

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado**



Políticas públicas y conflictos en territorios indígenas en el
marco de los procesos de titulación de los pueblos indígenas.
Caso Pueblo Indígena Alto Tamaya - Saweto

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

Raquel Cartagena del Aguila

Asesor:

Frank Renato Casas Sulca

Lima, 2025

Informe de Similitud


Yo, Frank Renato Casas Sulca docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada Políticas públicas y conflictos en territorios indígenas en el marco de los procesos de titulación de los pueblos indígenas. Caso Pueblo Indígena Alto Tamaya - Saweto de la autora Raquel Cartagena del Aguila; 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 05/02/2026.

-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, 12 de Febrero de 2026

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Casas Sulca Frank Renato</u>	
DNI:43305465	 Firma:
ORCID: 0000-0003-1260-445	

*A María del Aguila Panduro, por haber tenido el valor de romper el círculo familiar que dictaminaba que las mujeres no van a la escuela, por su valentía hoy pude escribir esta tesis.
¡Gracias, mamá!*

A Edwin Chota Valera, compañero y amigo, que no merece nuestro silencio, sino nuestro grito de justicia.

A Michael, Arya y Fidel, que cuando mis piernas flaqueaban en mi lucha contra el cáncer, sostuvieron mi corazón para no rendirme. Gracias a ello, hoy sigo aquí y pude terminar de escribir.

Resumen

A pesar de que el sistema jurídico peruano, reconoce legalmente la existencia de los pueblos indígenas, otorgándoles personería jurídica y garantizando su integridad territorial, mediante procedimientos formales para la titulación de sus territorios, en estos procesos se presentan una serie de conflictos y dificultades. Pese a ello, el Estado no ha aprobado formalmente una política pública que garantice la titulación de los territorios indígenas en la Amazonia, por lo que el presente estudio basa su análisis en la existencia de las acciones, programas, lineamientos y decisiones estatales para abordar la relación Estado - pueblo indígena y territorio, reconociéndola como una "política pública implícita" a la cual denominamos "Política pública de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos"

En ese marco, se puede decir que el inadecuado diseño e implementación de la política pública sobre titulación de pueblos indígenas, plasmado en un marco normativo e institucional desordenado y a veces contradictorio, dificultan el cumplimiento de los fines, objetivos y estrategia de intervención estatal, para solucionar el problema de titulación de territorios indígenas.

Asimismo, la desarticulada actuación estatal sobre los problemas transversales que afectan a la población indígena especialmente por su ubicación geográfica, la inadecuada implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza, así como, el avance de economías ilegales como la tala ilegal y el narcotráfico, ha generado que estas actividades ilícitas se intensifiquen en los territorios indígenas, la mayoría ubicados en zonas de frontera, que sirvan como corredores del narcotráfico.

Estas actividades ilegales, sumado a una deficiente implementación de la política forestal y de saneamiento físico legal de las propiedades agrarias en la Amazonia, la ineficaz

actuación de las direcciones regionales agrarias para operar los procedimientos administrativos de titulación y la inadecuada rectoría del Ministerio de Agricultura y Riego para dirigir la política titulación de territorios indígenas, genera conflictos sobre territorios indígenas, que al no ser resueltos, paralizan su proceso de titulación, dejando en indefensión a estos pueblos.

En el caso del pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, este ha visto limitado su derecho a obtener el título de propiedad de su territorio indígena, debido a una inadecuada implementación de política pública de reconocimiento y titulación de territorios de pueblos indígenas y conflictos con terceros, generados por la superposición de derechos sobre su territorio.

El inadecuado diseño e implementación de la política pública de titulación de territorios indígena y otras políticas sectoriales, así como, el funcionamiento interno del Estado en el diseño e implementación de estas políticas causan conflictos y dificultades en los procesos de titulación.

Por otro lado, la política en el sector forestal y de saneamiento físico legal de la propiedad agraria en el sector agricultura, generan superposición de derechos sobre territorios indígenas, entre Bosques de Producción Permanente, concesionarios de unidades de aprovechamiento forestal y posesionarios de predios agrarios (colonos). Estas superposiciones de derechos sobre un mismo territorio generan conflictos que, al no ser resueltos, paralizan los procesos de titulación y facilitan el avance de economías ilegales como la tala ilegal y el narcotráfico, que han cobrado la vida de varios dirigentes y pobladores indígenas, como la de Edwin Chota Valera.

Abstract

Although the Peruvian legal system legally recognizes the existence of indigenous peoples, granting them legal status and guaranteeing their territorial integrity through formal procedures for the titling of their territories, these processes present a series of conflicts and difficulties. Despite this, the State has not formally approved a public policy guaranteeing the titling of indigenous territories in the Amazon. Therefore, this study bases its analysis on the existence of state actions, programs, guidelines, and decisions addressing the relationship between the State, indigenous peoples, and their territories, recognizing it as an "implicit public policy" which we call the "Public Policy for the Recognition and Titling of the Territories of Amazonian Indigenous Peoples."

Within this framework, it can be said that the inadequate design and implementation of the public policy on titling indigenous peoples, embodied in a disorganized and sometimes contradictory regulatory and institutional framework, hinders the fulfillment of the aims, objectives, and strategy of state intervention to solve the problem of titling indigenous territories.

Furthermore, the disjointed state response to the cross-cutting problems affecting the indigenous population, especially due to their geographic location, the inadequate implementation of border development and integration policies, and the expansion of illegal economies such as illegal logging and drug trafficking, have led to an intensification of these illicit activities in indigenous territories, most of which are located in border areas that serve as drug trafficking corridors.

These illegal activities, coupled with the deficient implementation of forestry policy and the legal regularization of agricultural property in the Amazon, the ineffective performance of regional agricultural offices in managing land titling procedures, and the inadequate leadership

of the Ministry of Agriculture and Irrigation in directing the titling policy for indigenous territories, generate conflicts over indigenous lands. When these conflicts remain unresolved, they paralyze the titling process, leaving these communities defenseless.

In the case of the indigenous community of Alto Tamaya-Saweto, their right to obtain title to their indigenous territory has been limited due to the inadequate implementation of public policy for the recognition and titling of indigenous territories and conflicts with third parties arising from overlapping rights over their land.

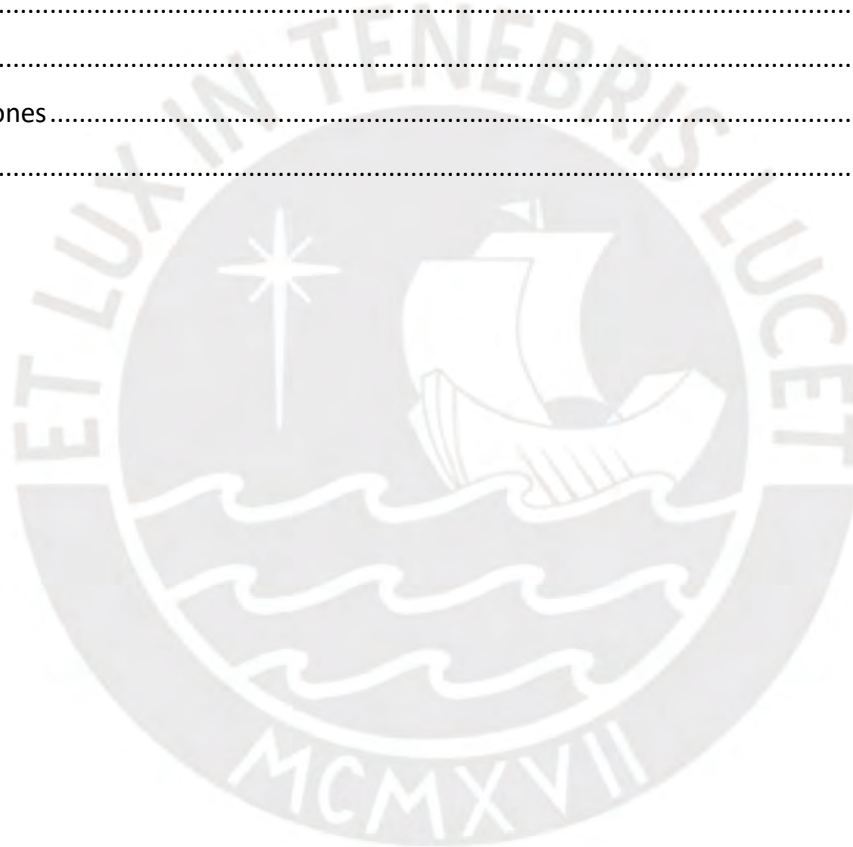
The inadequate design and implementation of public policy for titling indigenous territories and other sectoral policies, as well as the internal functioning of the State in the design and implementation of these policies, cause conflicts and difficulties in the titling processes.

Furthermore, policies in the forestry sector and the legal regularization of agrarian property in the agricultural sector generate overlapping rights over indigenous territories among Permanent Production Forests, concession holders of forestry harvesting units, and possessors of agricultural lands (settlers). These overlapping rights over the same territory generate conflicts that, if left unresolved, paralyze the titling processes and facilitate the advance of illegal economies such as illegal logging and drug trafficking, which have claimed the lives of several indigenous leaders and residents, such as Edwin Chota Valera.

Índice

Resumen	iv
Abstract.....	vi
Índice de Tablas	x
Índice de Figuras	xi
Lista de Acrónimos y Siglas	xii
Introducción.....	1
Capítulo I Pueblos Indígenas: Definición, Debate y Estado de la Cuestión.....	10
1.1 Pueblos indígenas en el Perú: definición, derechos, territorio y conflictos	10
1.1.1 Aproximación a una definición de pueblos indígenas	11
1.1.2 Visión Indígena	16
1.1.3 Territorio Indígena	18
1.1.4 Conflictos en Territorios Indígenas	21
1.2 Pueblos indígenas y políticas públicas.....	24
1.3 Pueblos indígenas y derechos territoriales: Estado de la Cuestión.....	32
1.3.1 Derechos indígenas en el Perú.....	32
1.3.2 Titulación de territorios indígenas en la Amazonía.....	35
1.3.3 Políticas Públicas en Materia Indígena: Pueblos Indígenas Amazónicos	39
Capítulo II Procesos formales de titulación de territorios de pueblos indígenas	44
2.1 Historia de los pueblos indígenas en el Perú: reconocimiento de derechos territoriales ..	44
2.2 Institucionalidad Estatal Indígena en el Perú	49
2.3 Agendación de la Política.....	53
2.3.1 Momentos Claves para la Agendación.....	54
2.4 Titulación de Pueblos Indígenas Amazónicos en la Legislación Actual	58
Capítulo III Problemas Actuales en los Procesos de Titulación de Territorios Indígenas en la Amazonía	66
3.1 Conflictos en Territorios Indígenas en el Proceso de Titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya - Saweto.....	66
3.2 Agudización de los Conflictos e Impacto Sobre el Pueblo Indígena Alto Tamaya –Saweto 75	
3.3 Problemas Actuales de Titulación: Proceso de Titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya-Saweto 79	
3.3.1 Marco regulatorio Desactualizado, Desintegrado e Inconsistente	80
3.3.2 Falta de un Ente Rector Adecuada que Articule el Accionar Estatal.....	83
3.3.3 La Inadecuada Centralización de la Información Sobre Titulación de Pueblos Indígenas	85

3.3.4	Escaso Personal Especialización y Capacitado	88
3.3.5	Deficiente Financiamiento Público	93
3.3.6	La Superposición de Derechos sobre Territorios Indígenas	96
3.3.7	Lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorios indígenas	100
3.3.8	Avance de economías ilegales: tala ilegal y narcotráfico	102
Capítulo IV Políticas públicas sobre pueblos indígenas: avances, influencias y desafíos		124
4.1	Políticas públicas y pueblos indígenas	124
4.2	Políticas de protección de territorios indígenas	132
4.3	Proceso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya –Saweto: políticas públicas y conflictos	141
Conclusión		148
Recomendaciones		164
Bibliografía		166



Índice de Tablas

Tabla 1 Pueblos Indígenas amazónicos, reconocidos, titulados y no titulados.....	86
Tabla 2 Concesiones forestales superpuestas al territorio del pueblo indígena Alto Tamaya-Saweto.....	97
Tabla 3 Superposición de predios con el territorio del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto.....	98
Tabla 4 Denuncias sobre tala ilegal realizadas por el Pueblo Indígena de Alto Tamaya-Saweto.....	114



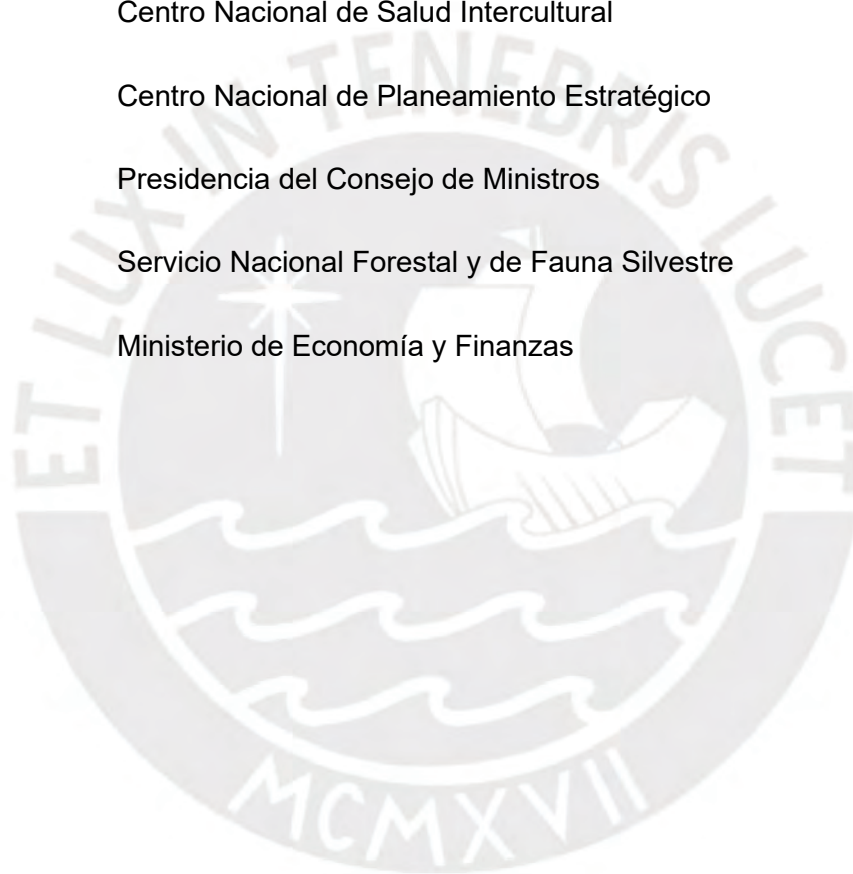
Índice de Figuras

Figura 1 Flujo de la fase preliminar del proceso de titulación de comunidades nativas.....	62
Figura 2 Flujo de fase de campo del proceso de titulación de comunidades nativas.....	64
Figura 3 Flujo de fase de procesamiento y trámite del proceso de titulación de comunidades nativas.....	65
Figura 4 Carta del dirigente indígena Edwin Chota Valera, donde denuncia amenazas de muerte.....	76
Figura 5 Funciones de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali.....	89
Figura 6 Unidades de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali.....	90
Figura 7 Funciones de la Unidad de Comunidades Nativas de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali	90
Figura 8 Personal designado a la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali	91
Figura 9 Número de informes de inteligencia financiera con delito precedente (enero 2007 – noviembre 2015).....	107
Figura 10 Número de reporte de operaciones financieras recibidas anualmente (enero 2007 – noviembre 2015).....	108
Figura 11 Número de reporte de operaciones sospechosas por ubicación geográfica (enero 2007 – noviembre 2015).....	109
Figura 12 Extensión del cultivo de Coca por zona (periodo 2010-2014).....	119

Lista de Acrónimos y Siglas

BPP	Bosques de Producción Permanente
DEFFS	Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
MINAGRI	Ministerio de agricultura y riego
OIT	Organización Internacional del Trabajo
CONVENIO 169	Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo. Población Indígena y Tribales en Países Independientes”
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas
PROMUDEH	Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano
PDPIA	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos
CAI	Comisión de Asuntos Indígenas
CONAPA	Comisión Nacional de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

PETT	Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DRSAU	Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali
COFOPRI	Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal
CENAGRO	Censo Nacional Agrario
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
CENSI	Centro Nacional de Salud Intercultural
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas



Introducción

Históricamente, el Estado ha intentado de manera constante comprender la cosmovisión indígena. Consecuentemente, ha intentado abordar las necesidades de las comunidades ancestrales y valorar sus derechos bajo un enfoque agrícola occidental, sin tener en cuenta su cultura, que incluye sus modelos de organización social, económica y política. Asimismo, ha implementado políticas económicas extractivistas que fomentan actividades mineras, forestales y petroleras en la Amazonía. Esta situación ha generado que los pueblos indígenas sean excluidos de las políticas nacionales y ha promovido la invasión de sus territorios, lo que los ha condenado a vivir en la pobreza, con acceso limitado a la educación, condiciones de salud precarias, altas tasas de mortalidad, contaminación ambiental y otros problemas que afectan su bienestar

A pesar de que, en lo formal, el estado peruano, los reconoce mediante el otorgamiento de personería jurídica, que les permite proteger la integridad de su territorio, a través de una serie de procesos administrativos, no ha sido capaz de aprobar formalmente una política pública que establezca una estrategia estatal concreta y ordenada para dar solución a la problemática indígena respecto a la protección de su territorio y regule de manera efectiva la relación Estado - pueblo indígena y territorio.

Por tal razón, pese a que en el momento actual, no exista una política pública formalmente aprobada por el estado peruano, para el reconocimiento y titulación de los pueblos indígenas en la Amazonía, para efectos de análisis, el presente estudio reconoce a los programas, acciones, lineamientos y decisiones estatales plasmados en documentos administrativos, como una “política pública implícita” denominándola “Política pública de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos”. De este modo, emplea el enfoque de políticas públicas, para su estudio, pese a que el proceso que se analiza no esté formalmente reconocido mediante un único instrumento estatal.

Es así, que el presente análisis, estudia estos procesos durante un determinado periodo de tiempo, específicamente lo sucedido durante los años 2012, 2013 y 2014, con el proceso de reconocimiento y titulación del Pueblo Indígena Amazónico Alto Tamaya – Saweto. En ese sentido, analiza las políticas públicas y los conflictos que se presentan en territorios indígenas durante los procesos de titulación, solo durante el periodo de tiempo señalado y tomando como única experiencia la del pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto, por lo que sucesos y experiencias recientes trascienden el objetivo de esta investigación.

En lo que concierne al pueblo de Alto Tamaya- Saweto, este se ha visto limitado a obtener reconocimiento formal de su territorio, debido a una inadecuada ejecución de políticas públicas orientadas al reconocimiento y titulación de pueblos indígenas y conflictos con terceros, generados por la superposición de derechos.

El pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, está situado en la cuenca del Río Tamaya, en la frontera internacional entre el Estado de Acre (Brasil) y la Región Ucayali (Perú). Este pueblo, al igual que muchos en la amazonia peruana, enfrenta diversos conflictos en sus territorios, que dificultan su titulación.

Esta investigación tiene como objetivo principal, explicar las dificultades de las políticas públicas sobre titulación de territorios indígenas, específicamente en la comunidad Alto Tamaya- Saweto, indicando cuáles son sus causas; asimismo, busca describir el funcionamiento de los procesos de titulación de los pueblos amazónicos en el Perú, durante el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014, siendo que eventos posteriores no fueron considerados para el presente estudio.

El contexto de la investigación es el procedimiento administrativo de titulación de territorio indígena, a fin de determinar sus conflictos y dificultades desde un enfoque de

políticas públicas. Específicamente, la investigación se delimita al proceso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, en el periodo comprendido entre el año 2012 y 2014, porque en ese periodo de tiempo se produjeron los hechos más importantes del proceso de titulación de este pueblo indígena.

La estructura del presente estudio parte de una pregunta principal: ¿Cuáles son las dificultades que plantea las políticas públicas sobre titulación de territorios de los pueblos indígenas, en el proceso de titulación de los territorios del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto? La pregunta principal se divide en tres sub-preguntas.

La primera, referente al funcionamiento formal del proceso de titulación de pueblos indígenas: ¿Cómo está organizado el funcionamiento formal de los procesos de titulación de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú en el periodo 2012-2014? La segunda está referida específicamente a los conflictos y dificultades que se presentan en el proceso ¿Cuáles son los conflictos y/o dificultades referentes a políticas públicas que tienen los pobladores del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, en el proceso de titulación de su territorio? La tercera está referida al origen de los conflictos y dificultades presentes en los procesos de titulación de pueblos indígenas ¿Cuáles son las causas de los conflictos y/o dificultades que afectan al pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto en el proceso de titulación de su territorio?

El objetivo general consiste explicar las dificultades que plantea las políticas públicas sobre titulación de territorios indígenas, en el caso específico del pueblo Alto Tamaya- Saweto en el periodo 2012-2014. En cuanto a los objetivos específicos, esto se desarrollarán conforme a las sub-preguntas plantea y en orden de prelación.

El primer objetivo específico, describe el funcionamiento formal del proceso de titulación de los pueblos amazónicos en el Perú en el periodo 2012-2014; el segundo objetivo

específico, señala los conflictos y/o dificultades referente a políticas públicas que tienen los pobladores del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto en el proceso de reconocimiento legal; y el tercer objetivo específico, explica las causas de los conflictos y/o dificultades que afectan al pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto durante su proceso de titulación.

La hipótesis principal de este estudio asume que la normativa sobre materia de pueblos indígenas reconoce legalmente a estos pueblos a través del otorgamiento de personería jurídica mediante la denominación de “comunidades nativas”, garantizando su integridad territorial, a través la demarcación y titulación de sus territorios. Sin embargo, el inadecuado diseño y ejecución de las políticas públicas sobre titulación de pueblos indígenas, plasmado en un sistema legal e institucional desordenado y a veces contradictorio, dificultan el cumplimiento de los fines, objetivos y estrategia de intervención estatal, para solucionar el problema de titulación de territorios indígenas.

Asimismo, la desarticulada actuación estatal sobre los problemas transversales que afectan a la población indígena especialmente por su ubicación geográfica, la inadecuada puesta en marcha del plan de desarrollo e integración fronteriza, han generado que economías ilegales como la tala ilegal y el narcotráfico se intensifiquen en los territorios indígenas, la mayoría ubicados en zonas de frontera, que sirvan como corredores para el transporte de mercadería ilegal.

Estas actividades ilegales, sumado a una deficiente implementación de la política forestal y de regularización física y jurídica de los predios agrarios en la amazonia, la ineficaz actuación de las direcciones regionales agrarias para operar los procedimientos administrativos de titulación y la inadecuada rectoría del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)¹ -actual MIDAGRI- para dirigir la política titulación de territorios indígenas, han

¹ Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

generado conflictos sobre territorios indígenas, que al no ser resueltos, paralizan la formalización territorial indígena, dejando en indefensión a estos pueblos.

Como se precisó al inicio, el proceso de reconocimiento y titulación de territorios indígena no está definido formalmente por el Estado como una política pública, pero metodológicamente, la presente investigación aplicará para su análisis, el ciclo de las políticas públicas como tal, reconociéndola como una política pública implícita. Esta aclaración de la metodología de estudio es fundamental, pues permite al lector comprender la adaptación del análisis a un caso no formal pero existente en la práctica.

En ese marco, en esta investigación representativa, se empleó una metodología cualitativa para entender a los actores que participan durante el proceso e identificar los conflictos y desafíos que surgen en el desarrollo o implementación de las políticas públicas de titulación de los pueblos amazónicos, así como las relaciones entre ellos. En este sentido, el objetivo es determinar la fenomenología asociada a su origen, funcionamiento e interacción en distintos escenarios. A partir de ello, se estableció técnicas de recolección de información a utilizar.

Como primer paso, se recopiló información secundaria mediante la revisión de estudios previos sobre pueblos amazónicos. Esto incluyó la cosmovisión indígena, el papel indígena dentro del derecho internacional, enfoques de políticas, la titulación de tierras y conflictos sociales y ambientales. También se abordaron temas de gestión pública, políticas públicas para la defensa de los derechos indígenas, dispositivos legales vinculados a la titulación, políticas en el sector forestal, estrategias antinarcóticas y políticas de desarrollo de zonas fronterizas.

Se tuvo acceso al expediente administrativo de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, generado en la Dirección Regional Agraria de Ucayali (DRSAU), así como

al expediente administrativo de Exclusión de Concesiones Forestales, generado en la Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre de Ucayali (DEFFS -U) a fin de reconocer los problemas administrativos presentados y su tratamiento por parte de ambas instituciones.

Por otra parte, se revisó las Resoluciones Administrativas emitidas el MINAGRI y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) correspondientes al tratamiento de las concesiones forestales superpuestos a territorios indígenas.

Se recolectaron datos primarios, para lo cual se utilizaron entrevistas semiestructuradas. Estas se realizaron de forma diferenciada a los actores que intervienen en el proceso de titulación; es decir, se elaboró cuestionarios personalizados para personal del MINAGRI, del Gobierno Regional de Ucayali (GOREU), de la DERFFS-U; para los dirigentes y comuneros del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, los representantes de las empresas concesionarias y organismos no gubernamentales que intervinieron en el proceso.

Asimismo, se tuvo acceso primario a los datos in situ para la elaboración del informe social- financiero, del plano de georeferenciación y clasificación de suelos del pueblo indígena Alto Tamaya, dado que la autora fue colaboradora de la implementación de la “alianza estratégica institucional” entre la DRSA-U, la organización no gubernamental PROPURUS y el Centro de Investigaciones de Fronteras Amazónicas de la Universidad Nacional de Ucayali (CIFA-UNU) , esto permitió obtener información de los gestores directos que impulsaron la titulación del territorio del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto.

Siendo así, la presente investigación, cuenta con cuatro acápite. El Capítulo I describe el contexto teórico y el estado de la cuestión referente a los pueblos indígenas y las políticas de Estado para el sector. El marco teórico desarrolla conceptos básicos que nos permitan comprender la intervención estatal para solucionar la problemática indígena de

protección de su territorio. Así, se desarrolla los términos “pueblos indígenas”, “visión indígena”, “derechos indígenas”, “territorios indígenas” y “conflictos”.

