

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Titulación de Tierras Campesinas en la Política Nacional de
Prevención de Conflictos Sociales con Enfoque Integral y
Participativo para la Gestión Territorial en el Perú

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que presenta:

Gustavo Ruiz Olaya

Asesor:

Jorge Aragón Trelles

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Jorge Aragón Trelles, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Titulación de Tierras Campesinas en la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales con Enfoque Integral y Participativo para la Gestión Territorial en el Perú, de el autor Gustavo Ruiz Olaya, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 7/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 7 de julio de 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Aragón Trelles, Jorge</u>	
DNI: 02808367	Firma J. Aragón
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0039-0657	



A mi Lucía, mi amada hija, motivo de mis días y razón profunda para seguir creciendo.

A mi madre y amiga Betty, a Pepe, Roberto, Glen, Richard y Salvador, cuya compañía y respaldo hicieron posible llegar hasta aquí. Y a mis amigos que me alentaron con fuerza.

A ti, Giovanna, gracias por creer en mí y por inspirarme a reencontrar la fe en mí mismo en este tiempo desde que te conozco y en este tramo final de la tesis. Siempre te estaré agradecido.

Resumen

La presente investigación analiza cómo la titulación de tierras campesinas puede convertirse en una herramienta para prevenir conflictos sociales en contextos rurales del Perú. El objetivo general del estudio es demostrar que la incorporación de la titulación formal como componente estratégico de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales contribuye a garantizar legitimidad, seguridad jurídica, fortalecer la gobernanza territorial y reducir la conflictividad social.

El método empleado es cualitativo y participativo. Se utilizaron análisis documental de normas legales, políticas públicas y reportes de instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, se examinó las dinámicas del conflicto territorial entre las comunidades de Huaquirca, Sabaino y Virundo, en Apurímac.

Entre las principales conclusiones, el estudio sostiene que la falta de titulación de tierras constituye un factor estructural en la generación de conflictos comunales, al promover la superposición de derechos, la vulnerabilidad frente a actores externos y la desconfianza hacia el Estado. La investigación destaca la urgencia de una política pública integral, intercultural y participativa que incluya la titulación de tierras como una estrategia de justicia territorial, prevención de conflictos y fortalecimiento de la gobernabilidad en zonas rurales.

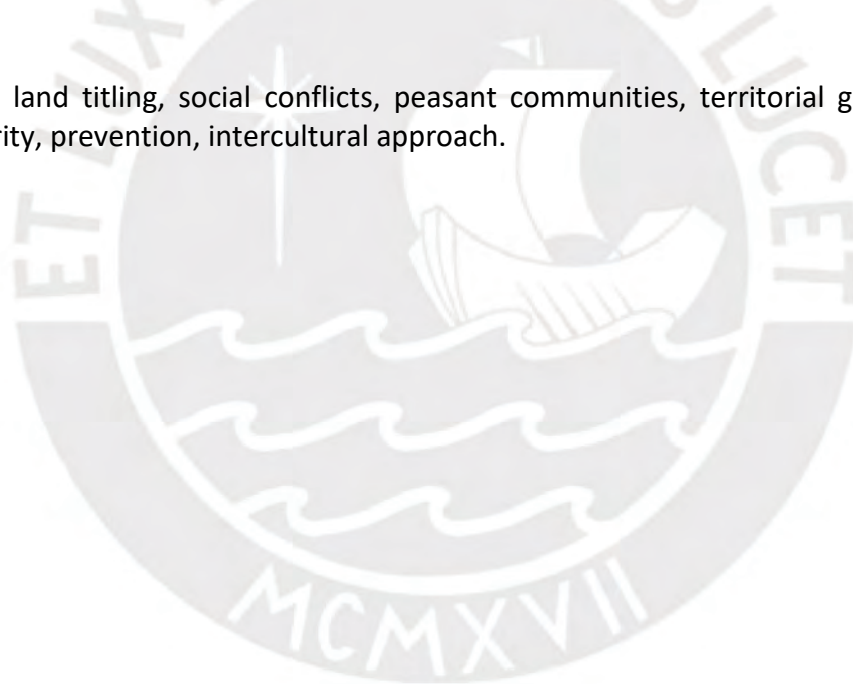
Palabras clave: titulación de tierras, conflictos sociales, comunidades campesinas, gobernanza territorial, seguridad jurídica, prevención, enfoque intercultural.

Abstract

This research examines how the formal titling of peasant community lands can serve as a strategic tool for preventing social conflicts in rural areas of Peru. The main objective is to demonstrate that incorporating land titling as a structural component of the National Policy for the Prevention of Social Conflicts helps ensure legitimacy, legal security, and territorial governance, while reducing social tensions. A qualitative and participatory methodology was used, including document analysis of legal frameworks, public policies, and institutional reports from entities such as the Ombudsman's Office and the Presidency of the Council of Ministers. The territorial conflict involving the communities of Huaquirca, Sabaino, and Virundo in the Apurímac region was also analyzed.

The findings indicate that the absence of land titling is a structural factor in the emergence of communal conflicts, fostering overlapping claims, vulnerability to external actors, and distrust toward the State. The study highlights the need for a comprehensive, intercultural, and participatory public policy that includes land titling as a strategy for territorial justice, conflict prevention, and improved governance in rural areas.

Keywords: land titling, social conflicts, peasant communities, territorial governance, legal security, prevention, intercultural approach.



Índice general

Carátula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Abstract	v
Lista de tablas	vi
Introducción	1
CAPÍTULO I:	
MARCO TEÓRICO	
COMUNIDADES CAMPESINAS Y SU DERECHO A LA TIERRA	4
1.1 Derechos territoriales	7
1.2 Teoría de los conflictos sociales en áreas rurales	9
1.3 Gobernanza territorial y enfoque intercultural en políticas públicas	17
1.4 Teorías explicativas del conflicto territorial rural	22
1.5 Estado del arte y vacío académico	23
1.6 Hipótesis y supuestos teóricos	24
1.6.1 Primera hipótesis	24
1.6.2 Segunda hipótesis	25
1.6.3 Tercera hipótesis	25
1.6.4 Cuarta hipótesis	25
CAPÍTULO II	
ANÁLISIS DEL CONFLICTO TERRITORIAL ENTRE HUAQUIRCA, SABAINO Y VIRUNDO	27
2.1. Descripción del conflicto social y sus actores	27
2.2. Factores que contribuyen a la escalada del conflicto	27
2.3. Impacto del conflicto en la comunidad y en el desarrollo territorial	29

CAPÍTULO III

LA TITULACIÓN DE TIERRAS CAMPESINAS EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES 31

3.1. Proceso de titulación y su relación con la prevención de conflictos	31
3.2. Estadísticas y brechas en la titulación de tierras campesinas	34
3.3. Impacto de la falta de titulación en la conflictividad social	36
3.4 Justificación para el desarrollo e implementación de una política nacional	39
3.5 Componentes de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales	44
3.6 Integración de la titulación de tierras dentro de la Política Nacional	48
3.7 Lecciones del Caso Huaquirca, Sabaino y Virundo para el Diseño de Políticas Públicas	49

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA APOYAR LA TITULACIÓN DE TIERRAS CON ENFOQUE DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS 52

4.1. Análisis de los instrumentos normativos actuales	52
4.1.1 Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N°24656)	52
4.1.2 Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas	52
4.1.3 Ley de Deslinde y Saneamiento Físico-Legal de la Propiedad Rural	53
4.1.4 Ley N°26505 – Ley de Inversión Privada en Tierras del Estado y Comunidades Campesinas y Nativas	53
4.1.5 Ley de Consulta Previa (Ley N°29785)	53
4.1.6 Decreto Supremo N°005-2007-VIVIENDA	53
4.2. Desarrollo de normativas específicas para la prevención de conflictos sociales	54
4.2.1 Incorporación del enfoque intercultural en el marco normativo	54
4.2.2 Simplificación y descentralización de procedimientos administrativos	54
4.2.3 Creación de mecanismos especializados para la resolución de conflictos	55
4.2.4 Modificación de la Ley de Inversión Privada en Tierras Comunales	55
4.2.5 Fortalecimiento de COFOPRI y las instituciones locales	55
4.2.6 Inclusión de la consulta previa como eje transversal	55
4.2.7 Creación de un Sistema Nacional de Información Georreferenciada	56

4.3. Incorporación del Enfoque Intercultural en los Instrumentos Normativos	56
4.4 Mejoras en la Coordinación Interinstitucional	58
Conclusiones	62
Recomendaciones	66
Referencias bibliográficas	69



ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Comunidades campesinas tituladas

TABLA 2: Comunidades nativas amazónicas tituladas



Introducción

El vínculo entre la propiedad de la tierra y la cohesión social es fundamental para las comunidades campesinas en el Perú, donde la tierra no solo es un recurso económico, sino también un símbolo de identidad cultural, cohesión social y soberanía alimentaria. Sin embargo, la falta de titulación formal sigue siendo un problema crítico que limita el desarrollo integral de estas comunidades y perpetúa desigualdades estructurales.

Este estudio aborda la importancia de incorporar la titulación de tierras como un eje estratégico dentro de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, con énfasis en el enfoque integral y participativo necesario para garantizar resultados sostenibles y legítimos.

A través del análisis del caso Huaquirca -Sabaino-Virundo, este trabajo busca evidenciar cómo la inseguridad jurídica y la ausencia de mecanismos de titulación adecuados generan conflictos recurrentes que afectan el desarrollo de las comunidades y debilitan la gobernanza territorial. El estudio plantea la necesidad de políticas públicas inclusivas y efectivas que prioricen la formalización territorial como herramienta para promover la paz social y fortalecer los derechos colectivos de las comunidades campesinas.

Las comunidades campesinas representan un sector importante para la cultura y economía del Perú, pero enfrentan grandes desafíos relacionados con la tenencia de tierras. Según la Ley de Comunidades Campesinas, estas tierras son imprescriptibles, inalienables e inembargables, garantizando su uso colectivo. No obstante, la falta de titulación formal ha debilitado esta protección, exponiendo a las comunidades a despojos, invasiones y conflictos con actores externos, como empresas mineras y forestales.

Diversas entidades públicas, como COFOPRI y las Direcciones Regionales de Agricultura, han intentado avanzar en los procesos de titulación, pero la descoordinación interinstitucional y la ausencia de un catastro rural actualizado han frenado los avances. Según la Defensoría del Pueblo, más del 60% de las comunidades reconocidas aún no cuentan con títulos, una situación que perpetúa la inseguridad jurídica y limita el acceso de las comunidades a derechos básicos y recursos para su desarrollo. Además, la falta de consulta previa y de enfoque intercultural en los procesos administrativos ha generado desconfianza hacia las instituciones estatales.

En términos económicos, la falta de titulación impacta la capacidad de las comunidades para acceder a financiamiento y programas de desarrollo, lo que refuerza su marginación en el contexto nacional. La falta de un marco institucional adecuado no solo obstaculiza el progreso de las comunidades campesinas, sino que también debilita la gobernabilidad y fractura el tejido social en las áreas rurales del país.

El desarrollo de una **Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales** se presenta como una estrategia fundamental para abordar las tensiones en zonas rurales, donde la falta de titulación de tierras es un factor clave en la generación de conflictos. Esta política, concebida bajo un enfoque integral y participativo, buscaría articular acciones

entre el Estado, las comunidades campesinas y otros actores clave para prevenir y gestionar conflictos desde sus raíces estructurales.

El enfoque participativo de esta política reconoce la importancia de incluir a las comunidades campesinas en la toma de decisiones que afectan sus territorios. Asimismo, busca fortalecer las capacidades de las instituciones estatales para intervenir de manera oportuna y efectiva en la resolución de disputas. La inclusión de la titulación de tierras como eje prioritario no solo promueve la seguridad jurídica, sino que también fomenta la legitimidad del Estado y la confianza entre los actores involucrados.

Además, esta política enfatiza la necesidad de respetar los derechos consuetudinarios y las prácticas culturales de las comunidades, asegurando que las intervenciones estatales sean culturalmente pertinentes y sostenibles. En un contexto donde los conflictos sociales pueden escalar rápidamente hacia la violencia, esta política ofrece un marco para construir relaciones más equitativas y colaborativas entre el Estado y las comunidades rurales.

El conflicto territorial entre Huaquirca, Sabaino y Virundo, ubicado en la región de Apurímac, ejemplifica las dinámicas complejas y multifactoriales que caracterizan los conflictos sociales en el Perú rural. Este caso ilustra cómo la ausencia de titulación y delimitación territorial fomenta tensiones entre comunidades, exagera desigualdades históricas y genera percepciones de abandono por parte del Estado.

Desde la década de 1960, estas comunidades han enfrentado disputas territoriales que han escalado a enfrentamientos violentos en varias ocasiones. La llegada de intereses externos, como concesiones mineras y proyectos de infraestructura, ha complicado aún más la situación, generando conflictos entre los comuneros y con actores privados. La falta de una política clara de saneamiento territorial ha permitido que las tensiones se mantengan latentes, afectando tanto el desarrollo local como la cohesión social.

El caso Huaquirca-Sabaino-Virundo es representativo porque pone de relieve la necesidad de un enfoque integral que combine la formalización territorial con mecanismos efectivos de diálogo y negociación. Además, subraya la importancia de abordar las causas estructurales del conflicto, como la superposición de derechos y la falta de consulta previa, para construir una paz duradera en las comunidades rurales.

El propósito central de esta investigación es examinar de qué manera la titulación de tierras comunales puede constituirse en un instrumento fundamental para prevenir conflictos sociales en zonas rurales. Los objetivos específicos incluyen:

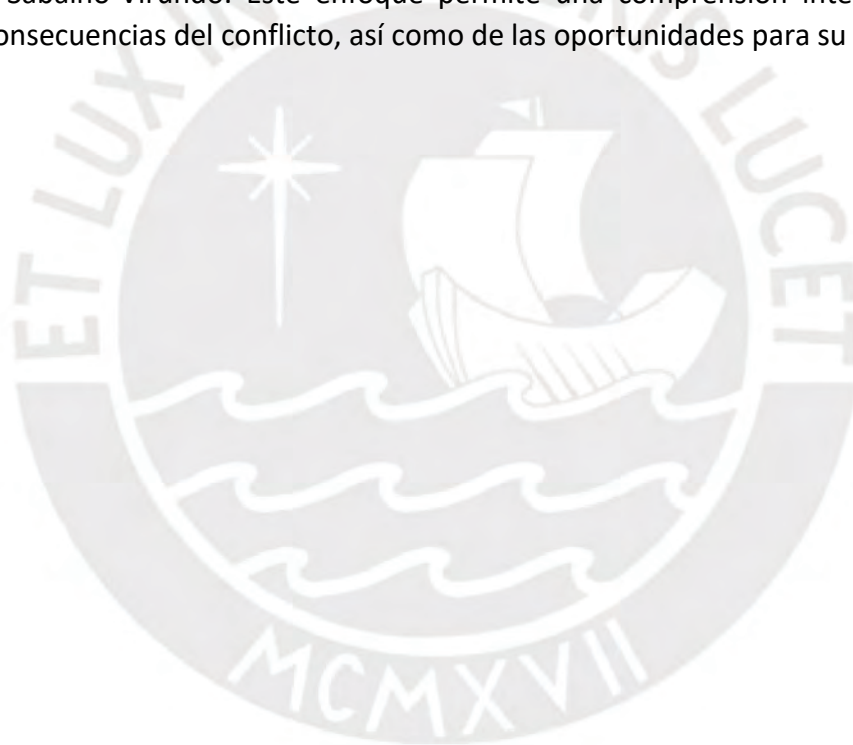
Identificar los factores estructurales que contribuyen a la conflictividad social en comunidades campesinas.

Analizar el impacto de la falta de titulación en la gobernanza territorial y el desarrollo comunitario.

Proponer recomendaciones para la implementación de políticas públicas inclusivas y efectivas en el ámbito de la titulación territorial.

Para lograr este propósito, se identificarían inicialmente los factores estructurales que provocan o incrementan la conflictividad social en las comunidades campesinas, para luego analizar cómo la ausencia de titulación influye directamente sobre la gobernanza territorial y limita el desarrollo comunitario. Finalmente, a partir de estos hallazgos, se propondrán recomendaciones orientadas a implementar políticas públicas inclusivas y eficaces que integren la titulación territorial como una estrategia prioritaria, asegurando así un enfoque integral y participativo que contribuya a la prevención sostenible de conflictos.

La metodología utilizada combina un enfoque cualitativo y participativo. Se incorporaron las percepciones de líderes comunales, representantes estatales y especialistas en procesos de titulación de tierras, complementadas con una revisión de normas legales, políticas públicas y documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo. Asimismo, el análisis incluyó el uso de mapas de conflicto para comprender las dinámicas relacionales entre los actores involucrados en el caso del conflicto en Huaquirca-Sabaino-Virundo. Este enfoque permite una comprensión integral de las causas y consecuencias del conflicto, así como de las oportunidades para su resolución.



Capítulo 1

Marco Teórico:

Comunidades campesinas y su derecho a la tierra

En el contexto peruano, los territorios comunales representan para las comunidades campesinas un vínculo de larga data cargado de significado histórico y simbólico. En las últimas décadas, esta relación ha sido atravesada por una dinámica reivindicativa, en la cual las demandas territoriales han ocupado un lugar central frente al Estado. Las tensiones generadas por la falta de un proceso adecuado de titulación han influido directamente en la configuración de conflictos sociales en zonas rurales, cuyas características no pueden comprenderse sin considerar el componente territorial y, especialmente, la seguridad jurídica sobre la tierra.

El marco constitucional peruano, a través de los artículos 88° y 89°, junto con la Ley General de Comunidades Campesinas, consagra el derecho de propiedad comunal y establece que estas tierras son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

No obstante, esta protección formal contrasta con la ineficiencia institucional para garantizar el ejercicio efectivo de dichos derechos. La ausencia de títulos formales, la superposición de competencias y la falta de articulación entre entidades como COFOPRI, los gobiernos regionales y los registros públicos dificultan la resolución de conflictos y perpetúan un escenario de vulnerabilidad jurídica para las comunidades.

Según Burneo (1994), la existencia de las comunidades campesinas está estrechamente ligada a la posesión de un territorio común, cuya propiedad representa no solo un derecho legal, sino también una expresión histórica de lucha y pertenencia. Esta relación, desarrollada en el contexto andino, es reconocida por el Estado a través de mecanismos de titulación (p. 5).

Ante la situación previamente expuesta, la normativa peruana respondió con la promulgación de la Ley General de Comunidades Campesinas, cuyo Artículo 7 regula aspectos clave sobre las tierras comunales. Por ejemplo, se declara que las tierras de las comunidades campesinas son inembargables, imprescriptibles e inalienables, y que, de manera excepcional, pueden ser vendidas. Al respecto, el primer artículo señala:

Declárese de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas (1987).

Asimismo, junto con la legislación local y como una medida para fortalecer y garantizar la propiedad de las tierras a las poblaciones que las poseen, nuestro país ha suscrito tratados con instancias internacionales. Un ejemplo destacado es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la Parte II, Artículo 13, Capítulo 1, se establece lo siguiente:

(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación (Convenio 169 1995).

En el marco del Convenio 169 de la OIT, la titulación de tierras campesinas no puede entenderse únicamente como un trámite administrativo de regularización jurídica. Este instrumento internacional subraya que la relación de los pueblos indígenas y tribales con sus territorios no se agota en su dimensión legal, sino que incorpora valores espirituales, históricos y culturales profundamente arraigados. En este sentido, la ausencia de un proceso adecuado de titulación no solo genera incertidumbre legal, sino también una negación del reconocimiento integral de estas relaciones territoriales, afectando la legitimidad del Estado frente a las comunidades.

Al referirse a la “importancia especial” del territorio para los pueblos originarios, la OIT reconoce que este vínculo está cargado de significados subjetivos, que abarcan no solo el uso productivo de la tierra, sino también su valor simbólico y social. Estas dimensiones, frecuentemente invisibilizadas en los marcos normativos convencionales, son clave para entender por qué la titulación no puede ser abordada como una política neutral. La omisión de estos aspectos en los procesos estatales contribuye a profundizar el conflicto social, al invalidar visiones consuetudinarias del territorio.

Asimismo, organismos como la FAO han advertido que la diversidad en los sistemas de tenencia —privada, comunal, de libre acceso y estatal— debe ser considerada al diseñar políticas de formalización. En el caso de las tierras comunales, el derecho colectivo se expresa en formas de uso compartido que reflejan estructuras sociales particulares. Por ello, la ausencia de una titulación sensible a estas dinámicas culturales puede agudizar las tensiones territoriales, al imponer modelos ajenos a las lógicas comunitarias. Integrar estas dimensiones al análisis del conflicto permite comprender que la titulación, lejos de ser un proceso técnico aislado, es una herramienta estructural de prevención y transformación social. Respecto a las tierras comunales, señala:

“Puede existir un derecho colectivo en la comunidad en que cada miembro tiene derecho a utilizar independientemente las propiedades de la comunidad. Por ejemplo, los miembros de ésta pueden tener derecho a llevar su ganado a un pastizal común” (2003: 10).

A partir de este análisis, se reafirma que la tenencia comunal de la tierra en el Perú responde a dinámicas colectivas y culturales que permiten a los miembros de las comunidades campesinas ejercer un uso diferenciado del territorio según sus necesidades. Este derecho colectivo, lejos de anular las aspiraciones individuales, se articula con ellas en función del interés común. Sin embargo, esta flexibilidad comunitaria solo puede sostenerse y protegerse si está acompañada de un marco de seguridad jurídica efectiva, que garantice a las comunidades su derecho al territorio tanto frente al Estado como frente a actores externos.

En este sentido, la ausencia de un proceso adecuado de titulación debilita estructuralmente dicha seguridad jurídica, convirtiéndose en un factor que no solo obstaculiza el desarrollo comunitario, sino que también alimenta dinámicas conflictivas. La incertidumbre sobre los límites, la legitimidad de la posesión o el reconocimiento formal por parte del Estado agrava las tensiones internas y externas en contextos donde ya existen presiones territoriales. Esta problemática se intensifica en zonas rurales con creciente presión demográfica o extractiva, como lo advierte Del Castillo (2004), generando escenarios propicios para el escalamiento de conflictos sociales.

