es incidir en políticas ambientales y forestales se encuentran: Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Pro naturaleza, entre otros; respecto a las organizaciones que buscaban promover derechos indígenas vinculadas al territorio se encuentran el Instituto de Bien Común (IBC), el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) y Chirapaq.

La participación de las organizaciones internacionales con sede en el país también responde a una diversidad de fines. Entre las más resaltantes encontramos al Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés), Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC por sus siglas en inglés) y otras que emprenden proyectos de conservación en campo; igualmente se encuentran

las organizaciones que buscan influir en el proceso de políticas de reducción de deforestación como la Agencia de Investigación Ambiental (EIA) y otras. También se encuentran las organizaciones que tienen por fin la investigación como CIFOR, ICRAF y otras (Che Piu y Menton 2013: 49).

Esta clasificación puede ser un tanto arbitraria porque las organizaciones persiguen múltiples fines, algunas a la vez que desarrollaban proyectos en campo de conservación y de las denominadas iniciativas tempranas REDD, también realizaban acciones de incidencia como es el caso de WWF, que incluso se convirtió luego en un implementador de los proyectos de financiamiento internacional para la titulación de comunidades nativas, como veremos más adelante. Lo resaltante de esta red es que a la vez que permitía el intercambio de información sobre REDD y las políticas forestales a las organizaciones, facilitó una posición tácita de respaldo a las propuestas de las organizaciones indígenas, incluso cuando los fines que buscaban eran diferentes. Por ejemplo, las organizaciones que desarrollan proyectos de conservación en el campo no necesariamente tienen como fin la promoción de derechos indígenas, pero el debate e intercambio de información con las otras organizaciones facilitó que se generara el apoyo a las propuestas, así como incorporar dentro de sus propios proyectos acciones que respeten los derechos de los pueblos indígenas.

Es así que la red de organizaciones que participaba en torno a REDD, siguiendo la tendencia internacional, también apoyara las demandas de organizaciones indígenas sobre la participación libre e informada y la demanda de titulación. Estos

hechos pueden verse reflejados en el proceso desarrollado para el diseño del Plan de Inversión Forestal, que sería financiado por los Fondos de Inversión por el Clima, así como en el Programa de Preparación de Reducción de Emisiones del FCPF del Banco Mundial. En ambos casos el Grupo REDD funcionó como un *broker* entre sociedad civil, gobierno y los bancos de desarrollo (BID y Banco Mundial) que operativizaron estos fondos, pues este proceso demandó mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, facilitó el diálogo entre las organizaciones indígenas y el gobierno y brindó recomendaciones para mejorar las estrategias de reducción de deforestación respaldando las demandas indígenas (Che Piu y Menton 2013: 49).

Asimismo, en las discusiones sobre REDD entre las ONG y organizaciones indígenas emergió la propuesta de REDD Indígena Amazónico que articuló el funcionamiento de REDD con las demandas indígenas que incluía el respeto de derechos y la inclusión de los pueblos indígenas como actores implementadores del esquema REDD. La participación de organizaciones como WWF, DAR, EIA y otras, esta iniciativa fue importante en términos de generar insumos para la propuesta, facilitar información, difusión y brindar financiamiento.

C. Actores estatales nacionales.

Como se mencionó antes las entidades públicas involucradas en brindar el servicio público para la titulación de comunidades indígenas, son principalmente los

gobiernos regionales y el Ministerio de Agricultura. No obstante, ninguna de estas entidades formó parte de las discusiones de REDD y de las políticas de deforestación, sino hasta cuando los recursos de la cooperación internacional llegaron para implementar la titulación. En este proceso previo, la entidad del Estado que participó fue el Ministerio del Ambiente (MINAM), primero a través de la Dirección General de Cambio Climático, Recursos Hídricos y Desertificación hasta el año 2013, y luego a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación del Cambio Climático.

La participación del MINAM se dio en su calidad de punto focal ante la CMNUCC. Tarea que implicó representar al Estado peruano en las negociaciones climáticas en la CMUNCC y también en liderar la implementación de los compromisos que resultan de la Convención sobre las acciones de reducción de deforestación (REDD) y la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques tropicales¹³. Gracias al apoyo de la cooperación internacional, el MINAM pudo desarrollar capacidades que le permitieran la aplicación de REDD. Asimismo desde el año 2009 lideró los procesos relativos al diseño de proyectos en el marco de las iniciativas de financiamiento del FCPF y del Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) que son gestionados por el BID y el Banco Mundial¹⁴. Posteriormente,

¹³ En el marco del Acuerdo de Copenhague en el año 2009, Perú presentó este compromiso que motivó la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques cuya estrategia de acción es pagar a comunidades nativas por hectáreas conservadas de bosques.

¹⁴ Como se verá más adelante, ambos fondos FCPF y FIP, fueron creados en base a contribuciones financieras de países desarrollados (Estados Unidos, Noruega, Alemania, Gran Bretaña, Japón entre otros) para implementar REDD y mejorar la gestión forestal en el marco del cambio climático, siendo el Grupo del Banco Mundial el administrador de dichos fondos.

ante la existencia de financiamiento internacional disponible para los bosques y cambio climático, emprendió la búsqueda de acceso a estos recursos siendo exitoso, aunque no necesariamente en la implementación de dichos fondos (Che Piu, Huamani, y otros 2016). De acuerdo a estos autores, para finales del 2015 el gobierno peruano había logrado comprometer de la cooperación internacional alrededor de USD 600 millones para acciones de bosques y cambio climático en el país, de los cuales el 67% estaba bajo la dirección del Ministerio del Ambiente, específicamente del Programa Nacional de Conservación de Bosques.

Los recursos de la cooperación vinieron con la finalidad de cumplir diferentes acciones que no necesariamente estaban bajo las competencias del MINAM¹⁵, sino de otros sectores, entre ellas el tema de titulación. Como se detalla en el siguiente capítulo, el acceso a dichos recursos en muchos casos estuvo condicionado a un diálogo previo con actores de la sociedad civil y con mayor relevancia al diálogo con las organizaciones indígenas quienes lo reclamaron. Es por ello que una vez que se consigue este financiamiento para la implementación, tanto el MINAM como las organizaciones indígenas tienen una relación de cooperación a fin de lograr las metas establecidas.

¹⁵ Estas otras acciones comprendían la gestión forestal que recae en otras entidades como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), que es el ente rector en materia forestal, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, los gobiernos regionales entre otros. Estos actores gubernamentales no logran insertarse en la red de asunto de REDD, como es el caso del SERFOR quien entra en funcionamiento en el 2013 cuando ya gran parte del proceso de REDD había avanzado.

Por otro lado, durante el periodo que el MINAM impulsaba REDD, la rectoría en materia de titulación rural, que incluye a las comunidades nativas, no estaba del todo claro. En el año 2007, es COFOPRI del Ministerio del Ambiente quien absorbe al PETT, un año después se transfiere la función de titulación a los gobiernos regionales y en 2013 la rectoría vuelve al Ministerio de Agricultura. De acuerdo a los entrevistados, con el impulso del BID se retoma la discusión de la tercera fase del PETT que había estado postergado desde el 2007, denominada “Proyecto de catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú” (PTRT3). Este proyecto, que implicaba un préstamo de USD 40 millones, tuvo como fin entregar títulos a predios individuales, comunidades campesinas y nativas en áreas de la sierra y de la selva y fue aprobado en el año 2014.

Si bien durante el proceso de negociación del proyecto el MINAM no tuvo participación alguna, luego de aprobado el proyecto buscó coordinar con el MINAGRI la ejecución del proyecto. Entonces la relación de coordinación con el MINAGRI para el tema de titulación surge a iniciativa del MINAM.

La relación del MINAGRI con las organizaciones indígenas tuvo momentos de tensión a causa del proyecto PTRT3. La Aidesep no estaba de acuerdo con la meta de titulación de comunidades nativas que el proyecto establecía por considerarlo bajo, tampoco estuvo de acuerdo con que el cronograma de titulación inicie con el otorgamiento de títulos a predios individuales, postergando así la titulación a las comunidades por un riesgo de superposición de derechos. El MINAGRI tenía resistencias a estas demandas, por lo que se dieron muchas reuniones de diálogo

sin mayores resultados, generando que la Aidesep interponga una queja ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID sobre posibles vulneraciones de salvaguardas en el proyecto (MICI 2015).

Se observa por un lado que el MINAM participa activamente de las redes de asunto sobre REDD y logra tener liderazgo por su acceso a los recursos de la cooperación internacional, esto a su vez significó que desarrollara una relación más colaborativa con las organizaciones indígenas y salir a buscar coordinaciones con otras entidades públicas como el MINAGRI y así cumplir con las metas de titulación; de otro lado, en el caso de MINAGRI no se identifica una red de asunto en materia de titulación rural que incluya actores de sociedad civil, ello en parte debido a los problemas de institucionalidad y con cierta resistencia a la participación de otros actores.

3.2 Actores Internacionales

A. Las redes de ONG internacionales

La participación de las ONG internacionales es relevante porque ayuda a conectar las organizaciones nacionales en los espacios internacionales, ejercen incidencia sobre sus respectivos gobiernos y los organismos internacionales donde actúan, además varios de ellos facilitan recursos financieros y técnicos. Son muchas las ONG que participan en el proceso internacional para el enmarcamiento de la

narrativa de territorios indígenas y protección de los bosques. A continuación mencionaremos las que son más relevantes para el caso peruano.