En el segundo punto del capítulo, se pretende definir un marco teórico sobre “políticas públicas”, para que, a partir de un enfoque de políticas públicas, analizar y explicar intervención estatal para la solución de la problemática indígena específicamente aquellos problemas relacionados con los territorios indígenas.

En el tercer punto del capítulo, desarrollamos el Estado de la Cuestión, en el cual analizamos investigaciones realizadas sobre temas de derechos indígenas en el Perú, formalización territorial indígena en la Amazonía y políticas en materia indígena, específicamente pueblos originarios de la Amazonía. Cabe resaltar, que los estudios sobre los temas mencionados son escasos, más aún sobre políticas públicas sobre titulación de pueblos indígenas y el desenvolviendo interno del Estado en la operatividad de los instrumentos administrativos que desarrollan la política.

El segundo capítulo describe el procedimiento formal que los pueblos indígenas deben seguir para titular sus territorios, señalando de manera específica, los procedimientos administrativos y como estos han ido cambiando en el tiempo. Se explica brevemente la historia de los pueblos originarios en el Perú y el reconocimiento de sus derechos. Asimismo, se desarrolla los avances y retrocesos de la institucionalidad indígena en el Estado Peruano y el tratamiento normativo de estos pueblos originarios desde la colonia hasta las épocas actuales. Finalmente se explica, el procedimiento formal de titulación de su territorio, el mismo que se realiza, a través del “trámite administrativo de demarcación y titulación de comunidades nativas”, que lo ejecuta las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales.

En el Capítulo III se explica la idea central del estudio. Donde se identifica los conflictos existentes en territorios indígenas y como estos afectan negativamente el proceso de titulación del pueblo indígena. Asimismo, describe, las dificultades administrativas que se presentan en la ejecución de la política pública de reconocimiento legal de los territorios de pueblos originarios amazónicos, identificados en el proceso de demarcación y titulación del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto.

En este capítulo, se describe, las dificultades propias de los procedimientos administrativos de los procesos de titulación y las entidades encargadas de operarlos, tanto del procedimiento principal “delimitación y regularización de pueblos nativos”, como de los procedimientos complementarios en casos de superposiciones como el de “exclusión de concesiones forestales” y de “nulidad de certificado de posesión”. Se demuestra que el actuar de los organismos estatales, como la DRSAU y la DEFFS, son contradictorios y desarticulados entre sí y, como en la transferencia de competencia del MINAGRI a las direcciones regionales agrarias, no fueron transferidas capacidades y presupuesto que les permita ejercer las nuevas competencias de manera eficiente y con eficacia.

Finalmente, el Capítulo IV presenta un análisis de medidas estatales vinculadas a la gestión indígena en general y de políticas multisectoriales. De la misma manera, se analiza específicamente la política pública de titulación de territorios indígenas y del funcionamiento interno del Estado de la construcción de esta política, tratando de identificar, como el inadecuado diseño o implementación de esta y otras políticas sectoriales pueden ser causantes de conflictos y dificultades en los procesos de titulación.

El capítulo describe, como la deficiente implementación de la política en el sector forestal y de formalización de la propiedad agraria, generan superposición de derechos sobre

territorios indígenas, entre BPP², concesionarios de unidades de aprovechamiento forestal (UAF) y posesionarios de predios agrarios (colonos). Estas superposiciones de derechos sobre un mismo territorio generan conflictos que, al no ser resueltos, paralizan los procesos de titulación y facilitan el crecimiento de economías ilegales como la extracción ilegal de madera y el narcotráfico, que han cobrado la vida de varios dirigentes y pobladores indígenas, como la de Edwin Chota Valera.

Finalmente, se debe tener en cuenta que los problemas identificados en la presente investigación responden a la etapa de estudio (2012-2014), los cuales pueden haber variado con el transcurso del tiempo.



² Bosques de Producción Permanente

Capítulo I

Pueblos Indígenas: Definición, Debate y Estado de la Cuestión

1.1 Pueblos indígenas en el Perú: definición, derechos, territorio y conflictos

Si bien los pueblos originarios han existido mucho antes de la creación del Estado, este siempre ha tenido problemas para entender y abordar sus necesidades. Las políticas públicas se crean sin considerar la perspectiva indígena ni el respeto por sus costumbres sociales, económicas y políticas. En consecuencia, han sido históricamente excluidos y empujados a vivir en condiciones de pobreza extrema, frenando su desarrollo y poniendo en riesgo su propia supervivencia. Esta situación se complica por la priorización de actividades económicas extractivas en la Amazonía, lo que causa la invasión constante de sus territorios ancestrales y conflictos recurrentes por superposición de derechos.

Para poder analizar el tratamiento estatal a asuntos indígenas, es necesario antes indagar sobre conceptos básicos que nos permitan comprender la intervención estatal para solucionar la problemática indígena, en temas transcendentales como la protección de sus territorios. Así, la expresión «pueblos indígenas» es un término transversal en la presente investigación, por lo mismo será un concepto de suma importancia para este estudio. De igual forma, el término “visión indígena” nos permitirá comprender la especial vinculación de pueblos originarios con su territorio ancestral y el significado del término “territorio indígena”.

Del mismo modo, es relevante para este estudio, definir el término “conflictos”, necesario para entender las dificultades que los pueblos indígenas tienen que superar para titular sus territorios, que en su mayoría son causados por conflictos de superposición y e paralizan los procesos de titulación.

Asimismo, conceptualizar desde un enfoque de los derechos indígenas posibilitará determinar el ámbito de análisis de esta investigación, que serán desarrollados en los siguientes dos puntos del presente capítulo.

1.1.1 Aproximación a una definición de pueblos indígenas

Como se señaló anteriormente, el término “pueblos indígenas” es un término transversal para este estudio, por lo mismo es necesario establecer con exactitud, a qué nos referimos cuando a lo largo de esta investigación utilizamos el término “pueblos indígenas”.

Comencemos explorando el origen y evolución del término en el contexto peruano. Cuando los españoles llegaron a América, creyeron que habían llegado a la India, llamado a las poblaciones que la habitaban “indios”. Con la imposición del catolicismo, los indígenas fueron catalogados como “salvajes”, por profesar religiones distintas. Así, durante la época colonial la población indígena se desarrolló en una esfera distinta y opuesta al nuevo orden blanco – mestizo.

Según la Real Academia de la Lengua Española (2001), la palabra “indígena” tiene origen latino y se define como «originario del país de que se trata». Por lo tanto, de acuerdo con esta definición el origen de la palabra indígena no tiene relación etimológica con el vocablo “indio”, denominación utilizada en el Perú durante y después de la Colonia, ni debe ser usado como término peyorativo, como coloquialmente se utiliza entre en la población occidental.

Para analizar este término desde un enfoque legal, podemos referirnos a Cletus Gregor y su estudio "*Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*". La investigación, aclara que el término "indígena" no tiene una relación con "indio" o "indigente", sino que proviene del latín y significa lo mismo que paisano, nativo o autóctono. Esta definición es ampliamente aceptada entre las organizaciones indígenas a nivel global (Barié, 2000). Sin embargo, dado que los pueblos indígenas son diversos, no existe un instrumento jurídico internacional que ofrezca una única definición.

Esteban Krotz señala que los representantes indígenas rechazan la idea de que los gobiernos puedan establecer una definición universal del término "indígena". Por tanto, el debate en las Naciones Unidas se enfoca en lo que significa ser indígena más que en definir quién califica como tal (Krotz, 2008, p. 22).

Tanto Krotz como Gregor coinciden en que no es necesaria que se defina oficialmente a los pueblos indígenas, respaldando la posición de los dirigentes indígenas, sostiene que el debate debería centrarse en encontrar un consenso sobre lo que significa ser indígena en la actualidad. Así, son los Estados los que tienen la autoridad para definir sus propias interpretaciones, de acuerdo a su historia, contexto actual o circunstancias particulares.

De igual manera, Rodolfo Stavenhagen señala que los Estados deben establecer sus propias definiciones según sus propias circunstancias, dado que en algunos países existen términos y definiciones de uso común que no pueden ser traducidos (2002).

Entonces, hasta aquí tenemos claro que no hay una definición oficial en ningún instrumento internacional, sobre el término “Indígena”. Sin embargo, a nivel internacional se han establecido los elementos comunes que todos los indígenas poseen, es decir, se han establecido criterios para su identificación. Revisemos estos instrumentos y lo que dicen al respecto.

Siguiendo la línea del II Congreso Indigenista Interamericano de 1949, y el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957, José Martínez Cobo realizó la siguiente definición:

[...] «Son comunidades, pueblos y naciones indígenas aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y a las sociedades precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales» (Martínez Cobo, 1987, p. 30).

En 1989, el Convenio 169 de la OIT definió como “pueblos indígenas” a aquellos grupos humanos que cumple con los siguientes criterios:

- a) Ser descendiente de poblaciones que residían dentro de un país o extensión territorial que pertenecía al país durante la colonización o en una época anterior a la creación de fronteras políticas;
- b) Aunque no cuente con reconocimiento jurídico del Estado, viva en colectividad manteniendo su modelo de organización ancestral;
- c) Estar consciente de su identidad indígena (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Para el desarrollo de este estudio, se adopta la definición de “pueblos indígenas” establecida en el Convenio 169 de la OIT, tal como se expuso anteriormente, esto es:

[...] «aquél colectivo de personas que desciendan de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, que cualquiera que sea su situación jurídica, conserven total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas y tengan conciencia de su identidad indígena (Organización Internacional del Trabajo, 2014) ».

Una vez definido el concepto de pueblos indígenas, resulta pertinente analizar la forma en que este ha sido tratado dentro del marco normativo peruano. En este sentido, nuestra Constitución Política, no hace referencia a estos pueblos, propiamente como tales, sino que ha establecido una separación jurídica, denominando “comunidades campesinas” a los pueblos

establecidos en la zona andina y “comunidades nativas” a aquellos pertenecientes a la región amazónica.

En este marco, se entiende por comunidades nativas a agrupaciones que pueden encontrarse en asentamientos compactos o dispersos, formadas por descendientes de pueblos ancestrales de la Amazonía o la llamada selva andina, integradas por familias que comparten un territorio en común, usan el mismo idioma o dialecto y practican sus tradiciones culturales y estructuras organizacionales iniciales.

Si bien la expresión “pueblos indígenas” proviene del ámbito internacional y se consolidó a partir del Convenio 169 de la OIT, cuando la Constitución peruana menciona a las comunidades campesinas y nativas, en realidad está aludiendo a los mismos pueblos indígenas reconocidos y amparados por dicho instrumento.

Es preciso aclarar que esta investigación no tiene como propósito objetar la denominación de los pueblos indígenas en el ámbito nacional o internacional, máxime si aún no existe consenso entre los especialistas. En ese sentido, para los fines de este estudio, el término “pueblos indígenas” se empleará de manera expresa para referirse a aquellos grupos sociales titulares de derechos individuales y colectivos, siempre que estén dentro de los parámetros de identificación establecidos en el Convenio 169 de la OIT, previamente descrito.

Por lo tanto, nuestro estudio, no utilizará las categorías de “comunidad nativa” y “comunidad campesina”, establecida por la legislación peruana. Si es necesario, que, para fines de mayor entendimiento, se distinga entre pueblos

asentados en la región andina y la región amazónica, para distinguir un pueblo del otro, utilizaremos los términos “pueblos indígenas andinos” y “pueblos indígenas amazónicos” respectivamente.

1.1.2 Visión Indígena

Conocer a los pueblos indígenas, es de suma importancia para diseñar y ejecutar políticas que aseguren su bienestar. Para ello, es necesario conocer lo que ellos hacen, piensan y desean. En esa línea, el presente estudio plantea la necesidad de abordar la problemática desde la propia cosmovisión indígena, ya que esta perspectiva constituye un elemento clave para la formulación de políticas efectivas y para una comprensión más precisa de la realidad en que existen los pueblos indígenas.

Comprendiendo la importancia de la “visión indígena” para esta investigación, empecemos con definir a que se refiere el término “cosmovisión”. Siguiendo las precisiones de Vilar (1999, p. 43), López Austin (1995) define la cosmovisión como un “hecho” que produce pensamientos y creencias que condicionan la forma en la que el individuo ve la realidad y actúa sobre ella:

[...] «La cosmovisión es un hecho histórico sumamente complejo porque se va integrando a partir de sistemas ideológicos muy heterogéneos. Los comprende, abarcándolos globalmente, estructurándolos y articulándolos en forma congruente. De esta

manera la cosmovisión se constituye en un sistema de sistemas.»

(Austin, 1995, pág. 2015)

Por su parte Ferrater Mora, en su libro *Diccionario de la Filosofía* (Ferrater Mora, 1965, p. 363), define a la “cosmovisión” como “cosmología”, señalando que es una doctrina mediante la cual se concibe el mundo en su totalidad, como un conjunto que abarca su origen y sus leyes. Asimismo, según Pierre Bonte, la “cosmovisión” se entiende como la concepción integral del mundo, dado que el término “cosmos” comprende simultáneamente las nociones de “orden” y de “universo” en su conjunto (Bonte et. al., 1996).

En ese sentido, estamos de acuerdo con Geertz Clifford, cuando sostiene que *“...Su cosmovisión es su retrato de la manera en que las cosas son en su pura efectividad; es su concepción de la naturaleza, de la persona, de la sociedad. La cosmovisión contiene las ideas más generales de orden de ese pueblo.”* (Clifford, 2003, pág. 118)

De manera similar, cuando se habla de "cosmovisión", nos referimos a la forma en que un pueblo ve el mundo exterior y el universo. La cosmovisión indígena, entonces, se centra en cómo las personas indígenas perciben el cosmos y lo que anhelan y esperan de él para sus vidas. Entonces, si la "cosmovisión indígena" se asemeja a la de otros pueblos, se trata de una perspectiva sobre el entorno que los rodea, el cosmos, el universo, y su propia comprensión de lo que saben, sienten, piensan y esperan del mundo.

Para los fines de este estudio, entenderemos por "cosmovisión indígena" aquello que los pueblos indígenas saben, sienten, piensan,

esperan y desean sobre el mundo que los rodea, los mismos que resulten coherentes con sus principios, valores propios y formas de vida, que pueden persistir o variar en el tiempo.

1.1.3 Territorio Indígena

La territorialidad es para los indígenas el punto central de sus luchas, su interpretación de territorio desborda ampliamente la demarcación de un espacio geográfico para los pueblos indígenas. Por lo que es relevante para este estudio (procesos de titulación de territorios indígenas) definir correctamente este término, que supere una formal definición jurídica. Al respecto, Surrallés Alexandre, señala lo siguiente:

“...conciben su entorno a la manera de una densa red de interrelaciones regidas por principios que no discriminan a humanos y no humanos...las cosmologías amazónicas vienen a unirse en una familia más basta de conceptos del mundo que no establece ninguna distinción tajante entre naturaleza y sociedad, y que hacen prevalecer como propio organizador la circulación de los flujos ...están dotados de un principio espiritual propio y que, por lo tanto, es posible que los hombres establezcan con esas entidades una relaciones especiales...”

(Aleaxandre Surralles y Pedro García Hierro, 2004, págs. 30-31)

Teniendo en cuenta la visión indígena, se puede comprender que el indígena como colectivo y de forma individual tiene un arraigo con su territorio, que no se sustenta en lo material, sino en lo espiritual, en una conexión íntima y sagrada *“Su territorio ancestral es descrito como una representación física*

de su cultura, espiritualidad e identidad. El territorio enmarca una interdependencia entre los miembros del pueblo indígena, su cultura, la tierra y sus recursos naturales” (Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas, 2010, págs. 153-154).

En ese mismo contexto, coincidimos con Chrif y García cuando señalan que estos pueblos están unidos espiritualmente con su territorio, son un todo junto. De esa forma territorio representa su identidad, su cultura, su ser, su continuidad y supervivencia.

Sobre el tema, AIDSESEP sostiene que, para estos pueblos, el territorio constituye el origen de su propia existencia, la fuente de vida de donde nace su cultura e identidad. Sin ese espacio ancestral, su continuidad como pueblo se ve amenazada, al punto de quedar expuestos a la desaparición.

Desde la lógica del mercado, el territorio posee un valor monetario y se concibe como un bien negociable. En cambio, para los pueblos indígenas, su significado trasciende lo económico, adquiriendo una dimensión espiritual y sagrada. En la cosmovisión indígena, no se habla de tierra en término limitado, se usa territorio entendido de manera integral como un bien común interconecta y en equilibrio permanente con la naturaleza, que es el espacio en el cual los antepasados realizaban sus prácticas espirituales son considerados lugares sagrados, que merecen respeto por constituir fuentes de sabiduría, conexión y fortaleza espiritual.

Según Chuecas, el “territorio indígena” se refiere al espacio físico dentro de las fronteras del Estado peruano donde estos pueblos viven

libremente, practicando su cultura y disfrutando de su autonomía social, económica y política según sus propias costumbres. La autora distingue que el territorio estatal y el territorio indígena son conceptos totalmente diferentes: aunque el territorio indígena implica autogobierno y soberanía, no significa que un Estado renuncie a su soberanía territorial para crear microestados. En cambio, se trata de reconocer un derecho que ya existía y no como Estados, sino como sociedades con una historia definida (Chuecas Cabrera, 2010, p. 15).

En la misma línea, García Hierro señala que uno de los aspectos más problemáticos de la agenda indígena es conciliar los conceptos legales sobre “territorio indígena” (García Hierro, 2001, p. 169). A nivel internacional, no existen criterios uniformes que definan claramente los términos tierra, territorio y propiedad territorial. Por consiguiente, los Estados son reticentes a utilizar el término "territorio" en su marco jurídico, eligiendo usar "tierras" en su lugar, sin tomar en cuenta las distintas connotaciones que tienen ambos procesos para los pueblos indígenas.

En ese contexto, coincidimos, con lo señalado por los autores, en el sentido que el “territorio” indígena no es un bien material y que va más allá de una relación patrimonial, ya que es la representación de su propia existencia y continuidad histórica. Por lo que, para efectos de esta investigación, no utilizaremos el término “tierras” para referirnos al espacio físicos que ocupan o hacen uso los pueblos indígenas, sino utilizaremos, el término “territorio indígena” desde un enfoque étnico-cultural, entendiendo como “territorio” al ámbito integral del hábitat utilizado o habitado por los pueblos originarias.

En ese sentido, en adelante, al referirnos al término “territorio indígena”, estaremos hablando, del espacio físico que representa, la cultura, espiritualidad, identidad, sobrevivencia y continuidad de los pueblos indígenas, representada por el espacio físico donde que habitan u ocupan de alguna forma. Ello abarca la totalidad del área geográfica y sus recursos naturales. por lo tanto, para efectos, de este estudio se debe entender este término en el sentido que se acaba de describir.

1.1.4 Conflictos en Territorios Indígenas

Es importante para este estudio, definir el término “conflictos” y establecer como estos influyen en el diseño e implementación de las políticas públicas sobre titulación de los territorios indígenas.

George Simmel, señala que el “conflicto” es una forma de socialización (Simmel, 1955, citado por Coser, 1961, p. 33), para Simmel, la sociedad no puede entenderse como plenamente armoniosa, a través de la negociación entre diversos actores se construyen la estructura de la sociedad, por lo tanto, el conflicto es inherente a la dinámica social.

En ese mismo sentido, la investigación de Lewis A. Coser, demuestra como los conflictos son necesarios al interior de los grupos sociales, como una alternativa eficaz para dar solución a las tensiones generadas por posiciones antagónicas, convirtiéndose una poderosa fuerza estabilizadora (Coser, 1961).

Hobbes y Ralf Dahrendorf sostienen que el conflicto forma parte de cualquier sociedad, pues es un componente intrínseco que se desarrolla y resuelve dentro de su propia dinámica social. Esta perspectiva se alinea con

las ideas de Heráclito y Aristóteles, quienes concebían el conflicto como un impulso del cambio social y, al mismo tiempo, como uno de sus resultados.” (Alzate Sáez de Heredia, 1998).

Según Stephen Robbins, el conflicto surge cuando una de las partes considera que otra ha perjudicado o podría perjudicar algún interés propio, dando inicio así a un proceso de tensión entre ambas.

Se puede percibir a los “conflictos”, como algo, “malo”, “bueno”, “natural” o de muchas otras formas, ello depende del tipo de enfoque al que nos acogemos para definirlo. Teniendo en cuenta lo sustentado por los autores antes mencionados, se puede decir, que desde que el conflicto comenzó a investigarse y, a fin de comprender sus causas, características y mecanismos de solución, han surgido tres principales enfoques de análisis: el tradicional, el de las relaciones humanas y el enfoque interactivo.

- a) **Enfoque tradicional:** Estuvo vigente durante las décadas comprendidas entre 1930 y 1940; y, mira al conflicto como algo completamente negativo, irracional y violento que afecta negativamente a las a los grupos sociales, por lo que debe ser evitado u abordar su causa, que generalmente son mala comunicación, la falta de honestidad y la confianza mutua.
- b) **Enfoque de relaciones humanas:** vigente entre fines de 1940 y mediados de 1970, plantea que la interacción entre las personas es inherente a la vida social y que, por ello, la aparición de conflictos resulta ineludible. No obstante, reconoce que no todos los conflictos son

negativos, ya que algunos pueden favorecer al crecimiento de las personas o grupos sociales.

- c) **Enfoque interactivo:** a diferencia de los dos enfoques anteriores, este enfoque reconoce el conflicto como un fenómeno normal y considera incluso útil promoverlo, ya que un grupo con demasiada armonía y calma corre el riesgo de volverse pasivo apático, carente de motivación para renovarse e innovar. En ese sentido, estimula el conflicto en un nivel controlado, para promover el aprendizaje, la reflexión, la toma eficiente de decisiones, el colaboración grupal y compromiso en el logro de objetivos comunes (Fuentes-Planas Aleix, 2008).

Para esta investigación, en coincidencia con los autores citados, el “conflicto”, es una manifestación propia de la naturaleza humana, inseparable de la vida y de la dinámica de interacción social, que pueden utilizarse para mejorar el proceso decisional de las políticas públicas. Así lo indica Alza Barco al afirmar que la conflictividad y el diseño de políticas públicas conforman un mismo proceso, constituyéndose un elemento en la comprensión de la dinámica social y las líneas de acción del Estado. (Alza Barco, 2011).

Alza Barco refiere que los conflictos no deberían ser vistos necesariamente como algo negativo, a excepción de los que son violentos. Por el contrario, deberían verse la ocasión para arribar a un acuerdo entre los distintos sectores sociales. Por ende, para que un país tenga un marco institucional democrático sólido, es fundamental que los conflictos sociales se gestionen a través de procedimientos administrativos bien estructurados y descentralizados (Pretell García, 2016, p. 217).

1.2 Pueblos indígenas y políticas públicas

Teniendo en cuenta que las políticas públicas constituyen el principal medio a través del cual el Estado impulsa el desarrollo de la población, funcionando como un mecanismo necesario para asegurar la efectividad de la acción gubernamental, resulta necesario analizar las políticas a través de las cuales el Estado peruano interviene para solucionar la problemática indígena o en su defecto, asentar las características de la política gubernamental que se puede plantear para este grupo en particular.

En ese contexto, en el presente punto de este capítulo se pretende definir un marco teórico sobre políticas públicas, para que, a partir de un enfoque de políticas públicas podamos analizar y explicar intervención estatal para la solución de la problemática indígena específicamente aquellos problemas relacionados con el territorio indígena.

Sobre el particular, es importante iniciar definiendo el tecnicismo “políticas públicas”; sobre ello, comencemos distinguiendo y delimitando el alcance de los términos “polity”, “politics” y “policy”, cuya interpretación al español no es del todo preciso, incluso puede resultar ambiguo. Sobre el primero, debe ser entendido como el Estado, desde una perspectiva jurídico-político del mismo, en un territorio determinado (Valenti y Castillo, 1997). El segundo, hace referencia al mecanismo de negociación, competencias y ejercicio del poder. Por su parte, el tercero, es una serie de decisiones vinculadas entre sí para la obtención de un fin. En resumidas cuentas, podemos decir que las “políticas públicas” son aquellas estrategias enfocadas en solucionar problemas públicos (Laswell, 1992).

En su análisis sobre políticas públicas desde una perspectiva centrada en los actores, Peter Knoepfel define estas políticas como decisiones o acciones deliberadas, coherentes y conectadas, ejecutadas por actores tanto públicos como privados que tienen intereses e interacciones que cambian con el tiempo. Mediante estas acciones, se producen actos formales para cambiar el comportamiento de un grupo social, lo que puede dar lugar a dificultades colectivas para otros (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa Dieck, 2007, p. 12).

En ese sentido, como lo señala Fred MFrohock, la “política pública” puede entenderse acciones de cooperación para resolver conflictos. Para lo cual se establecen actos específicos como patrones integrados que actúan dentro como parte programas de gobierno para cumplir objetivos definidos para solucionar problemas públicos que el Estado considera prioritario (1979).

Siendo así, para efectos de esta investigación las “políticas públicas” son procesos decisionales, que delimitan los fines y estrategias de intervención estatal para solucionar problemas públicos o abrir el camino para su solución. Este proceso decisional, es complejo e involucra la interacción de diversos actores generalmente conflictivos, contenciosos y con interés altamente políticos. Esto requiere, de estructuras institucionales que permitan el acuerdo entre los actores para cumplir con la estrategia planteada y resolver el problema público. (Alza Barco, 2013). En ese sentido, en adelante, al referirnos al término “políticas públicas”, se debe entender en el sentido que se acaba de explicar.

Teniendo en cuenta nuestra definición de “políticas públicas”, se entiende que involucra la participación de múltiples actores de manera simultánea, autoridades de elección popular, la burocracia técnica estatal de los tres niveles del estado, las instituciones partidarias, grupos económicos, activistas sociales, la academia, la

prensa y canales informativos, entre otros. Los procesos políticos se convierten en burocráticos y los procesos burocráticos se politizan, interactuando entre sí y complementándose de manera constante (Subirats , 1994, pág. 36).

Sobre ello, en el artículo Políticas Públicas vs Pobreza, Rodríguez y Gutiérrez, señalan que las políticas públicas es una opción importante y acertada para modernizar la acción estatal como un vía útil e indispensable para posibilitar que la vida social sea conducida tomando en cuenta las relaciones horizontales y no a partir de una cosmovisión vertical (Rodríguez Manzanares& Gutiérrez Lina, 2010, p. 16).