Frente a ello, el Estado peruano, como garante de derechos y firmante de tratados internacionales, tiene la obligación de no postergar más la implementación de un sistema nacional de titulación que sea eficiente, intercultural y articulado intersectorialmente. Este esfuerzo no puede limitarse a una tarea burocrática: el otorgamiento de títulos de propiedad debe entenderse como una estrategia importante para la prevención y resolución estructural de conflictos sociales en zonas rurales, permitiendo dotar de legitimidad estatal las formas de organización y uso del territorio que las comunidades campesinas han desarrollado históricamente.

Al respecto, la organización Allpa proporciona un dato reciente sobre el estado actual del proceso de titulación de tierras:

La falta de coherencia entre las cifras respecto de las comunidades campesinas que manejan las distintas entidades públicas (PETT –ahora COFOPRI-, las Direcciones Regionales de Agricultura, los Registros Públicos) respecto del número de comunidades reconocidas, tituladas y registradas es expresión del poco interés del Estado por la situación de estas organizaciones. Pero es urgente que esta labor sea confiada a una sola entidad, que centralice dicha información (Allpa 2002: 80).

Uno de los indicios más claros de que la falta de titulación adecuada influye en los conflictos sociales del ámbito rural es la carencia de coordinación entre instituciones para mantener información fiable sobre las comunidades campesinas. Allpa advierte que la inconsistencia entre los datos de COFOPRI, las Direcciones Regionales de Agricultura y los Registros Públicos sobre las comunidades reconocidas y tituladas no solo evidencia un problema administrativo, sino que también pone de manifiesto la limitada prioridad que el Estado asigna a esta problemática de fondo. Esta dispersión institucional impide contar con una base confiable para diseñar políticas de prevención de conflictos que partan de un conocimiento real del territorio y sus actores.

Desde esta perspectiva, la ausencia de una instancia única que concentre, actualice y analice de manera integral la información sobre la titulación territorial constituye una limitación crítica. No se trata solo de eficiencia administrativa, sino de una debilidad estructural que alimenta la incertidumbre legal, fragmenta la respuesta estatal y obstaculiza la capacidad de anticipar conflictos en este ámbito. La implementación de un sistema unificado no puede desvincularse del reconocimiento político y cultural de las comunidades campesinas como actores legítimos en la gestión de su territorio.

Por otro lado, se ha extendido una narrativa en torno a la supuesta urgencia de formalizar las tierras consideradas “ociosas”, con el fin de incorporarlas al circuito del capital privado. Si bien el aprovechamiento productivo del territorio puede ser legítimo, ello solo es viable si se reconoce y respeta la organización comunal, las prácticas culturales y las necesidades propias de las comunidades. Omitir estas consideraciones puede no solo desatar conflictos sociales, sino profundizar la exclusión histórica.

Por esta razón, integrar una perspectiva territorial e intercultural en los procesos de titulación resulta fundamental para asegurar que dicha práctica no agrave los conflictos existentes, sino que se constituya como un mecanismo eficaz para su prevención y solución en contextos rurales.

1.1 Derechos territoriales

Uno de los principales obstáculos para comprender y atender adecuadamente los conflictos sociales en el ámbito rural es la falta de información clara y coherente sobre el proceso de titulación de tierras campesinas. Este vacío de datos, frecuentemente presente incluso en los propios organismos estatales encargados del tema, afecta la calidad del diagnóstico y, por ende, la pertinencia de las decisiones en materia de políticas públicas, económicas y sociales.

Cuando el Estado diseña intervenciones sobre la base de una comprensión limitada de la realidad comunal, reproduce dinámicas de exclusión y refuerza la distancia institucional con los actores sociales involucrados (Eguren, 2009).

En este contexto, cabe recordar que:

“(…) una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004: 8).

La desconexión institucional adquiere una dimensión más compleja cuando se considera que la tierra, en el contexto comunal andino, representa un bien colectivo de gran valor simbólico. Conforme a lo dispuesto por la Ley de Comunidades Campesinas, el acceso a la tierra está supeditado a acuerdos colectivos tomados en asamblea, ya que la propiedad individual no forma parte de su régimen jurídico (Zegarra, 1999).

Así, la tenencia no solo cumple una función económica, sino que estructura las relaciones de poder, pertenencia y autonomía dentro del territorio. Autores como Alejandro Diez (2003) advierten que, si bien existe una “ficción de igualdad” en la distribución de tierras, en la práctica las tensiones entre lo colectivo y lo individual persisten y se complejizan en contextos de presión externa. En ausencia de un proceso de titulación formal que reconozca esta complejidad, los conflictos territoriales tienden a agudizarse.

Asimismo, conviene subrayar que la información existente sobre el ámbito agrario en el país no siempre es completa ni actualizada, como los del último Censo Agrario de 1994 (III CENAGRO), no reflejan la realidad actual. Según el censo poblacional del INEI de

2007, 6'601,869 personas viven en zonas rurales, lo que representa el 24.1% de la población peruana. Es relevante destacar que el espacio rural peruano alberga, en gran medida, a las poblaciones indígenas. Estas, para una mejor organización y legislación, se encuentran agrupadas en comunidades campesinas andinas, comunidades nativas amazónicas y comunidades costeñas.

La significativa cantidad de personas que habitan en espacios rurales genera una evidente demanda hacia el Estado. Como respuesta inmediata, se hace necesario abordar temas como la titulación de tierras y la regulación de su tenencia. Esto está en línea con lo señalado por la FAO:

Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (2003: 9).

Ignorar esa institucionalidad, o no traducirla en mecanismos efectivos de protección legal, expone a las comunidades a conflictos, especialmente cuando sus derechos consuetudinarios colisionan con normas externas o con intereses privados.

La posesión de la tierra es el producto de un proceso complejo en el que intervienen múltiples factores que, al interactuar, configuran la forma en que se ejerce la tenencia. Como señala Burneo: *“Pero esto no es sólo un simple poseer la tierra, sino debe tener en cuenta que en ella existen y conviven fenómenos cargados de factores culturales, legales, antropológicos, tradicionales, consuetudinarios”* (Burneo, 2007: 164).

La tenencia de la tierra es una institución, ya que ha sido estructurada para fortalecerse en relación con quienes la poseen. Asimismo, esta posesión implica el reconocimiento de derechos y deberes a los poseedores por parte del Estado.

En síntesis, la regularización de las tierras permite garantizar el acceso a derechos y deberes que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado, reivindicando al poseedor como un ciudadano pleno, habilitado para ejercer las facultades que lo reconocen como tal. No hacerlo genera múltiples problemas, como la exclusión social, la percepción de un Estado ausente, una ciudadanía de baja intensidad y, en términos económicos, poblaciones excluidas del acceso al mercado.

En este contexto, ignorar que *“la tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento”* (FAO, 2003) puede llevar a conflictos con derechos consuetudinarios y, en algunos casos, a situaciones de inequidad como el despojo. La falta de claridad en los derechos y límites

territoriales genera afectaciones que contravienen el propósito del Estado: evitar la vulneración de los derechos de sus ciudadanos.

La protección de las tierras comunales no se limita al marco normativo del Estado peruano; también abarca el derecho internacional. Desde esta perspectiva, los poseedores de tierras campesinas son reconocidos como sujetos vulnerables, potenciales víctimas de despojo. Para fortalecer su normativa interna, el Estado peruano firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El Convenio 169 se configura como un instrumento jurídico de referencia global, al establecer principios mínimos que los Estados están obligados a respetar para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Su aplicación busca asegurar la protección de sus culturas, territorios e identidades dentro de los marcos legales nacionales (Convenio 169, 1989, p. 7).

En este contexto, el Convenio reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad de sus territorios, a la igualdad ante la ley, a la libertad, y a ser consultados en los proyectos que puedan impactarlos (1989). Como Estado parte, el Perú está jurídicamente comprometido a aplicar estas disposiciones en las comunidades campesinas.

En el tema específico de la posesión de tierras, el Convenio 169 señala que:

“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (1989: 7).

1.2 Teoría de los conflictos sociales en áreas rurales

Tal como se ha desarrollado, los conflictos sociales en contextos rurales no son eventos aislados, sino expresiones estructurales que evidencian distorsiones profundas en la relación entre el Estado y las comunidades campesinas. Entre los factores que agravan estas distorsiones, la ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras ocupa un lugar central, al generar incertidumbre jurídica, vulnerabilidad frente a actores externos y disputas no resueltas por la vía institucional.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha reconocido que muchos de estos conflictos involucran vulneraciones a derechos fundamentales vinculados al territorio, y que, por tanto, requieren una atención sostenida desde el Estado. Su intervención no solo responde a la necesidad de prevenir hechos de violencia, sino a la urgencia de atender una realidad compleja donde el componente territorial, y en particular la falta de seguridad jurídica sobre la tierra, actúa como detonante o como obstáculo para la resolución. Al respecto, la institución justifica su rol con el siguiente argumento:

“El conflicto social es una realidad compuesta de elementos económicos, políticos, culturales, así como de un conjunto de percepciones diversas, intereses en

contradicción, necesidades insatisfechas, subjetividades, contextos singulares, identidades étnicas diversas, etc. Asimismo, se trata de una realidad que puede desviarse hacia la violencia y en la que, muchas veces, la tarea de bajar la tensión, crear confianza y abrir un espacio de diálogo colaborativo es más demandante que un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Así pues, en lo referente a los conflictos sociales, la institución se encuentra ante una situación de naturaleza distinta que exige una respuesta institucional igualmente distinta al rol habitual de la Defensoría del Pueblo” (Defensoría del Pueblo, 2012: 14).

En consecuencia, entender la conflictividad social en el área rural exige incorporar el análisis del proceso de titulación como eje articulador de múltiples dimensiones del conflicto: jurídica, política, cultural y económica. Si no se integra este componente en las estrategias de prevención y resolución, se limita la capacidad del Estado para responder con legitimidad y eficacia, y se perpetúa una conflictividad que podría haberse evitado mediante el reconocimiento formal de los derechos colectivos sobre el territorio.

Es importante señalar que la Defensoría del Pueblo interviene en conflictos sociales en virtud de su mandato de promover la gobernabilidad democrática y facilitar una interacción equilibrada entre los ciudadanos y el Estado. Así:

“En los conflictos sociales, la violencia desincentiva el afianzamiento de una cultura de diálogo y paz. Por ser un proyecto pedagógico, la democracia se sustenta en la conciencia de la gente. Es a este nivel que se compite con la presunta eficacia de la violencia como medio para lograr los objetivos de una demanda. En razón de ello, el diálogo necesita ser un mecanismo práctico, útil, exitoso y demostrar que, aunque tome tiempo, puede resolver problemas sin dejar muertos y heridos en el camino, y allí radica su superioridad moral” (Defensoría del Pueblo, 2012: 14).

Según el enfoque adoptado por la Defensoría del Pueblo, el conflicto social constituye un proceso complejo originado por las discrepancias que se presentan entre diversos sectores, incluidos el Estado, la sociedad civil y las empresas, respecto a sus intereses, aspiraciones y valores. Estas tensiones, cuando no son abordadas adecuadamente, tienden a escalar en escenarios de violencia que no solo afectan la convivencia social, sino que impiden el tratamiento de los problemas estructurales que los originan.

En este marco, la ausencia de procesos adecuados de titulación de tierras comunales se configura como una de las condiciones que intensifican las contradicciones territoriales, especialmente en áreas rurales. La falta de claridad sobre la propiedad, la superposición de derechos y la debilidad institucional para garantizar seguridad jurídica contribuyen a que las diferencias entre actores no se canalicen por vías institucionales, sino que escalen hacia enfrentamientos.

Un ejemplo paradigmático de esta dinámica fue lo ocurrido en el contexto de la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos. El 19 de diciembre de 2007, mediante la Ley N.º 29157, el Congreso delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo, entre ellas, la de modificar normativas relacionadas con el acceso y la gestión de tierras. Esta decisión generó una fuerte oposición por parte de

comunidades amazónicas que no fueron consultadas, a pesar de los compromisos del Estado bajo el Convenio 169 de la OIT.

La ausencia de titulación y la falta de reconocimiento efectivo de los derechos colectivos territoriales impidieron construir canales de diálogo y legitimidad, conduciendo a un conflicto que escaló hasta el enfrentamiento violento en Bagua en 2009. Este caso demuestra que, sin procesos efectivos de titulación que garanticen seguridad jurídica y reconocimiento cultural, los conflictos sociales rurales se tornan más difíciles de prevenir y resolver.

Según el Informe en Minoría del Congreso:

“En su Art. 3° se dispuso que la Ley entrara en vigencia el 1° de enero del 2008. Conforme señalaba textualmente en el título de dicha ley, se ‘delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento’” (2010: 16-17).

El Decreto Legislativo N° 1064, emitido bajo estas facultades, fue ampliamente criticado porque vulneraba los derechos colectivos de las comunidades indígenas, contraviniendo artículos del Convenio 169 de la OIT y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esto generó un fuerte rechazo de las comunidades amazónicas, quienes se declararon en huelga y bloquearon la carretera Fernando Belaunde Terry en la denominada "Curva del Diablo".

El conflicto escaló el 5 de junio de 2009, en lo que se conoció como el “Baguazo”. Según el primer informe de la Defensoría del Pueblo, emitido el 10 de junio, los hechos dejaron un saldo de 33 muertos (23 policías, 5 civiles indígenas y 5 civiles no indígenas), 200 heridos (82 de ellos por impacto de bala) y un desaparecido, un Mayor PNP.

Este evento demostró cómo una política pública mal diseñada, que no consideró las lógicas culturales locales, desencadenó hechos de violencia evitables. Aunque no se puede afirmar que hubo mala intención por parte del Estado, el conflicto reflejó un fuerte rechazo hacia la autoridad gubernamental y evidenció tensiones entre una población con características culturales particulares y un Estado que buscaba implementar medidas económicas sin adecuarlas al contexto local.

Citando a Vinayamata, *“Los conflictos pueden resultar útiles para mejorar, restaurar, corregir, innovar o aprender”* (2007: 40). Desde esta perspectiva, los conflictos sociales no deben ser vistos únicamente como eventos negativos, sino como oportunidades para introducir mejoras significativas. En el caso del Baguazo, una atención oportuna al conflicto, utilizando un enfoque intercultural para escuchar las demandas de las comunidades amazónicas, habría transformado la situación en una oportunidad de reivindicación para estas poblaciones, evitando la violencia y sus trágicas consecuencias.

El desafío radica en cambiar las reacciones del Estado hacia estas comunidades. Como señala Vinayamata: *“A veces los que detentan el poder predicán la paz como sistema para mantener el privilegio”* (2007: 40).

Esto revela una equivocada percepción de que la paz social debe excluir la conflictividad. Sin embargo, los conflictos sociales, cuando se gestionan estratégicamente, pueden propiciar transformaciones estructurales en un país, dependiendo de la flexibilidad del sistema para adaptarse y responder a estas demandas.

En relación con los casos que involucran a comunidades campesinas, la Defensoría del Pueblo ha clasificado este tipo de situaciones bajo la siguiente definición:

Conflicto Comunal: su dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades” (2008).

Aunque, según el Reporte Mensual de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, los conflictos comunales aparecen con menor frecuencia que otros tipos, como los socioambientales, su relevancia radica en que expresan tensiones profundamente arraigadas en los espacios rurales, donde la tierra no solo representa un recurso económico, sino también un componente identitario, cultural y político. Estos conflictos suelen emerger en escenarios donde la ausencia de titulación territorial impide delimitar con claridad los derechos de propiedad, dificultando así la gestión pacífica de disputas sobre territorio y recursos.

A diferencia de otros conflictos sociales registrados por la Defensoría, los comunales revelan problemáticas particulares: entre ellas, el desconocimiento por parte del Estado de las estructuras organizativas de las comunidades campesinas, la falta de información básica sobre cuántas comunidades existen realmente o su estatus jurídico, y una débil institucionalidad para procesar sus demandas. La ausencia de títulos formales de propiedad profundiza la desconexión entre las comunidades campesinas y el Estado, incrementando su exposición frente a actores externos y limitando significativamente sus posibilidades de negociación o defensa ante conflictos territoriales.

Este panorama evidencia no solo la ausencia de una política pública de titulación integral y sostenida, sino también la escasa aplicación de un enfoque intercultural que respete las particularidades socio territoriales de estas comunidades. La falta de titulación, lejos de ser un problema meramente administrativo, se convierte así en un factor estructural que impide prevenir y resolver los conflictos comunales, al dificultar la legitimidad del Estado como garante de derechos y al profundizar la distancia entre las instituciones públicas y los territorios rurales que deberían atender.

Entre los factores estructurales que explican la conflictividad territorial en comunidades campesinas, destaca de forma central la ausencia de procesos adecuados de titulación y delimitación territorial. Tal como se evidencia en los casos de Huaquirca, Sabaino y Virundo, esta carencia no solo perpetúa la incertidumbre jurídica, sino que también alimenta tensiones sociales arraigadas y desigualdades históricas. La falta de reconocimiento formal de los derechos colectivos sobre la tierra impide a las comunidades ejercer un control efectivo sobre sus territorios, debilitando su capacidad de gestión autónoma y exponiéndolas a intereses externos, como las concesiones mineras, agroindustriales o forestales (PCM, 2024, p. 35).

Como lo advierte Molina, este vacío institucional en la formalización de la propiedad comunal actúa como un factor desencadenante y persistente del conflicto: impide establecer límites claros, promueve la superposición de derechos y obstaculiza mecanismos de resolución pacífica (Molina, 2024, p. 47). En efecto, la coexistencia entre derechos comunales no titulados y derechos otorgados a actores externos genera un escenario de competencia y desconfianza que favorece el escalamiento del conflicto.

Según el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI, la falta de seguridad jurídica, sumada a la superposición de derechos sobre el territorio, constituye un obstáculo central para el diálogo y el establecimiento de consensos duraderos, ya que debilita la confianza entre los actores involucrados (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 18). En este marco, la titulación de tierras no debe entenderse solo como una formalidad legal, sino como una base estructural necesaria para prevenir conflictos y promover una gobernanza territorial inclusiva.

Otro factor estructural que influye en la configuración de los conflictos sociales rurales es la limitada presencia del Estado en zonas campesinas, tanto en infraestructura institucional como en provisión de servicios básicos. Esta ausencia no solo afecta el desarrollo local, sino que refuerza en las comunidades una percepción de abandono histórico y exclusión. Dicha percepción se agrava cuando se superpone con la inexistencia de procesos adecuados de titulación de tierras, lo cual debilita las capacidades de las comunidades para ejercer derechos, participar en decisiones públicas o acceder a mecanismos de protección jurídica (PCM, 2024, p. 48).

En este contexto, la titulación de tierras campesinas no debe considerarse como un instrumento aislado de formalización legal, sino una herramienta estratégica para revertir desigualdades territoriales y fortalecer la gobernanza democrática en zonas rurales. Sin títulos formales, el Estado carece de información precisa y mecanismos eficientes para intervenir con equidad, y las comunidades permanecen vulnerables frente a proyectos externos, a menudo sin consulta ni consentimiento previo.

Por ello, los factores estructurales que alimentan los conflictos en contextos rurales no pueden abordarse sin integrar el componente de la titulación como política de Estado prioritaria. Garantizar el derecho al territorio mediante procesos interculturales de formalización, reducir la superposición de derechos y ampliar la presencia institucional en territorios históricamente marginados son medidas fundamentales para prevenir conflictos, construir legitimidad y avanzar hacia un desarrollo territorial más inclusivo y sostenible.

La persistencia y escalada de la conflictividad social en contextos rurales del Perú, como los casos de Huaquirca, Sabaino y Virundo, no puede entenderse sin considerar la ausencia de mecanismos efectivos de prevención y resolución de conflictos, entre los cuales destaca la titulación de tierras como eje estructurante. La debilidad institucional del Estado para intervenir oportunamente se traduce en una limitada capacidad para implementar estrategias preventivas.

La Defensoría del Pueblo (2018) señala en su Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI que la falta de coordinación entre sectores y la escasez de capacidades técnicas y humanas deterioran la intervención estatal ante conflictos sociales (p. 22). Esta debilidad institucional es especialmente preocupante en contextos donde las comunidades carecen de respaldo jurídico mediante títulos de propiedad.

Además, la inexistencia de espacios sostenibles para el diálogo, como las denominadas “mesas de diálogo” recurrentes, impide construir confianza entre actores y anticipar escenarios de conflicto social. La ausencia de un proceso de titulación adecuado no solo debilita la posición de las comunidades en esos espacios, sino que también deslegitima las dinámicas participativas. Como advierte Molina, el diálogo efectivo requiere continuidad y legitimidad, elementos que difícilmente se consolidan si no existe seguridad jurídica sobre los territorios (p. 65).

En este sentido, fortalecer los mecanismos de prevención de conflictos en zonas rurales requiere abordar de manera prioritaria la titulación de tierras campesinas como prerequisite para la institucionalización del diálogo y la construcción de confianza entre comunidades, Estado y otros actores. Solo a partir de una base jurídica clara y reconocida podrá desarrollarse una gobernanza territorial legítima que transforme los conflictos latentes en oportunidades de solución sostenible y concertada.

Entre los factores que explican la persistencia de conflictos sociales en zonas rurales del Perú, destacan los elementos culturales y normativos, especialmente cuando se vinculan con la ausencia de procesos adecuados de titulación de tierras. Las comunidades campesinas poseen sistemas consuetudinarios de organización y normas tradicionales que estructuran la relación con su territorio. Sin embargo, estos sistemas no son plenamente reconocidos por el Estado ni respetados por actores externos. Esta desconexión se ve agravada cuando los derechos colectivos sobre la tierra carecen de respaldo formal, dificultando que las comunidades hagan valer sus mecanismos internos de control y cohesión. Aunque la Ley N.° 24656 (Art. 7) reconoce la importancia de respetar estos derechos, su aplicación en la práctica sigue siendo limitada, lo que refuerza la percepción de exclusión y vulnerabilidad.