Existe un conjunto de ONG internacionales que tienen como sus valores centrales la protección de los territorios indígenas para la conservación de los bosques, entre los que se encuentran *Rainforest Foundation* de Noruega (RFN), *Rainforest Foundation* de Estados Unidos y Forest People Program (FPP). Estas tres trabajan directamente con organizaciones indígenas nacionales y locales, contribuyendo a la existencia misma de los movimientos indígenas, así como al desarrollo de proyectos en campo. A diferencia de otras ONG internacionales que tienen sedes en los países donde intervienen, ellas apuestan por desarrollar capacidades de las propias organizaciones nacionales.

Cabe destacar el caso de la RFN, que tiene especial relevancia en la medida que junto a otras organizaciones noruegas ha sido exitosa en lograr influencia en su gobierno, convirtiéndolo en uno de los principales países que aboga por la causa de la conservación de bosques con protección de los derechos indígenas con la creación de la Iniciativa Internacional de los Bosques y el Clima (NICFI por sus siglas en inglés) (Rainforest Foundation Norway 2017). Asimismo, porque es un facilitador o *broker* entre el gobierno noruego y las organizaciones nacionales.

Otro grupo relevante de ONG internacionales son las de defensa de derechos humanos. Encontramos a *Global Witness* enfocada en la defensa de derechos humanos vinculados a temas ambientales, su principal estrategia es el desarrollo

de campañas globales que buscan visibilizar en la opinión pública estos temas. También está la organización como el *Bank Information Center*, localizada en Washington DC, que promueve derechos humanos en las Instituciones Financieras Internacionales, principalmente del Grupo del Banco Mundial. Esta ONG se ve como un facilitador en estos espacios tanto de los movimientos locales y nacionales de países en desarrollo. Tiene la experiencia del funcionamiento de estos organismos internacionales y redes de contactos, facilita el intercambio de información, genera reuniones informales con las organizaciones nacionales, ayuda a usar los mecanismos de queja y a lidiar con los procedimientos burocráticos propias de estos organismos financieros. El rol de apoyo a las organizaciones nacionales con respecto a los fondos climáticos que son administrados por el Banco Mundial fue importante.

Las ONG ambientalistas también tienen un rol importante. Varias de estas funcionan a través de redes propias con sedes en los países donde intervienen como es el caso de WWF o Environmental Investigation Agency (EIA). En el caso de WWF es una de las organizaciones más grandes del planeta y moviliza recursos financieros considerables provenientes de fuentes públicas y financieras para diversos tópicos del ambiente, uno de los cuales es el tema bosques. Su ámbito de acción es multinivel, desde organismos internacionales, campañas globales, hasta desarrollo de proyectos en campo. Como se mencionó en el caso de Perú, su participación es relevante en las discusiones de REDD y también en la administración de recursos para la titulación de comunidades nativas. Otra organización ambientalista relevante

ha sido el *Environmental Defense Fund*, especialmente en su rol de acompañamiento a los fondos climáticos para REDD+.

Una coalición internacional que agrupa a las ONG, organizaciones indígenas y centros de investigación es la *Rights and Resources Initiative* (RRI), cuyo objetivo es generar información para los tomadores de decisiones sobre la situación de los asuntos de tenencia de tierra y recursos forestales en países en desarrollo, así contribuye también en generar información para que organizaciones nacionales e internacionales puedan generar sus propias narrativas de cambio.

Como se observa las organizaciones proveen y reciben diversos tipos de insumos, respondiendo también a diversos espacios de incidencia o enfocándose en actores objetivos específicos. Todos ellos sin ponerse de acuerdo aun expresamente, han generado que en el ámbito internacional sea bien recibido la propuesta de enfocarse en asuntos de tenencia de pueblos indígenas y las estrategias de reducción de deforestación. La campaña más reciente fue "*If not, then who*" (si no nosotros, entonces quién) en referencia a los pueblos indígenas como protectores de bosques¹⁶. A la vez, esta atención internacional es aprovechada por las organizaciones nacionales, quienes facilitadas por las organizaciones internacionales, elevan sus demandas nacionales a actores internacionales estratégicos.

¹⁶ Ver Web de la campaña en: <http://ifnotusthenwho.me/es/>

B. Las agencias de cooperación internacional. El rol del Gobierno Noruego

La cooperación internacional es uno de los emprendedores de políticas relevantes en los países en desarrollo, cuya capacidad de influencia principalmente radica en la movilización de recursos financieros y en menor medida en la transferencia de capacidades. Como señala Alcalde (2012), “cada proyecto de desarrollo tiene una dimensión política”, y esto es conocido por las agencias de cooperación que participan en las redes de transnacionales. Pues así como reciben influencias de actores no estatales, a su vez ellos en determinados momentos buscan influenciar en otros Estados para lo cual acuden a las ONG con el fin de visibilizar una determinada causa.

El cambio climático se ha convertido en un tema relevante en la agenda internacional dentro de los problemas ambientales, gracias al impulso de diversas redes de advocacy climáticas que posicionaron el tema en la opinión pública global y a la vez desarrollaron influencia en Estados relevantes (Dupuits 2016). Es así que incluso el tema ha llegado a formar parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el 2030, el cual brinda la pauta en la cooperación internacional. Son varios los temas que se tratan dentro del cambio climático, siendo uno de ellos lo relativo al tema de los bosques y el uso de la tierra que representa cerca del 25% de las emisiones globales.

Los países que tienen una agenda de trabajo relativo a los bosques y cambio climático son Noruega, Alemania y Gran Bretaña. Los tres en conjunto han

presentado declaraciones en favor de impulsar REDD y acciones para los bosques, comprometiendo importantes recursos financieros (BMUB 2015) para el financiamiento de actores públicos y privados que van desde Estados, ONG nacionales e internacionales, organizaciones indígenas y campesinas, centros de investigación y al sector privado. Los tres junto a Estados Unidos y Japón son quienes más aportan a la cooperación internacional para este tema.

En el caso de Alemania, a través de su Fondo de Iniciativa Internacional para el Clima (IKI por sus siglas en alemán) financia también acciones vinculadas a REDD. Por ejemplo ha financiado la aplicación del piloto del REDD Indígena Amazónico donde participan la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y WWF. También cuenta con un programa propio abocado a REDD impulsada de forma bilateral, denominado *REDD Early Movements* (REM). En cuanto a su participación en Perú, se realiza principalmente a través de la Agencia de Cooperación GIZ que entre sus líneas de acción tiene la protección de los bosques y recientemente ha desarrollado un programa que ayuda técnicamente a la titulación de comunidades nativas. Así mismo, participa de la Declaración Conjunta de Intención sobre REDD con Perú y Noruega.

Japón financia proyectos específicos para mejorar los sistemas de monitoreo de los bosques sin involucrarse en temas de tenencia de la tierra. Y Estados Unidos ha centrado su cooperación del sector forestal principalmente a la implementación del capítulo forestal del Tratado de Libre Comercio (Che Piu, y otros 2016). Gran Bretaña no ha financiado proyectos en Perú.

Por su parte Noruega es un actor relevante a nivel nacional y a nivel internacional. A través de la Iniciativa Internacional de los Bosques y el Clima (NICFI), desde el 2007 su parlamento tiene el compromiso político de contribuir con 3 mil millones de coronas noruegas anuales (aproximadamente USD 350 millones) (NORAD 2014). Por lo pronto, este compromiso está vigente hasta el año 2030. Entre los objetivos de NICFI se encuentra el incluir en el Acuerdo Internacional Climático acciones para reducir la deforestación, objetivo que se logró en el año 2015 con el Acuerdo de París. Según las entrevistas realizadas, actualmente la NICFI están abocados a la implementación de acciones tempranas para lograr reducciones de emisiones deforestación y promover acciones de conservación sobre los bosques. Si bien explícitamente no se señala la protección de los derechos indígena, sí están presentes entre las principales acciones de su portafolio de proyectos con la sociedad civil y salvaguardadas en sus intervenciones bilaterales (NORAD 2014).

Las estrategias de intervención de NICFI se desarrollan en cuatro ejes: Acciones enfocadas en las negociaciones sobre REDD en la CMNUCC, financiamiento a entidades multilaterales como el FCPF, FIP, Programa ONU REDD entre otros, desarrollo de acuerdos bilaterales con países con mayor cobertura forestal tropical (como Perú) y financiamiento a organizaciones de la sociedad civil para generar conocimiento, incidencia y facilitar la implementación (NORAD 2014).

Todas estas estrategias de intervención incluyen a Perú. En el caso de los fondos multilaterales, Perú participa de tres. En el FIP están comprometidos USD 50 millones, en el FCPF USD 3.4 Millones y en ONU- REDD alrededor de USD 3

millones. El acuerdo bilateral que implica el compromiso de Noruega de entregar USD 300 millones, está sujeto al cumplimiento de metas por parte de Perú (también participa Alemania pero no tiene un monto comprometido). En cuanto al financiamiento de la sociedad civil, de acuerdo a las entrevistas, para el periodo 2016-2020 se están financiando a diecinueve organizaciones entre ONG nacionales e internacionales que incluye a la Aidesep.

Entonces nos encontramos frente a actores Estatales internacionales que han incluido el tema de la deforestación como agendas propias, por lo que son considerados como aliados en el desarrollo de políticas de deforestación en países con bosques tropicales. Asimismo, y por influencia de las ONG de sus países han logrado reconocer como importante el tema de los derechos indígenas y la tenencia. Su principal recurso para impulsar estas acciones es a través del financiamiento.