En ese sentido, el espacio público permite la coexistencia de diferentes actores sociales diversos y discrepantes, que hacen de los asuntos públicos parte de la convivencia ciudadana sin exclusividad de ningún grupo. Son asuntos que le atañen e involucran, a lo que es común a los individuos, es pues el espacio público de cobertura planetaria y en esa medida los gobiernos y las administraciones públicas dejan atrás su connotación nacional, para situarse en el plano mundial (Rodríguez Manzanare & Gutiérrez Lina, 2010, p. 17).

Es importante enfatizar que, para eficiente diseño de la política, es indispensable tener en cuenta los intereses de todos los actores, de hacerlos participes, de lo contrario, la implementación de las políticas puede enfrentar problemas de tal magnitud que lleven a su fracaso. Rodríguez y Gutiérrez destacan la importancia de la participación social en las políticas públicas, para garantizar que el Estado proteja los derechos individuales. Además, para el éxito de las políticas públicas, la tolerancia a la diversidad de los actores sociales es crucial, la sociedad debe valorar la diversidad y participar activamente en la determinación de decisiones del Estado (Rodríguez Manzanare & Gutiérrez Lina, 2010, p. 17).

Una vez definida la importancia de los actores en las políticas públicas, es necesario tener en cuenta también, que existen diversos enfoques para comprender su dinámica. Por ejemplo, desde una perspectiva de enfoque social, estas serán el resultado de las interacciones de los grupos sociales, es decir de sus conflictos y sus acuerdos. Por otro lado, desde un enfoque estadista, tendrá preponderancia las propuestas de los agentes estatales por encima de las presiones sociales.

Coincidimos con Alza Barco, cuando señala, que los enfoques de las políticas públicas son principalmente categorías, métodos y criterios para comprender e intervenir en la realidad haciendo uso de la autoridad estatal. Estas políticas requieren tomar decisiones orientadas a resolver problemas públicos, los cuales deben definirse y delimitarse previamente para garantizar la eficacia de la intervención estatal en su solución. Los enfoques, son la forma en la que uno vea las políticas, son los ojos con lo que uno ve la realidad.

Alza Barco, utiliza la “metáfora de los anteojos” para explicar enfoques de las políticas públicas. Así, señala que al colocarnos los anteojos de un determinado enfoque se ve la realidad de acuerdo con ese enfoque. Por ejemplo, si nos colocamos los anteojos del medio ambiente, la realidad se observa principalmente con una priorización ambiental, si uno se pone los anteojos del enfoque de género, los problemas se visibilizan desde la perspectiva de la diferencia de los roles entre hombres, mujeres y una inequidad. Es decir, la realidad es percibida y las acciones priorizadas, de acuerdo con el enfoque (anteojos) con la que la observamos (Alza Barco, 2013).

En ese sentido, tanto el proceso de planteamiento como el de análisis de las políticas públicas, están influenciadas o construidas, de acuerdo con el enfoque empleado para su realización. De ahí radica la importancia de definir para este estudio

el enfoque que empleará para analizar las políticas públicas materia de estudio. Pues bien, este estudio considera que las políticas públicas son el resultado de lo que sucede en la sociedad, de conflictos y acuerdos entre diferentes grupos sociales y el Estado. Asimismo, analizará el proceso de titulación de territorios indígenas, desde un enfoque de políticas públicas, apoyado en los siguientes enfoques: de Derechos, Intercultural y Ambiental.

El enfoque de derecho es más que solo una herramienta metodológica, es un instrumento ético que pone a los derechos humanos como consideración principal para la toma de decisiones estatales, convirtiendo a la persona humana en el centro de toda la actividad estatal. Para esto, toma instrumentos de derechos humanos de carácter internacional, del derecho constitucional y procesal constitucional, para elaborar una serie de criterios y métodos que permita la vigencia de derechos no a través de un orden judicial sino administrativo. (Alza Barco, 2013). Este enfoque se sostiene en las nociones de equidad sin distinción alguna; de progresividad y no regresividad; de participación ciudadana y de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, el enfoque intercultural, sostiene que el Estado debe aplicar los preceptos de interculturalidad para resolver los problemas de la diversidad cultural, asimismo debe promover el recuento entre las diferentes culturas para tomar decisiones que beneficien a los ciudadanos. Este enfoque, valora las políticas en la medida que construyan ciudadanía intercultural que reconozca, acepte y valore positivamente la diversidad cultural e la igualdad entre los ciudadanos.

El enfoque de la política medioambiental es una herramienta metodológica que abarca categorías, métodos y criterios que definen que la intervención estatal para la resolución de problemas públicos priorice la protección del medio ambiente. Ello incluye prevenir conflictos medioambientales tanto en la gestión pública como en la

privada y, al mismo tiempo, optimizar la eficacia de los procesos, los productos y el nivel de vida de la comunidad (Platero Huanca 2020: 19). Este enfoque aboga por la sostenibilidad en tres dimensiones, abarcando los aspectos sociales, económicos y ecológicos. Teniendo en cuenta la estrecha interrelación entre el desarrollo y el medio ambiente, se enfatiza la relevancia de las cuestiones medioambientales en todas las actividades públicas y privadas.

Por otro lado, como lo señalan diversos autores, las políticas públicas se desarrollan por etapas, cada una de ellas, tiene su propia dinámica con actores y procesos decisionales que afectan su desenvolvimiento y resultados. Estas etapas no se desarrollan de forma ordenada ni preclusoria, sino más bien simultánea, por lo que. Con este propósito, Repetto divide las políticas en cinco fases: *“a) estructuración del problema público y su ingreso a la agenda gubernamental; b) generación de alternativas; c) toma de decisión; d) diseño; e) implementación; y f) evaluación”*. (Fabian, 2001, pág. 15)

Javier Gómez, señala que el desarrollo de las políticas públicas puede ser dividido en cinco etapas interdependientes entre sí, sin guardar una relación causal o necesariamente secuencial. Estas etapas comprenden: *“a) La Agenda Política, b) La Formulación de política, c) el proceso de decisión, d) la Implementación y e) la evaluación”* (Gómez, 2010).

Para efectos del análisis de políticas públicas, este estudio se inclina por las cuatro fases planteadas por Alza Barco: a) agendación, b) diseño, c) implementación y d) evaluación. Primero aparece la problemática social que, según su relevancia y alcance, es calificada por el Estado como un problema público pendiente de intervención estatal; de este modo, se incorpora a la agenda de gobierno para su resolución (agendación). Luego, haciendo uso de su aparato estatal, el Estado plantea

la forma en que debe intervenir para dar solución al problema (diseño). Después de ello, los empleados públicos aplican la estrategia de intervención diseñada en la etapa anterior (implementación), y finalmente se evalúan los resultados mediante los indicadores planteados al momento del diseño (evaluación).

Se supone que una fase debe preceder a la otra; sin embargo, en la realidad, todas las fases se desarrollan de manera simultánea, por lo que no se puede concebir la formulación de políticas públicas como un proceso ordenado y racional, con un principio y un fin claramente definidos.

Hasta aquí hemos definido las políticas públicas, establecido la importancia de los actores, conocido los enfoques y repasado las fases. Considerando que las políticas se concretizan en instrumentos reales emitidos por los funcionarios públicos de los tres niveles del Estado y que necesitan ser aplicadas mediante un sistema organizativo y procedimientos operativos, es necesario describir también el rol que desempeña la “gestión pública” dentro de las políticas públicas.

Para ello, debemos tener claro, que la “gestión pública” no puede ir separada de la política pública, ambos son procesos inherentemente políticos y técnicamente valiosos e importantes. La Ejecución de la estrategia pública requiere de la “administración estatal” para lograr que el vasto engranaje de la burocracia gubernamental pueda funcionar bien y cumplir con los fines, objetivos y estrategias planteadas por la política pública. Esto implica, procesos decisionales heterogéneos, con actores también altamente políticos, conflictivos y contenciosos (Alza Barco, 2013).

En ese sentido, Alza Barco, señala que la “Gestión Pública” al igual que las políticas públicas, son procesos de toma de decisiones de alta complejidad, donde

participan distintos actores con múltiples intereses, que actúan muchas veces con una alta carga política y de conflictividad; pero, donde el centro ya no es la elaboración de estrategias para la intervención estatal, sino principalmente la ejecución del mecanismo estatal para lograr que los fines, objetivos y estrategias para resolver el problema, puedan funcionar eficientemente y con eficacia (Alza Barco, 2013).

Esto quiere decir, que la “gestión pública” tiene que ver en cómo conseguir que la burocracia gubernamental funcione eficientemente, para que las metas y objetivos planteados de la política pública, pueda cumplirse. Esto implica establecer una estructura organizacional que nos permita establecer que, quién y cómo se va a hacer responsable de la política, para luego establecer las reglas y rutinas de operación (Alza Barco. 2013).

La “gestión pública” implica, el que hacer del ejecutivo, la administración del Estado para ejecutar las estrategias de la política pública, que abarca los sistemas administrativos, como el sistema de planeamiento, las contrataciones, la auditoria, el presupuesto y evaluación de la gestión de calidad, la contratación de personal, entre otros. Así también, siendo un proceso contencioso, es también un proceso político, por eso requiere de una serie de coordinaciones institucionales entre los diferentes niveles y órganos del Estado para conseguir los objetivos trazados.

El proceso de planteamiento de políticas y la administración pública permiten al Estado desarrollar habilidades y emprender reformas administrativas con miras a lograr un valor público más eficiente y efectivo cada vez que interviene para absolver una dificultad que perjudica a la sociedad. Esto, a su vez, se traduce en mejores resultados para los ciudadanos.

1.3 Pueblos indígenas y derechos territoriales: Estado de la Cuestión

1.3.1 *Derechos indígenas en el Perú*

Tal como fue mencionado anteriormente, los derechos indígenas existen formalmente gracias a su reconocimiento legal. Estos engloban los derechos humanos básicos, pero también, otros derechos indispensables para la identidad indígena, como la protección de su territorio, la práctica de sus costumbres y organización ancestral (Gray, 2003).

Como ya lo señalamos, durante siglos, los derechos indígenas fueron incorporados al estado desde una perspectiva colonial. Fue recién a finales del XX, se comenzó a ver al indígena desde enfoques asimilacionistas e integracionistas, lo que ayudó a disminuir las acciones de segregación y dominación que predominaron hasta el siglo XIX.

A inicios de 1980 se produce un cambio en la legislación que favorece las libertades esenciales pueblos indígenas. Este cambio va de un enfoque segregacionista, propio de la época colonial, a uno que promueve la integración y la aceptación por su estilo de vida. De este modo, se dejan de lado términos como "poblaciones" y, se empieza a utilizar "pueblos". La diferencia es significativa, pues la definición de poblaciones hace referencia a grupos que viven de manera temporal en un espacio geográfico, mientras que la definición de "pueblos" implica sociedades permanentes que tienen un territorio propio.

Son muchos los enfoques que los autores han utilizado para la estudiar los derechos indígenas, Castillo Meléndez, en su artículo "el desarrollo del derecho indígena en el Perú", estudia los derechos indígenas,

desde un enfoque jurídico, estudiando la evolución de estos derechos, dentro del sistema jurídico peruano.

El artículo, recorre las variaciones que acontecieron en el sistema jurídico peruano, explicando la existencia de colectividades heterogenias, diferentes en cultura, relaciones sociales, económicas y jurídicas. Por lo que, para elaborar un sistema legal que pretende ser integral, se debe comprender a fondo las diferentes realidades que conviven en nuestro país. (Castillo Meléndez. 2013)

Meléndez, resalta la importancia de que el estado peruano haya ratificado el Convenio 169 de la OIT, señala que esto significa un reto en compatibilizar la normativa tradicional peruana con las nuevas disposiciones internaciones respecto a las reivindicaciones de los indígenas y lo sitúa como agentes capaces de asumir altas responsabilidades en el Estado. (Castillo Meléndez. 2013)

Por otro lado, algunos autores estudian los derechos indígenas en base a una metodología de Derechos, por ejemplo, Stavenhagen, en su estudio "Derechos Humanos y Culturales de los Pueblos Indígena", resalta la importación de la protección de sus derechos culturales y la promoción de una participación política efectiva. (Rodolfo, Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, 1988, pág. 388)

Stavenhagen, plantea que históricas luchas indígenas, encuentra en los Derechos Humanos, un aliado, que promueve la igualdad, la libertad, la justicia, la defensa de la vida y la dignidad humana. Presupuestos que estos pueblos vienen reivindicando para alcanzar la ciudadanía plena, que incluye

la ciudadanía cultural. (Rodolfo, Derecho Indígena y derechos humanos en America Latina, 1988, pág. 399)

Otros autores, estudian de manera específica cada derecho indígena y su importancia para cada pueblo (andino u amazónico), como el de libre determinación, a la salud, a la educación, al reconocimiento de sus territorios ancestrales, entre otros.

Toledo Llancaqueo (2005) explica cómo, a finales del siglo XX, los pueblos indígenas tuvieron enfrentar diversas luchas para defender sus territorios. No solo reclamaban tierras, sino que defendieron su autonomía, recuperaron sus espacios ancestrales, protegieron su biodiversidad y recursos naturales; mejor dicho, defendieron su hogar. Esto fue llamado por el autor, una lucha con múltiples dimensiones. Añade, que los “derechos territoriales”, no se pueden quedar en simple retórica, sino que es necesario comprender y unir todas las dimensiones que este concepto implica, para que pueda convertirse en una herramienta real y aplicable.

Surrallés (2009, p. 32), resalta la relevancia del territorio para los pueblos de la Amazonía y su estudio desde la disciplina de la antropología, comenta, como los pueblos originarios amazónicos del Perú se organizaron para defender sus territorios ancestrales, proceso que ha sido largo y complicado, pero ha tenido algunos avances. El autor, resalta que estos avances se pudieron dar porque en una época no había mayor interés por la selva amazónica, al considerarla zonas marginales. Sin embargo, en la actualidad es de mucho interés mundial, debido a su biodiversidad, al agua dulce y otros recursos de aprovechamiento económico, como la madera, el petróleo, el oro, entre otros.

En un momento de cambio climático en el planeta, los bosques tropicales y agua tienen una gran incidencia para el futuro de la humanidad. Todo ello, ha convertido rápidamente a la selva en una zona estratégica económicamente rentable. Por lo que los pueblos indígenas, necesitan una herramienta jurídica que proteja su territorio ancestral de la invasión y la sobre explotación (Surrallés, 2009, p. 32).

1.3.2 Titulación de territorios indígenas en la Amazonía

Han pasado algo más de cuatro décadas desde la entrada en vigencia de la *“Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva”*, la cual reconoció, por primera vez, la propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupaban y a las que denominaban “Territorio”. Si bien se trataba de una ley de carácter general, incluía un apartado específico que abordaba la relación patrimonial de los pueblos indígenas con su territorio. Este contenido se desarrollaba en el Título II, bajo la denominación: *“De las Comunidades Nativas, y se complementaba con diversas disposiciones finales establecidas en la norma.* (Chirif & Gracia Hierro, 2007, p. 148).

Esta Ley fue remplazada por una nueva, *“Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva”* (Presidencia de la República, 1978), que se encuentra vigente hasta la fecha, aunque con varias modificaciones. La nueva normativa reflejó el cambio de orientación política impulsado durante el gobierno dictatorial del General Francisco Morales Bermúdez. Su promulgación tuvo como propósito facilitar el ingreso

de grandes inversiones, tanto nacionales como extranjeras, en la región amazónica, particularmente en los sectores de explotación maderera y agroindustria (Presidencia de la República, 1974).

Desde la publicación de la primera Ley (1974) a la fecha, se dictado diversos dispositivos legales y establecido numerosos procedimientos en torno a la territorialidad indígena, con algunos avances y retrocesos propios de nuestra frágil institucionalidad estatal e inestabilidad política, ante lo cual, los pueblos indígenas han afrontado numerosas dificultades para proteger sus territorios a través de su titulación y otros medios.

Los procesos de otorgamiento de titularidad de territorios indígenas han sido estudiados por diversos autores, desde distintos enfoques. Mireia Campanera Reig, en su artículo "*¿Campesina o Nativa? Derecho, política e identidad en los procesos de titulación de comunidades en la Amazonía Peruana*", estudia este proceso desde una mirada en la complejidad implícita de estos procesos, centrando su investigación en dos casos particulares del bajo Marañón, en la llanura amazónica del Perú. (Campanera Reig, 2012).

Campanera, realizó el trabajo de campo de su investigación entre 2008 y 2011 en dos pueblos indígenas de raíces kukamakukamiria: San Jacinto y Villa Canán. A pesar de tener las mismas raíces, uno de ellos (San Jacinto) se inscribió legalmente como comunidad nativa y la otra (Villa Canán) solicitó en un primer momento su reconocimiento como comunidad campesina y posteriormente decidió acogerse a la figura de comunidad nativa. La investigación resalta la importancia de la autodeterminación e identidad cultural indígena (Campanera Reig, 2012).

Por otro lado, el estudio aborda el desarrollo jurídico del reconocimiento de los territorios indígenas mediante las figuras “comunidades campesinas” y “comunidades nativas”, llegando a la conclusión de que estas constituyen una evidencia de la forma en que el Estado ha venido concibiendo históricamente a estos pueblos y las bases ideológicas que sustentan dicha concepción. (Campanera Reig, 2012).

A su vez, Chris van Dam, en su artículo “*Territorios indígenas y REDD en América Latina ¿Oportunidad o amenaza?*” (2011), analiza si REDD beneficia a los pueblos indígenas o, más bien, pone en peligro sus derechos territoriales, concluyendo que constituye en riesgo para ellos. Asimismo, sostiene que existen tres factores clave que contribuyen al reconocimiento de los territorios indígenas: primero, las luchas de estos pueblos; segundo, la legislación nacional e internacional que protegen los derechos indígenas; y tercero, la preocupación internacional y nacional por abordar las cuestiones medioambientales (Van Dam, 2011).

El autor destaca la importancia de las luchas indígenas como factor decisivo para el reconocimiento de sus derechos territoriales, al haber estado sometidos históricamente a diversas formas de discriminación racial y social, y despojados de sus tierras y recursos. (Van Dam, 2011).

En el (2007), Alberto Chirif y Pedro García Hierro, realizaron, uno de los trabajos más completos de análisis de la problemática indígena amazónica y su territorio, su libro “*Marcando Territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*”, examinan la situación territorial indígena, haciendo una semblanza y una reflexión de lo que ha funcionado y no hasta la fecha.

El estudio revela que la lucha de los pueblos indígena por la protección jurídica de su territorio dio como resultado que los gobiernos de los países amazónicos se vean en la obligación de reconocer legalmente la titularidad de una gran extensión de territorio indígena. Por lo que se puede decir, que las largas luchas de las organizaciones indígenas por la protección se su territorio, fue exitosa.

Sin embargo, también advierte que este aparente éxito puede tener un alto costo para estos pueblos, debido a las concesiones que tuvieron que realizar para el reconocimiento legal de sus territorios, adaptando su concepto de territorio a la definición dominante del Estado según la definición del derecho romano, imperante en la mayoría de los países amazónicos. Así, existe el riesgo de que con el tiempo los pueblos indígenas amazónicos pierdan su conexión espiritual con su territorio, que más que un espacio físico, es una extensión de su ser, su cultura y su propia existencia.

Por otro lado, tras un análisis socioeconómico y jurídico, la investigación revela lo complejo de los aspectos territoriales en la Amazonía peruana. Así, el informe da cuenta de diferentes proyectos de titulación de territorios indígenas desde 1974 y los desafíos en torno a la gestión de los conflictos por la creación Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como la presión ejercida por los agentes extractivistas sobre el territorio indígena y sus relaciones con el gobierno (Chirif & García Hierro, 2007).

El estudio realiza un diagnóstico situacional de los territorios indígenas en el Perú, describiendo el procedimiento de formalización de tierras amazónicas en la legislación peruana hasta llegar a las dificultades actuales y

desafíos en el futuro. Señala como principal dificultad en los procesos de titulación, la superposición de derechos sobre el territorio indígena, por ANP, colonos y empresas extractivas, destacando la participación de las organizaciones indígenas durante estos procesos (Chirif & García Hierro, 2007).

Los autores señalados coinciden en que, en la historia reciente ha sido un factor común las pugnas por la explotación de los recursos naturales de la Amazonia, en ese sentido, resaltan que es necesario el diseño de políticas públicas coherentes que garanticen una adecuada intervención estatal en la gestión de conflictos sociales latentes, y la promoción de la sostenibilidad del desarrollo amazónico con una adecuada demarcación territorial.

1.3.3 Políticas Públicas en Materia Indígena: Pueblos Indígenas Amazónicos

Para esta investigación, hemos seleccionado aquellas investigaciones que tienen que ver con políticas públicas para la protección de territorios indígenas.

En este contexto, Carlos Soria, en su artículo *“Los Pueblos Indígenas Amazónicos Peruanos. En busca del desarrollo sostenido”* (2012), analiza la actuación de estos pueblos en la construcción de una política ambiental y de desarrollo sustentable, desde el gobierno fujimorista hasta el mandato de Alejandro Toledo.

El autor muestra la relevancia de la región amazónica, por su condición de fuente de numerosos recursos naturales, como madera, plantas medicinales, alimentos, leña y muchos otros productos. Por consiguiente, su

protección implica no solo la preservación de la flora y la fauna, sino también asegurar la supervivencia de las poblaciones rurales, como los pueblos amazónicos, cuya existencia está vinculada a la preservación de los bosques y el equilibrio ambiental de la Amazonía.

La investigación detalla cómo la implementación de inversiones de gran magnitud vulnera los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, al perjudicar su salud, estilo de vida y el vínculo con su ambiente. Pese al perjuicio medioambiental y social que provocan, las empresas privadas se resisten a asumir su responsabilidad y siguen funcionando con impunidad.

Por otro lado, Roger Plant y Søren Hvalkof, en su artículo "*Titulaciones de Tierras y Pueblos Indígenas*", analizan las estrategias del BID para la incorporación de la problemática indígena. Los autores examinan las demandas territoriales indígenas desde tres enfoques principales: el primero, establece restricciones para la transferencia de la propiedad colectiva, protegiéndolo así de la reglas del libre mercado individualista; el segundo, se fundamenta en su condición especial de pre-existencia al estado moderno y discriminación histórica; el tercero, resalta la importante contribución medio ambiental de estos pueblos y su tradición en la gestión sostenible y responsable de los recursos naturales. (Plant & Hvalkof, 2002).

Este estudio muestra cómo el BID no trata específicamente la cuestión indígena, como se observa en el caso de la estrategia de préstamo para nuestro país, que aborda la cuestión indígena desde una lógica agraria, proponiendo el desarrollo de programas agropecuarios obviando las diferencias culturales respecto al territorio, que tienen los pueblos andinos y amazónicos.

Angela Meentzen analiza las políticas públicas en el ámbito indígena en México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia en su libro *"Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina"*. La autora señala, que el Perú tiene un discurso político oficial que tiende a ocultar la diversidad y diferencias étnicas, incorporando mayormente a la cultura preponderante (Meentzen, 2007, p. 131).

La autora sostiene, que, al comparar al Perú con otros países de la región, a nivel de Estado el tema indígena tiene menor relevancia en la agenda política, no estando claro si esta situación de exclusión es realizada de manera consciente por las élites dominantes o un simple desinterés estatal. (Meentzen, 2007, p. 131).

Por otro lado, el estudio también señala, que el Estado peruano viene implementando políticas sectoriales, en beneficio de los pueblos indígenas, como: la "Educación Intercultural Bilingüe", el autogobierno y el reconocimiento de derechos colectivos. Sin embargo, son pocos los avances en una política agraria coherente. La autora precisa, que a pesar de que una de las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación es la formulación de una política pública para estos pueblos, el tema no ha podido ser colocado en la hoja de ruta política nacional y mantenerse allí. (Meentzen, 2007, p. 131)

Sobre el tema, en su libro *"Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina"* (2011), Elizabeth Salmón, analiza la participación política en el diseño de políticas públicas en Perú. Describiendo la exclusión del indígena de los procesos decisionales de las

políticas públicas, incluso en temas que tengan que ver con él mismo. De igual forma, destaca que, a raíz del conflicto social en Bagua, el Perú como Estado, se comprometió a implementar políticas de participación indígena, como la consulta previa, cuya aprobación es un avance importante en la protección de la Amazonía.

Los autores resaltan, que pese las dificultades presentadas en proceso, gracias a la auto organización de estos pueblos, existen posibilidades de participación política en la esfera nacional, sobre todo para los pueblos de la Amazonía que han venido demostrando mayor actividad social por el reconocimiento de sus demandas. (Salmón, 2011).

Otros autores estudian las políticas públicas sobre pueblos indígenas, analizando los instrumentos de la formación de las políticas, como el marco normativo. La mayoría de ellos coinciden, en que la legislación existente es deficiente para una protección real de los derechos de pueblos indígenas sobre su territorio, debido a la lógica agraria en su elaboración. (Campanera Reig, 2012).

Por otra parte, algunos autores indican que, aunque la mayoría de los gobiernos amazónicos suscribieron el Convenio 169 de la OIT y disponen de conceptos útiles, estas aún no son suficientes para establecer un marco normativo intercultural sólido dentro de su legislación nacional (Laats, 2000).

En este contexto, en Perú, el desarrollo e implementación de políticas públicas relacionadas con la titulación de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos se ha basado en una perspectiva agrícola campesina. Es decir, la agricultura se ha considerado el factor principal para reconocer

cada derecho territorial, sirviendo como pilar de la economía y la autosuficiencia de estos pueblos. Por lo tanto, estas políticas, dirigidas a las comunidades campesinas, se han aplicado para la titulación de los pueblos amazónicos. En la actualidad, nuestro marco legal solo concede títulos de propiedad a las áreas del territorio clasificadas como tierras cultivables, mientras que las tierras con potencial forestal se asignan a los pueblos amazónicas exclusivamente para su uso a través de concesiones (Ludescher, 1999).