La falta de titulación adecuada no solo debilita la legitimidad del derecho consuetudinario, sino que también impide que las comunidades participen con condiciones equitativas en los procesos estatales de consulta. La consulta previa, prevista como un derecho fundamental en el marco normativo peruano, ha sido implementada de forma deficiente y muchas veces reducida a un trámite formal sin capacidad vinculante. Según la PCM (2024, p. 42), esta práctica genera desconfianza hacia las instituciones públicas y alimenta un sentimiento de instrumentalización por parte del Estado y las empresas. Cuando las comunidades no tienen títulos formales ni se respeta su estructura normativa interna, su participación en estos espacios es simbólica, lo que intensifica la resistencia a los proyectos que afectan sus territorios.

Por tanto, la falta de titulación no solo implica inseguridad jurídica, sino que debilita los sistemas de gobernanza propios de las comunidades, impide el ejercicio efectivo del

derecho a la consulta y profundiza las tensiones estructurales que alimentan los conflictos sociales. Incorporar el reconocimiento de los derechos consuetudinarios en los procesos de titulación y garantizar su compatibilidad con el marco legal estatal constituye un paso esencial hacia la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la legitimidad institucional en el ámbito rural.

En conjunto, los factores estructurales, normativos y culturales previamente analizados evidencian que la ausencia de una política de titulación adecuada no solo perpetúa la conflictividad en zonas rurales, sino que debilita la legitimidad de las instituciones estatales. Cuando el Estado no reconoce formalmente los derechos colectivos de las comunidades campesinas, se consolida una percepción de exclusión que debilita los vínculos entre estas poblaciones y el aparato estatal. Este déficit institucional obstaculiza la formulación de políticas públicas que consideren los saberes comunitarios, debilita la participación activa en los procesos decisionales y compromete la posibilidad de establecer sistemas de prevención de conflictos que perduren en el tiempo.

En este escenario, la titulación formal de tierras campesinas se presenta como un componente indispensable para transformar estas dinámicas. La seguridad jurídica que proporciona el título de propiedad colectivo no solo permite ejercer plenamente los derechos territoriales, sino que también constituye una base sólida para el diálogo intercultural, la gobernanza local y la resolución pacífica de disputas. Tal como establece la *Ley General de Comunidades Campesinas* (Art. 7), estas tierras poseen un estatus especial: son inembargables, inalienables e imprescriptibles. Sin embargo, en ausencia de un título formal, dichos principios resultan difíciles de hacer valer frente a intereses externos o frente al propio aparato estatal.

Para la Defensoría del Pueblo (2018), la ausencia de titulación formal no solo incrementa la inseguridad jurídica de las comunidades campesinas, sino que constituye un elemento estructural que agrava la conflictividad social, facilitando situaciones de despojo territorial y marginalización de instrumentos como la consulta previa (Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPP/PPI).

Así, incorporar efectivamente la titulación dentro de las políticas de prevención de conflictos sociales no es solo una cuestión técnica o legal, sino una estrategia estructural para garantizar justicia territorial, reducir la violencia y promover un desarrollo inclusivo en armonía con la diversidad cultural del país.

Por lo que la titulación formal desarrolla lo siguiente:

-Establece límites claros: Reduce las disputas entre comunidades y con actores externos al definir fronteras de manera precisa y legal.

-Refuerza la legitimidad: Proporciona a las comunidades herramientas legales para defender sus territorios.

La seguridad jurídica, entendida como la garantía del derecho de propiedad, es fundamental para la prevención de conflictos, especialmente en comunidades

campesinas donde la tierra representa no solo un recurso económico, sino también un componente identitario y cultural. En este sentido, la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024 destaca que la ambigüedad en los derechos de propiedad incrementa la incertidumbre, frena el desarrollo y contribuye a la generación de tensiones sociales (Gobierno del Perú, 2024, p. 23).

Así, la seguridad jurídica:

-Protege los derechos colectivos: Garantiza que las decisiones relacionadas con el uso del territorio respeten las costumbres y tradiciones locales, como lo establece la Ley General de Comunidades Campesinas (Art. 4, p. 60).

-Facilita la resolución de conflictos: Un sistema de propiedad formalizado permite a las comunidades acceder a mecanismos legales para resolver disputas, evitando la escalada de tensiones.

Asimismo, la titulación de tierras y la seguridad jurídica no solo previenen conflictos, sino que también crean condiciones favorables para su resolución pacífica. Según el Informe de Adjuntía, las comunidades tituladas tienen mayor capacidad para negociar con el Estado y actores privados, lo que reduce la probabilidad de enfrentamientos violentos (p. 17). Además, un territorio formalizado permite identificar responsabilidades y límites claros, lo que facilita la mediación y el diálogo.

Casos específicos, como los conflictos derivados de proyectos extractivos o de infraestructura, ilustran cómo la falta de titulación exacerba tensiones:

-Las comunidades no tituladas suelen ser ignoradas en procesos de consulta previa, lo que genera desconfianza y resistencia.

-Los conflictos por superposición de derechos territoriales podrían evitarse mediante un catastro actualizado y accesible, según la Guía de Políticas Nacionales (p. 25).

Desde un enfoque orientado a la prevención de conflictos en áreas rurales, asegurar la propiedad comunal y reforzar la seguridad jurídica no debe entenderse únicamente como una acción normativa, sino como una estrategia estructural necesaria para abordar las causas profundas de la conflictividad social.

La ausencia de un proceso adecuado de titulación limita el acceso de las comunidades campesinas a derechos fundamentales y, en consecuencia, intensifica su vulnerabilidad frente a intereses externos, decisiones centralizadas y exclusión institucional.

Uno de los principales beneficios de la formalización territorial es su capacidad para habilitar el acceso de las comunidades a programas de desarrollo y financiamiento. Contar con títulos de propiedad facilita la inclusión de estas comunidades en circuitos económicos formales, permitiéndoles acceder a créditos, implementar proyectos sostenibles y dinamizar sus economías locales. Esta inserción no solo tiene implicancias económicas, sino que también fortalece los lazos comunitarios y contribuye a una mayor cohesión social, lo que reduce la predisposición al conflicto.

Asimismo, contar con un proceso de titulación y garantías de seguridad jurídica fortalece la capacidad de las comunidades campesinas para ejercer el control sobre sus territorios. Esto se refleja en una mayor autonomía para definir cómo gestionar sus recursos, establecer agendas locales y planificar su desarrollo conforme a sus propias necesidades. Cuando estos procesos se llevan a cabo con un enfoque participativo e intercultural, la gobernanza territorial se robustece, lo que a su vez mejora los canales de comunicación entre el Estado y las comunidades. De este modo, la incorporación efectiva de la titulación en las políticas públicas no solo previene conflictos, sino que promueve una gobernabilidad democrática, inclusiva y sostenida en el tiempo.

Finalmente, para maximizar el impacto de la titulación de tierras y la seguridad jurídica en la mitigación de conflictos, se proponen las siguientes medidas:

-Actualización del catastro rural: Garantizar un registro actualizado y accesible que identifique claramente los límites de las comunidades campesinas.

-Capacitación técnica y legal: Proveer a las comunidades herramientas y conocimientos para defender sus derechos territoriales.

-Promoción de políticas interculturales: Reconocer y respetar los usos y costumbres de las comunidades en los procesos de titulación.

-Fortalecimiento institucional: Reforzar las capacidades de organismos encargados de la titulación, como COFOPRI, a fin de asegurar procedimientos ágiles, efectivos y con participación activa de las comunidades.

1.3 Gobernanza territorial y enfoque intercultural en políticas públicas

Para que las políticas públicas sean efectivas en zonas rurales, particularmente en lo relativo a tierras comunales, es necesario que cuenten con legitimidad social y una implementación viable en los territorios. En el caso de la titulación de tierras campesinas, esto requiere que las estrategias trasciendan los marcos legales generales y se ajusten a las condiciones sociales, culturales y territoriales específicas de cada comunidad. Cuando las políticas no consideran esta dimensión territorial y cultural, su ejecución se debilita, alimentando tensiones y afectando la gobernabilidad democrática.

La ausencia de un proceso adecuado de titulación evidencia justamente esta desconexión entre el diseño y la aplicación territorial de las políticas públicas. Al no incorporar las dinámicas internas de las comunidades campesinas —como sus formas de organización, uso comunal de la tierra, o vínculos identitarios con el territorio—, las intervenciones estatales pueden resultar ineficaces o incluso contraproducentes, generando desconfianza y rechazo. Así, la falta de legitimidad en los procesos de titulación y en el reconocimiento de derechos territoriales se convierte en un detonante de conflictos sociales rurales.

Tal como señala Brower (2016), la sociedad civil expresa sus demandas a través de nuevas modalidades de participación, exigiendo políticas que no solo respondan técnicamente a sus problemas, sino que se construyan con su participación. La

governabilidad en los territorios se fortalece cuando el Estado valora y respalda la participación protagónica de las comunidades en la construcción de su futuro. La titulación, cuando es concebida como política pública articuladora entre el derecho, el territorio y la cultura, puede convertirse en un instrumento estratégico para prevenir conflictos y fortalecer la legitimidad del Estado en los territorios rurales.

La gobernanza juega un papel clave en este proceso, ya que ofrece un marco estratégico para atender eficazmente las demandas ciudadanas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la gobernanza como:

“La capacidad de las sociedades para resolver sus asuntos mediante la participación de los gobiernos y agencias públicas, así como de actores del sector privado y de la sociedad civil, a través de arreglos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se ejecutan las acciones públicas” (OCDE, 2005).

El concepto de gobernanza comenzó a cobrar relevancia en la década de 1980, asociado inicialmente a organizaciones económicas internacionales como el Banco Mundial. Según Enrique Conejero Paz:

“La palabra gobernanza (*governance*) irrumpió con significativa presencia en los años ochenta, ligada a organizaciones internacionales vinculadas al desarrollo económico. Desde entonces, su uso se ha extendido a organizaciones internacionales y al ámbito académico. La gobernanza puede entenderse como una nueva forma de gobernar, caracterizada por la ausencia de un timón centralizado” (Conejero Paz, 2005: 20).

A lo largo del tiempo, el concepto de gobernanza ha evolucionado, adquiriendo significados adaptados a los intereses locales y las dinámicas internas de cada contexto. Según María Fernanda Martínez Brouchoud:

“El concepto de gobernanza atiende a varios significados y es objeto de discusión en la ciencia política contemporánea. Su popularización ha contribuido a la confusión teórica reinante, pero también refleja su relevancia en los debates actuales” (Martínez Brouchoud, 2010: 98).

En este marco, la gobernanza se entiende como un arte de manejar sociedades y organizaciones, superando modelos jerárquicos tradicionales. María Victoria Whittingham Munévar destaca:

“La gobernanza se asocia a formas de tomar decisiones que van más allá de los modelos jerárquicos, alineándose con esfuerzos de democratización y descentralización” (Whittingham Munévar, 2010: 219).

En contextos de reivindicación cultural o territorial, la gobernanza se orienta a resolver demandas no atendidas por el poder central, especialmente aquellas de carácter estructural. Como señala Luis F. Aguilar Villanueva:

“La gobernanza surge para registrar las transformaciones sociales derivadas de una creciente diferenciación interna y una mayor interdependencia económica e informativa. Este concepto se distancia de los modos gubernativos arcaicos y apunta

hacia un modelo de dirección social adaptado a las nuevas dinámicas colectivas” (Aguilar Villanueva, 2005: 62).

Es importante reconocer que la gobernanza no es una fórmula mágica para resolver todas las demandas ciudadanas, sino un complemento estratégico de las políticas públicas. Jorge Brower Beltramin afirma:

“La gobernanza se vincula directamente a las políticas públicas que se implementan para organizar las sociedades y satisfacer las demandas de una sociedad civil cada vez más exigente y con expectativas de respuesta más rápida” (Brower, 2016: 160).

La gobernanza territorial cumple un rol fundamental en la atención de temas críticos como la tenencia de tierras, los cuales suelen ser detonantes de disputas sociales. Esto se debe a que la tierra está intrínsecamente vinculada a la seguridad alimentaria y al ecosistema. La FAO señala:

“La gobernanza de la tenencia es crucial para determinar si las personas, comunidades y otros grupos consiguen adquirir derechos y deberes que les permitan utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques. Una gobernanza débil genera conflictos, pobreza e inseguridad alimentaria, mientras que una gobernanza responsable fomenta el desarrollo sostenible y la inversión responsable” (FAO, 2012: 5).

Finalmente, Brower resume la gobernanza como:

“El conjunto de interacciones entre organismos públicos, privados y la sociedad civil orientadas a resolver conflictos y problemas en comunidades concretas. Estas interacciones, condicionadas por contextos históricos e identitarios, generan demandas y soluciones que redefinen la relación entre los poderes públicos y la ciudadanía” (Brower, 2016: 154).

Desde un enfoque preventivo de los conflictos sociales en zonas rurales, la gobernanza territorial adquiere un rol central al facilitar la articulación entre comunidades campesinas, autoridades locales y regionales, y el Estado en mecanismos de decisión compartida sobre el manejo del territorio. Esta articulación es relevante en contextos sin titulación de tierras campesinas ha generado tensiones estructurales. Tal como advierte Molina (p. 23), muchos de estos conflictos surgen de la omisión del Estado en reconocer las particularidades culturales y organizativas de las comunidades indígenas y campesinas al momento de decidir sobre el uso, acceso o distribución de los recursos.

En consecuencia, una estrategia pública de prevención de conflictos requiere integrar una perspectiva intercultural que respete las formas de vida y conocimientos tradicionales. En este sentido, titular tierras no es solo un trámite técnico, sino una medida con impacto político y simbólico, crucial para contener tensiones y propiciar consensos. Como señala Molina (p. 45), cuando el territorio es concebido como un espacio de confluencia de dimensiones económicas, sociales y simbólicas, se requiere de mecanismos de gobernanza capaces de construir consensos y reducir los conflictos derivados de la superposición de derechos y de la falta de reconocimiento de actores clave.

Asimismo, el fortalecimiento de la capacidad institucional local se presenta como un componente indispensable para que la titulación territorial sea efectiva en su rol preventivo. La descentralización no debe reducirse a una transferencia de competencias, sino que debe ir acompañada de una inversión sostenida en capacidades técnicas, recursos humanos y marcos normativos adecuados que permitan a los gobiernos subnacionales gestionar conflictos de manera preventiva. Sin estas condiciones, como subraya Molina (p. 38), los territorios continúan expuestos a fragmentaciones sociales y al incremento de la conflictividad. En este sentido, la titulación, al formar parte de una estrategia de gobernanza territorial más amplia, se posiciona como una herramienta crucial para garantizar cohesión social, legitimidad institucional y desarrollo inclusivo en las regiones rurales del país.

El enfoque intercultural constituye una herramienta esencial para que las políticas públicas, especialmente aquellas vinculadas a la titulación de tierras campesinas, no solo sean técnicamente viables, sino también social y culturalmente legítimas. En contextos rurales donde la conflictividad está estrechamente ligada al territorio, incorporar esta perspectiva permite reconocer las particularidades históricas, culturales y sociales de las comunidades campesinas, facilitando así una relación más equitativa entre el Estado y la ciudadanía. En este marco, la titulación se convierte en una política estratégica no solo por sus efectos legales, sino porque puede consolidar procesos de inclusión y reconocimiento si se implementa con sensibilidad intercultural.

Los conflictos sociales vinculados a la tierra muchas veces expresan las fallas en la interacción entre el Estado y las comunidades, especialmente cuando las políticas públicas se diseñan sin considerar las dinámicas culturales locales. Como advierte Norma Correa Aste, las políticas públicas deben ser culturalmente sensibles para responder adecuadamente a una sociedad diversa y plural (Correa, 2011: 18). En este sentido, la ausencia de un enfoque intercultural en procesos como la titulación de tierras ha generado tensiones evitables. Los procedimientos técnicos de entidades como COFOPRI, al privilegiar criterios formales o “objetivos”, han ignorado frecuentemente las formas propias de organización, uso y significación del territorio que tienen las comunidades, generando resistencias y desconfianza hacia el Estado.

Si bien el artículo 2, inciso 19, de la Constitución Política del Perú reconoce la diversidad étnica y cultural del país, este principio aún no se ha reflejado de manera efectiva en los procedimientos de titulación de tierras. Por ello, la incorporación efectiva de un enfoque intercultural no es un aspecto accesorio, sino central para prevenir y resolver conflictos sociales en contextos rurales. Solo mediante el reconocimiento y respeto de las prácticas culturales locales puede lograrse que los procesos de titulación sean comprendidos, aceptados y apropiados por las comunidades, fortaleciendo así tanto la gobernabilidad democrática como la cohesión social en el ámbito territorial.

Según Molina (2024, p. 60), la aplicación del enfoque intercultural en las políticas públicas vinculadas a la titulación de tierras campesinas exige reconocer las asimetrías históricas que han sostenido desigualdades estructurales y exclusión hacia las comunidades originarias. Estas condiciones, lejos de ser marginales, son causas

profundas de los conflictos sociales rurales, especialmente en contextos donde las decisiones estatales han ignorado las formas locales de organización y apropiación territorial. Por ello, la incorporación de un enfoque intercultural en los procesos de titulación no solo fortalece la legitimidad del Estado, sino que también constituye una estrategia preventiva integral frente a la conflictividad territorial.

Una gobernanza territorial efectiva, que tenga como eje la titulación, debe integrar mecanismos que reconozcan y canalicen las voces comunitarias mediante espacios sostenidos de diálogo intercultural. Estos espacios, como señala Molina (p. 72), deben asegurar condiciones de equidad y respeto, permitiendo a las comunidades expresar sus intereses y preocupaciones sin temor a imposiciones externas. De esta manera, la titulación no se limita a un procedimiento técnico, sino que se convierte en un proceso político y cultural que puede facilitar consensos y anticipar posibles tensiones.

En resumen, el enfoque intercultural no debe ser visto como un elemento adicional, sino como un eje central que transforme la forma en que se diseñan e implementan las políticas de titulación de tierras campesinas. Su adecuada incorporación permite construir relaciones colaborativas entre Estado, comunidades y actores privados, fortaleciendo la cohesión social, previniendo conflictos y promoviendo una gestión territorial equitativa y sostenible en escenarios marcados por la diversidad cultural y la desigualdad histórica.

El enfoque intercultural no solo reconoce la diversidad cultural, sino que representa una herramienta estratégica clave para la prevención y resolución de conflictos sociales rurales vinculados a la tierra. Según Zapata (2013, p. 75), esta perspectiva permite centrar la atención en las relaciones humanas, comprendiendo tanto las complejidades como las tensiones inherentes a la interacción entre diferentes racionalidades culturales, pero también las oportunidades que surgen de un diálogo genuino. En contextos donde las políticas públicas han ignorado estas diferencias, como ocurre frecuentemente en los procesos de titulación de tierras, se generan condiciones propicias para el conflicto.

La experiencia de COFOPRI refleja este problema: si bien reconoce que el vínculo de las comunidades campesinas con la tierra está mediado por su historia, cosmovisión y organización tradicional, estos elementos no han sido plenamente integrados en los procedimientos administrativos de titulación (COFOPRI, 2008, p. 15). Esta omisión técnica y cultural contribuye a la deslegitimación del proceso por parte de las comunidades, alimentando tensiones internas y desconfianza hacia el Estado. Así, la falta de un enfoque intercultural en los procesos de formalización refuerza dinámicas de exclusión y reproduce escenarios de conflicto latente.

Más allá de su valor instrumental, el enfoque intercultural se vincula estrechamente con el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales. Las políticas de titulación de tierras campesinas no pueden reducirse a simples trámites administrativos; deben reconocer a las comunidades como sujetos con dignidad, dotados de derechos colectivos e identidades propias. Como señala Vázquez Aguado (2004, p. 5), el

reconocimiento mutuo entre culturas no solo fortalece la convivencia democrática, sino que también permite construir relaciones equitativas que previenen conflictos estructurales. En este sentido, la titulación interculturalmente sensible se convierte en un acto de justicia territorial y social.

En lo que respecta a las comunidades campesinas, integrar una perspectiva intercultural en las políticas sobre tenencia de tierras supone validar su identidad cultural, reconocer su capacidad de autogobierno y asegurar su participación en los procesos de decisión territorial. Esta participación no debe ser solo formal, sino real y efectiva, respetando sus costumbres, estructuras organizativas y formas tradicionales de gestión territorial. Cuando estos principios no son considerados, como ha sucedido en múltiples procesos de titulación, se generan resistencias comunitarias que influyen directamente en la dinámica de los conflictos sociales rurales, convirtiendo un acto que debería fortalecer la gobernanza en un factor de tensión.

Como señala Correa Aste (2011, p. 19), el enfoque intercultural mejora no solo la pertinencia de las políticas sociales, sino también su calidad, al promover la igualdad de acceso a oportunidades, el reconocimiento de derechos específicos y la mejora de servicios esenciales como educación, salud y nutrición. En el campo de la titulación de tierras, esta perspectiva resulta esencial para combatir prácticas históricas de discriminación estructural que han marginado a las comunidades campesinas y deslegitimado sus formas de relación con el territorio. Sin mecanismos de consulta culturalmente adecuados, los procesos de formalización suelen ser percibidos como imposiciones externas, generando desconfianza hacia el Estado e intensificando las disputas territoriales.

En conclusión, aplicar un enfoque intercultural en los procesos de titulación de tierras comunales no solo fortalece la aceptación y efectividad de las políticas públicas, sino que también actúa como un mecanismo clave para prevenir conflictos sociales. Al incluir a las comunidades en el diseño y ejecución de estas políticas, se fortalece el diálogo y se disminuyen las posibilidades de escalamiento del conflicto. En contextos donde la titulación ha sido abordada sin considerar las lógicas culturales y organizativas propias de estas comunidades, la conflictividad se agudiza. Por ello, la integración efectiva del enfoque intercultural debe concebirse como parte integral de una política de prevención estructural y sostenida.

1.4 Teorías explicativas del conflicto territorial rural

La comprensión de la conflictividad social en torno a la tierra en comunidades campesinas exige incorporar enfoques teóricos que revelen las dimensiones estructurales, institucionales y simbólicas del problema.