C. Organismos internacionales:

Los organismos internacionales son la arena de participación de las redes transnacionales que a la vez son espacios donde se busca lograr influencia, estos espacios permiten la interacción física de estas redes y es necesario para acciones de lobby por ejemplo y para apalancar aliados para la causa.

El tema de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se ha tratado en otros espacios de la ONU y en los sistemas de derechos humanos. Siguiendo la estrategia de *venue shopping* (Keck y Sikkink 1998) las organizaciones indígenas

con apoyo de las redes transnacionales, han encontrado un ámbito de participación en las discusiones sobre reducción de deforestación, enmarcando exitosamente los derechos territoriales. ¿Cuáles son estos organismos internacionales? Ya hemos mencionado a varios de ellos al describir a los actores, pero profundizaremos más en su funcionamiento para conocer mejor cómo estos se convierten en ventanas de oportunidades para las redes transnacionales de advocacy.

Las discusiones de bosques y cambio climático han surgido en la CMNUCC, que hasta la fecha desarrollaron 22 conferencias de las partes (COP). El resultado más concreto ha sido el marco para el funcionamiento de REDD, que fue reconocido por el Acuerdo de París. El funcionamiento de las COP y sus reuniones intersesionales posibilitan la participación de Estados como también de actores no estatales y que tienen la calidad de observadores. Las organizaciones ambientalistas son en su mayoría los observadores (41%), los cuales provienen principalmente de países desarrollados. Existe una categoría diferenciada para organizaciones indígenas, los cuales representan el 2.6% de los observadores.

La participación en las COP posibilita el encuentro entre los miembros de las redes, el intercambio de información y de experiencias. Se forman grupos de trabajo en torno a temas específicos de incidencia en las negociaciones. En el caso de REDD se identificaron grupos dentro de la CMNUCC como “Accra Caucus sobre bosques

y cambio climático”¹⁷, el “Grupo de Trabajo sobre Salvaguardas REDD”¹⁸ y más recientemente la “Alianza por los derechos de la tierra y el clima”¹⁹. Si bien estas redes contribuyen a brindar información sobre las negociaciones, que son complejas, no necesariamente es el ámbito prioritario de participación de las organizaciones nacionales porque muchas veces la participación en estos espacios internacionales está dirigida principalmente a buscar comunicación y realizar lobby con sus respectivos gobiernos y agencias de cooperación.

Como señaló un líder indígena entrevistado, “las COP son una vitrina” que permite a las organizaciones indígenas mostrar sus demandas y sus propuestas para buscar apoyo de más aliados. La multiplicidad de eventos y conferencias que se da en paralelo a las negociaciones climáticas posibilita el intercambio de información entre distintos tipos de actores, la difusión de nuevos planteamientos e ideas y la oportunidad para incrementar aliados. En la COP 20, realizada en Lima, se creó el Pabellón Indígena con apoyo del gobierno Noruego y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este espacio dio mayor oportunidad para la difusión de la agenda climática de los pueblos indígenas que además de derechos en REDD, trató sobre la adaptación a los efectos del cambio climático.

¹⁷ Estos grupos no tienen un registro de funcionamiento, normalmente aprovechan las sesiones de la CMNUCC para reunirse y sus comunicaciones se realizan por correo electrónico. Sobre el Grupo Caucus, existe un estudio que da cuenta de su funcionamiento y puede encontrarse en: https://media.wix.com/ugd/84ffb0_78df231927594bdf8b2ee57fc75f800d.pdf

¹⁸ Aquí una noticia que refiere al Grupo: <http://www.redd-monitor.org/2015/06/30/redd-safeguards-response-or-lack-of-one-from-the-redd-safeguards-working-group/>

¹⁹ Este grupo presentó una declaración a la CMNUCC sobre el Acuerdo de París. Ver: https://unfccc.int/files/parties_observers/civil_society/submissions/application/pdf/714.pdf

Otro espacio relevante en este proceso se ha dado en el Banco Mundial, quien es el administrador de fondos relativos a REDD con el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), cuyo objetivo es aplicar el esquema de pago por resultados (de deforestación evitada) bajo reglas propias; el otro es el Programa de Inversión forestal (FIP) que se centra en fortalecer la gestión forestal y temas de REDD. En ambos fondos participa Perú. Este último fondo, dio un paso más en la inclusión de la agenda indígena, al crear una iniciativa especial orientada a financiar intervenciones de los pueblos indígenas vinculadas a los bosques, al cual se denominó Mecanismo Dedicado Especial para Pueblos Indígena del FIP (MDE), y se constituyó en la primera iniciativa del Banco Mundial en financiar directamente un proyecto diseñado por los propios pueblos indígenas.

A diferencia de la CMNUCC donde existe la apertura para la participación a todas las organizaciones acreditadas como observadoras, en el caso de los FIP y FCPF la participación se da a través de representantes que son elegidos por las organizaciones de sociedad civil; debido a que los fondos tienen como estructura de gobierno un comité principal que toma decisiones de forma colegiadas, donde participan representantes de los donantes mayoritariamente y representantes de los países beneficiarios. Como observadores además participan representantes de otros organismos internacionales relevantes como la CMNUCC, así como un representante de las ONG y uno de pueblos indígenas de cada región geográfica (África, Latinoamérica, Asia y “del norte”).

El rol de estos observadores es proveer información sobre el funcionamiento de los Fondos así como facilitar la participación de las organizaciones nacionales en caso exista alguna irregularidad en el diseño e implementación de los proyectos que financia los Fondos. Los observadores cambian en promedio cada dos años. Entre las organizaciones que han realizado este rol se encuentran BIC, EDF y WWF para el caso de los observadores del Norte; por Latinoamérica se encuentran la organización peruana DAR y la Mexicana Red MOCAF; y por pueblos indígenas COICA está la organización paraguaya de los países amazónicos. Estos actores jugaron un rol importante cuando la Aidesep presentó reclamos sobre el proceso del diseño de los proyectos para ambos fondos (Che Piu y Merton 2013), ayudando a brindar información sobre las implicancias de estos fondos, facilitar la movilidad para las discusiones y generar contacto con los países donantes. Como se verá en el siguiente capítulo las acciones en estos fondos fueron los primeros hitos para impulsar que los proyectos de deforestación y cambio climático incluyan acciones de titulación de comunidades nativas en Perú.

4. LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS COMO ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA DEFORESTACIÓN

La red transnacional liderada por las organizaciones indígenas para conseguir influencia sobre el Estado peruano, además de movilizar información sobre los procesos nacionales e internacionales ha configurado campañas y narrativas propias de acuerdo a la coyuntura. En el presente capítulo se describirán las estrategias emprendidas por las redes para lograr influencia, que a su vez implican el proceso de construcción del *framing* o las narrativas que configuran a la titulación de comunidades nativas como eje central en las discusiones de REDD, el proceso de apalancamiento de aliados en diferentes organismos internacionales que permite movilizar recursos como incentivo de cambio al gobierno peruano y se discutirá el nivel de apertura del gobierno para ser influenciado respecto a las demandas indígenas.

4.1 Titulación clave para reducir la deforestación: Construyendo una narrativa nacional

El surgimiento de las discusiones a nivel internacional sobre el mecanismo que pague por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y degradación de bosques como es REDD generó muchas expectativas y diferentes tipos de intervenciones. Por una parte en la CMNUCC, desde el 2007 al 2015 se discutió sobre el marco de aplicación para los Estados, que movilizaba recursos fuera de la CMNUCC en los bancos multilaterales con la finalidad de impulsar un mercado de carbono como el FCPF con los Estados, y por otra parte dejaba a que los privados puedan empezar a realizar proyectos en campo de forma voluntaria y sin mayores regulaciones mientras se diseñaba el esquema de REDD por los países. En este contexto Perú se vuelve un país atractivo para impulsar REDD debido a que es el sexto país a nivel global con mayor cobertura forestal tropical comprendiendo una extensión de 69 millones de hectáreas (MINAM 2016).

Si bien para el año 2010 y con la inclusión de las Salvaguardas en el marco de REDD que respetaban los derechos de los pueblos indígenas, se constituye como un hito importante la generación de apertura para el enmarcamiento de los derechos de tenencia de tierra en las intervenciones REDD; en el plano nacional y local, la ejecución de las iniciativas nacionales y los proyectos REDD de privados generaban desconfianzas a las poblaciones indígenas por varios motivos.

A partir del 2008, surgieron actores privados internacionales que buscaban realizar proyectos REDD de diversas formas para la conservación de áreas naturales que

se realizaba en coordinación con las ONG conservacionistas, las cuales eran cuestionadas por las organizaciones indígenas por su potencial riesgo al no contemplar claramente con procedimientos de consulta previa e informada (ni una organización que las salvaguardara), cómo participarían en los pagos que se realizaba para la conservación. También existieron varios casos en los que había potencial vulneración a los pueblos por parte de los llamados “piratas del carbono”, como es el caso emblemático de la empresa Sustainable Carbon Resources Limited (SCRL), que intentó en un acuerdo claramente inequitativo, hacer que la Matsés Loreto le cedieran la totalidad de los derechos sobre el carbono con cláusulas de absoluta confidencialidad (Espinoza y Feather 2011:43-45).

La ejecución de los proyectos financiados por los fondos como FCPF y FIP para el diseño de las estrategias nacionales también había sido fuente de tensión con las organizaciones indígenas, quienes reclamaban la participación y consulta previa, reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas acorde a la legislación internacional y financiamiento para acciones en pro de los pueblos indígenas como es la titulación de comunidades (Espinoza y Feather 2011; Che Piu y Merton 2013).