Capítulo II

Procesos formales de titulación de territorios de pueblos indígenas

2.1 Historia de los pueblos indígenas en el Perú: reconocimiento de derechos territoriales

El modelo institucional vigente que regula el nexo entre el Estado y los pueblos indígenas se ha desarrollado en un largo y prolongado proceso lleno de avances y retrocesos, caracterizado por luchas, contradicciones e interacciones entre instituciones y costumbres ancestrales que se entrelazan (Chuecas Cabrera, 2010, p. 1). Por ejemplo, instituciones del derecho indiano, como la inalienabilidad e imprescriptibilidad, fueron reivindicadas por los pueblos originarios como una manera de proteger su territorio. Asimismo, estos pueblos tuvieron que ceder parte de su concepción de la tierra para poder adaptarse al marco legal estatal y asegurar su protección jurídica.

Roldán Roque (2009), clasifica en cinco etapas, el sistema legal que regula la existencia indígena en Perú, siendo la primera la relacionada con la institución inca antes de la invasión española; la segunda abarca el período de la conquista y la imposición de sus leyes de guerra; la tercera la que abarca la legislación colonial, desarrollada por la corona para cumplir con los pueblos americanos conquistados; la cuarta etapa corresponde a la construcción de los Estados-nación en durante el siglo XIX, que, inspirados en los postulados del liberalismo, buscaban que los pueblos indígenas se asimilaran al nuevo orden de la época; y la quinta etapa está marcada por la Constitución de 1920, mediante la cual el Estado reconoce la diversidad de las estructuras organizativas y culturales propias de los pueblos indígenas, permitiéndoles mantener parte de su territorio. Esta quinta etapa sigue con algunos avances hasta el presente. (citado en Chuecas Cabrera, 2010, p. 1)

Durante el período Inca, el Imperio del Tahuantinsuyo basó su organización social en la institución del "Ayllu", que constituía el núcleo central de la estructura social. En lo jurídico, el concepto de costumbre era lo importante para garantizar la legalidad de los actos. No existían conceptos de propiedad privada, por lo que el interés colectivo prevalecía sobre el individual, las tierras eran de propiedad colectiva y la familia fue absorbida por el Ayllu. En cuanto a la organización estatal, los Incas lograron una norma jurídica perfectamente identificable para todos, distinguiendo claramente entre moral y derecho, y entre Estado y sociedad, convirtiendo las normas éticas en deberes públicos de obligatorio cumplimiento. (Chuecas Cabrera, 2010, p. 2)

En la época colonial, para consolidar los territorios de la corona, se regularon formalmente el vínculo entre los pueblos indígenas y el Estado, así como entre todas las poblaciones existentes. Estas regulaciones nunca se definieron plenamente y variaron según las interpretaciones de los juristas y tecnólogos españoles de la época, quienes basaban sus opiniones en los intereses de la corona de integrar y subordinar a los indígenas de América bajo su autoridad o de asegurar el enriquecimiento personal de los conquistadores. (Chuecas Cabrera, 2010, p. 2-3)

Posteriormente, en 1542, Carlos V promulgó las "Leyes de Indias", cuyo objetivo era poner fin a las condiciones inhumanas que existían entre los pueblos indígenas de América a causa de las ambiciones desmedidas de los invasores y colonizadores españoles. En este punto, es fundamental recordar que la Ley de Indias otorgaba al Papa la autoridad para disponer de la soberanía de los territorios invadidos; sin embargo, esta soberanía se limitaba a la jurisdicción política y no a la propiedad patrimonial, lo que quería decir, que el dominio patrimonial reclamado por

los invasores españoles se basaba en su supuesta reivindicación de conquista (Roldán Roque, 2009 citado en Chuecas Cabrera, 2010, p. 3).

La etapa republicana del siglo XIX se caracterizó por la construcción del Estado-Nación, es así que todos los estados latinoamericanos, instalaron una cultura jurídica que buscaba unificar a la población bajo un estado centralizado regido por uniformidad jurídica, asociada al modelo de control exclusivo del estado. Es decir, se pretendía construir naciones culturalmente homogéneas con uniformidad cultural y de identidad, sujetos a una sola norma y un sistema judicial uniformizado y subordinando a otras formas de derecho o costumbres existentes.

Con el ideal de un sistema social unitario y la igualdad ante la ley, desde la república, se ha establecido en todas las constituciones: *“toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley”* (Congreso Constituyente Democrático, 2018). Este principio ha guiado las interacciones entre el Estado y los pueblos indígenas desde entonces, moldeando una manera de pensar, una forma de vivir en sociedad y una mentalidad jurídica en los legisladores y jueces (Chuecas Cabrera, 2010, p. 5).

Al inicio de la república e influenciado por los ideales liberales que circulaban en Europa y América del Norte, José de San Martín tomó la decisión de otorgar igualdad legal a los pueblos indígenas, con lo que, se eliminó el tributo indígena y a partir de ello se prohibió el uso de términos como "indios" o "naturales", estableciendo que a partir de ese momento se les reconociera únicamente como peruanos. Sin embargo, Simón Bolívar, mediante un decreto en 1824, permitió que las tierras comunales de los indígenas puedan venderse de manera libre y reintrodujo el tributo indígena (Chuecas Cabrera, 2010, p. 5).

Durante el gobierno del general Ramón Castilla, se intentó rectificar los abusos que habían sufrido los pueblos originarios en administraciones anteriores. Para ello, se propuso devolverles sus territorios o pagar indemnizaciones, además de ofrecer compensaciones por la venta forzada de sus propiedades. Sin embargo, estas iniciativas no lograron su objetivo, y los terratenientes continuaron apropiándose de las tierras indígenas. (Chuecas Cabrera, 2010, p. 5).

En la Amazonía, la promulgación de la Ley 1220 (Congreso de la República Peruana, 1909) dispuso que los espacios habitados por los pueblos amazónicos pasarían automáticamente al dominio estatal. La norma argumentaba, que estas tierras no fueron adquiridas legalmente conforme al código civil vigente. De esta manera, la ley otorgó privilegios a los explotadores de caucho, permitiéndoles convertirse en propietarios absolutos y permanentes de la Amazonía, incluyendo a los seres vivos que lo habitaban, sometiendo así, a los indígenas no solo la invasión de sus territorios, sino también, a la esclavitud durante muchos por parte los caucheros. (Chuecas Cabrera, 2010, p. 6)

Desde la Constitución de 1920, se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos colectivos. Más tarde, con la expansión del indigenismo de integración cultural y la implementación de la reforma agraria de 1969, se empezó a valorar la diversidad cultural indígena. Esto llevó a establecer derechos específicos, como el derecho de propiedad a la tierra y el derecho a la lengua y a la justicia indígena, entre otros derechos colectivos (Chuecas Cabrera, 2010, p. 6).

La Constitución de 1933, al incorporar los derechos que ya había reconocido su predecesora, amplió las responsabilidades del Estado peruano hacia los pueblos indígenas, garantizando el respeto de sus derechos individuales y colectivos (Chuecas Cabrera, 2010, p. 7).

En 1968, el gobierno militar decidió usar el término “campesinos” para referirse a los pueblos indígenas, ya que buscaba dismantelar los latifundios y entregar la tierra que trabajaban a los campesinos. Como consecuencia, el término “indígena” ha estado ausente de las constituciones hasta el día de hoy.

En el siglo XX, Perú se reconoce como un país lleno de diversidad cultural y lingüística, albergando más de 65 grupos étnicos en la costa, la sierra y la selva. A raíz de la reforma agraria de 1969, los pueblos indígenas de la costa y la sierra fueron oficialmente reconocidos como comunidades campesinas, mientras que los de la Amazonía recibieron el nombre de "comunidades nativas". Esta clasificación legal sigue vigente hasta el día de hoy (Chuecas Cabrera, 2010, p. 7).

En 1974, con la promulgación del Decreto Ley 20653 (Presidencia de la República, 1974), “*Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva*”, se impulsó una transformación estructural significativa en la Amazonía, marcando un hito al reconocer a las antiguas “*tribus selvícolas*” como comunidades nativas, otorgándoles reconocimiento legal y capacidad jurídica.

El 9 de mayo de 1978 se produjo un acontecimiento importante en la legislación que limitó significativamente las libertades esenciales de los derechos indígenas sobre su territorio. La modificación de Ley de Comunidades Nativas mediante el Decreto Ley N° 22175 (Presidencia de la República, 1978) estableció una división legal para el territorio indígena, disponiendo que después de clasificar las tierras, todas aquellas con potencial forestal serían concesionadas para uso de las poblaciones originarias, mientras que solo el territorio con potencial agrícola se otorgaría en propiedad. Esta disposición sigue vigente en la actualidad.

Basándose en los fundamentos de la reforma agraria, la Constitución de 1979, reafirmo el reconocimiento jurídico de los pueblos indígena, como sujeto de derecho colectivo. Estableciendo dos figuras jurídicas: "comunidades campesinas" para las regiones andinas y costeñas, y "comunidades nativas" para los pueblos de la Amazonía, reconociendo sus formas de organización autónoma y uso de su territorio. Asimismo, declaró al territorio indígena como inalienable, inembargable e imprescriptible.³ Sin embargo, dejó al salvo el derecho del Estado a expropiar estos territorios, por razones de utilidad pública y, a la vez dejó abierta la opción de la enajenabilidad del territorio indígena, siempre y cuando exista el consentimiento de al menos los dos tercios de la comunidad. (Chuecas Cabrera, 2010).

A su vez, la Constitución Política de 1993, estableció dos aspectos nuevos en la legislación indígena, por un lado, reconoció la identidad étnica como derecho constitucional (Congreso Constituyente Democrático, 2018), por otro lado, reconoció la justicia consuetudinaria indígena dentro su territorio; no obstante, los territorios indígenas perdieron su calidad de inembargabilidad e inajenabilidad (Chuecas Cabrera, 2010).

2.2 Institucionalidad Estatal Indígena en el Perú

No se puede perder de vista que, la presente investigación se centra en una etapa de estudio, esto es entre el año 2012 y 2014, por lo que la información consignada en el presente punto, respecto al desarrollo de la organización institucional indígena en el Perú, comprende desde la colonización española hasta diciembre del

³ Actualmente los territorios indígenas han dejado de ser inalienable e inembargable, solo de conserva la imprescriptibilidad.

año 2014, fecha en la que culmina el periodo de estudio de la presente investigación. Por lo que, los sucesos producidos después de dicha fecha no son relevantes para los objetivos de este estudio.

Como ya se dijo a lo largo de este estudio, el término “indígena” surgió durante la colonización española, cuando los conquistadores llamaron “indios” a los pueblos originarios y los calificaron como “salvajes” por sus creencias, construyendo así un mundo indígena separado del blanco/mestizo. La población indígena fue marginada durante la colonia por un sistema de castas y, aunque se organizaron en comunidades para preservar su identidad, la independencia y la formación de repúblicas mantuvieron su exclusión social, económica y política bajo un Estado hegemónico y excluyente (Gamboa Balbín, 2017, p. 86; Lynch, 1976, citado en Gamboa Balbín, 2017, p. 86).

Durante la república, se formaron y desarrollaron dos mundos sociales paralelos. Por un lado, estaban los blancos y mestizos, y por el otro, los indígenas. Los blancos y mestizos establecieron un Estado que se fundamentaba en la competencia y el individualismo, utilizando la coacción para mantener la unidad nacional, ya que ejercían una hegemonía de violencia. Por su parte, los indígenas crearon su propio mundo, donde predominaba la solidaridad comunitaria y un profundo respeto hacia la naturaleza y el territorio. (Maíz, 2005, citado en Gamboa Balbín, 2017, p. 86). A pesar de ello, la falta de claridad del Estado en relación con los pueblos ha creado una distancia entre los “indígenas” y el Estado, lo que sigue afectando su relación hasta el día de hoy.

Durante el régimen de Augusto B. Leguía, se realizó el primer intento estatal, de visibilizar a los indígenas (llamados en esos entonces indios) como actores que

forman parte del Estado. Sin embargo, las medidas tenían un fin civilizador y no inclusivo. Es así, que el Estado cede algunos espacios que pretendían dar atención al “problema indígena”, como parte de ello, se instauró el “Día del Indio” y se reconoció constitucionalmente su existencia como comunidades campesinas en la constitución de 1920. A partir de ese reconocimiento se inicia un largo trayecto de creación organizaciones institucionales destinadas a resolver los problemas indígenas.

Luego del Gobierno de Leguía, un segundo momento importante para la promoción de las políticas indígenas, tuvo lugar durante la dictadura del general Velasco Alvarado, que realizó cambios transcendentales en la sociedad rural, que tuvieron implicancia directa en la forma de vida y entendimiento de los peruanos de la cuestión étnica. Un cambio principal, fue la eliminación del término “indígena” del discurso oficial y del lenguaje común, siendo remplazado por la denominación “campesinos” y “nativos”.

Un tercer momento importante, para las políticas indigenistas, se produjo en 1998, con la creación de la “*Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas*” (SETAI), adscrito al “*Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano*” (PROMUDEH) como un órgano de coordinación, para lo cual contaba con la asistencia técnica especializada del Banco Mundial. Un proyecto relevante que implementó esta secretaria con apoyo del Banco mundial fue el “*Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos*” (PDPIA) que administró un presupuesto de cinco millones de dólares, producto de un préstamo al estado peruano, con los que ejecutó planes de desarrollo participativos para estos pueblos. Para recibir el préstamo SITAI debió incorporar como parte de su secretaria a cuatro representantes indígenas, dos andinos y dos amazónicos.

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000–2001), la SETAI y “*La Comisión de Asuntos Indígenas*” (CAI), promovieron espacios de diálogos institucionales y permanentes, que avanzó a la constitución de “*La Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos*” (CONAPA), como un intento de construir un marco institucional a la problemática indígena. Lamentablemente, CONAPA, no pudo concretar la estabilidad necesaria para su funcionamiento, debido a su inestabilidad institucional interna, inadecuada gestión de sus conflictos internos y serias acusaciones de corrupción, lo que provocó, su disolución en el año 2004, siendo reemplazada por el “*Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos*” (INDEPA).

INDEPA produjo grandes expectativas en el sector indígena y social, ya que fue el organismo rector responsable de la salvaguardar los derechos indígenas durante cuatro años (2006-2010); sin embargo, durante este corto periodo de existencia, se integró a tres sectores distintos que operan en diferentes niveles dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, implicando la continua revisión y ajuste de sus instrumentos de gestión, lo que implicó una disminución de su eficacia en la realización y cumplimiento funcional. A esto se suma, que INDEPA careció de influencia política significativa para ejercer influencia en las distintas áreas y niveles del gobierno, carecía de personal con la formación profesional necesaria, generando una deficiente aplicación, de los planes creados para salvaguardar los indígenas.

En julio de 2010, INDEPA se incorporó al Ministerio de Cultura (MINCUL) - recientemente creado - y al poco tiempo fue reestructurada como Unidad Ejecutora adscrita al Viceministerio de Interculturalidad. Más adelante, en diciembre de 2014 - hito que delimita el cierre del periodo revisado en esta investigación - las competencias de INDEPA fueron asignadas a la “*Dirección General de Políticas de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales*” y a la “*Dirección General de*

Interculturalidad y Derechos de los Pueblos”, dependiente del Viceministerio de Interculturalidad.

La adscripción de INDEPA, al MINCUL, generó un importante espacio para el impulso de políticas transversales que permitan consolidar una efectiva institucionalidad indígena. La integración otorga al sector el respaldo político que no tuvieron la SETAI, la CONAPA ni el propio INDEPA en su etapa previa, que no consiguieron influir de manera suficiente en otros sectores para incorporar en el enfoque Intercultural en las políticas públicas.

2.3 Agendación de la Política

La batalla por el reconocimiento legal de los territorios indígenas es una cuestión compleja que involucra factores históricos, sociales, políticos y económicos. A través del tiempo, estos pueblos han enfrentado diversas barreras, exclusión y discriminación, por lo que lograr, un efectivo ejercicio de la territorialidad indígena, continúa siendo un desafío en el país.

La agendación de la política pública de titulación de los territorios indígenas en el Perú ha sido un proceso complejo (de avances y retrocesos) que ha evolucionado a lo largo del tiempo, reflejando tanto las peticiones de los pueblos indígenas como las políticas del Estado. La titulación es fundamental para salvaguardar sus derechos territoriales, ya que les otorga el reconocimiento legal sobre sus territorios ancestrales, permitiendo su soberanía sobre sus recursos naturales, la conservación de su cultura y su autonomía.

2.3.1 Momentos Claves para la Agendación

En las décadas de los 70 y 80, la intensa demanda de las organizaciones indígenas logró que el Estado peruano comenzara a reconocer algunos de sus derechos. Por ejemplo, la Ley N° 22175, "*Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva*", de 1978, reconoció los derechos territoriales colectivos de los pueblos indígenas en algunas regiones del país. Sin embargo, esta legislación fue insuficiente para asegurar una plena tutela de los derechos territoriales indígenas, ya que no abordó de manera integral los conflictos sobre la tierra.

Durante la época de los 80, primó el cambio de modelo económico, las reformas económicas que impulsaron los Estados, tuvieron severos impactos en los territorios indígenas, por la aprobación de normativas que promovieron la parcelación de los territorios indígena, fragmentándolo con la visión economicista que consideraba la propiedad comunal como poco rentable.

En los 90, el corte liberal de la Constitución de 1993 profundizó las reformas económicas de los años 80, basadas en la promoción de concesiones mineras, petroleras, y madereras omitiendo la consulta previa y manteniendo latente los conflictos sobre por la tierra.

En paralelo a la profundización de las medidas económicas liberales, los años 90, también fueron los años de mayor expansión de los movimientos indígenas, constituyendo un momento decisivo en su larga lucha por la defensa de su territorio. Autoorganizados en instituciones como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación

Nacional Agraria (CNA), hicieron visibles sus demandas, tanto a nivel nacional y sobre todo internacional, convirtiéndose en actores activos y determinantes de la agenda de política pública de formalización jurídica de sus territorios.

Con la llegada de los años 2000, se presentaron para pueblos indígenas, los retos del nuevo siglo -el siglo XXI- un periodo en el que se intensificaron los conflictos entre el extractivismo y la protección de sus territorios ancestrales. Durante esta década, el crecimiento de las actividades extractivas en territorios indígenas, profundizó la lucha por el reconocimiento territorial. La minería (legal e ilegal), la tala de bosques, la expansión de la frontera agrícola y la construcción de infraestructuras - como carreteras y represas - en la Amazonía, vienen generando graves daños ambientales.

En 2006, luego de que el Perú suscribiera un tratado de libre comercio con Estados Unidos, se promulgaron diversas normas para adecuar el marco normativo peruano a las exigencias del nuevo tratado. Es así como en el año 2008, el gobierno de Alan García promulga el Decreto Legislativo 1090 y Decretos Legislativo 1064. Frente a estas nuevas normas, los pueblos indígenas Amazónicos, advirtieron que estas promovían el comercio en sus territorios ancestrales, poniendo en riesgo su integridad, por lo que los pueblos Wampis y Awajun iniciaron una fuerte medida de lucha.

Los pueblos Wampis y Awajun, exigían la derogatoria de los decretos legislativos 1090 y 1064, que consideraban afectaban la integridad de sus territorios y por lo cual debería haber sido sometidos a consulta previa antes de su aprobación, conforme lo dispone el convenio 169 de la OIT –suscrito por el Perú- al ver que su voz no era escuchada, decidieron bloquear el tránsito en

la Carretera marginal de la selva que lleva el nombre de Fernando Belaunde Terry, conocida también como Curva del Diablo. Entonces pasó unos de los sucesos más dolorosos de nuestra historia reciente, la lucha se desbordo y Estado no supo cómo actuar. Los pueblos indígenas hablaron fuerte y claro, la policía pagó las consecuencias de décadas de abandono del Estado y se perdieron valiosas vidas.

Este conflicto fue el punto de quiebre en la relación Estado-Pueblo indígena y sacó a la luz la retórica más desafortunada de algunos políticos peruanos, quienes llegaron a referirse a los pueblos indígenas como “*ciudadanos de segunda clase*” acusándolos de obstaculizar el desarrollo del país. Es por todos conocido lo que ocurrió en el "Baguazo" y, sobre todo, lo que se podría haber hecho para prevenirlo. Pero, a raíz de este terrible hecho, que el estado peruano presto mayor atención a la problemática indígena, sin duda marcó un antes y un después.

A raíz de los acontecimientos conocidos como el “Baguazo”, el Congreso de la República, decidió crear la “*Comisión Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar Soluciones a la Problemática Indígena*”, con el fin de estudiar la problemática indígena y proponer acciones estatales para incluir y abordar los derechos indígenas de la Amazonía en la agenda política estatal. Su informe final, emitido en el 2009, fue un documento de mucha relevancia para la política nacional, entre sus principales recomendaciones figuraron la incorporación de la consulta previa en la legislación nacional y la modificación de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ambas iniciativas fueron finalmente aprobadas en agosto de 2011, lo que significó la inclusión formal del derecho a la consulta previa en la legislación peruana, por primera vez.

Como vemos, la intensificación de los conflictos extractivistas generó protestas, enfrentamientos y demandas legales; sin embargo, también propició que el Perú incluyera en su legislación por primera vez “la consulta previa”, como un mecanismo para la protección de la territorialidad indígena. Sin embargo, la aplicación de la consulta previa continúa siendo limitada, lo que provoca que numerosas comunidades indígenas sigan enfrentando afectaciones y desplazamientos a causa de proyectos extractivos.

De esta forma, se pone en debate las acciones del estado para abordar temas relacionados con la salvaguarda de derechos adquiridos, la efectiva protección jurídica de la territorialidad indígena, la superposición de territorios en la Amazonía y el resguardo a la propiedad colectiva frente a la parcelación de los territorios amazónicos.

Los pueblos indígenas han venido exigiendo durante mucho tiempo al Estado, la adecuación del marco legal peruano a la normativa internacional, respecto a la territorialidad para una protección efectiva de sus derechos. Gracias a estas exigencias, han logrado que sus demandas se incluyan en la agenda pública y se inicie la discusión de acciones para abordar sus principales problemáticas.

La contribución de las organizaciones indígenas en foros tanto nacionales como internacionales, gracias a redes transnacionales apoyadas por diversas ONG, ha sido crucial para visibilizar las demandas indígenas. Los debates sobre el cambio climático en estas plataformas han permitido que la agenda pública internacional reconozca la relevancia de la propiedad territorial

indígena como un elemento clave en las estrategias para aminorar las emisiones de dióxido de carbono (Huamaní Mujica, 2017, p. 112).

Es obvio que la larga lucha por la territorialidad indígena en la Amazonia peruana sigue siendo un tema decisivo en la política nacional. A pesar de algunos avances en la legislación, la falta de una ejecución efectiva de políticas públicas ha dificultado una verdadera protección de los territorios indígenas. Así, las comunidades indígenas amazónicas continúan enfrentando retos importantes como el avance del extractivismo, el cambio climático y la ausencia de títulos oficiales para sus tierras.

Asimismo, este breve resumen histórico de las reivindicaciones indígenas en la Amazonia por la territorialidad es un elemento trascendental para la agenda por parte del Estado, de la política pública en estudio. Como vemos, estos pueblos luchan durante décadas por el reconocimiento legal de sus territorios, para evitar la invasión de empresas o de otros actores externos; sin embargo, el proceso de titulación ha sido extremadamente lento, y muchos aún no cuentan con una titularidad oficial de sus territorios y pesar de algunos avances legislativos a lo largo de los años, la aplicación de políticas para garantizar la titulación de los territorios indígenas amazónicos, ha sido inconsistente, lo que mantiene a pueblos en una situación de incertidumbre jurídica.

2.4 Titulación de Pueblos Indígenas Amazónicos en la Legislación Actual

La legislación actual, define a los pueblos amazónicos bajo la figura jurídica de “comunidades nativas”, señalando que *“son organizaciones que tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva y están constituidas por conjuntos de familias*

vinculadas por idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia, y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.” (Decreto Legislativo 22175, art. 8°).

Por su parte, Convenio 169 de la OIT, los denomina como, aquellos individuos descendientes de los habitantes de una zona geográfica de un país antes de la colonización o el establecimiento de fronteras internacionales y que, además, conserven hasta la actualidad su forma de organización y expresión cultural ancestral (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 20). Perú es miembro de la OIT desde febrero de 1994, y desde entonces ha estado incorporando diferentes mecanismos legales a su marco normativo para garantizar su cumplimiento.

En la actual constitución peruana podemos encontrar una serie de artículos que protegen los derechos de estos pueblos y su territorialidad; por el ejemplo, el artículo 2° inciso 2, declara que el *“Estado peruano es un Estado pluricultural y pluriétnico”*, y el inciso 19, establece el derecho a la identidad étnica y cultural.

Además del castellano, la Constitución (artículo 48°) reconoce como lenguas oficiales del Perú la “lengua quechua” y la “lengua aimara”, así como a otras lenguas originarias en las regiones donde predominan. En lo referente a la territorialidad, declara la imprescriptibilidad de sus derechos y les otorga autonomía tanto económica como organizativa (artículo 89°). Además, el artículo 149° les permite ejercer funciones judiciales en su territorio, fundándose en sus prácticas consuetudinarias, siempre que se respeten los derechos humanos.

Asimismo, nuestro ordenamiento constitucional, establece que los territorios indígenas están exentos de prescripción, salvo que este abandonados. De igual forma,

reconoce su autonomía organizativa como parte de su diversidad cultural, exigiendo que el ejercicio de estos derechos, se produzcan dentro del marco del respeto del sistema democrático y los derechos humanos.

Además, el Decreto Ley 22175, denominado "*Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva*", dispone la protección de la integridad de los territorios amazónicos y el otorgamiento de sus títulos de propiedad, estableciendo, además, que si estos pueblos consideran que las tierras otorgadas son insuficientes para el normal desarrollo de su vida en comunidad, el Estado deberá asignarles un espacio adicional que cubra sus necesidades (Presidencia de la República, 1978). Asimismo, precisa que el área calificada de uso forestal deberá ser cedida solo en uso. (Presidencia de la República, 1978).

El Decreto Supremo N.º 003-79-AA, denominado "*Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva*", establece que la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos debe ser realizada por un equipo técnico especializado perteneciente a las Direcciones Regionales Agrarias (artículo 4º). Una vez emitida y aprobada la resolución de inscripción de la comunidad, se lleva a cabo una inspección de campo en el territorio ocupado por el pueblo indígena (inciso a, artículo 5º). Posteriormente, se confirma la delimitación y se procede a la clasificación de las tierras según su uso principal, para finalmente elaborar el plano, la memoria descriptiva y los informes técnicos y sociales correspondientes (inciso b, artículo 5º).