El filósofo Axel Honneth, en *La lucha por el reconocimiento*, sostiene que los sujetos sociales reclaman no solo justicia legal, sino también reconocimiento moral y social de sus identidades y trayectorias. En el caso de las comunidades campesinas, la demanda por la titulación de sus tierras constituye una forma de lucha por el respeto a su historia, a sus formas de organización colectiva y a su vínculo espiritual con el territorio. Esta

ausencia de reconocimiento, que Honneth denomina “*desprecio institucionalizado*”, genera condiciones para el conflicto social, ya que niega el valor y la dignidad de estas comunidades dentro del orden estatal dominante (Honneth, 2007, pp. 155–159).

Por otra parte, desde el enfoque institucionalista, Carlos Alza propone entender el conflicto social como una manifestación de las fallas en las políticas públicas y en la capacidad del Estado para canalizar las demandas sociales de manera legítima. Según Alza, la alta incidencia de conflictos rurales en el Perú revela un Estado que puede presentarse como ausente, enemigo o inconexo, dependiendo de si evade decisiones, vulnera derechos o actúa sin coordinación entre sus niveles y sectores (Alza, 2008, pp. 51–53). Esta lógica institucional fragmentada impide una respuesta coherente a la problemática de la tenencia de tierras, alimentando la desconfianza hacia las decisiones estatales y favoreciendo la escalada del conflicto. Así, la falta de una política nacional integral de titulación no solo refleja un vacío normativo, sino una crisis de representación y de gobernabilidad territorial.

Por su parte, Carlos Amat y León introduce una perspectiva complementaria a través de su análisis de los modelos socioculturales que coexisten en el mismo territorio: *el andino, el colonial y el liberal*. Cada modelo expresa una racionalidad distinta sobre el uso y el valor del territorio. Mientras el modelo andino se basa en la reciprocidad, el respeto a los ciclos naturales y una cosmovisión relacional con la tierra, el modelo liberal individualiza la propiedad y prioriza la rentabilidad económica (Amat y León, 2006, pp. 13–15).

La imposición del segundo sobre el primero genera fricciones que no se resuelven solo con formalidades jurídicas, sino que requieren políticas públicas sensibles a la pluralidad cultural del país. De este modo, la titulación debe ser concebida como parte de un proceso más amplio de justicia territorial, que reconozca los saberes, valores y sistemas normativos propios de las comunidades campesinas.

1.5 Estado del arte y vacío académico

Esta investigación sobre la titulación de tierras campesinas como mecanismo preventivo frente a conflictos sociales en comunidades rurales del Perú dialoga con distintas literaturas previa sobre conflictividad social, gobernanza territorial y políticas públicas. Por ejemplo, estudios anteriores, como el *Informe Defensorial N° 156*, ya habían alertado sobre la relación directa entre la conflictividad social y el insuficiente marco institucional para canalizar las demandas ciudadanas en contextos rurales, destacando cómo la violencia en estos conflictos surge frecuentemente de la ineficacia institucional y la desatención a las demandas legítimas de las comunidades (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 2).

Por su parte, el *Informe de Adjuntía N° 002-2018* identifica la falta de titulación como uno de los problemas estructurales más persistentes, subrayando que la inseguridad jurídica sobre las tierras comunales incrementa significativamente la vulnerabilidad frente a intereses externos como concesiones mineras, proyectos de infraestructura o expansión agroindustrial (Defensoría del Pueblo, 2018, pp. 6-8).

La ausencia de un título formal dificulta que las comunidades puedan hacer valer legalmente su posesión ancestral, lo que abre la puerta a la superposición de derechos, desalojos arbitrarios, invasiones o procesos de negociación desigual. Esta situación genera un clima de tensión constante y alimenta la desconfianza hacia el Estado, percibido como un actor que no protege, sino que omite o incluso permite que actores externos vulneren derechos preexistentes.

Asimismo, el enfoque de Raúl Molina sobre desarrollo territorial y minería amplía la discusión académica al analizar cómo la ausencia de una gobernanza territorial adecuada exacerba conflictos sociales en contextos donde operan empresas extractivas, indicando que la superposición de intereses territoriales puede y debe resolverse mediante mecanismos multiactor sostenibles, que consideren el desarrollo integral de los territorios afectados (Molina et al., 2024, pp. 105-109).

Complementariamente, los Lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo en materia de gestión social y diálogo (PCM, 2021) proporcionan criterios para la articulación institucional del Estado en escenarios de conflicto, subrayando la importancia de enfoques como la transformación constructiva del conflicto, que ven estas situaciones como oportunidades de cambio positivo hacia el desarrollo sostenible (PCM, 2021, pp. 3-4).

En este contexto, la presente investigación aporta diferenciándose y complementando estos estudios al centrarse específicamente en cómo la política pública de titulación de tierras campesinas puede funcionar como estrategia preventiva estructural de conflictos.

Mientras que estudios anteriores han explorado principalmente aspectos reactivos de la conflictividad social o se han enfocado en conflictos ya desencadenados, esta investigación pretende llamar la atención identificando la titulación territorial no solo como solución técnica, sino como instrumento clave para una transformación estructural del Estado en sus relaciones con las comunidades campesinas. Se propone así un enfoque integral y anticipatorio, que articula teoría del reconocimiento social, gobernanza territorial y justicia territorial, y promueve el diálogo intercultural y políticas públicas con énfasis en la prevención estructural de conflictos.

1.6 Hipótesis y supuestos teóricos

La presente investigación se sustenta en distintas hipótesis y supuestos teóricos, los cuales orientan el análisis y guían la metodología propuesta. Estas hipótesis están articuladas a partir de la literatura académica previa, informes institucionales y estudios específicos sobre conflictos sociales, titulación de tierras y gobernanza territorial en contextos rurales peruanos.

- 1.6.1 Primera hipótesis

La ausencia o deficiencia en la titulación formal de tierras comunales incrementa significativamente la conflictividad social en contextos rurales, al generar condiciones de incertidumbre jurídica, vulnerabilidad territorial y competencia por recursos escasos.

Esta hipótesis se fundamenta en el informe de la Defensoría del Pueblo, según el cual un número significativo de conflictos sociales en comunidades rurales se relaciona directamente con la falta de claridad en la propiedad y la superposición de derechos sobre territorios comunales (Defensoría del Pueblo, 2018, pp. 6-8).

- 1.6.2 Segunda hipótesis

La seguridad jurídica derivada de la titulación formal de tierras campesinas contribuye directamente a la reducción de conflictos sociales. Este supuesto se apoya en la evidencia empírica proporcionada por Molina et al. (2024), quienes plantean que la clarificación territorial y la certeza jurídica son elementos centrales para construir procesos sostenibles de gobernanza territorial, especialmente en zonas afectadas por actividades extractivas o proyectos de infraestructura. Según Molina, cuando existe claridad en los derechos territoriales, se fortalecen los mecanismos de diálogo y negociación, facilitando una resolución pacífica de tensiones (Molina et al., 2024, pp. 105-109).

- 1.6.3 Tercera hipótesis

Aplicar un enfoque intercultural en las políticas públicas fortalece la gobernanza sobre el territorio y ayuda a evitar conflictos al fomentar el reconocimiento de las prácticas culturales locales y otorgar mayor legitimidad a las intervenciones estatales. Este supuesto está basado en los Lineamientos para la gestión social y el diálogo desarrollados por la PCM, que enfatizan la necesidad de incorporar la interculturalidad como principio rector para abordar conflictos potenciales desde un enfoque preventivo.

Según estos lineamientos, la interculturalidad permite reconocer y respetar las formas particulares en que las comunidades se organizan y entienden su territorio, facilitando así el diálogo entre actores diversos y reduciendo las tensiones estructurales (PCM, 2021, pp. 3-4).

- 1.6.4 Cuarta hipótesis

El conflicto social en torno a la tierra expresa una demanda de reconocimiento por parte de las comunidades campesinas, que va más allá de la simple posesión de bienes materiales o del acceso a derechos formales.

Los conflictos sociales vinculados al territorio son, en gran medida, manifestaciones de una lucha por dignidad, respeto y validación identitaria (Honneth 2007). En el contexto rural peruano, la demanda por titulación de tierras no puede entenderse únicamente como una exigencia de seguridad jurídica, sino como parte de una reivindicación histórica más profunda: el deseo de ser reconocidos como sujetos colectivos de derecho, con cultura propia, historia, autonomía y capacidad de autogobierno.

Desde esta perspectiva, la titulación debe ser concebida como un instrumento político y simbólico de reconocimiento, que solo adquiere pleno sentido si se articula con otras dimensiones de la problemática campesina: el respeto por sus instituciones comunales,

la valoración de sus saberes, su inclusión en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la protección efectiva frente a dinámicas de despojo o invisibilización.

Así, el reconocimiento no se reduce al acto administrativo de registrar una propiedad, sino que requiere políticas públicas que afirmen la existencia y legitimidad de las comunidades campesinas en su integridad, integrando dimensiones jurídicas, culturales, institucionales y éticas. Bajo esta hipótesis, la prevención de conflictos no se logra solo con títulos, sino con procesos que dignifiquen y legitimen el lugar de las comunidades campesinas dentro del proyecto nacional.



Capítulo 2

Análisis del conflicto territorial entre Huaquirca, Sabaino y Virundo

2.1 Descripción del conflicto social y sus actores

El conflicto territorial entre las comunidades campesinas de Huaquirca, Sabaino y Virundo, en las provincias de Antabamba y Grau (Apurímac), es un enfrentamiento que se remonta a los años sesenta, intensificado por la falta de delimitación territorial clara, la sobreposición de intereses económicos y el deterioro de las relaciones comunitarias.

A pesar de la formalización de terrenos en SUNARP en 2006 y las resoluciones judiciales del 2017 y 2018 que favorecieron a Huaquirca (Resoluciones N.º 57 y N.º 58 del Juzgado Mixto de Antabamba), el conflicto persiste debido al cuestionamiento de Sabaino y Virundo. Factores como proyectos de infraestructura, como el riego en Sabaino en 2009, y la llegada de empresas mineras como ANABI S.A.C. en 2011 han exacerbado las tensiones, introduciendo intereses económicos explosivos.

Con más del 70% de la población en pobreza y alta desnutrición crónica, la disputa por el control de recursos clave agrava los desafíos socioeconómicos. Los actores involucrados incluyen comunidades campesinas con reclamos contrapuestos, gobiernos locales con capacidad limitada para mediar, y entidades estatales como FORPRAP y la Defensoría del Pueblo, cuyas intervenciones han sido insuficientes debido a la falta de recursos y un enfoque intercultural.

Otros actores, como empresas mineras y mineros artesanales, han intensificado el conflicto al operar sin enfoques participativos. Este escenario refleja una interacción compleja de intereses económicos, sociales y culturales, donde los intentos estatales de mediación han sido reactivos y no han abordado las causas estructurales de la disputa.

2.2 Factores que contribuyen a la escalada del conflicto

El conflicto territorial entre las comunidades de Huaquirca, Sabaino y Virundo evidencia claramente cómo la ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas determina significativamente las características y dinámicas de los conflictos sociales en zonas rurales. En el contexto analizado, la ausencia de claridad legal respecto a los linderos comunales, sumada a la desatención de los derechos consuetudinarios y de los usos tradicionales del suelo, extendió la situación de inseguridad y profundizó la desconfianza entre las comunidades implicadas.

Aunque los terrenos de Huaquirca y Sabaino fueron formalmente inscritos en la SUNARP en el año 2006, las decisiones judiciales posteriores (2017 y 2018) que dieron la razón a Huaquirca no incorporaron un análisis integral que considerara los factores históricos, sociales y culturales del conflicto. Este vacío institucional refleja la limitada comprensión estatal sobre la complejidad territorial rural, contribuyendo directamente al agravamiento de las tensiones y al escalamiento hacia la violencia, dificultando aún más la resolución pacífica del conflicto.

En consecuencia, este caso pone en relieve la necesidad urgente de incorporar de manera efectiva la titulación y delimitación territorial en las estrategias preventivas y resolutorias de conflictos rurales. Solo garantizando un proceso adecuado y sensible a las realidades comunales, incluyendo una visión intercultural y participativa, se puede avanzar hacia soluciones sostenibles que permitan reducir la conflictividad y construir una convivencia pacífica y estable entre las comunidades campesinas afectadas.

La ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas ha propiciado condiciones estructurales que facilitan la superposición de derechos territoriales con concesiones mineras, lo cual influye significativamente en la dinámica y el escalamiento de conflictos sociales rurales. En casos específicos como el de las comunidades de Huaquirca, Sabaino y Virundo, esta superposición ha transformado lo que inicialmente era un conflicto de naturaleza jurídica en una disputa económica compleja, con elevados niveles de riesgo y tensión social.

La presencia de empresas mineras como ANABI S.A.C., que operan con concesiones otorgadas sobre territorios cuya titularidad es incierta o está en disputa, ha generado entre los comuneros una sensación de despojo y vulneración de sus derechos colectivos. Asimismo, la actividad de la minería artesanal, al desarrollarse en áreas sin delimitación clara ni regulación adecuada, ha profundizado la fragmentación social y promovido el uso de la violencia como forma de defensa territorial frente a actores externos.

La ausencia de coordinación entre organismos públicos, como el Ministerio de Energía y Minas y FORPRAP, ha agravado el conflicto, pues se han otorgado concesiones sin consulta previa ni evaluación del estado de la titulación territorial, lo que ha sumado presencias externas a territorios comunales con tensiones latentes. Así, la incorporación efectiva del tema de titulación y la definición clara de límites comunales resultan elementos centrales no solo para prevenir estas situaciones conflictivas, sino también para facilitar su resolución pacífica y sostenible en el tiempo.

La ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas se ha visto acompañada por la debilidad estructural en los mecanismos de prevención y resolución de conflictos en ámbitos rurales, impidiendo encauzar disputas hacia soluciones sostenibles y pacíficas. En este contexto, las acciones institucionales, caracterizadas principalmente por reuniones reactivas, discontinuas y carentes de seguimiento efectivo, han reforzado la percepción entre las comunidades afectadas de que la violencia es más efectiva que el diálogo para obtener resultados concretos en la defensa de sus territorios.

A pesar del importante rol desempeñado por entidades como la Defensoría del Pueblo, su limitada capacidad para garantizar la implementación efectiva de acuerdos, sumada a la insuficiente acción de las municipalidades y del Gobierno Regional de Apurímac en la creación de plataformas permanentes e inclusivas de diálogo, ha dificultado notablemente la construcción de soluciones legítimas y adecuadas culturalmente. Asimismo, la desconexión existente entre actores estatales, comunitarios y privados, junto con la falta de mediadores capacitados en las particularidades socioculturales y

territoriales de las comunidades campesinas, ha contribuido a la persistencia y escalamiento de estos conflictos.

Cuando no se garantiza la titulación legal de tierras ni se integran enfoques interculturales en los mecanismos de diálogo, los conflictos sociales en el ámbito rural tienden a persistir y a adquirir dimensiones más intrincadas y desafiantes. Por ello, una titulación adecuada de tierras campesinas surge como un factor central e indispensable para prevenir y gestionar efectivamente estas situaciones conflictivas, fortaleciendo así las bases para una convivencia pacífica y sostenible.

2.3 Impacto del conflicto en la comunidad y en el desarrollo territorial

El impacto del conflicto por la delimitación de linderos entre las comunidades de Huaquirca, Sabaino y Virundo, en la región de Apurímac, evidencia consecuencias económicas que afectan tanto a las comunidades involucradas como al desarrollo territorial de la región. Las constantes tensiones han paralizado actividades agropecuarias, principal fuente de ingresos para las comunidades campesinas, reduciendo la productividad en sectores clave como la agricultura y la ganadería debido al uso del territorio para disputas y bloqueos.

Asimismo, los terrenos en disputa, estratégicos por su potencial agrícola y minero, permanecen subutilizados, lo que supone una pérdida económica significativa. Por otro lado, la minería artesanal, de la que dependen muchas familias, ha sido interrumpida, mientras que empresas mineras como ANABI S.A.C. enfrentan obstáculos para avanzar en proyectos de inversión, afectando la generación de empleo y los ingresos por canon minero necesarios para infraestructura y servicios básicos.

A esto se suma el incremento en los costos de gestión del conflicto, ya que las intervenciones de instituciones estatales como el Frente Policial de Apurímac y la Defensoría del Pueblo, así como los recursos destinados a reuniones y procesos judiciales, desvían fondos que podrían haberse utilizado en programas de desarrollo, profundizando el impacto negativo en la región.

El conflicto ha impactado negativamente en la estructura social, provocando rupturas en las relaciones comunitarias y deteriorando las condiciones de vida de sus integrantes. Los enfrentamientos violentos, como los ocurridos en noviembre de 2021, dejaron un saldo de dos muertos, más de 60 heridos y probables traumas en las familias afectadas, perpetuando ciclos de revancha y agravando la desconfianza entre las comunidades. Estos episodios también impactan a grupos vulnerables, como niños y adolescentes, quienes experimentan inseguridad y estrés al crecer en un entorno conflictivo.

Además, el conflicto ha desintegrado la cohesión social, provocando divisiones internas dentro de las comunidades debido a diferencias sobre la explotación de recursos naturales y dificultando la confianza entre los actores locales y estatales, lo que obstaculiza la cooperación en proyectos conjuntos.

El impacto del conflicto en el desarrollo territorial obstaculiza la planificación y ejecución de proyectos regionales necesarios. Los retrasos en el desarrollo de infraestructura,

como sistemas de riego y caminos rurales, han limitado la conectividad y la productividad, ya que la inseguridad y la falta de consenso entre las comunidades han detenido o abandonado estas iniciativas.

Asimismo, el conflicto ha debilitado la gobernanza local, consumiendo los siempre escasos recursos y la atención de las municipalidades, lo que ha reducido su capacidad para liderar procesos de desarrollo. La persistencia de estos conflictos proyecta una imagen negativa de Apurímac, desincentivando la inversión y la cooperación internacional, y limitando el desarrollo del turismo, un sector con potencial para diversificar la economía local.



Capítulo 3

La titulación de tierras campesinas en el marco de una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales

El presente capítulo desarrolla un enfoque integral sobre la titulación de tierras comunales campesinas como eje estructurante de una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales en el Perú. En un país con conflictividad rural, marcada por la inseguridad jurídica territorial, la falta de reconocimiento de derechos colectivos y una débil gobernanza institucional, la titulación comunal surge no solo como una medida técnica, sino como una herramienta de paz social y justicia territorial.

En la primera parte, se examina el vínculo entre la falta de titulación y la conflictividad, identificando los principales obstáculos legales, administrativos y culturales que enfrentan las comunidades campesinas. A través de datos, marcos normativos y casos emblemáticos, se expone cómo la omisión de este proceso debilita los derechos colectivos y agrava las tensiones sociales.

La segunda parte propone el diseño de una política pública nacional que incorpore la titulación de tierras como componente esencial para prevenir conflictos, desde un enfoque intercultural, participativo y territorial. Se plantea así una estrategia que articule seguridad jurídica, desarrollo inclusivo y ciudadanía activa, orientada a construir una gobernanza rural más legítima, sostenible y equitativa.

3.1 Proceso de titulación y su relación con la prevención de conflictos

Los procesos de titulación de tierras campesinas responden, por un lado, a la necesidad de delimitar con precisión los terrenos entre comunidades campesinas, y, por otro, a los compromisos internacionales asumidos por el Perú, que buscan garantizar los derechos de las comunidades indígenas, tanto campesinas como amazónicas, sobre sus tierras.

En este contexto, para Deininger (2004), la tierra constituye un recurso esencial para las poblaciones vulnerables, tanto rurales como urbanas, ya que no solo sustenta su desarrollo económico y social, sino que les proporciona herramientas para enfrentar los efectos de la globalización. En este contexto, el autor sostiene que los Estados deben utilizar sus recursos estratégicamente, priorizando las dinámicas que influyen en los derechos territoriales, identificando factores de inseguridad en la tenencia y promoviendo acciones estatales y comunitarias que aseguren un uso más eficiente de la tierra, como base para el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza.

Los principales conflictos sociales en comunidades campesinas, como hemos señalado, surgen debido a la inseguridad jurídica, la falta de documentación adecuada y las dudas sobre la propiedad de las tierras. Estas problemáticas son factores clave en la dinámica de la conflictividad social.

La búsqueda de protección de las tierras campesinas, ya sea por parte del Estado o como estrategia de las comunidades, ha promovido la creación de políticas públicas. Sin embargo, estas presentan deficiencias que deben ser abordadas para garantizar la paz

social en estos contextos, incluyendo la reivindicación de derechos de las comunidades como ciudadanos con facultades para decidir sobre la tierra que poseen.

En los años noventa, el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT, comprometiéndose internacionalmente a respetar los derechos de las comunidades indígenas y campesinas. Este tratado, con rango constitucional, aborda la problemática de la tierra en siete artículos, destacando su importancia para las comunidades que la habitan. El artículo 14 del Convenio señala:

“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes” (Convenio 169, 1995).

Este acuerdo compromete al Estado peruano no solo a garantizar los derechos territoriales de las comunidades, sino también a integrar elementos intangibles como la tradición en el diseño de sus políticas públicas. A pesar de la importancia del enfoque intercultural promovido por el Convenio, este no siempre ha sido adoptado de manera efectiva por el Estado.

Asimismo, los procesos de titulación fueron asignados al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Sin embargo, esta institución ha enfrentado dificultades en la eficiencia de su labor, como la indefinición de límites, la falta de titulación y la ausencia de consideración de las dinámicas internas de las comunidades.

Adicionalmente, el interés por atraer inversiones, especialmente en los Andes, ha incrementado la presión sobre el Estado para agilizar la titulación y proporcionar información sobre el saneamiento de las tierras. La formalización busca otorgar carácter legal a las propiedades, permitiendo a las comunidades acceder a servicios financieros y oportunidades de inversión. Según COFOPRI:

“El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI, es una institución pública descentralizada que formaliza la propiedad urbana y rural a nivel nacional, con el objetivo de entregar títulos de propiedad jurídicamente seguros, promover el acceso al crédito y mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos” (COFOPRI, 2012).