Estas situaciones se presentaban cuando las discusiones de REDD entre el movimiento indígena en el plano internacional eran muy divergentes porque había cuestionamientos de que REDD representaba una “falsa solución” a los problemas climáticos, un riesgo para los pueblos indígenas y sus territorios por la generación de un mercado de carbono sobre los usos de la tierra (Claeys y Delgado 2015: 8-

9), y recién se estaba explorando que el pago por resultado²⁰ pueda darse en términos de otros beneficios diferentes al carbono; motivando a que las organizaciones indígenas amazónicas peruanas adopten una posición respecto a REDD. En el texto “La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho. Análisis y alternativas de los Pueblos Indígenas Amazónicos” publicado por la AIDSESP y Forest People Program sintetizan su posición reconociendo que REDD es una amenaza pero también una oportunidad²¹. En ese contexto se empieza a crear una propia agenda sobre REDD, cuestionando ciertos puntos referidos a la generación del mercado de carbono, incluyendo el reconocimiento de territorios como requisitos para la ejecución de REDD, demandando la consulta previa libre e informada, la actualización de la legislación nacional sobre pueblos indígenas con la internacional; incluso ingresando en debates con mayor profundidad sobre las causas de la deforestación y alternativas de los pueblos indígenas para los problemas globales (Valqui, Feather y Espinoza 2014).

Con el tiempo esta idea fue escalando hacia una propuesta más concreta, produciéndose así “REDD Indígena Amazónico”, no solo vigente para Perú, sino para toda la Amazonía²². Esta propuesta se construye con la Coordinadora de

²⁰ Las compensaciones económicas que se obtendrían de la reducción de la deforestación.

²¹ De acuerdo a algunos de los entrevistados, en buena medida también respondía a la presión de las propias comunidades base, quienes exigían alternativas para rechazar REDD en el campo, ya que al menos ofrecía cierto tipo de pago económico, en comparación a no recibir nada.

²² Como muestran Claeys y Delgado (2015) no todas las movilizaciones indígenas y sociales en otros países han logrado generar una agenda particular como las organizaciones indígenas peruanas. Con el tiempo redes como la Vía Campesina (donde participan organizaciones indígenas andinas peruanas, por ejemplo) mantuvieron una narrativa de confrontación a REDD, construyendo marcos más globales orientados a cuestionar el sistema económico como el “Buen vivir”. Para algunos de los entrevistados esto con el tiempo puede tener consecuencias en el movimiento indígena nacional.

Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), llegando a obtener financiamiento de la cooperación Alemana para la implementación de pilotos en Perú y Colombia. ¿Qué plantea RIA? Su propuesta está compuesto por tres ejes.

Las tres partes de la estrategia de REDD+ indígena:

- Mejora de las funciones del ecosistema mediante una gestión integral de los territorios indígenas
 1. Seguridad legal
 2. Planes de vida plena
 3. Gobernanza territorial indígena
- Reducción de la Huella Ecológica Global
 1. La reducción efectiva de GEI de todas las fuentes de parte de todos los países
 2. Revisión de los Mecanismos de Compensación
- Reducción y control de los motores de la deforestación y la degradación de los bosques en la Amazonia.
 1. Sea moratorias, revisión de contratos existentes con industrias extractivas (minería e hidrocarburos), mega proyectos (plantas hidroeléctricas y carreteras), industrias agrícolas (biocombustibles, plantaciones, productos transgénicos) y ganadería
 2. Implementación de la Consulta Previa Libre e Informada cuando se realizan políticas, se desarrollan estrategias y proyectos.

(Delgado 2014, 32)

El manejo del territorio se vuelve un elemento sustancial para las estrategias REDD. Esta propuesta no solo se basó en las reivindicaciones, sino también en la presentación de evidencia que probaba resultados en términos. En estas discusiones sobre políticas con la cooperación internacional, la demanda por estudios científicos y evidencia empírica se hacía relevante también. Como señala Hecló (1993) y Majone (1997) en la argumentación hoy en día no es posible prescindir de evidencia empírica. Las redes transnacionales acompañaron este proceso a través de la difusión de estudios como los de Nelson y Chomitz (2011)

que mostraban cómo los territorios indígenas en Latinoamérica eran más exitosos en reducir la deforestación que sus vecinos, o los centrados en Brasil que mostraba resultados positivos en términos de reducción de deforestación, donde la estrategia implementada a través de territorios indígenas eran efectivas (Nolte y otros 2013). La Aidesep en colaboración con las redes expuso sus propuestas en las COP de la CMNUCC y de los Fondos climáticos, así como en eventos nacionales con la participación de los Ministerios del Ambiente principalmente. Las bases regionales y locales también manejaban esta narrativa sobre RIA y cuando se realizó la COP 20 en Lima, fueron los líderes de las bases regionales quienes presentaron estas propuestas.

De los puntos planteados en RIA, el de territorio fue el más prioritario. En el caso de Perú, este se concretaba con la demanda de titulación de comunidades nativas; empleando como fuente de información el directorio georeferenciado de comunidades del Instituto de Bien Común, el mensaje que se construyó fue la demanda de 20 millones de hectáreas para los pueblos indígenas (Valqui, Feather y Espinoza 2014) que fue un tema central de cara a las COP20 y 21 en Lima y París. Los otros asuntos de mejorar los derechos territoriales de acuerdo a la legislación internacional para el acceso a recursos y territorios quedaron en un segundo plano. De acuerdo a los entrevistados, esta configuración se dio porque REDD no suponía un desafío a las normas nacionales sobre reconocimiento de los derechos

territoriales y que de empujarse este tipo de modificaciones, implicaba extender la influencia hacia el Congreso sin un resultado claro.

Ello en un contexto en el que el gobierno aprobaba la Ley 30230, “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” en julio de 2014, la cual daba la posibilidad de expropiación de predios para la realización de proyectos considerados de interés nacional. Como la norma no realizaba ningún tipo de excepciones, se consideró que existía un potencial riesgo para las comunidades nativas al reducir la seguridad jurídica de su propiedad (Huaco 2015). El escaso debate de esta ley y la rapidez con que se aprobó, mostraban la poca apertura del Congreso para tratar las cuestiones de territorios indígenas.

De otro lado, en setiembre de 2014 ocurre un hecho trágico en Ucayali. El líder indígena Edwin Chota es asesinado por madereros ilegales, mientras exigía la titulación de su comunidad Tamaya-Saweto. Una lucha que había durado más de doce años sin tener éxito y que mostraba el penoso proceso de titulación que pasaban las comunidades nativas en Perú (Aideseq y Rainforest Foundation US 2015). Este hecho inmediatamente se convierte en un caso icónico, llamando la atención internacional sobre la situación de los territorios indígenas, sumado a la proximidad de la realización de la COP 20 en Lima en diciembre de 2014. Así se configura la narrativa o el *framing* de la titulación de comunidades nativas en las estrategias de reducción de emisiones. A continuación revisaremos cómo esta

narrativa se traduce en acciones dentro de las iniciativas nacionales orientadas a REDD y en la política nacional contra la deforestación. Para ello el apalancamiento de aliados es clave en la consecución de recursos financieros de la cooperación internacional.

Este suceso coincidió con la aprobación final del proyecto Mecanismo Específico Dedicado para pueblos indígenas financiado por el Programa de Inversión Forestal (FIP), a través del Banco Mundial, que tiene por fin titular a comunidades nativas y desarrollar proyectos de manejo forestal comunitario. Por ello se le denominó: “Proyecto MDE Saweto-Memoria Viva”.

4.2 Apalancamiento de aliados y recursos de cooperación internacional para la titulación

El accionar de las redes transnacionales se da en diversos ámbitos a nivel internacional en la CMNUCC que posibilita el intercambio de información sobre REDD, así como el contacto entre las ONG, organizaciones indígenas, cooperación internacional y los gobiernos; también en el Banco Mundial donde se discuten las principales iniciativas que financian REDD a los países y en el ámbito nacional donde se presentan las narrativas y se busca interlocución con el gobierno. En cada uno de estos espacios lo que se busca es apalancar aliados, hasta llegar aquellos que puedan hacer influencia en el gobierno.

En algún momento ciertos actores pueden ser sujeto de presión, para luego ser aliados. Como veremos, el Ministerio del Ambiente que en un principio era sujeto de presión por parte de las organizaciones indígenas y las ONG, después termina siendo un aliado y ayuda a hacer presión al Ministerio de Agricultura para desarrollar actividades de titulación. Los recursos de los aliados son diversos, para el caso de estudios el recurso que se obtiene fueron los financieros. Como se observa en el cuadro siguiente, hacia el año 2016 las redes de organizaciones indígenas y ONG ambientalistas logran conseguir cerca de USD 20 millones para financiar la titulación de comunidades nativas. Después de que en los últimos quince años se dio una caída en la emisión de títulos (Instituto de Bien Común 2017), se espera titular a más de 500 comunidades nativas hacia el 2020 y lograr la meta prevista en el Acuerdo de Noruega de cinco millones de hectáreas de comunidades nativas tituladas. ¿Qué proceso sucedió para lograr este objetivo? A continuación detallaremos el proceso de presión en función de hitos donde se logró comprometer recursos financieros para la titulación de comunidades nativas.