En ese marco, el trámite de titulación de territorios amazónicos se canaliza mediante la "*demarcación y titulación de comunidades nativas*", dirigida por las direcciones agrarias en los gobiernos regionales. Estas direcciones deben realizar un

trabajo de campo multidisciplinario para recolectar la información catastral necesaria para otorgar el título de propiedad, que se otorga mediante una resolución que adquiere validez para la zona clasificadas como de uso agrícola. Para las tierras calificadas como de uso forestal, el expediente es remitido a la DEFFS para la elaboración del contrato de decisión de uso. Una vez que la resolución que concede el título, este consentida, se inscribe ante la Super Intendencia de Registros Públicos (SUNARP), a fin de garantizar la seguridad jurídica del territorio comunal.

En concreto, como ya lo señalamos anteriormente, el sistema actual de titulación territorial para los pueblos indígenas establece dos tipos de procesos, que depende del origen y determinación de pueblo. Para las comunidades de la Amazonía, es necesario que se constituyan legalmente como "comunidades nativas" e inicien el trámite administrativo de "Demarcación y Titulación"; mientras que, los pueblos originarios del Ande o la costa deben registrarse como "comunidades campesinas" y llevar a cabo el proceso de "Deslinde y Titulación".

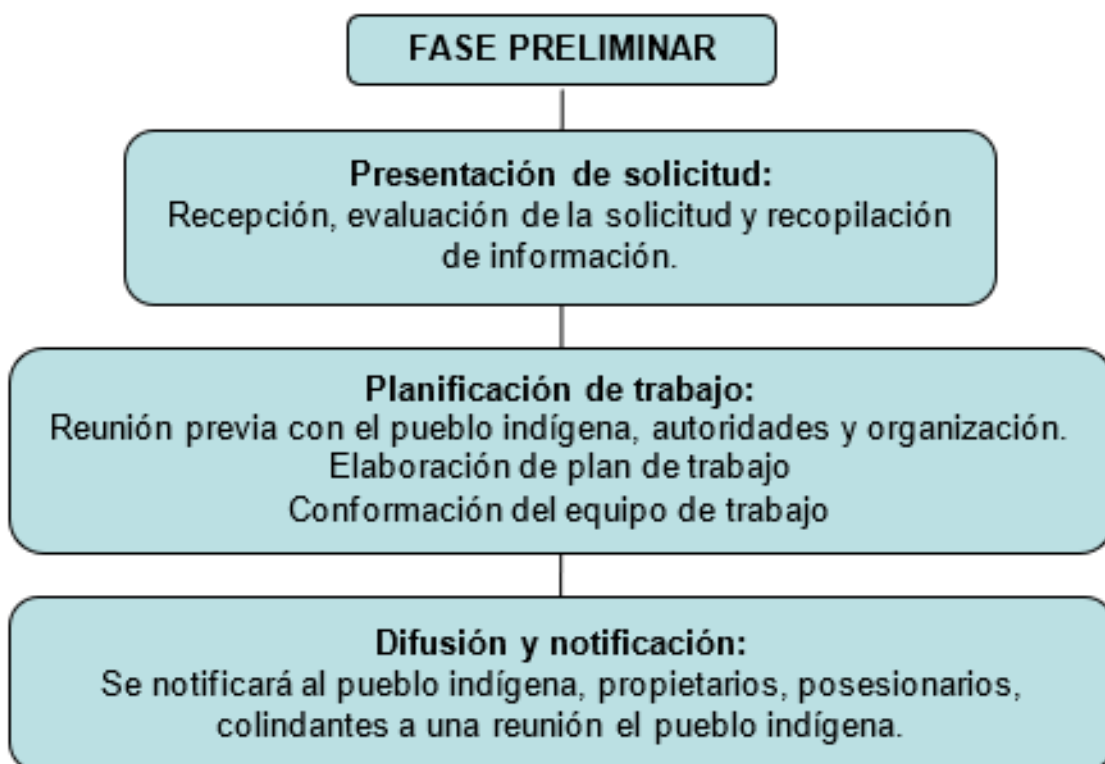
La distinción de los derechos concedidos sobre zonas forestales ubicadas dentro de los territorios indígenas se remonta a 1975, cuando la reforma regulatoria forestal estableció que estas áreas son parte del dominio público, lo que impide que puedan ser tituladas a nombre de particulares.

La formalización del derecho de los pueblos amazónicos sobre sus territorios está a cargo de las direcciones regionales sectoriales agrarias. Este proceso tiene tres fases, primero la fase preliminar, segunda la fase campo y tercero la fase de procesamiento y trámite.

En la primera fase se produce la inscripción del pueblo indígena como persona jurídica, la inscripción de su representante legal y la presentación de la solicitud a la dirección agraria indicando su ubicación y posibles vecinos colindantes. La dirección agraria, conforma un equipo de trabajo multidisciplinario y elaborara un plan de trabajo para la titulación del territorio indígena. Hasta esta etapa el flujo sería el siguiente:

Figura 1

Flujo de la fase preliminar del proceso de titulación de comunidades nativas



Se efectúa la etapa de trabajo de campo para el levantamiento catastral integral, que se realiza a través de la visita inspectiva (pueblo indígena, poseionarios, y comunidades colindantes), este procedimiento técnico de delimitación territorial, permite tener mapeado toda la información del territorio comunal para la siguiente etapa.

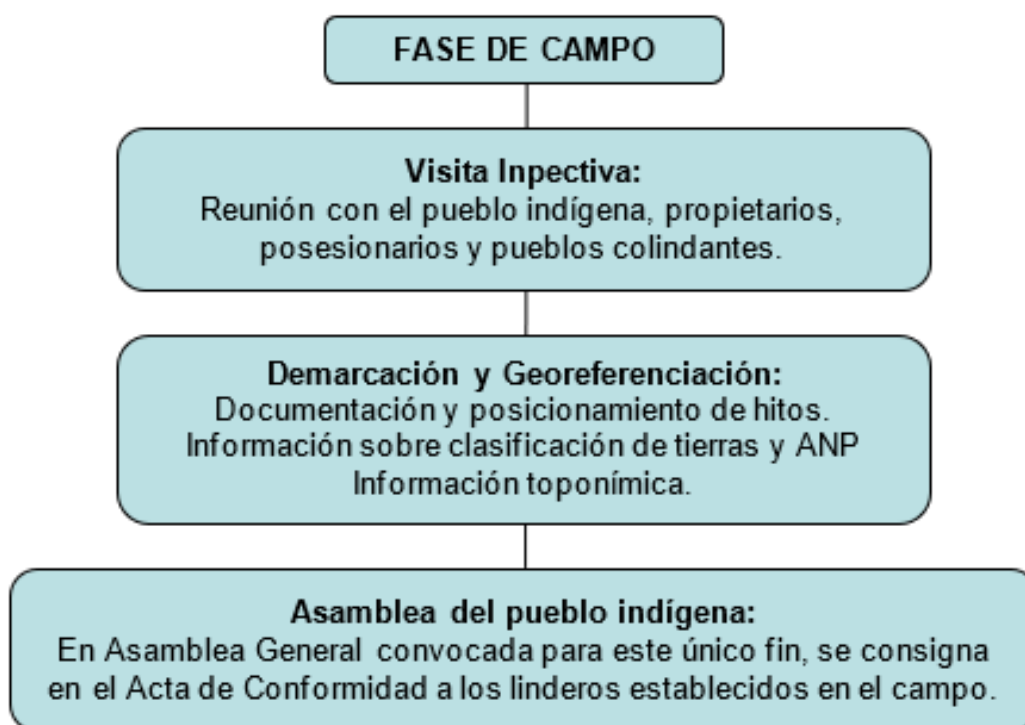
La visita inspectiva inicia con la convocatoria a una asamblea del pueblo indígena con la presencia de la dirección regional agraria respectiva. A la asamblea se debe convocar a los propietarios o poseionarios de los predios colindantes o colonos ocupantes del territorio, durante la reunión se levante un acta donde se deja constancia de los linderos del territorio indígena y se comunica a los ocupantes precarios y colindantes que no pueden hacer uso del territorio demarcado.

La demarcación del territorio implica que se establezcan claramente los linderos que son graficados inicialmente en el borrador de la base cartográfica de toda la zona en la se encuentra ubicado el pueblo indígena, registrando a los colindantes, principales ríos y otra información catastralmente relevante. (Del Castillo Pinto 2008). Asimismo, el personal especializado de la dirección agraria realiza el estudio de suelos, para determinar su capacidad de uso, registrando las zonas de uso agrícola, pecuarias, forestales y de protección. Este estudio debe ser remitido a la DGAA del MINAGRI para su evaluación y posterior aprobación.

Una vez concluida la inspección de campo, se elabora el plano catastral y la memoria descriptiva del territorio comunal, representando gráficamente las diferentes categorías de suelo dentro del ámbito de la comunidad. Posteriormente, el expediente con todos los documentos del proceso de titulación se remite a la DEFFS, la cual emite un informe para verificar que las tierras a titular no se encuentren dentro de áreas naturales protegidas ni en zonas de recursos forestales. Hasta este punto, el procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

Figura 2

Flujo de fase de campo del proceso de titulación de comunidades nativas

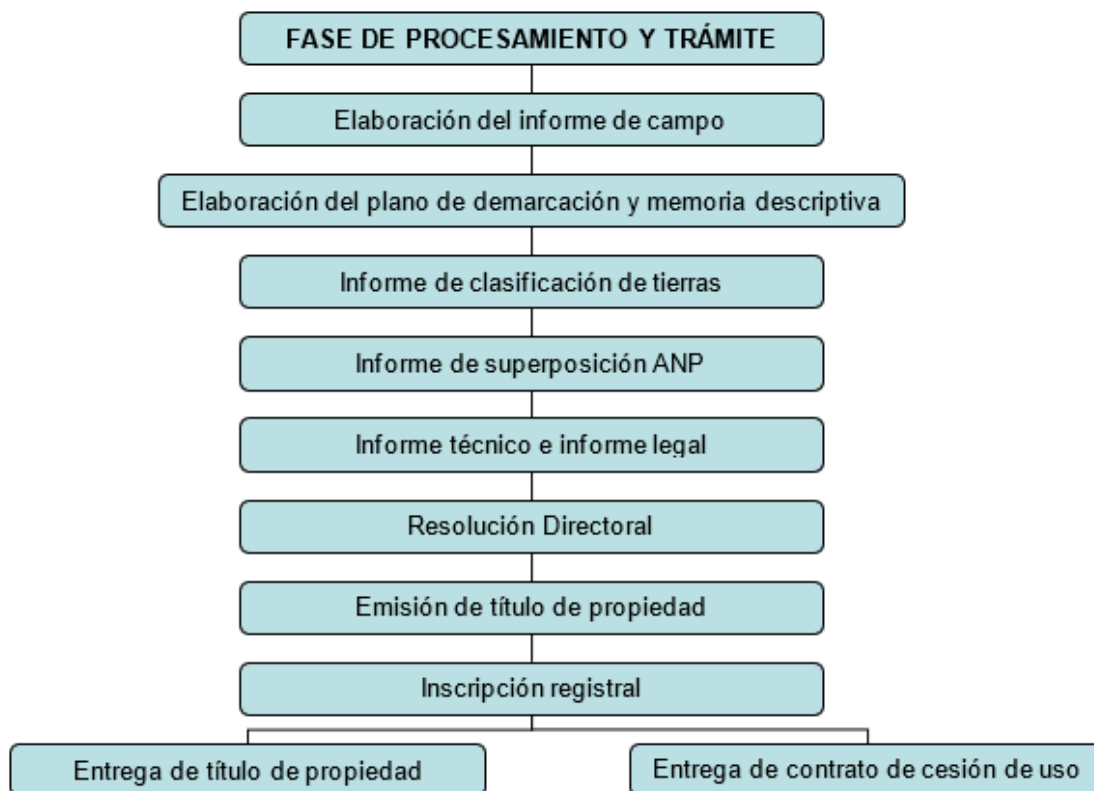


Obtenida la opinión de la DEFFS, el siguiente paso le corresponde a la dirección regional de agricultura, que debe, mediante acto resolutivo, incorporar el territorio a titular al dominio público del Estado para poder emitir el título de propiedad a nombre de la comunidad– tierras de aptitud agrícola y ganadera- .Esta resolución debe notificarse al pueblo indígena y sus colindantes: mediante avisos colocados en las áreas habitadas en las zona donde se asienta la comunidad, y de forma personal a quienes ocupen parcelas dentro del territorio a titular. Luego, para las áreas clasificadas con aptitud forestal, el expediente se remite a la DEFFS para la elaboración de los contratos de cesión en uso correspondientes. Una vez consentidos los actos administrativos que formalizan la titulación, el título, el plano y la memoria descriptiva deben inscribirse en la SUNARP - inscripción que otorga seguridad jurídica al territorio comunal-.

Como vemos, esta es la fase de procesamiento y trámite: comprende el procesamiento de la información recogida en el trabajo de campo: El flujo de proceso sería el siguiente:

Figura 3

Flujo de fase de procesamiento y trámite del proceso de titulación de comunidades nativas



El proceso formal de titulación descrito en el presente punto corresponde al proceso vigente durante el periodo de estudio (2012-2014), siendo posible que, a la fecha actual, se hayan incorporado o suprimido elementos en dichos procesos, que por haberse producido después de la fecha de estudio, no son relevantes para sus objetivos.

Capítulo III

Problemas Actuales en los Procesos de Titulación de Territorios Indígenas en la Amazonía

Los problemas identificados por el presente estudio, en el proceso de formalización del territorio de los pueblos amazónicos, que son desarrollados en el presente capítulo, corresponden a los identificados en la experiencia del caso específico del proceso de reconocimiento y titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto, entre los años 2012 al 2014. Por lo que al referirnos a problemas actuales nos referimos a los problemas vigentes durante el periodo específico de estudio, los cuales pueden haberse superado con posterioridad al desarrollo de la presente investigación.

3.1 Conflictos en Territorios Indígenas en el Proceso de Titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya - Saweto

La creación del BPP de Ucayali superpuestas a territorios indígenas, y su posterior concesión a empresas privadas, generó un conflicto entre el pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto y las empresas extractoras de madera. De un total de 78, 611.00 hectáreas, que la comunidad reclama como territorio, 48,293.00 hectáreas están concesionadas a la empresa Eco Forestal Ucayali SAC –ECOFUSAC y 6,049.20 hectáreas están concesionadas a nombre del señor Ramiro Edwin Barrios Galván.

La superposición existente, no solo impide que el pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, obtenga la titulación de su territorio, sino que también, esta incentiva la tala ilegal de madera en el área de las concesiones, la misma que pone en riesgo la vida de los miembros del pueblo indígena por las constantes amenazas de muerte que reciben, por parte de los madereros ilegales.

El pueblo indígena de Alto Tamaya - Saweto, soportó durante decenas la explotación ilegal de la madera en sus bosques, generando explotación y muerte de muchos de sus miembros, así como severos daños a los ecosistemas existentes en su territorio, que no se han podido recuperar. Ante ello, la DEFFS (entonces INRENA), respondió desconociendo su territorio y calificándolo como BPP, con lo que, lo único que garantiza, es que estos bosques sigan siendo sobre explotados.

En ese sentido, en el proceso de titulación del pueblo indígena de Alto Tamaya – Saweto, nos encontramos ante un conflicto marcado por los intereses contrapuestos entre pueblos indígenas y empresas madereras. El gobierno central y el Gobierno Regional de Ucayali tienen el interés de promover el desarrollo económico del departamento de Ucayali, a través de la industria maderera, que es la principal actividad económica del departamento y genera miles de puestos de trabajo a la población de ese lugar.

Por ello, con la finalidad de un aprovechamiento adecuado del recurso, la DEFFS, creó el BPP de Ucayali y otorgó las unidades de aprovechamiento de dicho bosque a diferentes empresas. Sin embargo, para crear el BPP de Ucayali, la DEFFS, no efectuó un trabajo de campo adecuado y se basó únicamente en imágenes satelitales desactualizadas, lo que generó una superposición entre territorios indígenas y el BPP. El presidente del pueblo indígena Alto Tamaya, Edwin Chota, mencionó lo siguiente:

El gobierno es el responsable de este problema, al negar nuestra existencia como pueblo indígena y nombrar a gran parte de nuestro territorio como Bosque de Producción Permanente y entregarles a estas empresas para que exploten nuestros bosques [...] Con esto el Estado atropelló nuestros derechos, ahora nosotros estamos tramitando la exclusión de estas concesiones madereras de nuestro territorio para poder titular el territorio de nuestro pueblo”.

El gobierno central, ve a la inversión privada como la única forma de desarrollo económico, de tal forma, ante el conflicto de intereses entre la empresa privada y otros actores sociales, en este caso, los pueblos amazónicos, tiende a favorecer a la empresa privada, en la lógica de generar confianza para las inversiones.

En el caso del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, el Estado representando por la DEFFS del Gobierno Regional de Ucayali, negó la solicitud de exclusión de concesión forestal otorgado a la empresa ECOFUSAC⁴, presentada por dicho pueblo indígena. La entidad argumentó, entre otras cosas, la no existencia de pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto en el territorio concesionado⁵, se presenta el texto de la resolución de la DEFFS, en última instancia, que niega la exclusión:

«En el caso materia de análisis, no existen esos antecedentes de posesión histórica anterior a la concesión, pues los documentos acompañados (que incluyen los mapas acompañados), si bien denotan una superposición en la actualidad y a partir del año 2003, no se tiene respecto de los años anteriores a la de creación del Bosque

⁴La solicitud de Exclusión de Concesión Forestal es un instrumento administrativo que puede ser presentado a solicitud de parte o de oficio, ante la superposición de Áreas Naturales Protegidas, comunidades nativas o derechos de terceros debidamente acreditados sobre la concesión forestal, el procedimiento está establecido en la Resolución Jefatural N° 082-2003-INRENA de fecha 20 de junio del 2003.

⁵ Mediante Resolución Directoral Ejecutiva 044-2014-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS-U, de fecha 29 de enero del 2014 se declara improcedente de la solicitud de Exclusión, respecto a las Unidades de Aprovechamiento Forestal N° 153, 154, 155, 156, 165, 178 y 179 del BPP de Ucayali adjudicadas a la empresa ECOFUSAC, presentada por el presidente de la Comunidad Nativa Alto Tamaya- Saweto. Esta resolución fue apelada por la comunidad mediante escrito de fecha 17 de febrero del 2014, la apelación fue declarada infundada mediante Resolución Gerencial Regional N° 006-2014- GRU-P-GGR-GRDE, de fecha 18 de marzo del 2014.

de Producción Permanente de Ucayali y de sus inclusiones, exclusiones y redimensionamiento efectuadas a posterior» [...] y si bien es cierto el Oficio N° 04-2002-CC. NN-A.T presentado con fecha 22 de octubre del 2002, precisan que «en las tierras ocupadas por la comunidad sus pobladores vienen viviendo más de 60 años, se advierte también que su primera petición para su demarcación y titulación data del 16 de julio del 2002, esto es un día después de celebrado en contrato de concesión materia de estudio» (Gobierno Regional de Ucayali, 2014).

La argumentación legal que la DEFFS utiliza para negar la solicitud de exclusión de las concesiones forestales superpuesto al territorio del pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, pretende reconocer al pueblo indígena únicamente a partir de su formalización como comunidad nativa, desconociendo su existencia previa. Con esto, reconoce que el derecho al territorio otorgando mediante concesión a la empresa ECOFUSAC es anterior al derecho del pueblo indígena sobre su territorio, y por lo tanto, prevalece sobre él. Con esta decisión, la DEFFS le quita al pueblo indígena casi el 62% de su territorio.

La actuación de los organismos estatales, para la resolución de los conflictos entre la empresa maderera y el pueblo indígena, muestran, no solo la falta de comunicación y cooperación de los organismos estatales, sino también un enfrentamiento entre ellos. Por un lado, DRSAU que forma parte del GOREU realiza esfuerzos para lograr la titulación del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, por otro lado, la DEFFS que también forma parte del GOREU, favorece a las empresas madereras, obstaculiza la titulación al negar la separación de las concesiones forestales que otorgó sobre territorios indígenas.

Un funcionario de la DRSAU señala:

“En el proceso de titulación de la comunidad nativa de Alto Tamaya, así como en el de otras comunidades nativas, la principal traba la pone el Ex INRENA, que entregaron en concesión bosques que se encuentran en territorio indígena, a pesar de nuestra advertencia, ellos se resisten a excluir esos territorios del BPP de Ucayali a pesar que los estudios realizados por esta dirección muestran que comunidades nativas como Saweto han vivido en esos territorios durante décadas, a esos funcionarios, solo les importa el dinero que produce la extracción de madera, no les importa el conflicto social que causan, lamentablemente el presidente regional siempre termina dándole la razón a ellos, porque la madera mueve mucho dinero en Ucayali [...]”⁶.

Al respecto, un funcionario de la DEFFS (EX INRENA) comparte lo siguiente:

[...] La verdad, no importa lo que diga la dirección agraria, en esas tierras hay mucha madera que puede ser aprovechada y que la comunidad de Saweto nunca aprovechara, ellos son como 150 personas nada más y quieren más de 78 mil hectáreas de terreno para ellos, ¿qué van a hacer con tanta tierra?, nosotros estamos planteando que se le entregue su título por las 30 mil hectáreas restantes, que les quedarían a la comunidad descontando la tierra concesionada [...] su título no puede salir por el total de territorio que quieren, es mucho dinero en juego, si les damos todo ese territorio, toda la madera que hay ahí se perderá y el gobierno perderá mucha

⁶ Informante anónimo

plata, además se tendrá que compensar y reubicar a las empresas concesionarias y ya no hay espacio [...] ⁷

Dos organismos estatales con visiones distintas frente a la misma política pública “titulación de territorios indígenas”, política que promueve la protección de la territorialidad indígena, debiéndose excluir a los BPP de aquellos territorios que pertenecen a pueblos originarios. Esto no solo evidencia problemas en la ejecución de una política pública, sino que también problemas de gobernanza regional.

La gestión del GOREU, presidida por el abogado Jorge Velásquez Portocarrero (presidente regional durante el periodo de investigación), se ha caracterizado por su acercamiento y favoritismo a la empresa privada, otorgando grandes territorios indígenas de la región a empresas extranjeras y nacionales a precios irrisorios⁸. La influencia de las empresas privadas en el Estado, que se observa a nivel del gobierno central con la influencia de transnacionales que se convierten en poderes facticos del Estado, también se puede apreciar en la esfera de los gobiernos regionales, donde las empresas financistas de las campañas electorales, tienen mucha influencia sobre el tomador de decisiones.

Es así, que gracias a su cercana relación con el gobierno regional y la flexibilidad de este para con las empresas privadas, la mayoría de las empresas

⁷ Informante anónimo

⁸ Baja la presidencia del abogado Jorge Velásquez Portocarrero, el Gobierno Regional de Ucayali, vendió de manera irregular (sin contar para ello con la opinión técnica de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales) los terrenos agrícolas en el sector Zanja Seca, distrito de Nueva Requena a la empresa Plantaciones de Ucayali SAC y en el sector de San Juan de Tahuapoa en Curimaná a la empresa Biodiesel Ucayali SRL, ambos ubicados en la provincia de Padre Abad, que pertenecían a campesinos de la zona. Asimismo, vendió 8 mil hectáreas de tierras que la dirección Regional Agraria concesionó en uso al Instituto Superior Tecnológica Suiza.

madereras, no realizan un manejo adecuado de los bosques que explotan, comprometiéndose a reforestarlos en lo formal y negándose a hacerlo en la práctica con el fin minimizar costos y maximizar ganancias, esto evidencia la primacía de los intereses económicos empresariales por encima de la conservación ambiental y social.

Por otro lado, frente a un conflicto no menos importante, entre pueblos indígenas y colonos, por la superposición de derechos con predios posesionados por supuestos agricultores. El Estado, a través de la DRSAU, actúa de manera similar frente a los conflictos con las empresas privadas. Desconoce el derecho indígena sobre su territorio y hace prevalecer el derecho de terceros.

Recordemos en este punto, que el conflicto entre colonos y pueblos indígenas fue también generado por la DRSAU, al reconocer derechos de terceros sobre territorios indígenas, mediante certificados de posesión. Por ejemplo, en el caso materia de investigación, al realizar el estudio de Georreferenciación y Demarcación (Gobierno Regional de Ucayali, 29 de Mayo de 2013) del pueblo indígena de Alto Tamaya - Saweto, se ubicó la existencia de tres predios que cuentan con certificados de posesión otorgados por la DRSAU, los mismos que figuran a nombre de Luz Marina Mori Lomas, con una superficie de 60 hectáreas 9.024 metros cuadrados⁹; Herica Nury Atachi Mori, con una superficie de 30 hectáreas 7.128 metros cuadrados¹⁰ y Segundo Euclides Atachi Mori, con una superficie de 30 hectáreas 648 metros cuadrados¹¹

⁹ Certificado de posesión CP050976-2012-DSFLPA

¹⁰ Certificado de posesión CP050978-2012-DSFLPA

¹¹ Certificado de posesión CP050979-2012-DSFLPA

Ante tal situación, el pueblo indígena, presentó una solicitud de nulidad contra los certificados de posesión antes mencionados. La solicitud de nulidad presentada por el pueblo indígena ante la DRSAU tuvo la misma respuesta que la solicitud de exclusión forestal¹², presentada ante la DEFFS. Fue declarada improcedente, bajo el argumento de que no existe superposición, debido que, al momento de la expedición de los certificados de posesión, el territorio indígena no se encontraba delimitado (Gobierno Regional de Ucayali, 29 de Mayo de 2013)

En ese sentido, las decisiones de DEFFS y la DRSA demuestran que el Estado no valida la posesión histórica ancestral de los pueblos originarios en sus territorios. La primera institución plantea su existencia a partir del momento de su reconocimiento formal y la segunda reconoce su territorio a partir de la demarcación de este, que precisamente queda definido luego de la titulación del territorio indígena.