La formalización de la propiedad y la seguridad jurídica son dos elementos interrelacionados que juegan un papel relevante en la prevención de conflictos sociales, especialmente en comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, como se desprende de los documentos analizados, esta conexión no siempre se traduce en resultados efectivos debido a la complejidad de los procesos, la diversidad cultural y las fallas en su implementación.

El proceso de formalización, liderado principalmente por instituciones como COFOPRI, busca otorgar títulos de propiedad que respalden legalmente los derechos territoriales de las comunidades. Según la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024, uno de los objetivos centrales es promover la estabilidad social mediante la seguridad jurídica, lo que implica delimitar claramente los territorios y garantizar su protección frente a terceros (p. 23). Sin embargo, como señala Alejandro Diez, la falta de un enfoque integral y de un catastro actualizado puede dejar a las comunidades vulnerables a conflictos derivados de superposiciones de derechos, como en el caso de Catacaos (Diez, 2008: 6).

Aunque COFOPRI condiciona el proceso de titulación a que no existan disputas legales ni problemas de límites territoriales, este criterio no se respeta siempre en la implementación. De acuerdo al Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPP/PP, las tensiones derivadas de los procesos de titulación se deben, en parte, a errores en la delimitación de tierras y a la omisión de consultas previas con las comunidades involucradas (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 15).

La seguridad jurídica proporciona certeza sobre los derechos de propiedad, lo que es esencial para evitar disputas territoriales. En el contexto de las comunidades campesinas, esta certeza no solo implica un reconocimiento formal, sino también la protección efectiva de sus derechos colectivos y consuetudinarios. Según la Ley General de Comunidades Campesinas, las tierras comunales son imprescriptibles, inembargables e inalienables (Art. 7, p. 61). Sin embargo, cuando estas disposiciones legales no se aplican adecuadamente o se implementan sin considerar las dinámicas internas de las comunidades, se generan escenarios propicios para conflictos.

La falta de seguridad jurídica en la tenencia de tierras puede provocar:

- Disputas internas: Las comunidades pueden enfrentarse por la delimitación de territorios o el uso de recursos naturales compartidos.
- Conflictos con terceros: La superposición de derechos o la falta de consulta previa en proyectos extractivos son causas comunes de tensiones sociales.
- Desconfianza hacia el Estado: La ausencia de una política clara y eficaz debilita la relación entre las comunidades y las instituciones públicas.

Un enfoque intercultural y una gobernanza territorial robusta son fundamentales para garantizar que los procesos de formalización contribuyan a la prevención de conflictos. Como señala Norma Correa Aste, las políticas públicas no deben limitarse a disposiciones técnicas y administrativas, sino que deben adaptarse a las particularidades culturales de las comunidades, promoviendo un diálogo genuino y respetuoso (Correa, 2011: 18).

a) Enfoque intercultural

Incorporar un enfoque intercultural en los procesos de titulación garantiza que se respeten y valoren las prácticas tradicionales y los modos de organización comunitaria. Esto incluye:

-Consulta previa: Garantizar que las comunidades estén involucradas de forma directa en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus tierras.

-Reconocimiento de derechos consuetudinarios: Incorporar las prácticas y usos tradicionales en los procesos de titulación.

b) Gobernanza territorial

La gobernanza territorial supone una administración articulada e integrada de los recursos naturales y los derechos vinculados a la tierra. Según la Guía de Políticas Nacionales, esto requiere fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales para implementar políticas que respeten la diversidad cultural y promuevan el desarrollo inclusivo (p. 25).

Por ello, para garantizar que la formalización de la propiedad contribuya efectivamente a la prevención de conflictos, se proponen las siguientes acciones:

-Actualizar y consolidar el catastro rural: Un registro actualizado y accesible es esencial para evitar superposiciones de derechos y garantizar la certeza jurídica.

-Promover procesos participativos: La consulta y la participación activa de las comunidades deben ser obligatorias en todas las etapas de la titulación.

-Capacitar a los actores locales: Fortalecer las capacidades técnicas y culturales de los equipos que lideran los procesos de titulación.

-Implementar políticas complementarias: Garantizar que la formalización vaya acompañada de medidas que fomenten el desarrollo económico y social de las comunidades.

-Supervisar y evaluar los procesos: Establecer mecanismos de monitoreo para identificar y corregir errores en la implementación de las políticas.

3.2 Estadísticas y brechas en la titulación de tierras campesinas

Como hemos señalado, COFOPRI es el organismo encargado de la titulación de tierras campesinas y nativas amazónicas. Sin embargo, es importante destacar que, por diversos motivos, este trabajo no ha sido sostenido de manera continua, lo que ha resultado en la falta de actualización de sus cifras.

A continuación, revisaremos los cuadros de titulación de tierras comunales campesinas y nativas, basados en los datos más recientes proporcionados por COFOPRI, actualizados hasta enero de 2011. Cabe señalar que COFOPRI aborda la titulación en dos ámbitos principales: las comunidades campesinas y las comunidades nativas amazónicas:

Tabla N° 1
Comunidades campesinas tituladas

N°	DEPARTAMENTO	COMUNIDADES CAMPESINAS RECONOCIDAS	COMUNIDADES CAMPESINAS TITULADAS	COMUNIDADES CAMPESINAS POR TITULAR
1	AMAZONAS	52	0	52
2	ANCASH	350	56	294
3	APURIMAC	470	53	417
4	AREQUIPA	103	34	69
5	AYACUCHO	654	77	577
6	CAJAMARCA	104	0	104
7	CUSCO	928	85	843
8	HUANCAVELICA	592	54	538
9	HUANUCO	285	59	226
10	ICA	11	0	11
11	JUNIN	391	1	390
12	LA LIBERTAD	120	31	89
13	LAMBAYEQUE	28	0	28
14	LIMA	289	55	234
15	LORETO	95	0	95
16	MADRE DE DIOS	0	0	0
17	MOQUEGUA	75	0	75
18	PASCO	73	0	73
19	PIURA	136	0	136
20	PUNO	1,265	123	1,142
21	SAN MARTIN	1	0	1
22	TACNA	46	0	46
23	TUMBES	0	0	0
24	UCAYALI	0	0	0
TOTAL GENERAL		6,068	628	5,440

Fuente: COFOPRI

Nótese que las comunidades campesinas tituladas ofrecen una cifra muy pequeña en relación a la cantidad de las reconocidas oficialmente. Existen 5,440 comunidades por titular, siendo ello un principio para iniciar problemas por estas indefiniciones de límites comunales.

Tabla N° 2
Comunidades nativas amazónicas tituladas

DEPARTAMENTO	COMUNIDADES NATIVAS RECONOCIDAS	COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS	COMUNIDADES NATIVAS POR TITULAR
AMAZONAS	171		171
AYACUCHO	2		2
CAJAMARCA	2		2
CUSCO	63		63
HUANUCO	13	1	12
JUNIN	171	18	153
LORETO	611	46	565
MADRE DE DIOS	27		27
PASCO	114	5	109
SAN MARTIN	30		30
UCAYALI	243		243
TOTAL	1,447	70	1,377

Fuente: COFOPRI

Uno de los factores que alimenta la conflictividad en los territorios comunales es la ausencia de una adecuada articulación entre las normativas sobre tenencia colectiva, las concesiones mineras y forestales, y los procedimientos de formalización legal de tierras.

Según el Informe de Adjuntía (p. 12) y el libro Titulación que no llega (p. 15), estas inconsistencias generan incertidumbre jurídica, dificultan la coexistencia de derechos colectivos e intereses extractivos, y fomentan tensiones. A esto se suma la carencia de actualización normativa, que refleja la desconexión entre las leyes vigentes y las complejidades actuales del contexto rural.

En cuanto a la implementación de procesos, la lentitud en los procedimientos de titulación es crítica; la Defensoría del Pueblo destaca que estos procesos pueden tardar décadas (p. 14), desincentivando a las comunidades a completarlos. Además, tanto el informe como Titulación que no llega señalan la falta de recursos técnicos y humanos (p. 17) y la ausencia de tecnologías modernas para mapeo y delimitación, lo que aumenta errores en la demarcación territorial (p. 18).

Las brechas de participación y consulta agravan la problemática, ya que muchas comunidades desconocen sus derechos o los mecanismos legales para acceder a la titulación (Informe de Adjuntía, p. 22). Además, la consulta previa, aunque normada, se implementa de manera inefectiva en proyectos que afectan tierras comunales (Titulación que no llega, p. 20).

En el ámbito institucional, la descoordinación interinstitucional entre COFOPRI, el Ministerio de Energía y Minas y los gobiernos regionales retrasa los procesos de titulación (Informe de Adjuntía, p. 16), mientras que la falta de un liderazgo central impide la articulación de esfuerzos bajo una política integral (Titulación que no llega, p. 19).

Finalmente, las brechas sociales y culturales perpetúan la exclusión, con desigualdad en el acceso a la justicia (Titulación que no llega, p. 21) y un desconocimiento sistémico de los derechos consuetudinarios, lo que genera tensiones entre normas estatales y costumbres locales (p. 23).

Estas brechas evidencian la necesidad de una reforma integral que aborde las limitaciones legales, institucionales y culturales, garantizando procesos de titulación efectivos, inclusivos y culturalmente pertinentes.

3.3. Impacto de la falta de titulación en la conflictividad social

La insuficiente titulación de tierras en las comunidades campesinas peruanas constituye un obstáculo significativo para la paz social y el desarrollo territorial. Este vacío institucional no solo incrementa la conflictividad social, sino que también vulnerabiliza a las comunidades frente a actores externos, como empresas, individuos y el propio Estado. La carencia de un reconocimiento legal de sus territorios dificulta su inclusión en la planificación nacional y regional, contribuyendo a la reproducción de desigualdades históricas.

Una política nacional orientada a prevenir conflictos debe colocar esta cuestión en el centro de su agenda, adoptando un enfoque articulado y con participación activa de los actores involucrados.

El incremento de la conflictividad debido a la falta de titulación de tierras es un problema estructural que exacerba las tensiones sociales y económicas en comunidades rurales del Perú, como se evidencia en el caso de Huaquirca- Sabaino - Virundo. Las disputas entre comunidades por límites territoriales son una de las principales manifestaciones de esta problemática.

Según el *Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI* de la Defensoría del Pueblo (p. 12), las disputas limítrofes representan el 30% de los conflictos sociales en el país, reflejando la gravedad de la indefinición de límites en zonas rurales. En este caso, dichas tensiones han escalado a enfrentamientos violentos, dejando un saldo de víctimas y afectaciones profundas en las relaciones intercomunales.

La competencia por recursos naturales intensifica aún más la conflictividad, ya que la falta de titulación priva a las comunidades de herramientas legales para proteger recursos estratégicos como agua, tierras agrícolas y minerales. Según la *Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024* (p. 34), los territorios no titulados son más vulnerables a la concesión sin consulta previa, lo que genera superposición de derechos y agudiza las disputas sociales.

Además, la confusión entre derechos consuetudinarios y legales agrava la situación, dado que la Ley de Comunidades Campesinas (Art. 6) reconoce derechos históricos sobre los territorios, pero la falta de formalización limita su aplicación en conflictos con terceros. Esta contradicción entre prácticas tradicionales y normas legales fomenta la desconfianza en las instituciones y dificulta la resolución de conflictos, subrayando la necesidad urgente de implementar políticas de titulación y delimitación territorial para reducir la conflictividad y garantizar un manejo sostenible y equitativo de los recursos.

La ausencia de titulación territorial expone directamente a las comunidades campesinas a situaciones de vulnerabilidad frente a intereses externos, que las deja expuestas a presiones y conflictos generados por empresas, mineros informales y políticas públicas insuficientes. Según Raúl Molina (p. 48), la superposición de concesiones mineras en tierras no tituladas ha sido un detonante recurrente de conflictos, como ocurre en la región de Apurímac, donde la falta de reconocimiento formal del territorio limita la capacidad de negociación de las comunidades y las coloca en condiciones desfavorables frente a empresas que buscan explotar recursos en sus tierras.

A esto se suma la minería informal y las ocupaciones ilegales, que proliferan en territorios sin títulos claros, generando nuevas dinámicas de conflicto tanto entre comunidades como con actores externos, de acuerdo al *Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI* (p. 23). La ocupación de tierras por terceros ajenos al territorio exacerba estas tensiones, afectando aún más la cohesión social. Además, la falta de titulación dificulta la implementación de políticas públicas efectivas, ya que las comunidades no tituladas suelen quedar fuera de los planes de ordenamiento

territorial, perpetuando su exclusión histórica, como lo destaca la Guía de Políticas Nacionales 2024 (p. 41).

Esta combinación de factores refleja la urgente necesidad de políticas integrales de titulación y reconocimiento territorial para reducir la vulnerabilidad de las comunidades campesinas, fortalecer su autonomía y garantizar su inclusión en procesos de desarrollo sostenibles.

Además, las consecuencias sociales y culturales de la falta de titulación territorial son profundas, afectando la cohesión, identidad y derechos de las comunidades campesinas, así como su estabilidad socioeconómica. La fragmentación comunitaria es una de las primeras consecuencias, ya que la falta de titulación exacerba tensiones internas, debilita los lazos sociales y compromete la capacidad de las comunidades para organizarse frente a desafíos comunes, como señala Molina (p. 75). Además, la tierra no es solo un recurso económico, sino un elemento central en la construcción de identidad y prácticas culturales.

El artículo 3 de la Ley de Comunidades Campesinas resalta el vínculo entre territorio e identidad cultural, pero esta protección resulta insuficiente cuando no se acompaña de mecanismos efectivos de formalización, lo que pone en peligro la transmisión de conocimientos y prácticas tradicionales. A esto se suma el desplazamiento forzado, ya que la vulnerabilidad legal deja a las comunidades expuestas a presiones externas, como conflictos con empresas u ocupaciones ilegales. Este fenómeno no solo incrementa los niveles de pobreza, sino que también genera desarraigo cultural, afectando tanto a las comunidades desplazadas como a las regiones en las que se encuentran, al fragmentar el tejido social y debilitar las estructuras tradicionales.

Estas dinámicas evidencian la urgente necesidad de políticas de titulación inclusivas que fortalezcan los derechos territoriales y culturales de las comunidades campesinas, promoviendo su cohesión y sostenibilidad en contextos de creciente presión externa.

El diseño de una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales con enfoque integral y participativo para abordar las problemáticas estructurales que generan tensiones en las comunidades campesinas y territorios rurales. Un pilar fundamental debe ser la titulación de tierras como prioridad nacional, ya que la formalización territorial proporciona seguridad jurídica y reduce los conflictos.

Asimismo, la participación comunitaria en el ordenamiento territorial resulta indispensable, garantizando que las comunidades sean actores clave en la planificación territorial. Tanto la Ley de Comunidades Campesinas como Molina (p. 62) subrayan la importancia de incorporar sus necesidades y derechos en las políticas de desarrollo para fortalecer la legitimidad y sostenibilidad de estas iniciativas.

Otro eje crítico es el fortalecimiento de mecanismos de mediación, mediante la creación y consolidación de espacios de diálogo intercultural que permitan resolver disputas antes de su escalada. De acuerdo al Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI

(p. 32), esto incluye capacitar a líderes comunitarios y funcionarios públicos en mediación y negociación.

Además, la política debe priorizar la protección de derechos culturales y ambientales, respetando las prácticas tradicionales y promoviendo la sostenibilidad de los territorios, como establece la Ley de Comunidades Campesinas (Art. 8). Este enfoque integral no solo busca prevenir conflictos, sino también construir un modelo de gobernanza inclusivo y sostenible que reconozca la diversidad cultural, proteja los recursos naturales y fomente el desarrollo equitativo en contextos de alta vulnerabilidad.

3.4. Justificación para el desarrollo e implementación de una política nacional

La importancia de una política nacional radica en su capacidad para articular de manera efectiva los esfuerzos del Estado, resolver problemas públicos de alcance nacional y generar beneficios sostenibles para la sociedad. Según la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024, una política nacional define objetivos prioritarios, lineamientos y estándares que garantizan la coherencia entre las acciones del Estado en todos sus niveles.

A continuación, se detallan los aspectos clave que subrayan su relevancia:

Una política nacional es un instrumento fundamental para abordar problemas públicos complejos y estructurales en el Perú. Su diseño e implementación deben seguir un enfoque integral y estratégico que considere las diversas dimensiones y dinámicas del problema, así como las necesidades y perspectivas de la población.

En primer lugar, una política nacional se centra en resolver problemas públicos que afectan significativamente a la población o su entorno. Esto implica analizar y comprender la naturaleza multicausal del problema y su impacto transversal para diseñar soluciones efectivas y sostenibles.

Asimismo, toda política nacional debe articularse con los lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y aportar al cumplimiento de los objetivos trazados en la Visión del Perú al 2050. Esta alineación permite que los esfuerzos del gobierno, en sus diferentes niveles y sectores, se dirijan hacia metas comunes y coherentes.

La formulación e implementación de una política nacional requiere la intervención activa de instituciones del Estado, organizaciones sociales y el sector privado. Este enfoque participativo fortalece su legitimidad y sostenibilidad, garantizando que las políticas sean representativas y respondan a las necesidades reales de la población.

Un elemento fundamental es el uso racional de los recursos. Contar con una política nacional permite evitar esfuerzos redundantes y facilita una asignación eficiente de los limitados recursos públicos, logísticos y humanos disponibles. Esto es fundamental para maximizar el impacto de las intervenciones gubernamentales y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de fondos públicos.

El seguimiento y la evaluación periódica de una política nacional resultan imprescindibles para medir su impacto y efectividad, así como para realizar los ajustes necesarios que mejoren su implementación y aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por último, la estabilidad y la continuidad son elementos clave de una política nacional. Al tener un horizonte temporal de 10 años o más, se facilita la planificación a largo plazo y se asegura la continuidad de las acciones gubernamentales más allá de los ciclos políticos. Esto es urgente para enfrentar problemas complejos y estructurales que requieren soluciones sostenibles.

Incluir de forma explícita la titulación de tierras campesinas en el diseño de una política nacional es indispensable para construir un marco estratégico sólido que permita al Estado abordar eficazmente uno de los principales factores estructurales de los conflictos sociales rurales: la falta de seguridad jurídica sobre los territorios comunales. El enfoque de esta política no puede limitarse a lo procedimental; debe configurarse como un instrumento para fortalecer la paz social mediante la validación legal, cultural y política de los derechos territoriales de las comunidades.

En esta línea, una política nacional de prevención de conflictos sociales que incorpore el tema de la titulación con enfoque intercultural, territorial y participativo, puede contribuir significativamente al fortalecimiento de la gobernanza democrática en el país. Su diseño debe contemplar las múltiples dimensiones del conflicto -jurídica, social, política, económica y cultural- así como las demandas y dinámicas propias de las comunidades campesinas. Al hacerlo, no solo se promueve la inclusión social y el desarrollo integral, sino también se sientan las bases para relaciones más justas y equitativas entre el Estado y las poblaciones rurales.

Por tanto, la necesidad de establecer una política nacional que articule la titulación de tierras campesinas con los mecanismos de prevención de conflictos sociales en el Perú no es solo una urgencia técnica o legal, sino una respuesta estratégica ante una problemática históricamente desatendida. El análisis de casos como Huaquirca- Sabaino y Virundo demuestra que sin una política pública clara, sostenida y legítima, la conflictividad territorial seguirá escalando. La titulación, en este marco, debe ser entendida como un eje transversal que articula derechos, institucionalidad y paz social.

En primer lugar, los conflictos sociales en espacios rurales en el Perú presentan un carácter multicausal, en el que convergen factores económicos, políticos, culturales, jurídicos y territoriales. Dentro de esta complejidad, la ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas se configura como un factor estructural que incide transversalmente en el surgimiento y escalamiento de estas disputas. El abordaje de este tipo de conflictos requiere enfoques integrales y coordinados que contemplen tanto las dinámicas locales como los marcos normativos nacionales e internacionales, con especial atención a los derechos colectivos sobre el territorio.

La falta de atención a problemas estructurales como la inseguridad jurídica en tierras comunales no solo perpetúa la exclusión de comunidades campesinas, sino que también

genera condiciones propicias para crisis sociales y la desconfianza institucional. Esta situación incrementa el riesgo de tensiones, violencia, victimización y deslegitimación del Estado. En este sentido, una política nacional de prevención de conflictos sociales que incorpore explícitamente la titulación de tierras campesinas puede actuar como una herramienta decisiva para desactivar dinámicas conflictivas antes de que se manifiesten en escenarios críticos o violencia.

De igual manera, una gobernanza efectiva en la prevención de conflictos requiere la coordinación entre los distintos niveles del Estado, las comunidades locales y otros actores importantes. En este marco, la inclusión de la titulación como componente clave no solo fortalece la capacidad estatal para intervenir preventivamente, sino que también contribuye a construir legitimidad y confianza entre las comunidades y el Estado. Esto permite posicionar al Estado no como un actor distante o represivo, sino como garante de derechos, facilitador del diálogo y promotor de un desarrollo territorial justo y sostenible.

La coordinación territorial y la inclusión de la ciudadanía resultan esenciales para formular e implementar políticas públicas. Involucrar y dar protagonismo a las comunidades impactadas por conflictos refuerza el tejido social y favorece soluciones duraderas. Una política nacional debe integrar una mirada territorial y participativa, especialmente para abordar las desigualdades y tensiones en áreas rurales y comunidades indígenas.

La evidencia de resultados e impacto sostenible son decisivos en el diseño de políticas. La guía debe establecer la necesidad de medir el impacto y ajustar las estrategias conforme a las necesidades cambiantes del contexto social y político. Esto garantiza que los esfuerzos preventivos sean efectivos y que se puedan realizar ajustes necesarios para mejorar la implementación de las políticas.

Asimismo, el cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales es un aspecto importante en la prevención de conflictos sociales. El Perú ha suscrito tratados internacionales que exigen proteger los derechos humanos, incluidos los de las comunidades indígenas. Una política nacional enfocada en la prevención de conflictos es un paso necesario para cumplir con estos compromisos y garantizar un enfoque de derechos en la gestión de problemas sociales.