Tabla 2: Proyectos de cooperación internacional que financian titulación de comunidades nativas

PROYECTO	ENTIDAD A CARGO	TOTAL PROYECTO (US\$)	PARA TITULACION (USD)	NÚMERO DE COMUNIDADES A TITULAR	NÚMERO DE HA.(aprox .)

Preparación para la Reducción de Emisiones RPP-FCPF	BID	3.8 millones	0.2 millones	Por definir	Por definir
Plan de Inversión Forestal (FIP)	BID/Banco Mundial	50 millones	8.2 millones	Por definir	Por definir
Mecanismo Dedicado Específico - SAWETO	Banco Mundial/WF	5.5 millones	2.6 millones	130 comunidades por titular 310 reconocidas	780 mil
PTRT3	BID	80 millones	5.9 millones.	403 comunidades	4.3 millones.
Primer desembolso DCI Perú- Noruega	PNUD	6.1 millones	2.0 millones	68 comunidades	300 mil
Apoyo implementación DCI	NORAD/WF	5.5 millones	1.1 millones	35 comunidades	150 mil

Elaboración propia. Fuente (BID 2014, Banco Mundial 2015, PNCB 2016, Gobierno de Perú 2013, Gobierno de Perú 2014)

A. Programa de Reducción de Emisiones (RPP)

El Programa de Reducción de Emisiones (RPP) del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) fue la primera iniciativa nacional REDD que se discutió en Perú en el año 2008, cuando en el contexto internacional también recién emergía su debate. El objetivo de esta iniciativa era desarrollar un esquema nacional para la aplicación de REDD que incluía el desarrollo de un plan REDD donde se indicaran las causas de la deforestación y acciones para revertirlas, se estableciera un nivel de referencia que mida la deforestación, se estableciera los sistemas de monitoreo de la cobertura forestal, y se evalúe ambiental y socialmente los impactos de las actividades propuestas para reducir la deforestación, para lo cual el fondo otorgaba USD 3.8 millones.

Este proceso estuvo liderado por el Ministerio del Ambiente, por la Dirección de Cambio Climático, de parte del FCPF a través del BID. Las reuniones del Fondo ocurrían en Washington DC donde se toman las decisiones, mientras que el proceso de construcción del diseño del proyecto se daba en Perú. En el año 2010 cuando el gobierno peruano presenta su borrador de propuesta de RPP, la Aidesep envía una carta al Fondo manifestando su discordancia por el incumplimiento de la participación de los pueblos indígenas en el diseño del RPP y por no abordar aspectos de tenencia de tierra de los pueblos indígenas (FCPF S/f), tema sensible pues se daba en la coyuntura del “Baguazo”.

En esa misma línea las ONG internacionales realizan cuestionamientos al Fondo como forma de apoyo a las organizaciones indígenas. Esto, sumado al cambio de gobierno, derivó en que se amplíe el plazo para que se actualice el documento, pero esta vez con la participación de los pueblos indígenas con una duración hasta febrero de 2014, donde consigue su aprobación y Aidesep logra incluir, como una de sus demandas, USD 200 mil para titulación de comunidades en Loreto (FCPF S/f). Este proceso fue posible gracias a que las redes de organizaciones internacionales facilitaron la participación de los líderes indígenas en las reuniones del fondo; y a nivel nacional, a que se realizaba el intercambio de información sobre el avance del proceso a través del Grupo REDD, que facilitaba también como espacio de dialogo entre las organizaciones y el gobierno. Proceso que observa en el intercambio de cartas entre Aidesep y el Banco Mundial (FCPF S/f), así como en los borradores de diseño de los proyectos hasta la aprobación del proyecto final.

B. Programa de Inversión Forestal (FIP)

En paralelo al RPP se desarrollaban las discusiones sobre FIP. Este fondo también es administrado por el Banco Mundial y tenía una estructura de decisión similar. La diferencia es que este fondo no solo se circunscribe a REDD. En el 2010 Perú es seleccionado por el fondo, con el objetivo de realizar un plan forestal que contenga un portafolio de proyectos que busquen contribuir a la gestión forestal del país, los cuales serían financiados por el fondo. En este proceso también la Aidesep y luego

CONAP, cuestionaron la limitada participación de las organizaciones indígenas. Frente a estas demandas se crea un Comité Nacional FIP que reconocía como participante además de las entidades estatales como el MINAM (que lideraba el proceso), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía y Finanzas y la asociación de Gobiernos Regionales, a la Aidesep y la CONAP para hacer seguimiento al diseño del plan. El grupo REDD durante ese proceso facilitó el proceso y apoyó a los cuestionamientos de los pueblos indígenas.

La Aidesep se mantuvo en una posición de confrontación buscando asegurar una mayor participación y transparencia en el proceso de diseño, pues percibía que el proceso tenía defectos. Por ello envió comunicaciones al Sub Comité del Fondo en Washington DC alertando de esta situación. Como resultado el FIP amplió el plazo de entrega del Plan de Inversión Forestal a condición que se hiciera un proceso participativo más amplio (Che Piu y Merton 2013: 47). En estas comunicaciones apoyaron los observadores indígenas, quienes cedían su posición de voz en las reuniones del Sub comité del Fondo, así como organizaciones como Bank Information Center con su experiencia en el trabajo sobre el Banco Mundial.

El proceso de participación se amplió incluso a las organizaciones regionales de Loreto, San Martín y Ucayali tuvieron oportunidad de participar en el diseño de los proyectos. Finalmente, luego de varios talleres nacionales, misiones del BID, participación en reuniones del Fondo, en octubre del 2013 se aprueba el Plan de inversión Forestal por un monto de USD 50 millones. Hasta ese entonces uno de

los más grandes destinados al tema forestal. El logro fue que cerca de USD 14 millones se destinarían para los pueblos indígenas, USD 8.2 millones para titulación y el resto para actividades de manejo forestal comunitario (Gobierno de Perú 2013). Esta fue considerada una de las principales victorias en la implementación de RIA por parte de las organizaciones indígenas.

C. Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas (MDE) Saweto

La apertura por los temas indígenas dentro del Fondo FIP fue buena. Además de que en sus mecanismos de gobernanza aseguraran la participación de observadores indígenas, contempló la creación de un mecanismo que financiara iniciativas de los pueblos indígenas relativos al uso de los bosques a la cual denominaron (MDE). Es preciso señalar que incluso la creación de este mecanismo respondió a la presión y colaboración de las redes transnacionales de advocacy por los derechos de los pueblos indígenas y los bosques que participaban del fondo, así como a la disposición de varios países donantes del fondo como Noruega, Alemania, Gran Bretaña entre otros.

Este mecanismo se aplicó para los países piloto como Perú. Lo novedoso era que se dejaba a que los propios indígenas se encargaran del diseño de los proyectos sin intermediarios, solo facilitados por administradores de proyectos del Banco Mundial. En Perú el inicio del diseño se dio en el 2011, bajo el liderazgo en la

AIDSEP y la CONAP que formaron un comité nacional, a pesar de las diferencias que tuvieron antes, formaron un trabajo colaborativo en este proyecto (Che Piu y Merton 2013). Como requisito del Banco Mundial, debían seleccionar una entidad fiduciaria para la administración de los recursos, es así que seleccionan a WWF Perú. El proyecto fue aprobado en diciembre de 2014 por un monto de USD 5.5 millones, de los cuales la mitad está orientada para la titulación de las comunidades nativas. Este ha sido un proyecto con una ágil ejecución, pues a setiembre del 2015 ya estaba entrando en funcionamiento.

D. Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania

Posteriormente, en el año 2013 el gobierno peruano inicia negociaciones con el gobierno Noruego para la creación de un fondo nacional sobre REDD. Noruega había logrado importantes alianzas bilaterales con otros países para la reducción de la deforestación, como con Brasil al que hizo una donación de mil millones de dólares. El objetivo de estos acuerdos consiste en que el país receptor reduzca la deforestación y a cambio Noruega otorga compensaciones económicas como incentivo.

En el caso de Perú, el acuerdo incluyó otros temas además de la creación del fondo para el pago por resultado, como son el conjunto de metas que involucraban cambios de políticas en Perú para reducir la deforestación. El acuerdo estaba dividido en tres partes: la primera orientada a formar el esquema del fondo (como

definir el organismo fiduciario, las salvaguardas, un nivel de referencia y un sistema que permita el monitoreo de la deforestación), la segunda involucraba cambios en políticas públicas peruanas que contribuirían a reducir la deforestación (entre ellas se consideraba la titulación de cinco millones de hectáreas de comunidades nativas, la reducción de autorizaciones de actividades agropecuarias en tierras con bosques, la creación de nuevas áreas naturales protegidas, reservas comunales y otras, la implementación del Plan de Inversión Forestal, entre otras) y la tercera era propiamente el desarrollo de actividades en campo para la reducción de deforestación y el pago por esas acciones. En total el financiamiento de Noruega asciende a USD300 millones, de los cuales USD 50 Millones son para las dos primeras partes de preparación, y el resto para la tercera (PNCB 2016). El esquema del financiamiento está pensado en pago por resultados, es decir, que conforme cumpla con las metas de las primeras etapas y muestre reducciones de deforestación en campo irá recibiendo los pagos.

En las negociaciones participaron de parte de Noruega la Iniciativa Noruega Internacional de Clima y Bosques (NICFI) y de Perú el MINAM, a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB). De acuerdo a los entrevistados, a diferencia de las negociaciones con otros países, esta fue uno de las más rápidas, pues en un año se logró obtenerlo. El contexto de la realización de la COP 20 en Lima y que el gobierno peruano sea su presidente, dio la oportunidad política para que pueda firmarse el acuerdo en setiembre del 2014 en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas cuyo tema era el cambio climático.