En este nuevo conflicto generado por la DRSAU al otorgar certificados de posesión sin el trabajo de campo adecuado que evite la superposición con otros derechos, los pueblos indígenas resultan nuevamente en desventaja contra los colonos, cuya titularidad prevalece sobre la territorialidad indígena. ¿Pero cómo son otorgados estos certificados de posesión? Estos se otorgan a personas que se posesionan de una superficie de la Amazonía, una persona colindante a la otra. Luego tramitan su certificado de posesión aduciendo que se dedican a actividades de agricultura o ganadería y al momento de realizarse la inspección ocular, como las

¹² Es preciso recordar que mediante Resolución Directoral Ejecutiva 044-2014-GRU-GGR-GRDE-DEFFS-U y Resolución Gerencial Regional 006 – 2014- GRU-GGR-GRDE, la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali, declara improcedente la solicitud de Exclusión Forestal presentada por el pueblo indígena de Alto Tamaya – Saweto, por considerar que no hay pruebas de la existencia de dicho pueblo, antes de la concesión.

posesiones están colindantes, una persona hace de testigo colíndate de la otra y no se notifica a los demás predios colindantes.

Esta premisa es validada, por el considerando nueve y diez de la resolución directoral regional Sectorial 252-2013-GRU-P-DRSAU, que declara la nulidad de los certificados de posesión citados y el testimonio de un funcionario de la DRSAU:

“En el presente caso de los certificados de posesión [...] se observa que, habiéndose realizado la inspección ocular, al levantamiento de esta, no se consignó la firma de todos lo colindantes, el cual resulta requisito fundamental e importante para garantizar la posesión pacífica y pública.

Que de los certificados de posesión [...] a favor de Luz Marina Mori Lomas, HericaNuryAtachi Mori y Segundo Euclides Atachi Mori, se advierte que ellos mismo figuran como colindantes, lo cual resulta incoherente [...] (Gobierno Regional de Ucayali, 29 de Mayo de 2013) [...] Se ha visto muchos casos, en que familias o amigos que se dedican a extraer madera, se posesionan de determinados territorios uno al lado del otro, siembran algunos cultivos de plátano, yuca o que pueden, le dan plata a la autoridad del caserío más cercano para que certifique su posesión y luego vienen a la dirección de agricultura, se hacen pasar de agricultores y obtienen un certificado de posesión. Nosotros muchas veces por falta de presupuesto y equipo necesario, no podemos realizar un trabajo de campo adecuado y somos sorprendidos [...]”¹³

¹³ Informante anónimo

Por otro lado, también es importante mencioanr que el gobierno central diseña políticas para la formalización de la propiedad territorial de los pueblos indígenas, pero por otro lado no garantiza el financiamiento público necesario para que los gobiernos regionales encargados de su implementación, puedan aplicarlas eficazmente.

Esto genera, que muchos pueblos indígenas no puedan titular su territorio y cuando intentan hacerlo, estos ya han sido otorgados en concesión o se encuentra parcelados por colonos. Fue así, que el 16 de julio del año 2002, cuando el pueblo indígena de Alto Tamaya inició el procedimiento de titulación de su territorio, más de la mitad ya estaba concesionado a empresas madereras.

3.2 Agudización de los Conflictos e Impacto Sobre el Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto

Durante años los dirigentes del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, habían denunciado a los taladores ilegales que operan en su territorio, solicitado a las autoridades estatales, controlar la extracción de madera y las actividades de narcotráfico en la zona de estudio. Principalmente a la Policía, la Fiscalía Ambiental y a la DEFFS. Pero, las autoridades no se presentaron, argumentando falta de supuestamente para desplazarse hasta las localidades afectadas.

Es más, en el año 2010 la Fiscalía en Materia Ambiental del Distrito Judicial de Ucayali, resolvió archivar la denuncia presentada por Edwin Chota Valera, presidente del pueblo Indígena Alto Tamaya- Saweto, contra los madereros ilegales. La fiscalía argumentó que no tenían recursos para el traslado del personal hasta el pueblo indígena.

Es así, que, en enero del 2013, luego de entrevistar a Edwin Chota con fines de la presente investigación, me entregó una carta escrita a mano donde solicita ayuda para desarchivar dicha denuncia, se queja de los motivos del archivamiento e informa que tanto él como otras autoridades indígenas, vienen siendo amenazados de muerte por los taladores ilegales. Aquí parte de la carta:

Figura 4

Carta del dirigente indígena Edwin Chota Valera, donde denuncia amenazas de muerte

En, por motivos de no contar mi comunidad con recursos
 económicos no hemos podido trasladar a una comisión de la fiscalía
 y a los representantes del ex INRENA al lugar donde somos invadi-
 das por taladores ilegales y amenazados a las autoridades y
 población si en caso nos hubieramos a sus Comandantes Serenos
 Huertos, esto ya venimos denunciando niños niñas pero hasta ahora
 no hemos visto resultados a nuestro favor, ni lo contrario nuestros
 casos fueron archivados, y las destrucciones con esto entran
 con más fuerza a nuestro territorio, y es que muchas veces tenemos
 reuniones con las instituciones que consiste pero al último hora de cesar
 porque al término de las coordinaciones siempre no había presencia
 hasta algunas veces nuestro caso hemos echo llegar ante el congreso
 pero nada.

En junio del año 2014, mediante una reunión intersectorial promovida por la Defensoría del Pueblo a pedido del pueblo indígena, se concretó la visita de OSINFOR a la zona el día 30 de agosto de 2014. Los pobladores del pueblo indígena señalan que esta visita enfureció a los madereros ilegales, quienes habían amenazado de muerte a los pobladores del pueblo indígena, por las denuncias que realizaban en contra de ellos y como una lección para los pobladores, asesinaron a cuatro de sus

dirigentes, Edwin Chota Valera, Leoncio Quintísima Meléndez, Jorge Ríos Pérez, y Francis Pinedo Ramírez.

Los cuatro dirigentes Ashéninkas, fueron asesinados en circunstancias que aún no han sido esclarecidas, la primera semana del mes de septiembre del año 2014, cuando junto con una delegación del pueblo indígena, realizaban un viaje para participar en una reunión con Ashéninkas de Brasil -en territorio brasileño-. Edwin Chota Valera, Leoncio Quintísima Meléndez, Francisco Pinedo Ramírez y Jorge Ríos Pérez, decidieron tomar un descanso dejando de avanzar junto a los demás integrantes de la delegación, días después, fueron encontrados sin vida.

Como vimos a lo largo de este capítulo, la muerte de Edwin Chota y demás dirigentes Ashéninkas, ya había sido anunciada por el propio Edwin Chota, en reiteradas denuncias que presentó ante las autoridades locales y nacionales. Estas denuncias de amenazas de muerte por parte de los maderos, fueron hechas públicas en el año 2013, en medios de comunicación internacional, como National Geographic y el The New York Times¹⁴.

¹⁴En abril del 2013, gracias a las coordinaciones realizadas por la organización Pro Purús, el periodista Scott Wallace de National Geographic publicó una entrevista de Edwin Chota sobre el negocio ilegal de la madera, donde el líder indígena solicita protección para toda su comunidad, denunciando que los madereros están armados y que su vida —y la de su pueblo— corre un verdadero peligro debido a su constante lucha por la titulación de sus tierras.

(http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/ng_magazine/reportajes/8128/caoba_peligro.html). De igual forma el 18 de octubre del 2013, la revista The New York Times, publicó un artículo sobre la corrupción el sector forestal en la selva del Perú, donde Edwin Chota da a conocer las amenazas de muerte que los taladores ilegales realizan con el pueblo indígena.

(http://www.nytimes.com/2013/10/19/world/americas/corruption-in-peru-aids-cutting-of-rain-forest.html?_r=0).

No es objetivo de la presente investigación establecer las causas y circunstancias del asesinato de Edwin Chota y de los otros tres dirigentes Ashéninkas, pero es importante señalar que está se produjo debido a un conflicto entre el pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, los madereros ilegales y narcotraficantes que operan en la zona, que el Estado no tuvo interés en resolver. Es más, fue el entonces INERNA quien al nombrar BPP al territorio indígena, propicio una mayor presencia de madereros ilegales en la zona, con lo cual agravó el conflicto.

Por otro lado, también es importante señalar, que la muerte de los dirigentes Ashéninkas logró que la titulación del territorio del pueblo indígena deje de ser solo un problema social y se convierta en problema público, que el Estado debía resolver. Por lo que, ante el escándalo en la prensa nacional e internacional y la fuerte presión de diferentes organismos internacionales sobre el Estado peruano, se cambió la correlación de fuerzas (que al inicio de esta investigación era favorable a la industria maderera y taladores ilegales) a favor del pueblo indígena, que luego de 13 años de iniciado el proceso de reconocimiento legal de su territorio logró que esto se concretice en tan solo 4 meses.

La acción política del Estado frente al asesinato de los dirigentes indígenas y su implicancia en las políticas de cuidado de los territorios indígenas, serán tratados en el siguiente capítulo donde analizaremos las políticas públicas sobre titulación de tierras indígenas, buscando establecer las causas de los conflictos latentes en los procesos de titulación, que dificultan y paralizan los procesos. Terminó este capítulo, transcribiendo, la entrevista que se realizó a Edwin Chota para fines de esta investigación, quién señala, que no se va a detener frente a las amenazas de los madereros ilegales y, si su vida es el precio que debe pagar para lograr la titulación del territorio su pueblo, recibirá la muerte con valentía.

[...] Si pues, la gente me dice que ya no me meta en problemas, que esa gente es peligrosa, que van buscar venganza, que no sea terco, que deje las cosas ahí nomas, que los narcomadereros no se andan con juegos; pero yo no tengo miedo a la muerte, si me quieren matar que me maten, pero no voy a dejar de sigan cortando nuestros árboles, dejando sin futuro a mi pueblo [...] sin con mi vida tengo que pagar para que mi pueblo se titule y viva en paz, la pago con gusto, no me voy a rendir, tal vez con mi muerte las autoridades nos hagan caso y nos titulen de una vez [...]

3.3 Problemas Actuales de Titulación: Proceso de Titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya- Saweto

El Estado peruano reconoce la personalidad jurídica y la existencia legal de los pueblos indígenas; asimismo, garantiza su integridad territorial estableciendo una serie de procedimientos formales para que dichos pueblos puedan lograr la titulación de sus territorios. Sin embargo, en estos procesos se presentan una serie de dificultades. En el caso del pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, su derecho a obtener el título de propiedad de su territorio se ha visto limitado debido al inadecuado diseño e implementación de políticas coherentes, a los conflictos de superposición de derechos sobre su territorio y a los problemas socioeconómicos existentes en su territorio.

En ese sentido, esta investigación demuestra que las principales dificultades presentes en proceso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto, son las siguientes:

- a) Marco regulatorio desactualizado, desintegrado e inconsistente
- b) Falta de un ente rector adecuada que articule el accionar estatal;
- c) Falta de una adecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas;
- d) Escaso personal especialización y capacitado;
- e) Deficiente financiamiento público;
- f) La superposición de derechos sobre territorios indígenas;
- g) Lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorios indígenas,
- h) Avance de economías ilegales, como la tala ilegal y el narcotráfico en territorios indígenas.

3.3.1 Marco regulatorio Desactualizado, Desintegrado e Inconsistente

La titulación de territorios indígenas se desarrolla en un contexto normativo complicado, desordenado y a veces contradictorio, lo que entorpece la gestión administrativa. Las principales normas que sustentan los procedimientos administrativos de titulación han sido aprobadas durante la reforma agraria del gobierno del General Velasco Alvarado y han sido modificadas, derogadas y puestas en vigencia nuevamente, por lo que muchas de ellas se encuentran desfasadas en el tiempo.

Por ejemplo, la Ley N° 24656, "*Ley General de comunidades Campesinas*", se refiere entre otros aspectos a su organización interna, la Ley N° 24657, "*Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal*", está relacionada con la protección de sus territorios. Ambas normas fueron aprobadas en el marco de la constitución anterior (1979) y han sufrido diversas

modificaciones no expresadas a través de normas complementarias como lineamientos para su aplicación. La Ley N° 24657, hace referencias a instituciones jurídicas inexistentes, como los Jugados de Tierras y el Tribunal agrario. La Ley 22175, "*Ley de Comunidades y Desarrollo Agrario de la Regiones de Selva y Ceja de Selva*" y su Reglamento Decreto Supremo 003-79-AA, también fue dado en 1979, por lo cual tienen un desfase temporal.

En el marco de esta Ley y su Reglamento (Decreto Supremo 003-79-AA), la formalización de territorios indígenas amazónicos, se hace efectiva mediante la figura de "*demarcación y titulación de comunidades nativas*" gestionada por las Direcciones Regionales de Agricultura, quienes luego de un trabajo de campo multidisciplinario, emite una resolución directoral que aprueba la delimitación del territorio comunal y otorga el título de propiedad a la comunidad sobre el área agrícola y remite el expediente a la DEFFS para la celebración del contrato de cesión de uso sobre el área de su competencia.

Por su parte, la Ley 26505, "*Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas*" que regula la disposición de tierras indígenas, ha experimentado diversas derogaciones y restituciones a lo largo del tiempo. Su reglamento (Decreto Supremo 17-96-AG) regula el uso de tierras indígenas para minería e hidrocarburos mediante servidumbres.

Desde la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas en 1974, se han producido múltiples cambios en la normativa que regula la titulación de los territorios pertenecientes a los pueblos indígenas, que incidieron en estos procesos. Uno de los más relevantes es la reforma en el marco normativo forestal producido en el año 1975, que determinó que los bosques constituyen

patrimonio nacional, distinguiendo la tierra en áreas de aptitud agrícola, forestal y de protección. Otro cambio importante, fue la implementación de la descentralización administrativa, iniciada desde año 2000, que transfirió las facultades de titulación a los gobiernos regionales.

Los cambios normativos y en la designación de instituciones estatales responsables de su cumplimiento, han afectado negativamente los procesos de titulación, afecta la implementación de las reformas, que de alguna manera quieren estandarizar y simplificar los procesos. Pero, su implementación se hace muy difícil, ya que existe una gran brecha entre el marco regulatorio y los procedimientos establecidos en la práctica, debido a que las diferentes áreas de los gobiernos regionales que son actores en el proceso de titulación tienen sus propias interpretaciones del marco regulatorio al no existir una estandarización real de los procesos.

Asimismo, el marco normativo vigente presenta al menos tres situaciones en las que se superponen derechos, complicando los procesos de titulación, además, no cuenta con herramientas eficaces para abordar y resolver estas situaciones desde un enfoque jurídico social. Por ejemplo, en caso de superposiciones entre pueblos indígenas y ANP. La Ley 26834, "*Ley de Áreas Naturales Protegidas*", dispone que estas áreas pertenecen al dominio público, lo que impide su adjudicación a particulares, imposibilitando que los pueblos indígenas que existían previamente a la declaratoria de la ANP puedan formalizar sus derechos hasta que se efectúe la exclusión del área califica como ANP.

Por otra parte, para la superposición entre el pueblo indígena y BPP, si bien mediante Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI, se estableció que

estas superposiciones no detienen el proceso de titulación, la norma no se pronuncia sobre otro de tipo de superposiciones. Además, establece si mediante un trabajo de campo los gobiernos regionales constatan la real existencia de la superposición, estas deberán requerir la ejecución de procedimientos de redimensionamiento a SERFOR, hasta que este se produzca, puede pasar mucho tiempo.

Pese a que, en el año 2014, el MINAGRI, volvió al asumir la rectoría para los pueblos indígenas amazónicos a través de la creación de la DISPAC, este no ha podido establecer lineamientos para la demarcación y titulación de las comunidades nativas, sí como para los procesos de exclusión. Lineamientos que deben elaborarse de manera transversal con otros sectores como SERFOR. Es una tarea pendiente, que la DISPAC, estandarice y simplifique los lineamientos de los procedimientos, y resuelva las incongruencias e inconsistencias.

3.3.2 Falta de un Ente Rector Adecuada que Articule el Accionar Estatal

La implementación de la política pública depende de una gestión eficiente para lograr que el gran aparato de burocracia estatal funcione de manera eficiente y pueda cumplir con los fines, objetivos y estrategias planteadas por la política pública. Esto implica, procesos decisionales complejos con actores políticamente influenciados y conflictivos.

En ese sentido, la estructura organizacional que permita establecer quién y cómo se va a hacer responsable de política de titulación de territorios indígenas, así como el establecimiento de reglas y rutinas de operación para

su ejecución de la política, se ha construido de manera desordenada, provocando que las entidades estatales encargadas de la implementación y cumplimiento de las políticas, se encuentren débiles, desarticuladas e inestables en el tiempo.

El gobierno central, no ha podido establecer una institucionalidad estatal indígena de manera estable y coherente, ha cambiado constantemente a la entidad estatal encargada de la titulación de territorios indígenas, sin poder establecer un ente rector capaz de lograr la influencia y coordinación institucional para poder lograr que los diferentes niveles y órganos del estado, pueden trabajar conjuntamente y lograr una eficaz intervención estatal, para solucionar los problemas públicos en materia de territorialidad de pueblos indígenas.

Es así como, entre el año 1992 y 2007, la competencia correspondió al Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural (PETT), entre 2007 al 2009, esta función pasó al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Posteriormente, de 2009 al 2012, la competencia fue transferida a los gobiernos regionales, específicamente a las direcciones regionales agrarias. A partir del año 2013, la rectoría recayó en el MINAGRI, aunque la ejecución continúa a cargo de los Gobiernos Regionales¹⁵. Estos continuos cambios institucionales impidieron una rectoría adecuada, perjudicando la formalización de los territorios indígenas.

¹⁵ El PETT fue creado mediante la Octava Disposición Complementaria del Decreto Ley 25902, Ley Orgánica del MINAGRI, de fecha 29 de noviembre del año 1992. A su vez, COFOPRI, se creó mediante D.S 005-2017-VIVIENDA, de fecha 22 de febrero del 2007.

Actualmente, el MINAGRI, -a través de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural - ejerce la rectoría sobre los procesos relativos a la territorialidad indígena.¹⁶ Sin embargo, la ejecución del procedimiento de titulación sigue a cargo de las Direcciones Regionales de agricultura de los gobiernos regionales. Pese a ello, las dificultades en los procedimientos administrativos siguen siendo las mismas de hace unas decenas, y continúan irresueltas.

El cambio periódico de las entidades estatales encargadas de ejecutar la política ha impedido que, en el proceso de diseño e implantación de la política, la administración pública asuma de manera adecuada las capacidades e innovaciones propias de estos procesos políticos, que permitan que cada vez que el Estado intervenga para resolver problemas relacionados con territorios indígenas, lo haga mejor. En consecuencia, en mucho tiempo, avancemos poco.

3.3.3 La Inadecuada Centralización de la Información Sobre Titulación de Pueblos Indígenas

Actualmente, existen tres bases de datos oficiales al respecto, la primera corresponde a COFOPRI (2009), la segunda a los datos reportados por el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO- 2012) y la tercera

¹⁶ Mediante D.S. 008-2014- MINAGRI, fecha 24 de julio del 2014, mediante el cual se aprueba de ROF de dicho ministerio, estableciendo como funciones del MINAGRI la promoción de planes, estrategias, normas, lineamientos, programas, entre otros sobre el saneamiento de la propiedad rural, entre ellos el territorio de los pueblos indígenas amazónicos. Asimismo, nombra al NINGRI, como ente administrador del Catastro Rural, sin embargo, dichas función hasta la fecha no ha sido materializada, siendo COFOPRI la entidad que aún conserva el Catastro Rural.

corresponde a la información de las Direcciones Regional Agrarias de los Gobiernos Regionales (2013)¹⁷.

De acuerdo con la información de COFOPRI hasta diciembre del 2009, existían 1469 pueblos indígenas amazónicos reconocidos, 1272 titulados y 198 faltantes de titular. Según CENAGRO, hasta el 2012, 1322 pueblos indígenas amazónicos, no especificando su condición de titulada. De acuerdo con la información que tienen las Direcciones Agrarias de los Gobiernos Regionales, existen 1604 pueblos indígenas amazónicos reconocidos, 1140 titulados y 464 que faltan titular. (Ver tabla 01)

Tabla 1

Pueblos Indígenas amazónicos, reconocidos, titulados y no titulados

Institución	Pueblo Indígena Reconocido	Pueblo Indígena Titulado	Pueblo Indígena no Titulado
COFOPRI (2009)	1469	1271	198
CENAGRO (2012)	1322	No especifica	No especifica
DRA (2013)	1604	1140	464

Como se puede observar, la información oficial de cada institución difiere una de la otra, esto se puede deber a muchos factores, lo cual no niega la necesidad de contar con ente estatal que centralice esta información y

¹⁷ Los datos considerados por esta investigación respecto a las Direcciones Regionales Agrarias, corresponde a la información brindadas por estas a la Defensoría del Pueblo, contenidas en el Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI.

adicione los datos de los pueblos indígenas que aún no están reconocido, pero existen como tales en los territorios amazónicos. Lo cual permitirá hacer una evaluación del problema actual y decidir mejores estrategias de intervención estatal para su solución.

Al respecto funcionarios de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del MINAGRI, comparte para esta investigación:

[...] hay una agenda pendiente de casi 15 millones de hectáreas por titular [...] hasta la fecha nosotros no contamos con el catastro rural, el catastro rural se quedó en COFOPRI, este se transferido a los gobiernos regionales, pero la transferencia nuestro sector aún no se concretizado [...] ¹⁸

[...] Mediante la aprobación del ROF del MINAGRI, se ha nombrado a esta Dirección como administrador del catastro rural, sin embargo, hasta la fecha esta función no se ha materializado, ya que todavía nos encontramos en un proceso de transferencia del Catastro por parte de COFOPRI, el mismo que fue ordenado mediante D.S 018-2014- MINAGRI del 06 de noviembre del 2014 [...] ¹⁹

Como se observa, en los próximos años el MINAGRI será el ente estatal encargado de administrar el Catastro Rural que antes lo administraba

¹⁸ Informante anónimo

¹⁹ Informante anónimo

COFOPRI, lo cual significa una valiosa oportunidad para centralizar la información sobre pueblos indígenas existentes, reconocidos, titulados y no titulados que permita una mejor intervención estatal en la solución de la problemática indígena respecto a su territorio.

En ese sentido, es importante que desde la DISPACR del MINAGRI y los Gobiernos Regionales, en coordinación con SERFOR, SERNAP, MINEN y MINAN, se inicien acciones para la elaboración de un mapa integral y unificado que pueda consolidar todos los registros sectoriales de derechos en la Amazonía peruana -catastro forestal, minero, de hidrocarburos y de pueblos indígenas- que prevenga futuras superposiciones.

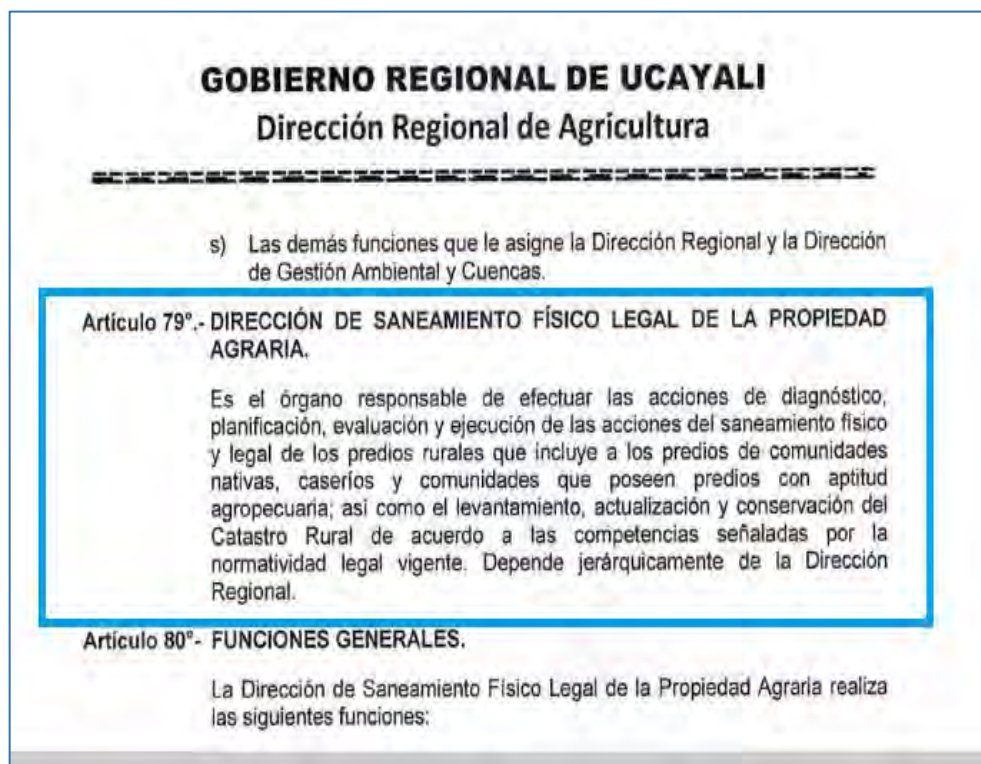
3.3.4 Escaso Personal Especialización y Capacitado

De la observación realizada en las atenciones en las oficinas de la DRSAU y el análisis de sus documentos de gestión, se advierte que la entidad no dispone de un plan de capacitaciones orientado a operativizar las competencias vinculadas a la titulación de pueblos indígenas. Del mismo modo, carece de profesionales especializados en esta materia, situación derivada del proceso de transferencia de funciones desde el gobierno central que se produjo en el año 2009 (Presidencial de la República, 2009).

De la revisión del MOF, se verifica que las competencias para realizar el procedimiento de saneamiento físico legal de los predios rurales - territorio indígena, caseríos y otras comunidades del catastro rural- lo asume la *“Dirección Regional del Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria”*- (Gobierno Regional de Ucayali, 2012). (Ver figura 05).