Diversos estudios y la evidencia coinciden en señalar que no existe una política pública clara y coherente para las comunidades campesinas en el Perú. Menos aún se observa un enfoque que priorice su participación activa y su desarrollo integral. Estos datos han puesto en evidencia políticas erráticas por parte de gobiernos sucesivos, que no han comprendido la complejidad de la realidad campesina. En su lugar, han limitado el debate a discursos reivindicativos o a una excesiva centralidad en la propiedad de la tierra como único eje de acción, ignorando otras dimensiones clave de estas comunidades.

Como señala Alza, el Estado ha implementado políticas públicas inconexas que, lejos de beneficiar a las comunidades, han generado nuevos conflictos. Al no asumir su rol como

promotor y gestor de convivencia entre ciudadanos, el Estado ha fracasado en ofrecer soluciones integrales. En palabras de Alza:

“En el marco de una institucionalidad democrática sólida, los conflictos tendrían que manejarse a través de canales estructurados para tal fin, tales como los partidos políticos, el Parlamento, los órganos ejecutivos a través de procedimientos administrativos o el gobierno local y regional en un Estado descentralizado” (2007: 46).

La falta de decisiones serias y suficientes por parte del Estado ha contribuido a perpetuar la precariedad formal en la que viven las comunidades campesinas. Por otro lado, también se ha caído en el error de presentar la titulación de tierras comunales como una solución universal a los problemas de estas comunidades, ignorando sus contextos culturales, sociales y económicos.

Desde el funcionamiento del PETT (Programa Especial de Titulación de Tierras), se observó que los criterios técnicos y judiciales prevalecieron sobre el entendimiento de las dinámicas comunales.

Laureano Castillo (1997) sostiene que, frente a disputas territoriales, el PETT suele canalizar los casos directamente hacia el sistema judicial, sin alentar iniciativas de conciliación o arbitraje comunitario. Esta práctica, lejos de resolver los problemas, tiende a profundizarlos, obstaculizando la posibilidad de acuerdos duraderos entre las comunidades involucradas (p. 74).

Como afirma Hernando de Soto, la carencia de un sistema formal de propiedad impide que los activos adquieran valor en el mercado, ya que no se puede fijar ni su función económica ni su dimensión social con claridad (De Soto, 2000, p. 77).

Aunque la propuesta de Hernando de Soto sobre la formalización de la propiedad busca dinamizar el desarrollo económico, presenta limitaciones en su aplicación al caso peruano. Tal como advierte Ricardo Fort, la titulación no basta para garantizar un desarrollo rural sostenible si no se acompaña de otros mecanismos de apoyo:

“La ausencia de créditos de largo plazo para este sector [el campesino], a pesar de la titulación, puede afectar su competitividad en los mercados de tierras, reducir las posibilidades de incrementar su escala de operaciones e incluso forzarlos a retirarse del sector agrícola” (Fort, 2010, p. 8).

En consecuencia, es fundamental que la titulación de tierras se articule con políticas adicionales que faciliten el acceso a financiamiento, protección frente a riesgos climáticos y medidas que impulsen el desarrollo productivo de las comunidades.

A causa de una institucionalidad frágil y su marginación de los mercados estructurados, las comunidades campesinas enfrentan condiciones significativamente menos favorables que otros sectores del país, especialmente aquellos ubicados en la región costera. El reto no solo es otorgar títulos de propiedad, sino hacerlo sin destruir sus usos y costumbres, respetando su identidad y promoviendo su participación en el diseño de políticas públicas.

Sebastián (1999) señala que las decisiones políticas no responden únicamente a procesos racionales o lógicos, sino que se ven condicionadas por factores subjetivos como los prejuicios, las percepciones y los temores que afectan a quienes detentan el poder (p. 27).

Históricamente, el Estado peruano ha tomado decisiones desde una visión prejuiciada, considerando a las comunidades campesinas como poblaciones a “civilizar” o “incluir” en una lógica occidental. Esto refuerza una lógica de superioridad que ignora las riquezas culturales y sociales de estas comunidades.

La titulación de tierras campesinas es un elemento clave en cualquier política pública dirigida a estas comunidades, pero no debe ser considerada como una solución aislada o desvinculada de su contexto cultural y social. Para que la titulación sea verdaderamente efectiva, es necesario que se integre en un enfoque más amplio que considere las necesidades y particularidades de las comunidades campesinas.

En este sentido, es fundamental que la titulación vaya acompañada de políticas integrales de desarrollo rural que promuevan el acceso a créditos, mercados y capacitación. Esto facilitará que las comunidades campesinas utilicen de manera óptima sus tierras y recursos, promoviendo así mejores condiciones de vida.

Asimismo, se debe implementar un enfoque intercultural que valore las formas de vida comunitaria y respete sus usos y tradiciones particulares. Esto significa que las políticas públicas deben ser diseñadas e implementadas de manera que se adapten a las necesidades y particularidades de cada comunidad, y no que se impongan soluciones genéricas que no consideran el contexto local.

La inclusión activa de las comunidades campesinas en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, desde su formulación hasta su evaluación, resulta relevante. Este enfoque asegura que sus perspectivas sean tomadas en cuenta y que las decisiones adoptadas respondan auténticamente a sus realidades, incrementando así la efectividad de dichas políticas.

Finalmente, es importante que el Estado actúe de manera articulada y coherente, evitando políticas públicas inconexas que no consideren el contexto más amplio. Esto requiere un fortalecimiento institucional que garantice que las diferentes instancias del Estado trabajen de manera coordinada y efectiva.

La incorporación efectiva del tema de titulación de tierras campesinas en las políticas públicas requiere un enfoque inclusivo e intercultural que permita no solo garantizar la seguridad jurídica, sino también prevenir conflictos sociales en contextos rurales. Esta titulación no debe entenderse únicamente como un trámite técnico, sino como un proceso que reconozca la centralidad del territorio en la vida comunal y su valor simbólico, histórico y productivo. La falta de dicho reconocimiento ha contribuido a la exclusión estructural de estas comunidades, generando tensiones que se expresan en conflictos con el Estado, empresas y otros actores externos.

Para que la titulación cumpla un rol preventivo y no reproductor de desigualdades, es necesario que su diseño e implementación respondan a las características culturales, organizativas y normativas de las comunidades campesinas. Esto implica superar un enfoque uniforme y tecnocrático y adoptar uno participativo, en el que las propias comunidades definan las formas de uso y gobernanza de sus territorios.

En definitiva, solo mediante un cambio de paradigma en la formulación de políticas públicas, que incorpore una mirada territorial, intercultural y preventiva, será posible que la titulación de tierras campesinas contribuya efectivamente no solo a su integración en la dinámica nacional, sino a su reconocimiento como sujetos de derechos y actores claves en la construcción de un desarrollo rural sostenible y libre de conflictividad.

3.5 Componentes de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales

La ciudadanía es un concepto amplio que puede interpretarse de diversas maneras. Sin embargo, existe consenso en que el sostenimiento de una sociedad depende de que sus ciudadanos se sientan parte integral de ella. Una ciudadanía sostenible se logra a partir del consenso y la colaboración de las personas y comunidades, lo que permite construir una sociedad más equitativa e inclusiva.

Desde la perspectiva del PNUD, la ciudadanía social se redefine como un concepto que abarca el bienestar material junto con la justicia social, la dignidad y la garantía de libertades que permiten a las personas desarrollarse plenamente (Pinto, 2011, p. 12).

Desde esta perspectiva, la ciudadanía se concibe como un acto de reconocimiento moral y efectivo de los derechos de cada individuo, por lo que las políticas públicas deben estar centradas en asegurar condiciones que respeten y potencien su dignidad. Este principio cobra especial relevancia en las áreas rurales del Perú, donde las comunidades campesinas enfrentan desafíos estructurales que incluyen inseguridad jurídica, exclusión económica y falta de participación efectiva en la toma de decisiones.

El acceso seguro a la tierra es un eje central para garantizar la estabilidad social en las áreas rurales. En el Perú, la titulación de tierras ha sido abordada con un enfoque predominantemente técnico, como en el caso de COFOPRI, lo que ha generado conflictos intercomunitarios al ignorar las dinámicas culturales y territoriales de las comunidades campesinas. Como señala Carlos Alza, este enfoque técnico refleja un “Estado inconexo”, que toma decisiones sin considerar las preferencias públicas ni los contextos locales:

“Se trata de una administración estatal que no toma bien sus decisiones, no identifica adecuadamente las preferencias públicas, resuelve aquello que no es relevante o lo hace en perjuicio de otros” (Alza, 2008: 52).

La seguridad jurídica no puede limitarse únicamente a otorgar títulos de propiedad; debe asegurarse que los procedimientos de titulación respeten y consideren las particularidades culturales de las comunidades involucradas, reconozcan las relaciones

intercomunitarias y sean comprendidos plenamente por las comunidades, incluyendo aquellas en donde no se hable castellano.

El desarrollo inclusivo implica integrar a las comunidades campesinas en las dinámicas económicas nacionales sin desnaturalizar sus usos y costumbres. Hernando de Soto subraya la importancia de la formalización para dinamizar los mercados:

“Cualquier activo cuyos aspectos económicos y sociales no están fijados en un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado” (De Soto, 2000: 77).

Sin embargo, Ricardo Fort advierte que la titulación por sí sola no es suficiente para garantizar el desarrollo:

“La ausencia de créditos de largo plazo para este sector [el campesino], a pesar de la titulación, puede afectar su competitividad en los mercados de tierras” (Fort, 2010: 8).

Por lo tanto, es urgente implementar políticas complementarias, como acceso a financiamiento, programas de capacitación y promoción de asociaciones productivas, que permitan a las comunidades rurales aprovechar plenamente las oportunidades económicas.

Para prevenir conflictos en contextos rurales, es fundamental asegurar que las comunidades campesinas ejerzan plenamente su ciudadanía a través de su participación activa en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. Como señala Lahera (2002), la ciudadanía comprende “el conjunto de prácticas sociales, culturales, jurídicas y económicas que definen a una persona como miembro de la sociedad” (p. 91), por lo que excluir a las comunidades de estos procesos implica negarles un rol legítimo en la construcción de las decisiones que las afectan.

Este concepto invita a valorar las prácticas y estructuras comunitarias como formas legítimas de participación ciudadana. Incorporar estas perspectivas en las políticas públicas no solo fortalece la gobernanza local, sino que también promueve soluciones sostenibles y adaptadas a las necesidades reales de las comunidades rurales.

Por todo, una política de prevención de conflictos en áreas rurales podría estructurarse en torno a tres ejes fundamentales:

Seguridad Jurídica: Garantizar procesos de titulación culturalmente adecuados, que respeten las dinámicas intercomunitarias y fortalezcan la certeza sobre los derechos de propiedad.

Desarrollo Inclusivo: Promover políticas complementarias que permitan a las comunidades campesinas acceder a recursos financieros, capacitación y oportunidades de mercado.

Participación Comunitaria: Promover la participación directa de las comunidades rurales en los procesos de toma de decisiones, garantizando que sus demandas y perspectivas sean consideradas en las políticas que les afectan.

Estos ejes no solo abordan las causas estructurales de los conflictos, sino que también promueven una ciudadanía plena y fortalecen la gobernanza democrática en el Perú. El desafío radica en transformar el enfoque técnico y legalista del Estado en un modelo inclusivo, participativo y culturalmente sensible, que garantice el bienestar y la paz social en las áreas rurales.

Por otra parte, el desarrollo con un enfoque integral y participativo en el diseño e implementación de políticas públicas es básico para abordar los complejos desafíos sociales que enfrentan las comunidades campesinas en el Perú. Este enfoque asegura que las políticas respondan a las necesidades reales de las comunidades, promuevan el desarrollo inclusivo y reduzcan los conflictos sociales.

La Ley General de Comunidades Campesinas reconoce que las comunidades campesinas son organizaciones sociales con características propias, que combinan usos y costumbres tradicionales con formas modernas de gestión de recursos (Art. 1, p. 59). Este reconocimiento implica que las políticas públicas deben adaptarse a estas particularidades, respetando su autonomía y diversidad cultural. Un enfoque integral asegura que las dimensiones sociales, económicas y culturales sean consideradas en conjunto, evitando soluciones fragmentadas que no aborden las causas profundas de los problemas.

El documento elaborado por la Defensoría del Pueblo destaca que la falta de una visión holística en la intervención estatal ha consolidado condiciones de exclusión y desigualdad en las comunidades rurales, acentuando su fragilidad ante disputas territoriales y presiones externas (Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI, 2018, p. 7).

Además, involucrar a las comunidades campesinas en las etapas de diseño y aplicación de políticas resulta fundamental para fortalecer su validez social y asegurar que sus efectos perduren de forma efectiva. Este principio es particularmente relevante en las comunidades campesinas, donde las decisiones colectivas se toman a través de asambleas generales, como lo establece la Ley (Art. 4, p. 60).

La participación no solo legitima las políticas, sino que también fomenta el empoderamiento de las comunidades al reconocerlas como actores indispensables en la toma de decisiones. Además, promueve la apropiación de las políticas por parte de las comunidades, aumentando las posibilidades de éxito en su implementación.

Igualmente, un enfoque participativo también es fundamental para prevenir conflictos sociales. Según el Informe de Adjuntía, los conflictos sociales suelen surgir cuando las comunidades sienten que sus derechos no han sido respetados o que sus necesidades no han sido consideradas (p. 15). La consulta previa y la inclusión de las comunidades en los procesos de titulación y gestión de recursos son herramientas clave para desactivar tensiones y promover el diálogo.

Por ejemplo, la falta de consulta en proyectos extractivos o de infraestructura ha sido una de las principales causas de conflictos sociales en el Perú¹. La implementación de políticas participativas puede prevenir estos escenarios al garantizar que las comunidades tengan voz en las decisiones que afectan sus territorios.

La CEPAL (2018) advierte que en muchas comunidades locales se ha consolidado la percepción de que el Estado favorece los intereses de grandes corporaciones, lo cual ha contribuido al aumento de los conflictos sociales vinculados al desarrollo de infraestructura en América Latina (p. 3).

Al mismo tiempo, un enfoque integral y participativo asegura que las políticas no solo busquen resolver problemas inmediatos, sino también fomentar el desarrollo sostenible y equitativo de las comunidades. Esto incluye acceso a oportunidades económicas para garantizar que las comunidades tengan acceso a recursos financieros, capacitación y mercados. Por otro lado, se promueve la salvaguarda de los derechos culturales al mantener vivas las prácticas tradicionales de las comunidades campesinas, reforzando así su sentido de pertenencia y cohesión comunitaria. (*Ley General de Comunidades Campesinas*, Art. 1, p. 59).

Debe considerarse que para que una política sea implementada con éxito, se requiere de una coordinación intergubernamental e intersectorial que integre acciones desde el nivel central hasta los ámbitos regionales y locales. Este enfoque integral es necesario para abordar problemas complejos, como la titulación de tierras, que involucran aspectos legales, sociales y económicos.

Además, un enfoque participativo debe extenderse más allá de la ejecución inicial de la política, incorporando sistemas de monitoreo y evaluación en los que las comunidades tengan un rol activo. Esto garantiza que las políticas puedan adaptarse a las necesidades cambiantes y que sus resultados sean monitoreados de manera transparente.

En conclusión, aplicar un enfoque que combine integralidad y participación es esencial para asegurar que las políticas públicas respondan de manera inclusiva, eficaz y duradera a las necesidades sociales. En el caso de las comunidades campesinas, este enfoque resulta especialmente relevante, ya que reconoce y valora su diversidad cultural y autonomía.

Reconocer la diversidad cultural de las comunidades campesinas permite diseñar políticas más efectivas y pertinentes a sus necesidades y contextos específicos. Esto implica considerar sus tradiciones, costumbres y valores, asegurando que las políticas no sean impuestas desde niveles superiores, sino elaboradas e implementadas en colaboración directa con estas comunidades.

Incorporar activamente a las comunidades campesinas en el diseño y ejecución de políticas públicas permite anticipar conflictos y consolidar una gobernanza más inclusiva. Su involucramiento en la toma de decisiones asegura que sus demandas sean

¹ Banco Central de Reserva del Perú. (2017). *Conflictos sociales y crecimiento económico regional en el Perú: un análisis departamental* (Documento de Trabajo N.º 2017-005).

tomadas en cuenta, fortaleciendo así la efectividad y sostenibilidad de las políticas implementadas.

Además, el enfoque integral y participativo promueve el desarrollo inclusivo al integrar aspectos económicos, sociales y culturales en las políticas públicas. Esto implica abordar de manera holística las interconexiones entre economía, sociedad y cultura, diseñando estrategias que respondan a los desafíos específicos de las comunidades campesinas.

En síntesis, adoptar un enfoque integral y participativo en la formulación y ejecución de políticas públicas resulta clave para garantizar su inclusión, eficacia y sostenibilidad en territorios habitados por comunidades campesinas. Reconociendo y valorando su diversidad cultural y autonomía, fomentando su participación activa y promoviendo el desarrollo inclusivo, se logra que las políticas sean más relevantes y adecuadas para sus necesidades y realidades específicas.

3.6 Integración de la titulación de tierras dentro de la Política Nacional

La titulación de tierras comunales representa una herramienta clave para fortalecer la seguridad jurídica y promover la cohesión social en zonas rurales y nativas. La Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024 señala que uno de los ejes centrales para enfrentar los problemas estructurales del país es garantizar el acceso equitativo a recursos fundamentales como la tierra (p. 12). Esta orientación coincide con la Ley General de Comunidades Campesinas, la cual establece que la propiedad comunal posee carácter imprescriptible, inembargable e inalienable, y su resguardo constituye un asunto de interés nacional (Art. 7, p. 61).

El Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI señala que los conflictos sociales en áreas rurales, como los relacionados con la superposición de derechos territoriales o la invasión de tierras, tienen raíces en la falta de saneamiento y titulación (p. 15). La inseguridad jurídica sobre la tierra fomenta disputas entre comunidades, actores privados y el Estado. Al garantizar la titulación, se previene la aparición de conflictos derivados de estas tensiones y se promueve la paz social.

Además, otorgar títulos de propiedad a las comunidades campesinas contribuye a validar sus derechos colectivos, consolidar su autonomía y protegerlas frente a posibles intentos de despojo o explotación por parte de intereses ajenos. Esto es especialmente relevante en el contexto de políticas extractivistas o proyectos de infraestructura que frecuentemente afectan territorios comunales.

Así, es posible enumerar sobre los beneficios de una política nacional en donde se priorice la formalización de la propiedad y la protección territorial de las comunidades campesinas:

a) Seguridad jurídica y defensa del territorio

La titulación formal de la propiedad proporciona respaldo jurídico a las comunidades, resguardándolas frente a situaciones como la apropiación injusta de sus tierras o expropiaciones sin el debido proceso. Según la Ley General de Comunidades

Campesinas, la Asamblea General tiene facultades para regular el uso de sus tierras y garantizar su aprovechamiento sostenible, lo que refuerza su autonomía territorial (Art. 4, p. 60).

b) Reducción de conflictos sociales

El establecimiento formal de títulos de propiedad contribuye a reducir significativamente los conflictos territoriales tanto entre comunidades como frente a terceros, al definir límites jurídicamente válidos. Según el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI, la ausencia de procesos adecuados de titulación figura entre los factores estructurales que más inciden en la conflictividad en zonas rurales, lo que refuerza la urgencia de diseñar una política nacional enfocada en resolver esta situación (p. 17).

c) Acceso a financiamiento y proyectos de desarrollo

Con títulos de propiedad, las comunidades pueden acceder a créditos financieros para desarrollar proyectos productivos, participar en programas gubernamentales y atraer inversiones responsables que respeten su identidad y autonomía. Esto se alinea con las metas de desarrollo económico inclusivo señaladas en la Guía de Políticas Nacionales (p. 23).

d) Protección de derechos culturales y sociales

La Ley General de Comunidades Campesinas protege los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades, promoviendo su desarrollo cultural y social (Art. 1, p. 59). Una política nacional que priorice la titulación refuerza este marco, permitiendo a las comunidades ejercer plenamente sus derechos.

e) Fomento de la gobernanza y la participación comunitaria

El proceso de titulación, cuando se lleva a cabo de manera participativa, fortalece las estructuras de gobernanza local y promueve la representación efectiva de las comunidades en las decisiones que afectan sus territorios. Esto está en línea con los principios de autonomía y organización democrática establecidos en la legislación comunal (Art. 2, p. 59).

3.7 Lecciones del caso Huaquirca, Sabaino y Virundo para el diseño de la política

El caso de Huaquirca, Sabaino y Virundo ofrece valiosas lecciones para el diseño de una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, destacando la necesidad de abordar las causas estructurales de la conflictividad territorial. La falta de titulación emerge como una raíz fundamental de los conflictos, ya que la indefinición de límites y la ausencia de procesos de saneamiento físico-legal perpetúan disputas legales y facilitan la superposición de derechos y concesiones, exacerbando las tensiones.

Según la Guía de Políticas Nacionales (p. 53), garantizar la seguridad jurídica mediante la titulación es clave para reducir conflictos y estabilizar las relaciones territoriales. Además, la superposición de intereses económicos y sociales, impulsada por la llegada

de empresas mineras como ANABI S.A.C. y la expansión de la minería artesanal, ha añadido nuevas dimensiones al conflicto, evidenciando la urgencia de articular los intereses de comunidades, Estado y sector privado. La falta de consulta previa y enfoques participativos genera desconfianza y una percepción de despojo, como advierte Molina (p. 48), subrayando la necesidad de incorporar procesos de inclusión efectiva en la toma de decisiones.

Del mismo modo, el caso evidencia que la falta de reconocimiento a los derechos tradicionales y las costumbres de las comunidades contribuye al incremento de tensiones y obstaculiza la posibilidad de alcanzar soluciones sostenibles. Esto refuerza la importancia de adoptar un enfoque intercultural en las políticas de prevención, tal como lo establece la Ley de Comunidades Campesinas (Art. 8).

Por último, las debilidades en los mecanismos de mediación y diálogo han limitado las soluciones sostenibles, ya que los intentos de mediación fueron reactivos y orientados a prevenir enfrentamientos inmediatos, sin abordar las raíces del conflicto. Esta situación ha consolidado la percepción de que la violencia es más efectiva que el diálogo, como señala el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (p. 32), evidenciando la necesidad de fortalecer y formalizar espacios de diálogo intercultural que aborden las causas estructurales del conflicto y promuevan soluciones sostenibles e inclusivas.