Según los entrevistados, no fue complejo la inclusión de la meta de titulación de comunidades nativas, pero sí definir la cantidad de hectáreas. Como se vio antes, Noruega es favorable al reconocimiento de los derechos territoriales como estrategia para reducir la deforestación, por lo que hubo disposición de ellos; por su parte Perú con los antecedentes del FIP y FCPF así como el intercambio de ideas que se tenía sobre la titulación y RIA, tampoco se resistió. La controversia entonces fue definir el número de hectáreas, Perú había propuesto titular tres millones de hectáreas tomando en cuenta los proyectos que estaban disponibles y se orientaban a la titulación como el PTRT3, el FIP y el MDE, pero luego las organizaciones indígenas ingresaron a la negociación, facilitados por sus aliados noruegos²³, exigiendo que se incremente el número de hectáreas. Después de un proceso de negociación arribaron a que sean cinco millones de hectáreas, al reconocimiento de RIA y a vincularlo con la legislación internacional sobre derechos indígenas.

Para los oficiales de gobierno, si la meta de titulación era más alta ponía en riesgo el cumplimiento del acuerdo porque se trataba de un esquema de pago por resultado. Aún con esas diferencias las organizaciones indígenas, ONG internacionales y nacionales apoyaron la DCI (AIDSEP 2014, EIA 2014, DAR 2014) sin observarse discrepancias de alguna organización. De hecho, después la DCI se convierte en un referente en la cual se enmarcan las demandas de titulación

²³ De acuerdo a los entrevistados.

y protección de los bosques. En la sustentación de la queja que interpone la Aidesep al BID por el proyecto del PTRT3 se hace referencia a la DCI (MICI 2015).

Para generar espacios de participación y realizar acciones de advocacy en este proceso, el intercambio de la información fue fundamental entre las organizaciones de las redes transnacionales. Por una parte las organizaciones brindan insumos para que las organizaciones nacionales puedan sumarse al proceso de negociación, y por la otra, las organizaciones nacionales elevan sus preocupaciones, demandas y sugerencias a las organizaciones internacionales a fin de generar un marco común. Como el contenido de la DCI es favorable a la titulación, la red se expande y tanto el Gobierno Noruego como el MINAM se tornan aliados importantes en este tema específico, pues en otro pueden continuar las divergencias. Es lo que se observa en la implementación de la DCI.

Un año después de la firma del acuerdo, Noruega decide brindar un apoyo financiero que ayude a la consecución de algunas de la metas. Dentro de las cuales se prioriza la titulación y el apoyo a la implementación del proyecto MDE que también incluye acciones de reconocimiento y titulación de comunidades nativas. En esta decisión hubo apertura de parte del MINAM y NICFI. Este financiamiento se aprueba en diciembre de 2015 por un monto total de USD 5.5 millones, siendo WWF Perú la entidad administradora de los recursos y el MINAM quien lidera la implementación. Situación similar se observa cuando se aprueba el primer desembolso de la DCI en el 2016 por USD 6.1 millones que destina un tercio al tema

de titulación (PNCB 2016). En el proceso de diseño de estos proyectos y la priorización de actividades, ya se había generado un espacio de diálogo entre organizaciones indígenas y el MINAM que se mantuvo vigente en los posteriores proyectos de otros donantes.

La implementación de estos proyectos ha tenido desafíos. Tal como se explicó en la primer parte, las entidades a cargo de realizar la titulación son los gobiernos regionales y el ente rector el Ministerio de Agricultura a través de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, como se ha visto en todo el proceso, ninguna de ellas ha tenido participación sino hasta la llegada de los fondos de Noruega. Con un plazo corto (menos de dos años), y una meta alta que cumplir (35 minutos), el MINAM junto a WWF, la Aidesep, las organizaciones regionales indígenas y otras ONG, centraron su atención en el MINAGRI a fin de que pueda reducir los engorrosos trámites para la titulación. Tarea que no fue sencilla. Por su parte, como señalan los entrevistados, los gobiernos regionales sí tuvieron más apertura al significar para ellos acceso a recursos de los que antes adolecían.

Con el MINAGRI las tensiones fueron mayores, las que se reforzaban con la queja (todavía vigente) al proyecto PTRT3. A pesar que emitió algunos lineamientos para reducir procesos y facilitar la titulación²⁴, estos fueron insuficientes pues el proceso seguía siendo largo, engorroso y costoso. Por momentos también el MINAGRI

²⁴ Resolución Ministerial N° 355-2015-MINAGRI

emitía normas que en vez de ayudar, entorpecía el proceso²⁵. En general el MINAGRI es percibido como poco colaborativo. El financiamiento externo no termina siendo un incentivo suficiente para generar cambios, ni el ingreso en su red los asuntos de estos nuevos actores del sector forestal e indígena.

De otro lado, el avance de la implementación visibilizó otros problemas en la tenencia de tierras indígenas, sobre su naturaleza jurídica. La expectativa de las comunidades es obtener un título de propiedad, no obstante si la clasificación de tierras indica que no tiene aptitud agrícola, entonces no pueden obtenerlo, sino un contrato de cesión en uso. De acuerdo a los líderes indígenas, la mayoría de las comunidades de este primer proceso de formalización con fondos internacionales solo están obteniendo contratos de sesión de uso. La estrategia de incidencia sobre este tema todavía está pendiente porque requeriría un cambio legislativo para hacerse posible, ámbito que como se ha visto no ha estado presente en los proceso de influencia.

No se podría comprender el grado de apertura que se tiene en la DCI con Noruega para lograr influencia, sino se repasaba los hitos anteriores a nivel internacional y nacional que los hicieron posibles. Proceso donde la red transnacional jugó un rol de influencia importante al tener la posibilidad de posicionar el enmarcamiento del rol de los territorios indígenas en la reducción de la deforestación, conectar los

²⁵ Como la Resolución Ministerial N°435-2016-MINAGRI que incrementa los requisitos para el equipo técnico a cargo del reconocimiento de comunidades, que no están disponibles en las regiones.

diferentes espacios de decisión (gobierno peruano, CMNUCC; fondos internacionales y gobierno noruego), difundir información y mantener la atención sobre el tema en el ámbito internacional y nacional, e ir apalancando aliados más poderosos como son las agencias de cooperación.

4.3 La apertura del gobierno para la titulación

Hasta aquí hemos mostrado que las estrategias que han llevado a cabo las redes transnacionales sobre los derechos territoriales indígenas y deforestación cumplen el patrón boomerang, en la medida que las organizaciones nacionales, principalmente indígenas, aprovechando la apertura de las discusiones sobre reducción de deforestación y cambio climático hacia los temas indígenas, han acudido a actores internacionales, principalmente de la cooperación internacional, para influenciar a que el gobierno peruano otorgue títulos a comunidades nativas. Dicha influencia principalmente ha venido en forma de recursos financieros.

Las organizaciones indígenas y las redes ambientales vinculados a los bosques tienen mucha experiencia de ejercer presión bajo este modelo, pero existen coyunturas que configuran el éxito de ciertas demandas para que ingresen a la agenda gubernamental. La construcción de REDD y el intercambio de información, la generación de una narrativa que motiva el cambio, así como el apalancamiento de apoyo de actores más poderosos, como es la cooperación internacional, son

elementos importantes como hemos podido observar. Cómo señalan Keck y Sikkin (1998) existen diferentes niveles de influencia y su evaluación dependerá de las capacidades de las redes transnacionales y de los temas de asunto (y su apertura).

En general el tema de la tenencia de tierra es una fuente de conflictos por la competencia que genera entre diversos actores con distintos intereses. La agenda de territorio de los pueblos indígenas en el país presenta una variedad de demandas que van desde armonizar los derechos de territorio actuales con la legislación internacional permitiendo el acceso y uso a los pueblos indígenas a los recursos de su territorio (situación que no es así); buscando ampliar la formalización de los territorios indígenas bajo la titulación de comunidades nativas, solucionando problemas de superposición de derechos sobre sus territorios; y evitando la pérdida de los derechos territoriales ya ganados.

El enmarcamiento o *framing* de la tenencia de territorios indígenas en las discusiones de REDD ha motivado que el tema vuelva en la agenda pública a nivel global con un correlato nacional. En Perú como se ha visto, estas discusiones no han salido más allá de las redes ambientalistas forestales, por lo que generar atención sobre un cambio en el reconocimiento de los derechos resultaba poco probable. Pero, más que motivar las discusiones, REDD y el financiamiento, a impulso de las redes transnacionales, aparece como una opción para revertir la limitada capacidad técnica y procedimental para titular comunidades nativas. Como se ha visto en la situación de las políticas de comunidades nativas, en general la

institucionalidad de la titulación de tierras rurales es inestable y débil, en ese contexto, la titulación a las comunidades nativas no ha sido la prioridad, pues la entrega de títulos cayó sistemáticamente en los últimos quince años.