Figura 5

Funciones de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de DRSAU



Fuente: ROF de la DRSAU

La Dirección Regional del Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria, tiene a su cargo tres unidades: la Unidad de Saneamiento Físico Legal y Catastro, la Unidad de Saneamiento Legal y la Unidad de Comunidades Nativas, esta última es responsable de manera específica de coordinar las acciones para el saneamiento físico legal para la titulación de las Comunidades Nativas (Gobierno Regional de Ucayali, 2012). (Ver figura 06 y 07)

Figura 6

Unidades de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la DRSAU

<p>a) Unidad de Gestión Ambiental y Agro-biodiversidad. b) Unidad de Infraestructura Agraria y Recursos Naturales. c) Unidad de Gestión de Riego, Cuencas y Suelos.</p> <p>10.5.4 Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria. a) Unidad de Saneamiento Físico y Catastro. b) Unidad de Saneamiento Legal. c) Unidad de Comunidades Nativas.</p> <p>10.6 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.</p> <p>10.6.1 Oficinas Agrarias. a) Oficina Agraria de Coronel Portillo b) Oficina Agraria de Padre Abad c) Oficina Agraria de Atalaya d) Oficina Agraria de Purús</p>

Fuente: ROF de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali

Figura 7

Funciones de la Unidad de Comunidades Nativas de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria del DRSAU

<p>g) Ejecutar y controlar las acciones de Titulación y Saneamiento Físico Legal de los predios rurales, tierras eriazas y de Comunidades Nativas de su competencia.</p> <p>h) Las demás que le asigne la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria en temas de su competencia.</p> <p>Artículo 86°.- UNIDAD DE COMUNIDADES NATIVAS</p> <p>La Unidad de Comunidades Nativas es el órgano encargada de coordinar las acciones de saneamiento físico, levantamiento catastral, titulación y registro de Comunidades Nativas del ámbito regional. Depende jerárquicamente de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria.</p> <p>Artículo 87°.- FUNCIONES GENERALES.</p> <p>Son funciones de la Unidad de Comunidades Nativas</p> <p>a) Elaborar el Plan Operativo o Plan de Trabajo de la Unidad.</p>
--

Fuente: ROF de la DRSAU

Según Consejo Regional de Ucayali (2013) en el CAP de la DRSA, la Dirección Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria, tiene a su cargo solo cuatro (04) servidores públicos, un director de programa, un ingeniero en ciencias agropecuarias (profesionales especialistas), un abogado (profesional especialista) y un técnico administrativo. Claramente personal insuficiente para cumplir con sus competencias de manera eficiente y con eficacia. (Ver figura 08)

Figura 8

Personal designado a la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la DRSAU

Nº de Página 08 de 12

ENTIDAD:		GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI					
SECTOR:		DIRECCIÓN REGIONAL SECTORIAL DE AGRICULTURA DE UCAYALI					
VIII		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO: DE LINEA					
VII.8		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGANICA: DIRECC. DE SANEAM. FÍSICO LEGAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA					
Nº ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					O	P	
043	Director de Programa Sectorial IV	462-8-08-EC	SP-DS	1	1		1
044	Ing. Ciencias Agropecuarias IV	462-8-08-ES	SP-ES	1		1	
045	Abogado IV	462-8-08-ES	SP-ES	1		1	
046	Técnico Administrativo III	462-8-08-AP	SP-AP	1	1		
TOTAL UNIDAD ORGANICA				4	2	2	1



Fuente: Cuadro para la Asignación de Personal - CAP

La situación no cambia, para la Unidad de Comunidades Nativas, área encargada de llevar a cabo las tres fases del procedimiento de titulación de comunidades nativas.²⁰ Esta unidad, cuenta con un jefe de unidad, un

²⁰ Fase de reconocimiento, fase de demarcación y fase de titulación.

ingeniero agrónomo, un abogado y un técnico administrativo, a este personal de planta, se suma un ingenio y un técnico que se contratan mediante Contrato Administrativo de Servicios o Contrato de Locación de Servicios. Teniendo en cuenta que esta unidad debe realizar trabajo de campo para la fase de reconocimiento y fase de demarcación de la comunidad nativa, el personal resulta claramente insuficiente.

Un trabajador nombrado en Dirección Regional del Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria nos comparte su experiencia:

[...] Para que la Unidad de Comunidades Nativas puede cumplir con su trabajo necesita contra por lo menos cuatro (04) brigadas, las brigadas deben estar conformadas por lo menos de cinco (05) persona, un ingeniero, un técnico de campo, un abogado, un antropólogo, un comunicador (que domine el idioma de la comunidad), cada brigada máxima puede hacer trabajo de campo para cinco comunidades. Sin embargo, la unidad sólo puede conformar brigada y con personal incompleto, con lo que es humanamente imposible cumplir con las metas que nos piden [...] ²¹

La investigación, demuestra que la Unidad de Comunidades Nativas, no cuenta con personal suficiente para llevar a cabo el trabajo de campo y de gabinete del proceso de titulación de comunidades nativas; además, ninguno de los profesionales encargado de los procesos de titulación conoce las lenguas de los pueblos ancestrales de la Región, lo cual dificultad el entendimiento entre los funcionarios y los pueblos indígenas, que requieren

²¹ Informante anónimo

describir, explicar y defender sus derechos territoriales bajo una forma adecuada de comunicación.

Por otro lado, resulta necesario conocer los medios de financiamiento estatal que permitan garantizar la contratación y permanencia de personal gubernamental, tanto a nivel nacional como regional, para la operativización de los procesos de titulación de los pueblos indígenas amazónicos, asegurando así la viabilidad del proceso a largo plazo. Este aspecto se aborda en el siguiente punto.

3.3.5 Deficiente Financiamiento Público

El proceso de titulación de territorios de pueblos indígenas implica un costoso trabajo de campo, requiere de la contratación de personal con capacidades y conocimiento necesario, realizar visitas para el recojo de información, entre otras actividades.

Sin embargo, para el año 2013 y el año 2014, el presupuesto asignado a la Unidad de Comunidades Nativas de la Dirección Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria para el reconocimiento y titulación de pueblos indígenas amazónicos, asignados por la DRSAU ascendía a la suma de 60.817 y 55.5800 respectivamente. Lo cual representa un monto insuficiente, teniendo en cuenta que el presupuesto incluye no solo la titulación, sino también el reconocimiento previo, y que cada visita al campo cuesta de 20 mil a 25 mil nuevos soles aproximadamente. En ese sentido, un funcionario de la DRSAU comenta lo siguiente:

[...] Como le había comentado, no contamos con presupuesto necesario para el trabajo de campo, cada visita al campos nos cuesta de 20 a 25 mil soles y se tiene que hacer como dos o tres visitas [...] la falta de presupuesto paraliza los proceso de titulación, si no se puede hacer la clasificación de suelos, la georreferenciación, el diagnostico situacional, que implica el trabajo de campo, el proceso se paraliza [...] como no contamos con presupuesto, la comunidad nativa debe buscar apoyo de terceros, por ejemplo las ONGs, a través de convenios con estos organismos de ha podido financiar algunos procesos, como el caso de Saweto [...]²²

La falta de asignación presupuestal, paralizan los procesos de titulación, en el caso del Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto, este estuvo paralizado por más de 12 años, entre otras razones, por la falta de financiamiento para el trabajo de campo. En este punto, resulta esencial reconocer la contribución de las organizaciones no gubernamentales que han financiado el trabajo de campo para la titulación de varios pueblos indígenas. En el caso de estudio, la organización Pro-Purus, desempeño un papel fundamental, no solo en el financiamiento económico del proceso de titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto, sino también, con asistencia técnica y profesional. Al respecto, una funcionaria de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria del MINAGRI comparte lo siguiente:

[...] El problema presupuestal es un problema importante, que forma parte de la agenda pendiente del Estado, a fin de poder solucionar en algo este problema, estamos tramitando ante el BID, un

²²Informante anónimo

financiamiento de 40 millones de dólares de los 80 millones que costará la ejecución de un nuevo proyecto de catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú, para la cual vamos a priorizar las regiones de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, San Martín, Ucayali y Puno²³

En el mismo sentido, un funcionario de la Dirección Agraria de Ucayali comparte lo siguiente:

[...] En el caso de Ucayali, dentro de las transferencias de competencias para titulación de la predios agrarios por parte de COFOPRI, también se transfirieron alrededor de un millón doscientos mil al año al Gobierno Regional de Ucayali, de ese dinero, sólo se transfiere alrededor de 900 mil soles a la Dirección Regional de Agricultura, quien destina solo entre 60 mil y 50 mil a la Unidad de Comunidades Nativas, lo cual, no permite cubrir las metas que tenemos, por ello, acudimos a las cooperaciones técnicas, para el financiamiento de los procesos de titulación [...]²⁴

La investigación demuestra, que, para garantizar una institucionalización del proceso de formalización de la territorialidad indígena, es necesario que el MINAGRI como ente rector coordine con el MEF, para la incluirlo en el sistema de financiamiento público y, garantizar su continuidad en el tiempo. Esto permitirá, la contratación de personal a nivel nacional y

²³ Informante anónimo

²⁴ Informante anónimo

regional-, con las capacidades necesarias, así como financiar el trabajo de campo.

3.3.6 La Superposición de Derechos sobre Territorios Indígenas

Como se señaló anteriormente, la falta de un adecuado trabajo de campo para la creación del BPP de Ucayali en el año 2003, generó la superposición de derechos con territorios indígenas, entre el territorio del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto. Esta situación de superposición de los BPP de Ucayali con el territorio ancestral del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, fue la principal dificultad encontrada por esta investigación para el desarrollo con éxitos del proceso de titulación de este pueblo. Esto se agravó con la presencia de un tercer actor, las empresas extractoras de madera a quienes el Estado otorgó mediante concurso público, unidades de aprovechamiento forestal ubicadas dentro del BPP de Ucayali superpuesta al territorio del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto.

Esta superposición de derechos sobre el territorio indígena provocó un conflicto entre el pueblo indígena y las empresas extractoras de madera. De un total de 78, 611.00 hectáreas, que el pueblo indígena reclama como territorio, 48,293.00 hectáreas están concesionadas a la empresa Eco Forestal Ucayali SAC –ECOFUSAC y 6,049.20 hectáreas están concesionadas a nombre del señor Ramiro Edwin Barrios Galván. Entre las dos empresas concesionarias, el pueblo indígena ha tenido mayores conflictos con la empresa ECOFUSAC, debido a que el total de unidades de aprovechamiento adjudicadas a esta empresa se encuentra dentro del

territorio de la comunidad, el mismo que equivale casi a un 62% del total de la superficie del territorio indígena. (Ver tabla 02)

Tabla 2

Concesiones forestales superpuestas al territorio del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto

Titular	Área Otorgada	Área Superpuesta al Territorio Indígena	Porcentaje de Superposición
Eco ForestalUcayali SAC –ECOFUSAC	48,293.00 has	48,293.00 has	61,43%
Ramiro Edwin Barrios Galván	22,561.07 has	6,049.20 has	7,69%
Total	70845.07 has	54,342.2 has	69.12 %

Fuente: Fuente: estudio de diagnóstico situacional del pueblo indígena de Alto Tamaya– Saweto (Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali, 22 de junio de 2012)

La superposición existente no solo paralizó el proceso de titulación, sino que también, facilitó la deforestación en las zonas concesionadas, la cual ha puesto en peligro la vida de los miembros del pueblo indígena, quienes son constantemente amenazados de muerte por madereros ilegales. La explotación ilegal Saweto no es reciente; durante décadas ha causado la muerte de muchos de sus miembros, así como severos daños a los ecosistemas su territorio, daños que no se han podido recuperar. Ante ello, la DEFFS ha respondido desconociendo su territorio y calificándolo como BPP, con lo que únicamente garantiza que estos bosques sigan siendo sobre explotados.

Además de estas superposiciones con concesiones forestales, existe la superposición con predios de particulares a quienes la DRSAU otorgó derechos en el territorio indígena, a través de certificados de posesión para fines agrícolas o ganaderos. A estas personas posesionarias de los predios, se les denomina colonos.

En el caso materia de investigación, al realizar el estudio de Georreferenciación y Demarcación (Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agarraría, 2013) del pueblo indígena de Alto Tamaya-Saweto, se ubicó la existencia de tres predios que cuentan con certificados de posesión otorgados por la DRSAU, los mismos que figuran a nombre de Luz Marina Mori Lomas, con una superficie de 60 hectáreas 9.024 metros cuadrados²⁵; Herica Nury Atachi Mori, con una superficie de 30 hectáreas 7.128 metros cuadrados²⁶ y Segundo Euclides Atachi Mori, con una superficie de 30 hectáreas 648 metros cuadrados²⁷. (Ver tabla 03).

Tabla 3

Superposición de predios con el territorio del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto

Titular	Área del predio	Área superpuesta
Luz Marina Mori Loma	60 has 9,024 m ²	60 has 9,024 m ²
HericaNuryAtachi Mori	30 has 7,128 m ²	30 has 7,128 m ²
Segundo Euclides Atachi	30 has 648 m ²	30 has 648 m ²

Fuente: estudio de diagnóstico situacional del pueblo indígena de Alto Tamaya– Saweto

(Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali, 22 de junio de 2012)

²⁵ Certificado de posesión N° CP050976-2012-DSFLPA

²⁶ Certificado de posesión N° CP050978-2012-DSFLPA

²⁷ Certificado de posesión N° CP050979-2012-DSFLPA

De la revisión de la documentación existen en la DRSAU, se observa que los certificados de posesión referidos fueron otorgados en el mes de agosto del año 2012. Es decir, diez años después de que el pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, inició su proceso de titulación.

La superposición del territorio con los predios mencionados paralizó el proceso administrativo de titulación. Por tal motivo, el pueblo de Saweto solicitó a la DRSA la nulidad de constancias de posesión expedida, al encontrarse superpuesta a su territorio²⁸.

La solicitud de nulidad de certificados de posesión fue declarada improcedente, bajo el argumento de que no existe superposición, debido que, al momento de la expedición de los certificados de posesión, el territorio de la comunidad no se encontraba delimitado (Gobierno Regional de Ucayali, 29 de Mayo de 2013). Posteriormente, los certificados de posesión fueron declarados nulos de oficio por la autoridad administrativas, debido al incumplimiento de requisitos de validez al momento de su expedición (firmas de colindantes). No obstante, la superposición entre estos predios y el territorio indígenas nunca fue reconocida por la autoridad agraria.

En ese sentido, del estudio del expediente administrativo de y la observación en territorio indígena, se puede advertir, que la superposición con predios de los colonos, no solo dificulta y paraliza el proceso de titulación de pueblos indígenas, sino que genera conflictos entre miembros del pueblo indígena y colonos, puesto que estos últimos explotan recursos maderables de manera ilegal en la zona del Río Alto Tamaya, por lo que fueron

²⁸ La solicitud de nulidad fue presentada por Edwin Chota Valera, presidente del Pueblo Indígena de Ato Tamaya, mediante escrito s/n de fecha 25 de febrero del 2013.

denunciados en varias oportunidades por los dirigentes del pueblo indígena, ante las Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Coronel Portillo.

Por ello, resulta aconsejable la unificación de los registros que contengan datos documentados sobre los procesos de saneamiento de territorios indígenas amazónicos, a cargo de la DISPACR, en coordinación con los gobiernos regionales. De igual modo, resulta necesaria la consolidación en un solo instrumento que consolide los derechos existentes en la Amazonía, que incluya los derechos mineros y de hidrocarburos, como títulos habilitantes forestales y el Registro Nacional de Comunidades Nativas, hoy en manos de distintas entidades como SERFOR, SERNAP, MINEN y MINAN, con lo que se podrá evitar superposiciones futuras.

3.3.7 Lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorios indígenas

Tal como hemos señalado, de la revisión de la normativa vigente, en la actualidad son tres las situaciones de superposiciones que afectan el proceso de titulación de los pueblos indígenas amazónicos, lo que nos sugiere que deberíamos contar con herramientas que nos ayuden a abordar esta problemática desde un enfoque legal y social.

Esta situación se exagera debido a la ausencia de un registro unificado de los derechos en la Amazonia, que establezca una adecuada demarcación territorial y reconocimiento de derechos sobre la tierra, el bosque y los recursos naturales.

En tal sentido, le corresponde al MINAGRI como ente rector de esta política, establecer las coordinaciones, recabar la información, elaborar los instrumentos y lineamientos para solucionar los conflictos por superposición. Esto más allá de soluciones parciales como la contenida en la Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI²⁹, que, si bien establece que los tramites de titulación de pueblos indígenas no pueden suspenderse por la superposición con áreas de BBP, no se ha pronunciado sobre otras superposiciones.

Sobre el punto, funcionarios de la DRSAU comparten para esta investigación lo siguiente:

[...] Nosotros hacemos lo que podemos, pero en casi todos los casos hemos encontrado superposición con BBP y los llamados colonos, nosotros hemos mediado como conciliadores entre las partes en conflictos, pero si no logramos un entendimiento entre las partes, no podemos hacer nada y el proceso de titulación queda paralizado hasta que esto se resuelva [...] ³⁰

[...] Si bien es cierto, cuando hay superposición, las comunidades nativas, pueden pedir la exclusión cuando se trata de BBP y nulidad de derechos adquiridos por terceros, en el caso los colonos. Estos procesos son complejos y para poder ganar, las comunidades deben demostrar su posesión sobre el territorio anterior a los derechos adquiridos por los otros, es casi imposible para ellos porque no tienen

²⁹ La Resolución Ministerial, se promulgó a raíz del escando nacional e internacional por el asesinato de cuatro dirigentes Ashéninkas del pueblo indígena Alto Tamaya –Saweto, en septiembre del año 2014

³⁰ Informante anónimo

documentos, de modo que el problema no se resuelve y el proceso de titulación queda paralizado, quien sabe hasta cuándo [...]»³¹

Como se mencionó anteriormente el necesario tener en cuenta, que, si bien es cierto, luego de producirle el asesinato de cuatro dirigentes Ashéninkas del pueblo indígena Alto Tamaya –Saweto, en septiembre del año 2014, el MINAGRI emitió la Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI, mediante la cual especifica que los procesos de titulación de pueblos indígenas no quedan suspendidos por la superposición de áreas de BBP, no se pronuncia respecto a otros tipos de superposiciones, que al igual que este paralizan los procesos de titulación.

3.3.8 Avance de economías ilegales: tala ilegal y narcotráfico

Las economías ilegales comprenden a aquellas actividades que operan al margen de la legalidad y producen importantes beneficios económicos para la criminalidad. Se estima estas economías generan ingresos de entre tres y cuatro billones de dólares anuales, según, lo que equivale hasta un 5% del PIB mundial. (Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos , 2024, pág. 83) Asimismo, su impacto negativo no solo afecta a la economía formal, sino también acarrearán daños en el medio ambiente y en la proliferación de la criminalidad a través de actividades como la tala ilegal, el narcotráfico, el contrabando, la trata de personas, la explotación infantil, etc.

En este punto es útil diferenciar la economía ilegal y la llamada economía sumergida. Por un lado, la economía ilegal comprende aquellas

³¹ Informante anónimo

actividades calificadas de manera específica como ilegales por el ordenamiento legal; mientras que la economía sumergible abarca a las actividades económicas no registradas, estas pueden ser ilegales y legales. Aquí podemos encontrar trabajo sin contrato legal usado comúnmente por las economías ilegales, y las ventas de bienes y servicios efectuados sin comprobante de pagos. (Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, 2024, pág. 83)

Una de las principales razones de la proliferación de las economías ilegales, es la ausencia del Estado en determinadas zonas, la falta de oportunidades económicas formales y la gran demanda de sustancia y actividades prohibidas. Asimismo, está ampliamente documentado en estudios como los informes de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que factores como la desigualdad social y pobreza favorecen el desarrollo de este fenómeno.

En América Latina, las economías ilegales a menudo se adaptan a las condiciones locales específicas. Por ejemplo, en el circuito del narcotráfico algunos países participan como productores y otros como rutas de tránsito. Lo propio ocurre en otras actividades de similar naturaleza.

Ahora bien, según el informe denominado Pobreza Multidimensional en el Perú, elaborado por la Defensoría del Pueblo el 2022, con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, es en el territorio amazónico, donde se asientan pueblos indígenas en proceso de titulación, donde se encuentran la población con menores recursos del país, dedicados a la agricultura de consumo familiar, para poder subsistir.

Asimismo, debemos considerar que la Amazonía, por su extensión que abarca un 60 % del territorio nacional o lo agreste de su geografía, ha tenido históricamente una escasa presencia de la ya por sí, débil institucionalidad estatal. Con ello no resulta difícil entender que la concurrencia de factores que facilitan la proliferación de economías informales que van tras los recursos naturales que la Amazonía alberga y ponen en riesgo la vida de estos pueblos, sin que cuenten con instrumentos legales que reconozcan de manera efectiva, siquiera, sus derechos territoriales.

Por otro lado, si bien es cierto que el sector minero – energético constituye el mayor soporte financiero de la economía peruana, la minería ilegal, como agente económico informal, provoca irreparables daños al medio ambiente, como la deforestación y la contaminación por mercurio del suelo y del agua, particularmente en zonas de alta biodiversidad como la Amazonía.

La minería ilegal, tiene tanta incidencia en la deforestación en los bosques tropicales de los países amazónicos, como lo tiene la tala ilegal. A consecuencia de ello, se pone en riesgo la integridad de los territorios indígenas, las ANP y la propia existencia de pueblos ancestrales amazónicos.

Las economías ilegales han marcado profundamente nuestra historia como peruanos, durante décadas se han desarrollado en paralelo a nuestra frágil economía legal. Si bien estas operan físicamente en zonas alejadas como la Amazonía, están se infiltran en las más altas esferas del Estado, influenciado como un actor factico en la formulación de políticas que garanticen su permanencia en el tiempo.

Inicialmente la economía ilegal que dominaba en el Perú era el narcotráfico, que promovía la producción ilegal de hoja de coca en situaciones muchas veces inhumanas. Actualmente otras economías ilegales han crecido ampliando su influencia, los referimos a las actividades ilícitas en los sectores mineros, madereros y la trata de seres humanos.

No es raro, que, en un país como el nuestro, donde existe una inmensa desigualdad social, centralismo y pobreza estructural, estas economías prosperen y se sostengan expandiendo el poder que da el dinero en nuestras frágiles instituciones estatales. Poco se puede hacer para combatir las economías ilegales y su impacto social, económico y político; si no combatimos la desigualdad económica y la pobreza, pues son estos factores los que ponen en situación de riesgo a los más pobres que optan por estas actividades para poder subsistir.

Otro elemento importante que debemos considerar es la deficiente intervención estatal en el control fronterizo. Lo que permite que dichas zonas sean utilizadas como corredor de las mercaderías y servicios ilícitos, que supera a la débil burocracia estatal, que muchas veces terminan coludiéndose con los agentes criminales. Desde un Estado centralista, que mira hacia otro lado, mientras las fronteras son tomadas por el narcotráfico, la tala y otras economías ilegales, poco se puede hacer para controlar o erradicar estas actividades, que se fortalecen cada vez más.

Tampoco podemos perder de vista que, en nuestro país, muchas estas economías ilícitas actúan interrelacionadas con la economía formal. Cada vez se hace más notoria que el dinero generado por estas actividades se inserta

en el sistema financiero a través de inversiones formales en distintos sectores, que hace poco posible diferenciar los capitales ilegales de los legales.

Sobre ello, la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, reportó que, en el periodo comprendido entre enero de 2007 y noviembre de 2015, en el Perú se lavaron alrededor de 12,786 millones de dólares (Comisión de Economía y finanzas del Congreso de la República, 2015), la cifra presentada es solo las que pudieron ser detectadas, hay mucho más dinero de origen ilícito que diariamente ingresa a la economía formal, sin dejar rastro.

Según la citada unidad de inteligencia, el dinero de origen ilícito que ha podido ser detectado, son los generados principalmente por el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, la trata de personas, la tala ilegal, la corrupción, entre otras. Estas que lavan su dinero ilegal y lo ingresan formalmente al sistema financiero. (Ver figura 9)

En su informe semestral 2015-2, la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, muestra a detalle los montos estimados de dinero lavado por cada economía ilegal. Señalando que, entre enero de 2007 y noviembre 2015, el tráfico ilícito de drogas habría ingresado a la economía formal peruana alrededor USD 5, 371.000.00 dólares, lo cual equivalente al 42% del total de los activos lavados.

Al tráfico ilícito de drogas, le sigue la minería ilegal con USD 4, 352.000.00 dólares de activos ingresado al sistema financiero nacional, lo cual equivale a un 34% del total. Bastante alejado con 6% están los delitos contra la administración de justicia, delitos con el orden monetario con un 3%,

defraudación tributaria con un 3% defraudación a la renta de aduanas con un 2% y estafa o fraude con un 1%.

Figura 9

Número de informes de inteligencia financiera con delito precedente (enero 2007 – noviembre 2015)

Posible Delito vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Nov 2015		12 meses: Dic 2014 a Nov 2015	
	Nº de IIF	Total Millones US\$	Nº de IIF	Total Millones US\$
Tráfico ilícito de drogas	273	5,371	19	245
Minería ilegal	30	4,352	4	64
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	121	859	20	631
Delitos contra el orden financiero y monetario	6	356	6	356
Defraudación tributaria	46	388	4	220
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	33	301	-	-
Estafa / fraude	21	162	-	-
Proxenetismo	10	27	-	-
Delitos contra el patrimonio	5	25	4	9
Financiamiento del Terrorismo	18	7	2	-
Trata de personas	5	3	2	1
Otros	208	935	20	82
Total	776	12,786	81	1,608

Fuente: Informe N° 004-2015-UIF-SBS, UIF- Perú

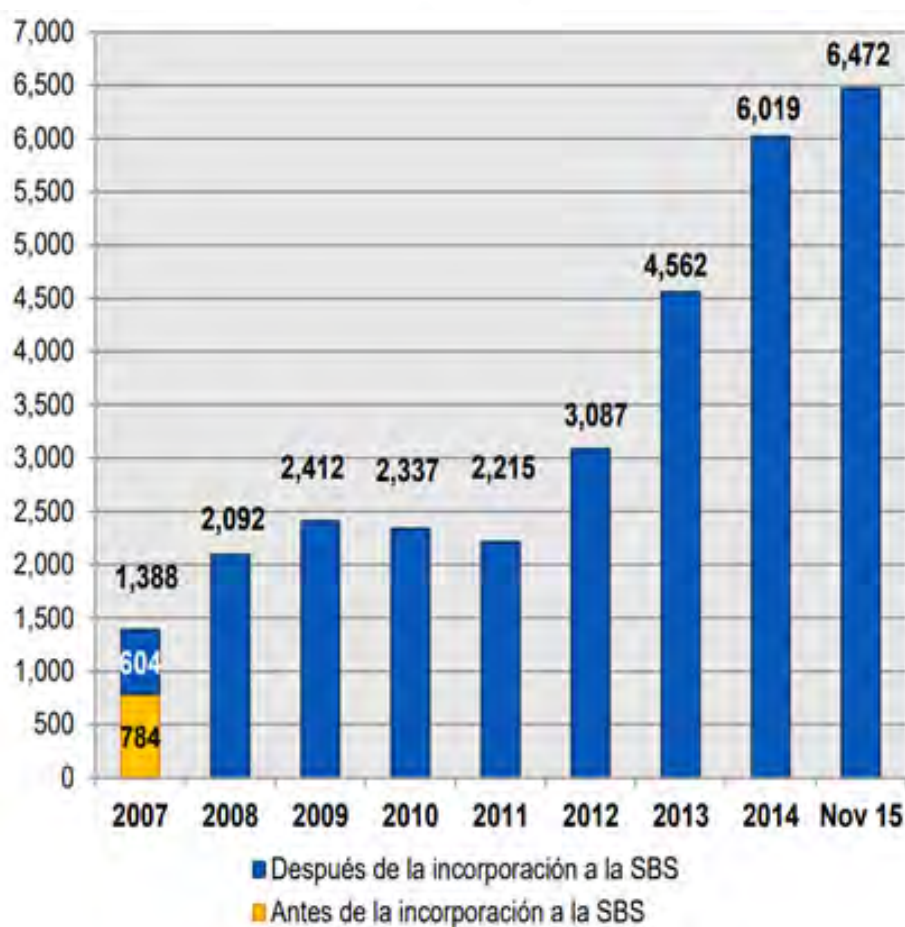
Asimismo, el informe señala que el mismo periodo de tiempo, se han dictado 20 medidas de congelamiento convalidadas judicialmente, por un monto total de S/ 3, 434.806.21 y USD 1, 860,240.62 y € 289.82.