Para mejorar la efectividad y alcance de una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, es fundamental incorporar lecciones clave del caso Huaquirca, Sabaino y Virundo, comenzando con la priorización de la titulación de tierras como eje central. La implementación de un programa nacional de saneamiento físico-legal debe garantizar la delimitación clara y consensuada de los territorios comunales, reduciendo la vulnerabilidad frente a actores externos y proporcionando herramientas jurídicas para resolver disputas, especialmente en regiones de alta conflictividad como Apurímac, tal como lo destaca la Guía de Políticas Nacionales (p. 41).

Además, es imprescindible fortalecer los espacios de diálogo intercultural mediante la creación de plataformas permanentes de mediación que integren a representantes estatales, comunidades y actores privados, asegurando la capacitación en enfoques interculturales y el seguimiento efectivo de los acuerdos alcanzados. En paralelo, se debe garantizar la consulta previa efectiva a través de protocolos supervisados por entidades independientes, asegurando que todas las decisiones relacionadas con concesiones y proyectos que afecten tierras comunales cumplan con lo establecido en la Ley N° 29785.

De igual forma, se requiere coordinar las políticas de prevención con el desarrollo territorial, mediante estrategias que contemplen la infraestructura, el acceso al agua y la conservación ambiental, asegurando la participación activa de las comunidades. Esto debe ir acompañado del fortalecimiento de la institucionalidad local y regional, proveyendo recursos y capacitación en planificación territorial y mediación para que los gobiernos subnacionales puedan liderar procesos de prevención y resolución de conflictos de manera eficiente, como sugiere Molina (p. 38).

En conclusión, es necesario adoptar un enfoque integral y participativo que combine medidas de titulación, fortalecimiento institucional y protección de derechos culturales y ambientales en un modelo de gobernanza territorial inclusivo. Este enfoque, inspirado en las dinámicas observadas en el conflicto Huaquirca, Sabaino y Virundo, tiene como objetivo diseñar políticas duraderas que fortalezcan la cohesión social, promuevan un desarrollo justo y aseguren el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural en las zonas rurales del país.



Capítulo 4

Instrumentos normativos y Políticas Públicas para apoyar la titulación de tierras con enfoque de prevención de conflictos

4.1. Análisis de los instrumentos normativos actuales

El proceso de titulación de tierras campesinas constituye un elemento fundamental para asegurar la seguridad jurídica y fomentar la paz social en las zonas rurales del Perú. A pesar de contar con un marco legal establecido, las dificultades en su aplicación han contribuido al surgimiento de tensiones y conflictos. En lo que sigue, se analizan las normas existentes, sus contribuciones y los principales retos en materia de prevención de conflictos.

- 4.1.1 Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656)

Esta ley establece que las tierras de las comunidades campesinas son imprescriptibles, inembargables e inalienables, salvo en casos excepcionales aprobados por la Asamblea General de la comunidad (Art. 7). Además, regula la autonomía interna de las comunidades en la organización y uso de sus tierras, protegiendo sus derechos colectivos.

Al revisar el documento no existe un mecanismo efectivo para resolver disputas sobre límites entre comunidades, lo que fomenta tensiones internas y externas. Como intereses externos la autonomía comunal puede entrar en conflicto con políticas estatales o intereses privados que buscan el desarrollo económico en territorios comunales.

Esta ley constituye una base para proteger los derechos territoriales de las comunidades, pero su aplicación enfrenta desafíos cuando se superponen intereses económicos externos o se carece de un enfoque culturalmente sensible.

- 4.1.2 Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas (D.S. N° 008-91-TR)

El reglamento establece las pautas para realizar el registro y la titulación de tierras comunales, precisando las acciones que deben ejecutar las entidades del Estado. Asimismo, define los procedimientos administrativos requeridos para formalizar la propiedad y brindar certeza jurídica a las comunidades.

El reglamento presenta varias limitaciones, entre ellas una burocracia extensa con procedimientos lentos que no se adaptan a las particularidades culturales o territoriales de las comunidades, y una ausencia de enfoque intercultural que no incorpora mecanismos que consideren los valores culturales, sociales o históricos de las comunidades campesinas, lo que genera desconfianza hacia el Estado y dificulta la eficacia de la titulación debido a la desconexión entre las estructuras estatales y las realidades locales.

- 4.1.3 Ley de Deslinde y Saneamiento Físico-Legal de la Propiedad Rural (Ley N° 28294)

Esta ley establece procedimientos técnicos para el saneamiento y deslinde de tierras rurales, utilizando tecnologías modernas como la georreferenciación para resolver problemas de delimitación.

La ley presenta varias limitaciones, entre ellas un foco técnico que ignora los significados culturales e históricos que los límites territoriales tienen para las comunidades, y una falta de resolución de disputas que no contempla mecanismos claros para resolver conflictos entre comunidades, lo que deja vacíos legales que generan incertidumbre, y en general, su enfoque exclusivo en aspectos técnicos desconoce las dinámicas sociales y culturales de las comunidades rurales.

- 4.1.4 Ley N° 26505 – Ley de Inversión Privada en Tierras del Estado y Comunidades Campesinas y Nativas

Autoriza la posibilidad de vender o ceder tierras comunales, previo cumplimiento de requisitos como la aprobación por parte de la Asamblea General, promoviendo así la incursión de capital privado en espacios comunitarios.

La ley presenta varias limitaciones, entre ellas una falta de consultas adecuadas con las comunidades, lo que ha generado tensiones y resistencia en algunos casos, y una ambigüedad en el consentimiento, ya que los criterios para validar el consentimiento de las comunidades no son claros, lo que abre la puerta a interpretaciones conflictivas, y en general, su implementación sin un enfoque participativo ha provocado conflictos sociales en áreas rurales, a pesar de fomentar el desarrollo económico.

- 4.1.5 Ley de Consulta Previa (Ley N° 29785)

La ley garantiza el derecho de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a ser consultados antes de la aprobación de medidas que afecten sus derechos colectivos, respetando sus costumbres y tradiciones.

La ley presenta varias limitaciones, entre ellas una implementación insuficiente, ya que muchas consultas previas no se han llevado a cabo adecuadamente, especialmente en procesos de titulación, y una falta de capacidad institucional, ya que las instituciones encargadas carecen de recursos y personal capacitado para realizar consultas en comunidades dispersas geográficamente, lo que limita su impacto en la prevención de conflictos, a pesar de ser un avance importante en el respeto de los derechos colectivos.

- 4.1.6 Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA

Formaliza la fusión de COFOPRI con el PETT, asignando a esta entidad la responsabilidad de los procesos de titulación de tierras rurales. COFOPRI busca garantizar la seguridad jurídica y promover el desarrollo económico mediante la formalización.

El Decreto Supremo presenta varias limitaciones, entre ellas capacidades limitadas, ya que COFOPRI no ha podido responder a la demanda de titulación debido a restricciones

presupuestarias y técnicas, y una ausencia de enfoque intercultural, ya que los procedimientos técnicos no consideran las dinámicas sociales y culturales de las comunidades, dificultando la aceptación local, lo que hace que su implementación carezca de las herramientas necesarias para adaptarse a las realidades rurales, a pesar de señalar la importancia de consolidar los procesos de titulación.

4.2. Desarrollo de Normativas Específicas para la Prevención de Conflictos Sociales

En el Perú, persisten conflictos sociales vinculados a la posesión y administración de tierras en territorios pertenecientes a comunidades campesinas. La falta de un marco normativo adecuado que considere las particularidades culturales, sociales y territoriales de estas comunidades ha intensificado los conflictos sociales y territoriales. A continuación, se desarrollan propuestas clave para mejorar este marco normativo, basadas en los documentos revisados, con un enfoque integral y participativo que facilite la gestión territorial y la prevención de conflictos.

- 4.2.1 Incorporación del enfoque intercultural en el marco normativo

Se propone modificar la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656) y su reglamento para incluir explícitamente el enfoque intercultural, garantizando que los procesos de titulación sean culturalmente pertinentes y respeten las dinámicas culturales y las concepciones tradicionales de territorio en las comunidades campesinas, lo que actualmente no se hace debido a la ausencia de un enfoque intercultural en la normativa actual, lo que genera tensiones al aplicar criterios técnicos que no consideran los valores y significados culturales atribuidos al territorio. Para lograr esto, se propone incorporar metodologías que incluyan tradiciones orales, mapas mentales comunitarios y el uso de lenguas originarias en los procesos de delimitación territorial, y garantizar que el diseño e implementación de políticas incluyan la participación activa de líderes comunales, de acuerdo al documento Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI.

- 4.2.2 Simplificación y descentralización de procedimientos administrativos

Se propone revisar y simplificar los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas (D.S. N° 008-91-TR) para reducir la burocracia y garantizar la accesibilidad, ya que la actual estructura administrativa para la titulación es excesivamente compleja y desincentiva la formalización, afectando especialmente a comunidades rurales alejadas. Para lograr esto, se propone implementar medidas concretas como la creación de ventanillas únicas a nivel regional para facilitar los trámites, la digitalización de procesos clave para reducir tiempos y costos administrativos, y la capacitación de funcionarios locales en prácticas inclusivas y accesibles, lo que se considera necesario para fortalecer la eficiencia administrativa y promover la paz social, según se destaca en la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024 (pp. 33-34).

- 4.2.3 Creación de mecanismos especializados para la resolución de conflictos

Se propone establecer en el marco normativo instancias especializadas para la resolución de conflictos relacionados con la superposición de derechos territoriales y límites comunitarios, ya que la Ley N° 28294 (pp. 7-8) reconoce la importancia del saneamiento físico-legal, pero carece de mecanismos efectivos para resolver conflictos territoriales, lo que perpetúa las tensiones. Para lograr esto, se propone crear mesas técnicas de diálogo integradas por representantes estatales, líderes comunales y expertos en resolución de conflictos, e incorporar mediadores interculturales que faciliten el entendimiento entre las partes, lo que se considera necesario para abordar las limitaciones actuales y resolver de manera efectiva los conflictos territoriales, según se destaca en la mencionada ley.

- 4.2.4 Modificación de la Ley de Inversión Privada en Tierras Comunales (Ley N° 26505)

Se propone modificar la Ley N° 26505 para garantizar la protección de los derechos colectivos de las comunidades campesinas frente a procesos de inversión privada, ya que la normativa actual permite el acceso de intereses privados a tierras comunales sin garantizar consultas adecuadas, lo que ha generado numerosos conflictos sociales. Según se destaca en el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI para lograr esto, se propone incorporar la consulta previa obligatoria, según lo establece el Convenio 169 de la OIT, como un requisito esencial para cualquier transferencia de tierras, y definir estándares claros para validar el consentimiento comunitario, lo que se considera necesario para aclarar los requisitos de consulta y consentimiento y evitar tensiones.

- 4.2.5 Fortalecimiento de COFOPRI y las instituciones locales

Es indispensable incrementar los recursos técnicos, humanos y financieros de COFOPRI para garantizar procesos eficientes de titulación y saneamiento territorial, ya que COFOPRI enfrenta limitaciones significativas que dificultan la cobertura y calidad de los procesos de titulación, lo que genera incertidumbre jurídica que alimenta los conflictos sociales, según se destaca en el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA. Para lograr esto, se propone asignar presupuestos específicos para programas piloto de titulación en regiones priorizadas por su alta conflictividad territorial, y implementar unidades móviles que faciliten la atención en zonas rurales de difícil acceso, lo que permitirá fortalecer la capacidad de COFOPRI y las instituciones locales para abordar los desafíos territoriales y promover la paz social.

- 4.2.6 Inclusión de la consulta previa como eje transversal

Se debe garantizar la implementación efectiva de la consulta previa, establecida en la Ley N° 29785, en todos los procesos de titulación y saneamiento territorial, ya que la consulta previa, como herramienta de diálogo, permite garantizar que las decisiones sobre tierras comunales reflejen las necesidades y valores de las comunidades, y su falta de aplicación efectiva ha agravado conflictos sociales, según se destaca en el Informe de

Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (pp. 20-21). Para lograr esto, se propone desarrollar un protocolo estandarizado para la consulta previa, con mecanismos de supervisión independiente, y capacitar a los líderes comunales sobre sus derechos y responsabilidades en el proceso de consulta, lo que permitirá asegurar que la consulta previa sea un eje transversal en todos los procesos de titulación y saneamiento territorial, y que se respeten los derechos y valores de las comunidades.

- 4.2.7 Creación de un Sistema Nacional de Información Georreferenciada

Es estratégico establecer un sistema nacional que registre y monitoree el estado de la titulación y los límites territoriales de las comunidades campesinas, ya que la falta de información actualizada y accesible ha sido un obstáculo para la planificación efectiva de políticas públicas, según se destaca en la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024 (pp. 37-39). Para lograr esto, se propone diseñar un catastro digital que integre datos sobre tenencia de tierras y conflictos territoriales, y incluir módulos de capacitación para funcionarios locales en el uso de tecnologías de información georreferenciada, lo que permitirá crear un Sistema Nacional de Información Georreferenciada que brinde información precisa y oportuna para la toma de decisiones y la planificación de políticas públicas que beneficien a las comunidades campesinas.

4.3. Incorporación del Enfoque Intercultural en los instrumentos normativos

La complejidad cultural y geográfica del Perú representa un reto particular para la ejecución de políticas públicas, especialmente en lo que respecta a los procesos de titulación de tierras comunales. La coexistencia de distintas cosmovisiones y modelos sociales —andino, colonial y liberal— en un mismo territorio, como señala Carlos Amat y León (pp. 4-5), exige un enfoque que reconozca y respete estas diferencias para garantizar la legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones estatales. Un enfoque intercultural es importante para asegurar la aceptación y efectividad de las normativas de titulación de tierras en las comunidades campesinas, con base en los documentos revisados.

Reconocer y valorar las cosmovisiones andinas en la gestión territorial, ya que el modelo andino, basado en principios de reciprocidad y respeto por la naturaleza, ve la tierra no solo como un recurso económico, sino como un espacio sagrado y colectivo que conecta a la comunidad con su entorno natural y espiritual. Sin embargo, la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656) y su Reglamento (D.S. N° 008-91-TR) no integran mecanismos para incorporar estas tradiciones y prácticas en los procesos de titulación, lo que ha generado tensiones e incluso conflictos en comunidades que sienten que sus derechos colectivos no son plenamente respetados, según se destaca en el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (pp. 12-13).

Para abordar esta desconexión cultural, se propone incorporar prácticas tradicionales de delimitación territorial, como el uso de tradiciones orales y mapas mentales, en los procesos de titulación, y garantizar la participación activa de líderes comunales y sabios locales como mediadores culturales en los procedimientos de saneamiento, lo que permitirá reconocer y respetar los valores y tradiciones de las comunidades andinas en

la gestión territorial. Se propone implementar un enfoque intercultural en la titulación de tierras para prevenir conflictos sociales, ya que la falta de consideración de las dinámicas culturales en la titulación de tierras ha intensificado conflictos relacionados con límites territoriales, donde la imposición de criterios técnicos sin consulta previa puede distorsionar relaciones armónicas entre las comunidades, según se destaca en el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (pp. 16-17).

Sin embargo, un enfoque intercultural puede brindar beneficios como la legitimidad social, al respetar y valorar las cosmovisiones locales, la sostenibilidad territorial, al contribuir a un uso más equilibrado y sostenible de los territorios, y la reducción de conflictos, al fomentar el diálogo y la negociación entre comunidades y actores externos. Para lograr esto, se propone implementar mesas de diálogo intercultural antes, durante y después de los procesos de titulación, asegurando que las comunidades comprendan y validen cada etapa del procedimiento, lo que permitirá fortalecer la confianza de las comunidades en las instituciones estatales y promover un uso más equilibrado y sostenible de los territorios.

El vínculo entre el Estado y las comunidades indígenas y campesinas debe basarse en el enfoque intercultural y en el cumplimiento del derecho a la consulta previa. De acuerdo con la Ley N° 29785, el Estado está obligado a llevar a cabo procesos de consulta antes de adoptar decisiones que impacten los derechos colectivos de dichas comunidades. No obstante, tal como señala la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024, esta obligación ha tenido escasa aplicación en los procedimientos de titulación de tierras.

Entre los desafíos que enfrenta la implementación efectiva de la consulta previa se encuentran la capacidad institucional limitada, ya que falta de recursos y personal capacitado para llevar a cabo consultas efectivas en zonas alejadas. Además, las deficiencias en la información, como la falta de estadísticas actualizadas sobre comunidades campesinas, dificultan la planificación y ejecución de consultas.

Para abordar estos desafíos, se debe crear un protocolo específico para la consulta previa en procesos de titulación, con estándares claros y mecanismos de supervisión independiente. Capacitar a facilitadores interculturales que representen los intereses comunitarios ante las instituciones públicas contribuiría significativamente a mejorar los canales de comunicación y garantizar el reconocimiento de las prácticas y derechos de las comunidades rurales.

Integrar el enfoque intercultural fortalece significativamente la gobernanza del territorio, pues contribuye tanto a anticipar situaciones conflictivas como a fomentar el manejo responsable y autodeterminado de los recursos comunales. Según Amat y León (pp. 10-12), un modelo híbrido que combine las fortalezas del enfoque andino y elementos adaptados del modelo liberal puede ofrecer soluciones sostenibles para la gobernanza local.

Con el fin de alcanzar este objetivo, se requiere la formulación de políticas nacionales orientadas a reforzar las competencias de los gobiernos locales y las comunidades

organizadas en la gestión autónoma de sus territorios, valorando la diversidad cultural y respetando sus estructuras organizativas tradicionales.

Además, es estratégico establecer alianzas estratégicas entre el Estado, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para implementar proyectos de desarrollo que respeten la diversidad cultural y promuevan la inclusión y la participación de las comunidades en la toma de decisiones. De esta manera, se puede garantizar que la gobernanza territorial sea más efectiva, sostenible y respetuosa de los derechos y la cultura de las comunidades locales.

Finalmente, la articulación del enfoque intercultural con la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales es necesario para promover la paz social, el desarrollo inclusivo y la resiliencia territorial. La Política Nacional debe incluir el enfoque intercultural como eje transversal en su diseño e implementación, reconociendo que la gestión territorial no puede desvincularse de las tradiciones y valores culturales de las comunidades campesinas.

Al integrar el enfoque intercultural en la política nacional, se pueden lograr varios beneficios importantes. En primer lugar, la valoración de las prácticas culturales fomenta el respeto mutuo y la cohesión social, lo que contribuye a la construcción de paz social. En segundo lugar, las políticas interculturales promueven la equidad y el reconocimiento de derechos específicos, especialmente en comunidades históricamente excluidas, lo que impulsa el desarrollo inclusivo.

Asimismo, la combinación de saberes tradicionales con conocimientos técnicos potencia la habilidad de las comunidades para enfrentar transformaciones sociales y ambientales, fortaleciendo su resiliencia. Por tanto, incorporar el enfoque intercultural en la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales resulta clave para impulsar un desarrollo equitativo y sostenible que valore la diversidad cultural y territorial de las comunidades campesinas.

4.4 Mejoras en la Coordinación Interinstitucional

El Perú se enfrenta al desafío de atender una conflictividad social y territorial alimentada por la escasa coordinación entre las entidades encargadas de gestionar el territorio y resolver disputas. Fortalecer la articulación entre COFOPRI, los gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo y otros actores clave es fundamental para ejecutar una Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales con un enfoque integral y participativo. Este análisis examina esa necesidad y presenta recomendaciones para optimizar los protocolos de intervención conjunta.

La articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y las entidades competentes es fundamental para una adecuada gestión territorial y prevención de conflictos. Según el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI, la persistencia de conflictos territoriales está estrechamente relacionada con la falta de coordinación interinstitucional, lo que genera superposición de funciones y esfuerzos duplicados (pp. 14-15). Asimismo, la Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024 advierte que la falta

de alineación entre las políticas diseñadas a nivel nacional y su ejecución regional contribuye a la ineficiencia y refuerza la percepción de un Estado ausente (pp. 38-40).

La ausencia de una coordinación adecuada entre las instituciones encargadas de la gestión de conflictos territoriales en el Perú ha derivado en múltiples dificultades que limitan la capacidad del Estado para resolverlos de manera eficaz. Primero, se identifica como un problema relevante la desarticulación en la planificación y desarrollo de acciones por parte de las entidades competentes. Las entidades operan de manera aislada, sin compartir información ni objetivos comunes, lo que genera una falta de coherencia y coordinación en la respuesta a los conflictos.

Además, la duplicidad de esfuerzos es otro problema que se presenta en la gestión de conflictos territoriales. Varias instituciones intervienen en los mismos conflictos sin una estrategia unificada, lo que genera inconsistencias y contradicciones en la respuesta a los conflictos. Esto no solo genera confusión y desconfianza entre las partes involucradas, sino que también puede exacerbar los conflictos en lugar de resolverlos.

En último término, la limitada capacidad operativa de las instituciones responsables constituye un desafío recurrente en la gestión de conflictos territoriales. La predominancia de respuestas reactivas, en vez de estrategias preventivas, tiende a intensificar los conflictos en lugar de mitigarlos. Esto se debe a que las entidades involucradas no tienen la capacidad de anticipar y prevenir los conflictos, lo que les impide tomar medidas efectivas para resolverlos de manera oportuna y eficaz. En síntesis, mejorar la gestión de los conflictos territoriales en el Perú exige enfrentar la descoordinación entre instituciones, la repetición innecesaria de funciones y la limitada capacidad de intervención estatal.

Mejorar la resolución de conflictos rurales en el país requiere una articulación más sólida entre las instituciones clave, lo cual permitiría optimizar los procesos y resultados. De acuerdo con el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, la responsabilidad de COFOPRI en materia de titulación y saneamiento físico-legal resulta fundamental para garantizar la seguridad jurídica de las comunidades campesinas (pp. 5-6).

Además, los gobiernos regionales tienen competencias sobre la planificación territorial y la gestión de recursos naturales, pero su capacidad técnica y financiera es limitada en muchas regiones. El rol de la Defensoría del Pueblo como garante de derechos humanos y facilitadora del diálogo es reconocido; sin embargo, el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI señala la necesidad de reforzar sus capacidades para actuar en conflictos sociales complejos (pp. 18-19).