Entonces, retomando el cuestionamiento de Tarrow (2005) para el logro de influencia de las redes transnacionales sobre si el contexto se trata de un bloqueo o se trata de poca capacidad de respuesta del gobierno. Para el caso de las demandas de los territorios indígenas existirían las dos situaciones. La primera podría estar relacionada al cambio en el contenido de los derechos de los pueblos indígenas sobre territorio, vinculado a cambios legales nacionales que incluyen estrategias sobre el poder legislativo o las instancias judiciales; y la segunda a implementar ya los derechos ganados respecto al territorio, es decir, a ampliar la formalización de las comunidades nativas. Es sobre este segundo caso que las redes transnacionales analizadas han logrado influencia, en la medida que la falta de capacidades para titular puede revertirse con una inyección de recursos financieros y con la presión de múltiples actores nacionales e internacionales que ha sido el resultado del apalancamiento de aliados de las redes transnacionales. Aunque como se ha observado genera resistencias de parte de las entidades a cargo de titular como es el MINAGRI, si REDD sigue manteniendo su relevancia a nivel internacional puede seguir siendo un *venue* para las reformas en la tenencia de tierras de los pueblos indígenas, en la medida si se consigue cubrir la demanda de formalización en totalidad pueda dar pie a otras discusiones de la tenencia.

CONCLUSIONES

- Uno de los principales puntos de la agenda de los movimientos indígenas, está vinculado a la búsqueda del reconocimiento y seguridad de los territorios que han ocupado históricamente. En Perú estos derechos fueron reconocidos en la década de los setenta bajo la categoría de titulación de comunidades nativas; sin embargo, el alcance del contenido de estos derechos, tal como la legislación internacional vigente lo reconoce, se ha debilitado con el paso de los años, resultando ser uno de los más débiles de la región. La legislación peruana, si bien reconoce la propiedad colectiva a las tierras que ocupan, no reconoce a los pueblos indígenas el uso de los recursos que existen en ellas.
- En cuanto a la implementación de la titulación de las comunidades nativas, la situación es similar. El proceso de emisión de títulos presenta una tendencia a la baja desde fines de la década de los noventa, a pesar de que aún existe una alta demanda de comunidades por titular. En la mayoría de casos, la titulación se dio por iniciativa de las propias comunidades con el apoyo de aliados como las ONG, cooperaciones internacionales o través de acciones contenciosas,

quienes financian los altos costos del proceso de titulación. Además de los antes descrito, el proceso de titulación presenta desafíos, como fortalecer la rectoría y su institucionalidad, ampliar y socializar la información sobre el catastro de las comunidades, ampliar la casi nula existencia de recursos financieros públicos, mejorar los procedimientos para la titulación, que son engorrosos, largos y costosos.

- Entonces la agenda indígena peruana comprende una serie de demandas que incluyen la armonización de la legislación nacional con la legislación internacional sobre pueblos indígenas y territorio, los aspectos a resaltar, por ser de vital importancia para esta población, son la protección de los derechos ganados sobre sus territorios, la ampliación de la formalización de los territorios indígenas que aún no cuentan con título, facilitar la solución a los problemas de superposición de derechos y la aplicación de mecanismos que en la práctica garanticen el ejercicio de los derechos de la propiedad colectiva. La motivación de estar en una suerte de búsqueda y participación constante de espacios ya sean nacionales o internacionales, es canalizar y encontrar respuestas favorables a algunas de estas demandas. Para este fin trabaja con diferentes ONG, nacionales e internacionales formando redes transnacionales que facilitan dicha participación.
- A nivel internacional las discusiones sobre el cambio climático y bosques han generado apertura para incluir el tema de la tenencia de territorios de los pueblos indígenas. Este proceso se ha dado en el marco de la generación del

mecanismo de reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), el cual tiene por fin generar pagos por acciones que reduzcan la deforestación. La novedad de este mecanismo generó una movilización de recursos de la cooperación internacional. Cómo Perú es uno de los países con mayor extensión de bosques tropicales tiene atención de diversos actores internacionales públicos y privados que buscan emprender acciones REDD. Debido a la participación de las redes transnacionales que promueven los derechos indígenas, se ha logrado incluir en REDD un marco de salvaguardas en línea con la legislación internacional sobre pueblos indígenas, que incluye la participación de los pueblos indígenas en la aplicación de las políticas nacionales REDD.

- Esta coyuntura internacional ha dado lugar a que las organizaciones indígenas y organizaciones nacionales apliquen la forma de presión llamada boomerang, planteada por Keck y Sikkink (1998). Esta presión consiste en que las organizaciones nacionales acuden al plano internacional, valiéndose de redes transnacionales, para poder presionar a sus gobiernos nacionales sobre un tema en conflicto o una demanda. Para ello generan redes de interacción, despliegan estrategias como la generación de una narrativa común o enmarcamiento, y buscan apalancamiento de actores con mayor poder que pueden ayudar a hacer presión sobre su política doméstica.
- Los actores que forman parte de las redes transnacionales son principalmente los movimientos indígenas amazónicos, organizaciones nacionales ambientales

e incluso por momentos actores del gobierno, como el Ministerio del Ambiente. En el plano internacional las organizaciones son principalmente ambientalistas y de derechos humanos, pero también llegan a ser aliados diferentes agencias de cooperación gracias a la influencia que han realizado previamente las organizaciones internacionales a sus respectivos Estados y a la posibilidad de participación de las organizaciones locales y nacionales en foros y espacios internacionales como la Conferencia de las Partes de la CMNUCC o las reuniones de los fondos internacionales que financian REDD en los bancos de desarrollo, que por su característica de apertura le permite realizar acciones de incidencia directa con la cooperación, sin necesariamente acudir a la acción colectiva contenciosa.

- No se trata de una sola red donde todos se conocen y toman decisiones conjunta, se trata más bien de microrredes que interactúan sobre un tema común, la cuales a su vez forman parte de una red más amplia a la que podríamos enmarcar como de promoción de derechos indígenas en REDD. También las redes presentan *brokers* importantes que permiten conectar dichas microrredes. Tal es el caso del Grupo REDD Perú, una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil que además de ser un punto importante de provisión de información entre sus miembros, funcionó como un espacio de interrelación para las negociaciones entre el gobierno peruano y las organizaciones indígenas. Lo mismo sucede con la participación en los fondos que financia REDD, donde existen ONG internacionales que facilitan el contacto

entre funcionarios de los bancos multilaterales y donantes con las organizaciones nacionales. También existen otras organizaciones que facilitan información e influencias cuando se trata de acuerdos bilaterales, como el que se tiene con Noruega sobre REDD.

- Para poder llamar la atención de los Estados y posibles financistas, los movimientos indígenas desarrollaron una narrativa propia liderada por la Aidesep, la cual, si bien cuestiona elementos de REDD como la generación de un mercado para la transacción de los bonos de carbono, plantea también la importancia de reconocer y otorgar seguridad jurídica a los territorios indígenas para ser exitosos en la lucha contra la deforestación, argumentando que son los pueblos indígenas quienes tienen menos tasas de deforestación frente a la realización de cualquier otra actividad sobre los bosques. Esta narrativa que se comparte en los espacios internacionales, en Perú tuvo una particularidad, la de demandar la titulación de más comunidades nativas. El mensaje entonces, es titular para cuidar los bosques.
- La red transnacional ha buscado apalancar aliados, principalmente de la cooperación internacional quienes son favorables a la causa indígena, como son los casos de los gobiernos de Noruega y Alemania. La estrategia desplegada fue realizar seguimiento a las diversas iniciativas nacionales REDD financiadas por la cooperación internacional y ganar apoyo de los donantes de estas iniciativas para poder participar en el diseño de las mismas e incluir sus propuestas dentro del financiamiento que otorgan al gobierno peruano. Así a

través de cuatro iniciativas se logró obtener aproximadamente USD 20 millones, e incluir en el acuerdo bilateral entre Perú y Noruega sobre REDD la meta de titular cinco millones de hectáreas de comunidades nativas en los próximos años.



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis.

1993 «Estudio Introductorio.» En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, de Charles Elder y y otros, 15-72. México: Miguel Ángel Porrúa.

AIDSESEP.

2014 «AIDSESEP y Rainforest Foundation aprueban convenio entre Perú y Noruega para la protección de bosques indígenas.» *AIDSESEP*. 24 de Noviembre de 2014. <http://www.aidesepe.org.pe/aidesepe-y-rainforest-foundation-aprueban-convenio-entre-peru-y-noruega-para-la-proteccion-de-bosques-indigenas/>.

AIDSESEP y Rainforest Foundation US.

2015 *Peru at the climate crossroads how Saweto and indigenous communities can guide Peru down the right path*. Folleto informativo, Rainforest Foundation US.

AJUPRADNJARESOSUDARMO, Ida, Amy DUCHELLE, Andini EKAPUTRI, y William SUNDERLIN.

2013 «Expectativas y preocupaciones de las poblaciones locales sobre los proyectos de REDD+ .» En *Análisis de REDD+ Retos y opciones*, de Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William Sunderlin y Louis Verchot, 217-236. Bogor: CIFOR, 2013.

ALCALDE, Gonzalo.

2012 «La dimensión olvidada: el análisis político de las intervenciones de desarrollo.» *Polítai* 3, nº 5 (2012): 69-83.

ALZA, Carlos.

2014 «Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos.» *Revista de Ciencia Política y Gobierno* I, nº 2 (2014): 39-73.

ALZA, Carlos y Gustavo ZAMBRANO

2014 “Capítulo 3: analizando los cambios en la estructura institucional en materia indígena entre los años 2000 y 2011”. En ALZA, Carlos y Gustavo ZAMBRANO. *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado Peruano (2000-2011)*. Lima/Buenos Aires: Pucp/Clacso, pp. 85-106.

ANGELSEN, Arild, y Desmond McNeill.

2013 «Evolución de REDD+.» En *Análisis de REDD+ Retos y opciones*, de Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William Sunderlin y Louis Verchot, 35-56. Bogor: CIFOR.