Otros actores clave en la gestión de tierras y recursos son el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Ambiente. La articulación entre las distintas entidades es esencial para prevenir la superposición de acciones y asegurar un uso eficiente de los recursos disponibles.

De acuerdo con el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI, la coordinación entre los actores clave puede reducir la duplicidad de esfuerzos y optimizar los recursos, lo que permite respuestas más rápidas y efectivas a conflictos emergentes.

En conclusión, lograr una articulación más sólida entre las instituciones responsables de la gestión de conflictos territoriales es relevante para garantizar respuestas más eficaces y eficientes en su abordaje en el contexto peruano. La coordinación entre COFOPRI, gobiernos regionales, Defensoría del Pueblo y otros actores clave puede reducir la duplicidad de esfuerzos y optimizar los recursos, lo que permite respuestas más rápidas y efectivas a conflictos emergentes.

La creación de una Plataforma Interinstitucional de Gestión Territorial busca integrar una herramienta digital que facilite la comunicación y el intercambio de información entre COFOPRI, gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo y otras entidades clave, justificándose en la necesidad de un sistema centralizado de información para abordar la falta de datos compartidos sobre límites territoriales y conflictos, conforme lo señala la Guía de Políticas Nacionales (pp. 39-40).

De acuerdo al Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (pp. 20-21) se resalta la urgencia de implementar Protocolos de Acción Conjunta que definan con claridad las funciones institucionales en la gestión de conflictos territoriales, ya que la falta de articulación entre entidades ha contribuido a la intensificación de disputas. Como medida descentralizadora, se propone la Creación de Equipos Regionales de Intervención Rápida, integrados por representantes de COFOPRI, gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo y líderes comunales, para mejorar la capacidad de respuesta inmediata en regiones con alta conflictividad, respaldando esta estrategia en la Ley de Comunidades Campesinas (pp. 14-15).

El Fortalecimiento de la Consulta Previa se presenta como un componente obligatorio en decisiones relacionadas con la titulación y uso de tierras comunales, atendiendo las demandas de inclusión y confianza señaladas en la Ley N° 29785 (pp. 10-11), a través de un protocolo supervisado por una entidad independiente que garantice la participación efectiva de las comunidades.

Es necesario desarrollar *Propuestas para protocolos de acción conjunta* que se estructurarían en torno a cuatro ejes clave para abordar conflictos territoriales de manera efectiva y coordinada. En primer lugar, la creación de una *Plataforma Interinstitucional de Gestión Territorial* que propone un sistema digital que integre datos de catastro, registros de propiedad y conflictos sociales, facilitando el intercambio de información entre COFOPRI, gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo y otras entidades, como se sugiere en la *Guía de Políticas Nacionales* (pp. 39-40).

En segundo lugar, se plantea el diseño de un *Protocolos de acción conjunta* que definan roles y responsabilidades claras, buscando evitar escaladas derivadas de la falta de coordinación institucional, respaldado por el documento Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP-AMASPPI/PPI (pp. 20-21). Como tercera propuesta, la *Creación de Equipos Regionales de intervención rápida*, con enfoque multidisciplinario, lo que permitirá

responder de manera inmediata en regiones con alta conflictividad, mejorando la descentralización y legitimidad de las intervenciones, conforme señala la Ley de Comunidades Campesinas (pp. 14-15).

Finalmente, el *Fortalecimiento de la consulta previa*, indispensable en decisiones relacionadas con la titulación y uso de tierras comunales, busca reconstruir la confianza mediante un protocolo específico supervisado por una entidad independiente, como establece la Ley N° 29785 (pp. 10-11). Estas medidas integrales apuntan a prevenir conflictos sociales y garantizar una gestión territorial inclusiva y eficiente.



Conclusiones

Reflexiones y hallazgos sobre la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales

El estudio sobre la inclusión del proceso de titulación de tierras campesinas en la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales pone en evidencia la urgencia de superar las deficiencias estructurales existentes tanto en el marco legal como en la ejecución de políticas públicas. El caso Huaquirca-Sabaino-Virundo ejemplifica cómo la ausencia de titulación formal y de seguridad jurídica puede generar conflictos sociales significativos, exacerbando las tensiones entre comunidades y dificultando la cohesión territorial.

El análisis revela que la ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas no constituye únicamente un vacío legal, sino que representa un factor estructural determinante en la configuración, escalamiento y persistencia de los conflictos sociales rurales. Esta omisión incide en múltiples dimensiones del conflicto: jurídica, social, económica, cultural y política. No se trata simplemente de la falta de documentos formales, sino de una vulnerabilidad estructural que deja a las comunidades expuestas a superposiciones de derechos, disputas territoriales e imposiciones externas.

El caso Huaquirca-Sabaino-Virundo ilustra de manera paradigmática cómo la indefinición jurídica de los límites comunales, la ausencia de reconocimiento de derechos consuetudinarios y la asignación de concesiones extractivas en territorios no titulados alimentan la fragmentación social, socavan la confianza entre comunidades e impiden soluciones sostenibles. Cuando no existe claridad sobre la propiedad comunal, se erosionan las bases del diálogo y la legitimidad del Estado para actuar como mediador efectivo.

En este sentido, la titulación de tierras no puede seguir tratándose como un trámite “técnico-administrativo”. Debe asumirse como un componente estratégico y transversal dentro de toda política pública orientada a la prevención de conflictos sociales. Su omisión limita la capacidad del Estado para anticiparse a las causas profundas del conflicto, dificulta el establecimiento de formas de diálogo culturalmente pertinentes y refuerza la percepción de exclusión histórica por parte de las comunidades campesinas.

Por tanto, incorporar el saneamiento físico-legal y el reconocimiento integral de los territorios comunales en el diseño e implementación de la *Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales* no solo contribuiría a mejorar la gobernanza territorial, sino que constituiría un paso imprescindible hacia una intervención estatal más oportuna, legítima e inclusiva. La prevención real exige reconocer que, sin seguridad jurídica sobre la tierra, no puede aspirar a una paz social sostenible.

Aprendizajes del caso Huaquirca-Sabaino-Virundo

A continuación, se identifican los principales aprendizajes del caso Huaquirca-Sabaino-Virundo. Como se podrá ver, las principales áreas de aprendizaje para el futuro no solo apuntan a mejoras técnicas o sectoriales, sino a una transformación profunda en la forma de concebir la prevención de conflictos sociales. La experiencia evidencia que

factores como la titulación de tierras, la articulación interinstitucional y el enfoque intercultural no pueden abordarse de manera aislada. Son dimensiones interdependientes que deben integrarse en el diseño e implementación de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales si se busca una intervención eficaz, legítima y sostenible.

1. Falta de titulación: La ausencia de un sistema eficiente para titular tierras comunales genera inseguridad jurídica y desconfianza hacia el Estado.

2. Débil articulación interinstitucional: La superposición de roles entre instituciones como COFOPRI, gobiernos regionales y otras entidades limita la capacidad de respuesta ante conflictos.

3. Invisibilización de dinámicas culturales: La implementación de políticas sin considerar las prácticas tradicionales y cosmovisiones de las comunidades lleva a decisiones desconectadas de sus realidades.

El caso Huaquirca-Sabaino-Virundo permite identificar tres factores críticos que, si no se articulan de manera estratégica, corren el riesgo de permanecer aislados, perdiendo su capacidad de incidir en soluciones estructurales. Estos factores no son fragmentos técnicos independientes, sino dimensiones interrelacionadas que deben ser abordadas de forma integrada desde el diseño de la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales.

Falta de titulación: La ausencia de un proceso adecuado de titulación de tierras campesinas no es solo una debilidad administrativa, sino un detonante estructural de conflictividad social. Esta carencia genera inseguridad jurídica, facilita la superposición de derechos, y debilita la legitimidad del Estado ante las comunidades. Para que este factor no quede aislado, debe reconocerse como un eje transversal de la política preventiva, conectándolo con las estrategias de diálogo, gestión territorial y reconocimiento de derechos colectivos.

Débil articulación interinstitucional: La dispersión de competencias entre COFOPRI, gobiernos regionales y otras entidades del Estado crea vacíos de responsabilidad y confusión en las comunidades, lo que limita la capacidad de prevenir y resolver disputas. Para evitar que esta fragmentación quede sin conexión, es necesario fortalecer la gobernanza interinstitucional, con mecanismos de coordinación sostenibles y una plataforma única de información territorial. La titulación, en este marco, debe ser un punto de convergencia operativa entre sectores.

Invisibilización de dinámicas culturales: No tomar en cuenta las prácticas tradicionales, formas de organización comunal y vínculos simbólicos con el territorio genera políticas ajenas a la realidad local, lo que agrava la percepción de exclusión y la resistencia comunitaria. Para que este factor no quede marginado, el enfoque intercultural debe dejar de ser un añadido y convertirse en un principio orientador, especialmente en los procesos de titulación, consulta previa y saneamiento físico-legal.

Por lo tanto, es necesario asumir los tres puntos anteriores como parte de un mismo sistema de prevención. Esto exige un cambio de enfoque: pasar de políticas reactivas y sectorizadas a estrategias integrales, territoriales y culturalmente pertinentes. Conectar la titulación con la articulación institucional y el reconocimiento cultural no solo es posible, sino urgente. Es en esa convergencia donde se construye una prevención real, capaz de anticipar el conflicto, fortalecer la confianza y garantizar derechos.

Justificación para la incorporación de la titulación de tierras en la Política Nacional

Incluir la titulación de tierras campesinas en la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales no debe considerarse una medida secundaria, sino una acción central y estratégica para asegurar una paz social sostenida en las zonas rurales del país. Más que un procedimiento técnico, este proceso representa un mecanismo de justicia territorial, de afirmación de derechos colectivos y de consolidación de la gobernanza democrática.

Los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo, la PCM, el Instituto del Bien Común y diversos estudios sobre conflictos rurales coinciden en señalar que la ausencia de titulación de tierras constituye un factor común en los conflictos agrarios. La falta de certeza sobre la propiedad, el desconocimiento de los derechos tradicionales y la carencia de respaldo legal generan un entorno favorable para la superposición de derechos, el despojo y el incremento de la desconfianza y la tensión social.

Por tanto, la inclusión de la titulación en la Política Nacional de Prevención de Conflictos Sociales se justifica plenamente por al menos tres razones relevantes:

Prevención estructural de conflictos: La delimitación formal de los territorios de las comunidades campesinas permite anticipar y evitar disputas sobre la tierra, reducir la superposición de concesiones extractivas o proyectos de infraestructura, y eliminar ambigüedades legales que suelen ser aprovechadas por terceros. La seguridad jurídica no solo protege, sino que estabiliza.

Fortalecimiento de la gobernanza territorial: La titulación legitima el rol de las comunidades campesinas como actores colectivos con derechos. Al reconocer sus prácticas culturales, sus formas de organización y su vínculo espiritual y productivo con el territorio, se fortalece el tejido social y se promueve una gobernanza participativa e intercultural, base indispensable para cualquier proceso de diálogo sostenible.

Mejora de las condiciones socioeconómicas: El reconocimiento formal de la propiedad colectiva permite a las comunidades acceder a políticas públicas de desarrollo, programas de inversión rural, créditos, infraestructura y servicios básicos. Así, la titulación no solo ordena el territorio, sino que abre caminos para una inclusión real y digna en la ciudadanía rural.

En síntesis, una política de prevención que omita el proceso de titulación de tierras campesinas será siempre incompleta y limitada en su capacidad transformadora. Integrar este componente dentro del diseño y ejecución de la Política Nacional no solo

fortalecerá la respuesta del Estado ante conflictos rurales, sino que convertirá el derecho a la tierra en una herramienta de paz, equidad y sostenibilidad.

Reflexión sobre los tiempos de titulación: Una de las limitaciones que aún persisten en el abordaje de la titulación de tierras campesinas en el Perú es la falta de análisis comparativo respecto a los tiempos que toma este proceso, especialmente en relación con las experiencias reportadas en comunidades indígenas amazónicas. Este contraste resulta relevante para identificar desigualdades estructurales en la implementación de políticas públicas y en la priorización institucional del reconocimiento de derechos colectivos.

En el caso de las comunidades campesinas andinas, la tesis evidencia que los procesos de titulación suelen ser lentos, fragmentados y marcados por una alta dispersión institucional. Sin embargo, no se profundiza en los plazos concretos que conlleva cada fase del proceso ni en cómo estos se ven influenciados por factores como la falta de articulación intergubernamental, las barreras administrativas o la escasa voluntad política. En cambio, las comunidades indígenas amazónicas han sido objeto de programas más sistemáticos, como el PRT3 o los mecanismos impulsados por el Programa Bosques, lo que ha permitido mayores avances en términos de titulación, a pesar de que también enfrentan desafíos.

Reflexionar sobre esta disparidad no implica desconocer las dificultades propias del contexto amazónico, sino resaltar que la titulación campesina no ha recibido el mismo impulso institucional, a pesar de ser una demanda histórica y un factor estructural de prevención de conflictos sociales. Incorporar este análisis en la tesis permitiría reforzar el argumento de que la inequidad en los procesos de titulación no responde únicamente al desconocimiento o falta de capacidad en las comunidades, sino a una política estatal que ha priorizado de forma desigual a ciertos territorios y sujetos colectivos.

Asimismo, se hace necesario incluir mecanismos que aseguren la equidad interregional en la implementación de la futura política nacional de prevención de conflictos sociales.

Recomendaciones

Recomendaciones para una política de titulación que promueva la paz social y la cohesión territorial

La experiencia analizada en contextos como el caso Huaquirca-Sabaino-Virundo demuestra que una política de titulación de tierras que busque prevenir conflictos sociales y fortalecer la cohesión territorial debe ir más allá del mero trámite legal. La titulación debe articularse como un proceso institucional, intercultural y estructuralmente integrado dentro de una política nacional preventiva, orientada a resolver desigualdades históricas, fortalecer derechos colectivos y promover la justicia territorial.

1. Diseño de procesos interculturales

Incorporar metodologías culturalmente pertinentes es clave. Esto implica:

Reconocimiento explícito de los derechos consuetudinarios y sistemas normativos internos de las comunidades campesinas.

Inclusión de la consulta previa, libre e informada, según el Convenio 169 de la OIT.

Uso de lenguas originarias, validación comunal de los límites territoriales y respeto por las formas tradicionales de representación.

2. Fortalecimiento institucional de COFOPRI y gobiernos regionales

Para una titulación efectiva y sostenida se requiere:

Asignación de mayores recursos financieros y humanos a COFOPRI y a las Direcciones Regionales Agrarias.

Creación de unidades especializadas en titulación intercultural, con equipos multidisciplinarios (jurídicos, sociales, antropológicos).

Capacitación continua sobre enfoques de derechos y gobernanza territorial.

3. Creación de sistemas específicos de resolución de conflictos territoriales

Establecer mecanismos descentralizados, transparentes y culturalmente adecuados para abordar disputas sobre límites, uso y reconocimiento territorial.

Promover la mediación comunitaria y la intervención de terceros neutrales que comprendan las dinámicas locales.

Articular estos mecanismos con plataformas existentes como las mesas de diálogo impulsadas por la PCM y la Defensoría del Pueblo.

Perspectivas para el desarrollo de una política integral y participativa

Una política nacional orientada a la prevención de conflictos sociales debe ser concebida como un instrumento capaz de impulsar cambios estructurales profundos en las zonas rurales del país. Por ello, se recomienda que esta política sea:

Integral: Debe abordar simultáneamente las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales que configuran los territorios comunales. La titulación debe ser parte de un paquete más amplio de reconocimiento de derechos y acceso a servicios.

Participativa: Es fundamental que las comunidades participen activamente en todas las fases de la política, desde su formulación hasta la evaluación de sus efectos. Esta inclusión no solo otorga legitimidad a las acciones del Estado, sino que también refuerza los procesos de gobernanza en el ámbito local.

Descentralizada: Se requiere una articulación efectiva entre el nivel nacional, regional y local, para evitar la fragmentación de competencias y asegurar un enfoque coordinado, eficiente y adaptado a los contextos específicos.

Propuestas de diseño e implementación

Enfoque multisectorial

- Crear una plataforma de coordinación que articule a COFOPRI, los gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Cultura, el MIDAGRI y representantes comunales.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación interinstitucional.

Catastro comunal nacional actualizado

- Desarrollar un sistema georreferenciado e interoperable que integre datos sobre reconocimiento legal, posesión ancestral, límites internos y relaciones con proyectos extractivos o de infraestructura.
- Centralizar la información para facilitar intervenciones integrales.

Capacitación y empoderamiento comunitario

- Rediseñar los programas de capacitación no solo hacia las comunidades campesinas, sino también hacia funcionarios y entidades responsables del proceso de titulación, a fin de superar barreras burocráticas, mejorar la articulación interinstitucional y acortar los tiempos de respuesta del Estado.
- En el ámbito comunitario, promover espacios de formación en derechos territoriales, gestión social del territorio y mecanismos de exigibilidad de derechos, orientados al fortalecimiento del liderazgo comunal, con especial énfasis en la participación de mujeres y jóvenes.
- Impulsar el empoderamiento de las comunidades no por falta de conocimiento del proceso, sino para fortalecer su capacidad de incidencia frente al Estado, exigir el cumplimiento de sus derechos y ejercer una gestión autónoma de sus territorios de manera informada y estratégica.

Supervisión técnica y social independiente

- Establecer instancias externas que evalúen el cumplimiento de principios de interculturalidad, legalidad, transparencia y justicia.
- Incorporar auditorías sociales participativas y mecanismos de rendición de cuentas.

La titulación de tierras campesinas debe asumirse como una estrategia central para prevenir conflictos sociales y fortalecer la cohesión territorial. Ello requiere políticas que no solo reconozcan derechos formales, sino que transformen estructuras de exclusión, reparen desigualdades históricas y promuevan una gobernanza plural y democrática. Sin titulación adecuada, no hay seguridad jurídica; sin interculturalidad, no hay legitimidad; sin participación, no hay paz social sostenible.



Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alva, C. (2008). *Conflictividad en el Perú: Una lectura desde las políticas públicas*. En H. Pease García & L. Villafranca (Eds.), *Aula Magna - Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas*. PUCP.
- Alza, C. (2012). *Gestión pública para la transformación de conflictos*. En Carlos Alza (Eds.), *Gestión pública: balance y perspectivas*. PUCP.
- Alvarado, V. (2002). *Políticas públicas e interculturalidad*. En N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Amat y León Chávez, C. (2006). *Tres modelos sociales en el mismo territorio*. Universidad del Pacífico.
- Arce Rojas, R. (2013). *Diálogo e interculturalidad en contextos de conflictos vinculados a la gestión de los recursos naturales*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Arnoletto, E. J. (2013). *Los conflictos en los procesos sociales: Una visión desde la teoría política y orientaciones metodológicas para su gestión*. Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso.
- Baca Olamendi, L. (2016). *Diálogo y democracia*. Instituto Nacional Electoral (INE).
- Banco Central de Reserva del Perú. (2017). *Conflictos sociales y crecimiento económico regional en el Perú: un análisis departamental (Documento de Trabajo N.º 2017-005)*.
- Burneo de la Rocha, Z. (2007). *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Allpa, Comunidades y Desarrollo.
- Caravedo Chocano, J., & Moreno Hermoza, G. (2007). *Construcción y fortalecimiento de espacios de diálogo: Guía metodológica*. ProDiálogo - Prevención y Resolución de Conflictos; Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional (CECI Canadá).
- Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). (2010). *Informativo Legal Agrario (2.ª época, n.º 25)*. CEPES.
- CEPAL. (2018). *Infraestructura y conflictos sociales en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Congreso de la República. (2008). *Decreto Legislativo 1064. Decreto Legislativo que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario*.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2018). El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. Defensoría del Pueblo.

George Mason University. (2008). Manual de teorías básicas de análisis y resolución de conflictos. Arlington, VA: Institute for Conflict Analysis and Resolution (ICAR).

Giménez, C. (2000). Guía sobre interculturalidad. Proyecto Q'anil-PNUD, Editorial Serviprensa CA.

Gobierno del Perú. (2024). Guía de Políticas Nacionales Actualizada 2024. Presidencia del Consejo de Ministros.

Grande, N., & Seehausen, C. (Eds.). (2020). Manual Nansen para facilitadores de diálogo y transformación de conflictos. Universidad Alberto Hurtado.

Ilizarbe, C. (2016). Autorrepresentación y Desacuerdo. Estado y conflictividad social en el Perú. En R. Grompone (Ed.), Incertidumbres y Distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú.

Instituto del Bien Común. (2022). Titulación que no llega: Obligaciones no cumplidas. Instituto del Bien Común.

LATINOBARÓMETRO. (2023). Informe 2023: la recesión democrática de América Latina. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Lederach, J. P. (1984). Educar para la paz. Barcelona: Editorial Fontamara.

Los costos del conflicto social. (2019). Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1060432-informe-de-adjuntia-n-001-2019-dp-apcsg-los-costos-del-conflicto-social>

Luque, R. (2007). Atisbos conceptuales sobre la realidad de los conflictos sociales en el Perú. En Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos. Documentos de trabajo. Lima: IDEHPUC.

Molina Martínez, R., Trivelli Ávila, C., Zegarra Macchiavello, D., & Bustamante Suárez, P. (2024). Desarrollo territorial y minería. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

Pruitt, B., & Thomas, P. (2007). Poniendo en práctica el diálogo democrático: Un manual para practicantes. ACDI, IDEA, OEA, PNUD.

Redorta, J. (2004). Gestión de conflictos: Un mapa para orientarse en el territorio de los conflictos. Paidós.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo. (2021) Lineamientos y protocolos para la intervención del poder ejecutivo gobiernos regionales y locales en materia de gestión social y diálogo. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2067269-008-2021-pcm-sgsd>

Tubino, F. J., & Flores, A. R. (2020). La interculturalidad crítica como política de reconocimiento. Fondo Editorial PUCP.

Vinayamata Camp, E. (2007). Conflictología. Ariel.

Zapata-Barrero, R., & Pinyol Jiménez, G. (2013). Manual para el diseño de políticas interculturales. Universitat Pompeu Fabra.