BEBBINGTON, Anthony, Martin SCURRAH, Y CLAUDIA BIELICH.

2011 *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima : Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

BENFORD, Robert, y David SNOW.

2000 «Framing processes and social movements: An Overview and Assessment.» *Annual Reviews Sociology* 26 (2000): 611–639.

BMUB

2015 «Ministerios del Ambiente Alemán.» *Joint Statement by Germany, Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Unlocking the Potential of Forests and Land Use*. 30 de Noviembre de 2015. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/joint_statement_redd_cop21_en_bf.pdf (último acceso: 12 de Febrero de 2017).

CHE PIU, Hugo, Suyana HUAMANI, Esteban VALLE Riestra, y Gabriela KOC.

2016 *¿Un bosque de dinero? Financiamiento para Bosques y Cambio Climático en Perú*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, 2016.

CHE PIU, Hugo, y Mary MENTON.

2013 *Contexto de REDD+ en Perú. Motores, actores e instituciones*. Bogor: CIFOR, DAR, 2013.

CHIRIF, Alberto y Pedro GARCÍA HIERRO.

2007 *Marcando territorio Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Lima: IWGIA, 2007.

CLAEYS, Priscilla y Deborah DELGADO.

2015 *Peasant and Indigenous Transnational Social Movements Engaging with ClimateJustice*. Conference Paper, Chiang Mai conference, 2015.

CMNUCC .

2013 *Submissions on information from developed country Parties on the resources provided to fulfil the commitment referred to in decision 1/CP.16, paragraph 95*. Varsovia: United Nation Framework Convention on Climate Change.

CMNUCC.

2016 *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Compilación de decisiones, United Nation Framework Convention on Climate Change, 2016.

Congreso de la República.

2010 *Informe políticas públicas para los pueblos indígenas* . Lima: Congreso de la República.

DAR.

2014 «Nota de Prensa.» *Derecho Ambiente y Recursos Naturales*. Setiembre de 2014.

http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_230/nota_de_prensa_acuerdo_peru_noruega.pdf. (última revisión marzo 2017)

Defensoría del Pueblo.

2014 *Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2014.

DELGADO, Deborah.

2014 «REDD Indígenas en el contexto de las negociaciones internacionales: Particularidades, ventajas y límites de la propuesta.» En *REDD+ Indígena en el Perú: Perspectivas, avances, negociaciones y desafíos desde la mirada de los actores involucrados*, de Vladimir Pinto y María Pía Molero, 10-46. Lima: Programa Regional PROINDÍGENA - GIZ, 2014.

della PORTA, Donatella, y Sidney TARROW.

2005 «Transnational Processes and Social Activism: An Introduction.» En *Transnational Protest and Global Activism*, de Donatella della Porta y Sidney Tarrow, 1-17. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers , 2005.

DUPOITS, Emilie.

2016 «Actors other than States: The Role of Civil Society and NGOs as Drivers of Change.» En *Environment, Climate Change and International Relations*, de Gustavo Sosa-Nunez y Ed Atkins, 114-130. Bristol: E-International Relations , 2016.

DURAND, Francisco.

2006 «El debate sobre la captura del Estado peruano.» *Perú Hoy*, 2006: 19-56.

EIA.

2014 «Forest Governance and Indigenous Rights Key to Success of New Peru, Germany, Norway Partnership.» *Environmental Investigation Agency*. 23 de Setiembre de 2014. <https://eia-global.org/press-releases/forest-governance-and-indigenous-rights-key-to-success-of-new-partnership-b>.

ELDER, Charles, y Roger COBB.

Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos . México: Miguel Ángel Porrúa , 1993.

FCPF. *Peru Country REDD Information*.

S/f. <https://www.forestcarbonpartnership.org/peru> (último acceso: 20 de Febrero de 2017).

Gobierno de Perú.

2013 «Plan de Inversión Forestal Perú .» Lima, 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian, y Marisa von BULOW.

2014 «Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes.» *Política e sociedade*, 2014: 125-165.

HECLO, Hugh.

1993 «Las redes de asuntos y el poder ejecutivo.» En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Charles Elder y Roger Cobb, 253-284. México: Miguel Ángel Porrúa , 1993.

HUACO, Marco.

2015 «Afectaciones a derechos de los pueblos indígenas en la ley 30230.» En *Estrategias del despojo. Análisis jurídico de la Ley 30230*, de Instituto de Bien Común, 73-91. Lima: IBC, 2015.

HUAMANI, Suyana, y Esteban VALLE RIESTRA.

2017 *Estimación del gasto público para actividades vinculadas a la deforestación y la gestión forestal en Perú*. Próximo a publicarse, Derecho Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

Instituto de Bien Común.

S/f *Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA)*. 7 de Enero de 2017. www.ibc.org.pe.

KECK, Margareth, y Kathryn SIKKINK.

1998 *Activist beyond borders. Advocacy networks in international politics* . Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*.

2014 *Second Edition* . USA: Pearson, 2014.

LARSON, Anne, Maria BROCKHAUS, y William SUNDERLIN.

2013 «La tenencia importa en REDD+. Lecciones desde el terreno.» En *Análisis de REDD+. Retos y opciones*, de Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William Sunderlin y Louis Verchot, 175-198. Bogor: CIFOR, 2013.

LARSON, Anne, y Jenny SPRINGER.

2016 *Recognition and respect for tenure rights*. NRGF Conceptual Paper, Gland: IUCN, CEESP and CIFOR, 2016.

LEAL, Diego, David SALISBURY, Joaquin FAQUIN, Lizardo CAUPER, y Julio SILVA.

2015 «Ideas cambiantes sobre territorio, recursos y redes políticas en la Amazonía indígena: un estudio de caso sobre Perú.» *Journal of Latin American Geography*, 2015: 181-204.

LÓPEZ, Miguel A. «Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas.» *Región y sociedad* XXIV, nº 55 (2012): 159-197.

MAJONE, Giandomenico.

1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1997.

MELLENDEZ, Carlos.

2012 *La soledad de la Política*. Lima : Mltin, 2012.

Ministerio de Cultura.

2016 *Base de datos de comunidades nativas*. 2016. www.mincu.gob.pe (último acceso: 10 de Setiembre de 2016).

MOREL, Jorge.

2012 «De una a muchas Amazonías: los discursos sobre “la selva” (1963-2012).» En *Amazonía peruana y desarrollo económico*, de Roxana Barrantes y Manuel Glave, Amazonía peruana y desarrollo económico. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2014.

MUJICA, Jaris.

2012 «El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano.» *III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid: GIGAPP- IUIOG, 2012. 1-47.

NACIONES UNIDAS.

2013 *Los Pueblos Indígenas y el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo*. Folletos informativos, Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

NELSON, Andrew, y Kenneth CHOMITZ.

2011 «Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods.» *PLoS ONE*, 2011: <http://doi.org/10.1371/journal.pone>.

NORAD.

2014 *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Synthesising Report 2007-2013*. Informe de evaluación, Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation, 2014.

PAZ, Marcela.

2015 «Redes transnacionales de organizaciones indígenas. Análisis del uso de las redes en conflictos socioambientales.» *Revista de Estudios Sociales*, n° 55 (2015): 63-72.

PNCB.

2014 «Declaración Conjunta de Intención entre el Gobierno de la República del Perú, el Gobierno del Reino de Noruega sobre REDD.» *Programa Nacional de Conservación de Bosques*. 2016. <http://www.bosques.gob.pe/declaracion-conjunta-de-intencion> (último acceso: 23 de marzo de 2017).

Rainforest Foundation Norway.

2017 *About Rainforest Foundation Norway*. 2017. <http://www.regnskog.no> (último acceso: 12 de Febrero de 2017).

ROSSI, Federico, y Marisa Von BÜLOW.

2015 «Theory-Building Beyond Borders.» En *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*, de Federico Rossi y Marisa Von Bülow, 1-11. New York: Ashgate Publishing, 2015.

SMITH, Richard.

2009 «Bagua: La verdadera amenaza.» *Revista Poder*, Julio de 2009: 48-53.

SNOECK, Sébastien, y Irene RAMOS.

2012 *Pueblos indígenas y REDD+ en Perú. Análisis y recomendaciones para el cumplimiento de los derechos a la consulta, territorio y recursos naturales a la luz del Derecho internacional*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales, 2012.

SPALDING, Rose.

2013 «Transnational Activism and National Action: El Salvador's Anti-Mining Movement.» En *Transnational Activism and National Movements in Latin America: Bridging the divide*, de Eduardo Silva, 23-55. New York: Routledge, 2013.

STONE, Deborah.

1998 *Policy paradox and political reason*. United States of America: Harper Collins Publisher, 1988.

TARROW, Sidney.

1994 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

2005 *The New Transnational Activism*. New York: Cambridge University Press, 2005.

VALQUI, Michael, Conrad FEATHER, y Roberto ESPINOZA.

2014 *Haciendo Visible lo invisible. Perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana*. Lima: AIDSESEP y FPP, 2014.

VÉLEZ, Ramiro.

2015 «Ciencias sociales, movimientos sociales y políticas públicas.» *El Ágora USB* 15, n° 2 (2015): 515-533.

Von BULOW, Marisa.

2010 «Civil Society and Trade Negotiations: Constructing a New Field of Action in the Americas.» *RCCS Annual Review*, 2010: 1-26.

WRI.

2016 *Climate Benefits, Tenure Costs. The Economic Case For Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. Washington DC: World Resources Institute, 2016.