La información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú es recopilada a través de los Reportes de Operaciones Sospechosas que emiten las entidades financieras, bancos, notarios, cajas de ahorros y otros sujetos obligados a reportar por ley. Es así, que, entre enero de 2007 y noviembre de 2015, esta entidad recibió 30, 548 Reportes Operaciones Sospechosas, la mayor cantidad provenientes de Lima Metropolitana con 59%,

que equivale a 17, 921 reportes, seguidas de las regiones de la Libertad con 8%, Tacna con 6% y Ancash con 5% (Comisión de Economía y finanzas del Congreso de la República, 2015, p. 26). (Ver figuras 10 y 11).

Figura 10

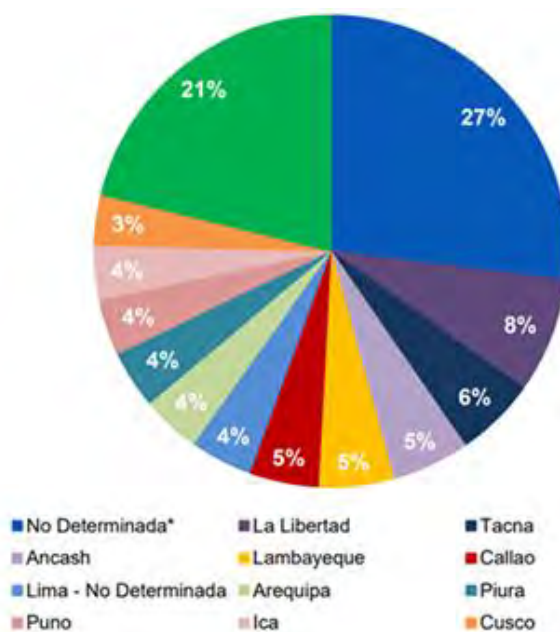
Número de reporte de operaciones financieras recibidas anualmente (enero 2007 – noviembre 2015)



Fuente: Informe N° 004-2015-UIF-SBS, UIF- Perú

Figura 11

Número de reporte de operaciones sospechosas por ubicación geográfica (enero 2007 – noviembre 2015)



Fuente: Informe N° 004-2015-UIF-SBS, UIF- Perú

Las economías ilegales en el Perú cobran una gran relevancia como problema público y urge formular políticas públicas que contribuyan a reemplazarlas por actividades económicas legales, sostenibles y capaces de generar empleos decentes y bienestar para la población. Sin embargo, el Estado no ha sido capaz de abordar este problema de manera eficaz, implementando estrategias que aborden sus causas y controlen sus consecuencias sociales y económicas.

La naturaleza del problema es compleja, pues estas actividades intencionalmente procuran ocultar sus acciones, alcances e impactos, situación que afecta la gobernabilidad de nuestro país. Es importante, se

planteen cambios importantes en la asignación de recursos, fortalecimiento de capacidades y adopción de tecnología para ofrecer una respuesta desde el Estado.

Es necesario incrementar y dotar de las capacidades la presencia de las fuerzas coercitivas del Estado en las zonas que han sido identificados como críticas. Dotar de capacidades implica que estos elementos cuenten con respaldo tecnológico avanzado, que permita una rápida detección y actuación. Pero, no basta con ello, es necesario que el Estado esté presente en todos sus aspectos, salud, educación, oportunidades económicas legales alternativas y sobre todo con respaldo político y financiamiento necesario para su desarrollo integral.

Es importante que los programas de desarrollo económicos y sociales que implemente el Estado, pueden convertirse en actividades ofrezcan alternativas económicas reales, que generen empleos formales en distintos sectores, para las poblaciones vulnerables, que puedan alejarlos de las actividades ilícitas.

En el marco del avance de las economías ilegales en la Amazonía, los pueblos indígenas amazónicos, luchan por sobrevivir en un contexto hostil para sus territorios ancestrales, donde se encuentran sus bosques, que están bajo la mira de estas economías ilegales. Esta lucha se empalma con la falta de aplicación de protocolos interculturales, que derivan no solo en la pérdida de sus bosques, sino en la generación de caos y violencia dentro de su territorio.

El asesinato de Edwin Chota fue un punto de quiebre para los pueblos amazónicos y el círculo de violencia territorial en el que viven, donde distintos

actores buscan aprovecharse económicamente, tomando ventaja de la situación de indefensión de estos pueblos, que no cuentan con protocolos interculturales en los cuales ampararse.

Ante este escenario, es complicado que cualquier política pública que busque defender a los pueblos indígenas amazónicos pueda tener un impacto positivo, puesto que, en la mayoría de las ocasiones, las autoridades como los Gobiernos Regionales - que deberían actuar en defensa de estas personas-, mantienen flujos de colusión con los actores que generan los círculos de violencia, donde el control político y estatal de los niveles subnacionales se han ido perdiendo.

Aunque las economías ilegales son muy dinámicas, los pueblos indígenas, vienen aprendiendo también a defenderse o a negociar por su cuenta mediante acciones colectivas, como es el caso de las organizaciones de defensores ambientales.

Tala ilegal en territorios indígenas

La economía ilegal que más afecta a la región de la selva peruana es la tala ilegal. Esta actividad se desenvuelve de manera paralela al aprovechamiento legal de los recursos maderables. El crimen organizado hace uso del aprovechamiento legal, para blanquear la madera de origen ilegal. La expansión de esta actividad, en territorios como Saweto, tiene diversas causas y se constituye en una amenaza para el crecimiento de un sector forestal sostenible y generador de empleos decentes.

La tala ilegal representa una economía clandestina que no solo provoca pérdidas económicas significativas para el Estado, sino que además produce daños ambientales graves, que también afectan negativamente a los seres humanos, especialmente a las comunidades indígenas que han habitado la Amazonía peruana durante siglos. Durante esta investigación, se ha evidenciado que, debido a la tala ilegal, el pueblo de Saweto está perdiendo hectáreas de bosques constantemente, junto con especies de fauna y flora que son esenciales para los ecosistemas.

Cuando se trata del impacto en los seres humanos, esta economía ilegal empuja a los madereros a acosar a los pueblos indígenas, ya sea invadiendo sus tierras o presionando a sus líderes para que acepten acuerdos injustos que les permiten extraer madera sin el consentimiento de la comunidad.

En este contexto, el análisis del caso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto y la observación en su territorio, muestran que los indígenas enfrentan serios conflictos con los colonos que han tomado su territorio, ya que estos están involucrados en la tala ilegal de madera y actúan como intermediarios con otros madereros ilegales.

El informe de demarcación y georreferenciación (Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali, 08 de Mayo de 2013), así como el diagnóstico situacional del pueblo indígena de Alto Tamaya– Saweto (Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali, 22 de Junio de 2012), señalan que los poseedores de los predios ocupados por colonos superpuestos al territorio indígena son ciudadanos brasileños nacionalizados en el Perú, quienes realizan actividad ganadera en pequeña escala, siendo su actividad económica

principal la explotación de madera de manera ilegal. Al respecto, sus dirigentes indican que los colonos que viven en su territorio son “habilitadores³²” para la extracción de madera y son el enlace para otros taladores ilegales que extraen valiosas especies de su territorio y los amenazan constantemente de muerte.

[...] Estos ha venido del otro lado, de Brasil y han sacado su DNI peruano, ellos no son ganaderos, el señor Francisco Santillan es un patrón que se dedica a habilitar a la gente para corten madera en el verano, ellos venden la madera a otros madereros quienes la blanquean y la hacen legal en Pucallpa, así como ellos hay muchos, ellos no han dicho que nos van a matar si seguimos metiéndonos con ellos [...] ³³

En este conflicto entre el pueblo indígena y los madereros ilegales, el pueblo se encuentra en clara desventaja debido a la insuficiencia de recursos económicos, el desinterés de las autoridades y el desconocimiento de las leyes, así, como, por la superioridad numérica de los maderos ilegales, quienes poseen armas con las que los amenazan constantemente. Este conflicto ha cobrado varias vidas indígenas, y la falta de titulación de su territorio los pone en mayor desventaja frente a los taladores ilegales, quienes sostienen que, al no estar titulados, los indígenas no tienen derecho sobre ese territorio.

El conflicto se agudizó debido a las constantes denuncias que presentó el presidente del pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, Edwin Chota

³² Los habilitadores en el sector maderero, son personas conocidas como “patrones” que otorgan un anticipo de pago a otra, para que esta utilice el dinero para extraer una determinada cantidad de madera. Una vez extraída la madera, es entregada al patrón y este debe pagar el resto del dinero correspondiente.

³³ Informante anónimo

Valera, ante el ministerio público y otras instituciones contra los taladores ilegales. Como resultado de las denuncias, en octubre del 2004 se decomisaron a los colonos 189 trozos de caoba, cedro y tornillo, provenientes del territorio del pueblo indígena. En ese mismo año denunciaron a los taladores ante la Primera Fiscalía Provincial de Coronel Portillo y ante el entonces INRENA. En el año 2005, Edwin Chota Valera, denunció ante el Prefecto del Departamento de Ucayali, que viene siendo víctima de amenazas de muerte por parte de madereros ilegales.

La denuncias y decomisos de maderas continuaron en los años siguiente (ver cuadro 04) aumentando las amenazas de muerte, principalmente contra Edwin Chota Valera. Sin embargo, la falta de acción gubernamental para solucionar los problemas de tala ilegal en la zona quedó registrado el 07 de mayo del año 2010, fecha en la cual la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Distrito Judicial de Ucayali, resolvió archivar provisionalmente la denuncia interpuesta por el pueblo indígena contra los madereros ilegales³⁴.

Tabla 4

Denuncias sobre tala ilegal realizadas por el Pueblo Indígena de Alto Tamaya- Saweto

ITEM	DENUNCIADOS	ASUNTO	AÑO	INSTITUCIÓN	ACCIÓN REALIZADA
01	Francisco Santillan Rojas. Aquiles Monsano	Solicita intervención de madera	2004	INRENA	Intervención de madera.

³⁴ La Resolución 383-2010-MP-FEMA-UCAAYALI, emitida por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Distrito Judicial de Ucayali, resolvió archivar provisionalmente la investigación preliminar de los hechos denunciados, debido a que por no contaba con recursos económicos para el desplazamiento de las autoridades hasta zona del Río Alto Tamaya, donde se debía hacer la constatación de los hechos. Finalmente, mediante Resolución 31-2012-MP-FEMA-UCAAYALI, el 21 de enero del año 2011, la misma fiscalía resolvió declarar no ha lugar la formulación de denuncia penal contra los denunciados por tala ilegal, debido a que no se pudo individualizar a los autores del delito.

	Mauro Aerevalo				
02	Warren Ríos Amadeus Rodríguez Mapes Mauro Arévalo Víctor Celi Alvarado Aquiles Monzano Wilson Montenegro y otros.	Delito de hurto agravado, agresión física y tala ilegal.	2005	Primera Fiscalía Provincial Mixta del Distrito Judicial de Ucayali. (caso 83-2005)	Archivado
03	Madereros de la zona - no específica nombres	Amenaza de muerte	2005	Prefectura del Departamento de Ucayali.	Ninguna
04	Manuel Jesús Ríos Pezo	Intervención de madera	2006	INRENA	Intervención de madera
05	Madereros de la zona	Intervenir para frenar conflictos	2006	INDEPA	Reuniones de coordinación diversas
06	Madereros de la zona	Intervención de madera	2007	INRENA	Intervención de madera
07	Francisco Santillan Rojas Juan AtachiFelix Carlos Atachi Felix Segundo Atachi Felix JusmerAtachi Felix	Tala ilegal en territorio indígena	2008	INRENA	Ninguna

	Eurico Mapes Gómez AdeusoMapes Rodríguez -Wilson Montenegro.				
08	Francisco Santillán Rojas Juan Atachi Félix Segundo Atachi Félix -usmerAtachi Félix Eurico Mapes Gomes 08Adeuso Mapes Rodríguez Armando Cárdenas Wilson Montenegro.	Tala ilegal y amenaza de muerte	2008	Fiscalía Especializada en Ambiental del Distrito Judicial de Ucayali (Caso 29-2008)	Archivado
09	Madereros de la zona	Solicita inspección en área de tala ilegal.	2009	INDEPA	Ninguna
10	Francisco Santillán Rojas Juan AtachiFelix Segundo Atachi Félix	Reitera y amplia denuncia por tala ilegal y amenaza de muerte	2010	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Distrito	Archivado

	JusmerAtachi Félix Eurico Mapes Gomes AdeusoMapes Rodríguez Armando Cárdenas Wilson Montenegro.			Judicial de Ucayali. (Caso 29- 2008)	
11	Adeuso Mapes Rodríguez Eurico Mapes Gómez -osé Estrada.	Tala Ilegal	2014	Dirección Ejecutiva Forestal y de la Fauna Silvestre (Ex INRENA)	Ninguna
12	Adeuso Mapes Rodríguez Eurico Mapes Gómez José Estrada.	Tala Ilegal	2014	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental- Ucayali	Ninguna

El impacto, social, económico, cultural y ambiental que produce el sistema de tala ilegal es realmente grave para los pueblos indígenas, cuyos miembros termina involucrándose en el sistema de tala ilegal, debido principalmente a falta de otras actividades económicas que les permita subsistir, ya que la presencia de taladores en su territorio ahuyenta a los animales y peces e impide que realicen con éxito sus actividades tradicionales de caza y pesca.

En ese sentido, se advierte que los pueblos indígenas se convierten en víctimas de los patrones de la industria maderera que continúan utilizando los métodos de trabajo por deuda y trabajo forzoso, explotando a los Ashéninkas. Si bien es cierto, el objetivo de la presente investigación no es medir el impacto, social, económico, cultural y ambiental que produce el sistema de tala ilegal en los pueblos indígenas; pero, es necesario explicar los impactos de esta actividad ilegal, en la vida indígena y del pueblo como tal.

Ahora bien, es necesario explicar que esta actividad ilegal dificulta el procedimiento de titulación en el sentido que varios de los colonos que practican esta actividad ilegal, tienen sus predios superpuestos al territorio de Saweto, además que los madereros ilegales, ejercen influencia como actor informal en la toma de decisiones a nivel del aparato estatal del GOREU, influenciando para que la burocracia de esta entidad tome decisiones que perjudican el avance favorable de la titulación del territorio del pueblo indígena.

Narcotráfico en territorios indígenas

El aumento de la extensión de cultivos de hoja de coca en los territorios amazónicos, despiertan un mayor interés por comprender sus dinámicas de expansión y sus formas de funcionamiento a nivel local. Sin embargo, existe muy poca investigación académica con respecto a esta actividad.

Según el informe de monitoreo de cultivo de hoja de coca de DEVIDA, en los últimos cinco años, el Perú ha sufrido cambios significativos en la actividad cocalera, pues las organizaciones han variado significativamente los espacios geográficos de sembrío, las modalidades de tráfico, las rutas y los procesos químicos utilizados para la obtención del producto final. Los orígenes

de las organizaciones que se dedican a esta actividad. (Gobierno de Perú, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga, 2015).

En el informe podemos identificar las zonas de cultivo y su producción, notándose que en años 2014 la superficie ocupada ha disminuido algunos puntos a comparación con los años anteriores, veamos la siguiente figura:

Figura 12

Extensión del cultivo de Coca por zona (periodo 2010-2014)

Zonas	Área neta al 31 de diciembre					Variación%	% del total 2014 (al 31 de dic)
	2010	2011	2012	2013	2014		
VRAEM	19,723	19,925	19,965	19,167	18,845	-1.7%	43.9%
La Convención- Lares	13,330	13,090	12,558	10,843	10,342	-4.6%	24.1%
Inambari- Tambopata	3,591	3,610	3,664	3,460	3,455	-0.1%	8.1%
Bajo Amazonas	1,040	1,710	2,959	3,070	2,137	-30.4%	5.0%
Alto Huallaga	13,025	12,421	9,509	4,302	1,555	-63.9%	3.6%
Putumayo	936	1,540	1,700	1,564	1,390	-11.1%	3.2%
Kcosñipata	383	670	735	1,110	1,322	19.1%	3.1%
Marañon,	1,193	1,200	1,235	1,140	1,214	6.5%	2.8%
San Gabán	738	843	968	910	964	5.9%	2.2%
Alto Chicama	500	551	560	585	587	0.3%	1.4%
Pichis-Palcazú-Pachitea	3,323	3,734	4,695	863	402	-53.4%	0.9%
Otros (Mazamari, Calle- ría, Masisea, Contamana, Huallaga Central)	654	834	303	950	390	-58.9%	0.9%
Aguaytía	2,803	2,325	1,593	1,796	332	-81.5%	0.8%
Total Redondeado	61,200	62,500	60,400	49,800	42,900	-13.9%	100.0%

Área neta al 31 de diciembre a la que se ha descontado áreas erradicadas por el CORAH.

Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo apoyado por UNODC

En la Amazonía el incremento de los cultivos ilegales y el avance del narcotráfico, elevan el nivel de violencia contra los pueblos indígenas, quienes pierden cientos de hectáreas de sus bosques a causa de las economías ilegales, como el narcotráfico. Pese a las denuncias de contantes amenazas, que realizan los dirigentes indígenas, los invasores siguen deforestando y

expandingo sus territorios no solo con cultivos, sino con pistas de aterrizajes clandestinas.

Desde hace muchos años, dirigentes indígenas como Edwin Chota, vienen denunciando la proliferación de cultivos ilegales de hoja de coca y crímenes cometidos en territorios indígenas, principalmente en las cuencas cacaicas ubicada en el Vraen, Putumayo, Inanbari-Tambobata, Bajo Amazonas y Pinchi – Palcazu.

En el caso específico del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, recordemos que está ubicada entre la quebrada Putaya y quebrada Alto Tamaya, afluentes del río Tamaya, ubicada en la Frontera del Estado de Acre de Brasil y el departamento de Ucayali de Perú, políticamente pertenece al Departamento de Ucayali, Provincia de coronel Portillo, Distrito de Masisea. La lejanía de su ubicación geográfica y el difícil acceso hace que este pueblo indígena se encuentre alejado de las instituciones estatales, con así nula presencia estatal, limitándose al funcionamiento parcial de una escuela multigrado, un puesto de salud de atención primaria y una base militar abandonada pese a contar con aeródromo.

En ese contexto, la ubicación fronteriza del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto, la hace vulnerable al desarrollo de economías ilegales como el narcotráfico, cuyo interés sobre los territorios indígenas, no solo es el sembrío ilegal de coca, sino también utilizarla como corredor para trasladar droga desde el Perú hasta Brasil. Asimismo, tiene una estrecha relación con la tala ilegal en la zona, pues esta actividad es financiada en gran parte por dinero del narcotráfico, según testimonio de los propios pobladores de la zona.

El narcotráfico en las zonas fronterizas es una de las principales preocupaciones a nivel mundial. En la Amazonía el tráfico es principalmente fluvial, según Soberón, ese el recorrido es del siguiente modo: “(...) *por la hoya amazónica, hacia el Atlántico. El recorrido atraviesa los ríos Marañón y Ucayali hasta la ciudad de Iquitos, en una primera etapa, y hasta el puerto de Manaus, en Brasil, en una segunda etapa. De este modo, 250 toneladas de clorhidrato de cocaína llegan a Europa cada año a través del departamento de Loreto y el denominado Trapecio Amazónico (...)*” (Soberón, 2006, pág. 276). El estado peruano, ha realizados sin resultados relevantes, una serie de acciones para combatir el narco tráfico en esta zona, denomina “El trapecio Amazónico”, que comprende las fronteras de Perú, Brasil y Colombia.

Sin embargo, son pocas las acciones que se han realizado para combatir el narcotráfico en la zona fronteriza entre Perú y Brasil que corresponde al departamento de Ucayali. En estas zonas se encuentran pobladas principalmente por pueblos indígenas, quienes son víctimas de esta actividad. En caso del pueblo indígena Alto Tamaya- Saweto, el narcotráfico y la tala ilegal se complementan y auto-sostienen, impactando negativamente en la población indígena.

El narcotráfico, es otro de los problemas que el pueblo indígena Alto Tamaya tiene que enfrentar para lograr la titulación de su territorio. Las personas involucradas en esta actividad ilícita brindan financiamiento a los madereros ilegales y mantienen un vínculo de cooperación en contra del pueblo indígena, que se opone a que usen su territorio como corredor para el transporte de droga. Un profesor de la escuela multigrado del pueblo indígena de Saweto, comparte comenta lo siguiente: “[...] Ellos están armados y nosotros con flechas no nos podemos enfrentar. El dinero del narcotráfico está

en la tala de la madera [...] Nos amenazan. Nos intimidan. Son ellos quienes tienen las pistolas”.

Además de utilizar el territorio del pueblo indígena Alto Tamaya-Saweto, como “corredor”, los narcotraficantes tienen sembríos de coca y pozas de maceración en territorios cercanos a la de la población indígena. Esta premisa fue comprobada por la observación en la zona del Río Alto Tamaya que se realizó para esta investigación y por los testimonios de los pobladores indígenas que afirman que cerca de su territorio han observado plantaciones de coca y que los mismo ocurre cerca al pueblo indígena asháninka brasileña de Apiuwtxa, donde existen plantaciones de coca destinadas al mercado del país vecino.

[...] Yo he visto plantaciones de coca cerca de aquí, por arriba siguiendo el río, también he visto posas que están cerca de campamentos madereros, uno no se puede acercar porque nos amenazan, de lejos nomás yo miro [...] al otro lado, allá por donde viven nuestros hermanos de Apiuwtxa, también hay plantaciones, cuando vamos a visitar a nuestros parientes hemos visto [...] ³⁵

En conclusión, el territorio de este pueblo indígena es constantemente amenazado por las economías ilegales que operan en la zona, principalmente el narcotráfico y tala ilegal, actividades que coexisten y cooperan mutuamente, pues el dinero generado por el narcotráfico es muchas veces utilizado, para financiar la extracción ilegal de madera. Por ello, se les puede denominar

³⁵ Informante anónimo

“narco-madereros. Esta alianza mantiene en zozobra a los comuneros de Saweto, quienes temen por sus vidas y por la existencia de su pueblo.



Capítulo IV

Políticas públicas sobre pueblos indígenas: avances, influencias y desafíos

Las políticas públicas desarrolladas en el presente capítulo, corresponden a aquellas que tienen influencia en el procedimiento de formalización de los territorios indígenas, identificadas en la experiencia del caso específico del proceso de reconocimiento y titulación del Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto, entre los años 2012 al 2014. Por lo que su análisis, tiene relevancia, respecto a su diseño, implementación y evaluación durante el periodo de estudio de la presente investigación.

Antes de iniciar el análisis, debemos precisar que la política pública de reconocimiento y titulación de territorios de pueblos indígenas no ha sido formalmente aprobada por el Estado peruano. Sin embargo, las acciones estatales emprendidas para abordar la problemática de la territorialidad indígena permiten identificarla como una *“política pública implícita”*

Con esta aclaración, el análisis desarrollado en la presente investigación se realiza desde esa perspectiva y se basa en la práctica estatal expresada en los programas, lineamientos técnicos, procedimientos administrativos y decisiones institucionales mediante los cuales el Estado interviene para solucionar este problema público, a pesar de no existir un instrumento formalmente aprobado.

4.1 Políticas públicas y pueblos indígenas

Las políticas públicas permiten estructurar la convivencia social mediante las relaciones horizontales entre el gobierno y la ciudadanía, esta orientadas a responder demandas o promover la cooperación social. Como ya se definió previamente, las políticas públicas son procesos de decisión que establecen objetivos y modo de

intervención estatal para abordar problemas públicos, involucrando a diversos actores como funcionarios, partidos, expertos y medios de comunicación.

Después de que se lleva a cabo el proceso de formulación de políticas públicas, se utilizan herramientas como planes, programas, normativas legales, directrices administrativas, entre otros para que estas puedan ser implementadas por el aparato estatal. Antes de entrar en la fase de formulación y ejecución, se toma una “decisión política”, que está influenciada por actores políticos en constante interacción, y cuyo equilibrio de poder y posiciones varía con el tiempo. (Revuelta, 2007, p.41)

La efectividad de las políticas está ligada a cómo se gestionan, lo que incluye las acciones emprendidas para diseñarlas, implementarlas y llevarlas a cabo. También es decisivo entender el contexto en el que se desarrollan y aplican. Para lograrlo, es fundamental definir y reconocer claramente el problema público que se busca resolver, pues, de no estructurarse adecuadamente, será difícil encontrar una solución efectiva. Otro aspecto clave es identificar correctamente a las partes involucradas en el proceso, lo que facilitará una mejor estructuración del problema y la formulación de la política. Asimismo, es crucial reconocer a las personas que serán responsables de supervisar su desarrollo y su éxito.

Las políticas públicas, tienen un complejo proceso de formulación, conocido como el ciclo de la política pública, que comprenden las siguientes fases: agendación, diseño, implementación y evaluación. En primer lugar, se identifican los problemas que surgen en las sociedad, estos problemas que inicialmente era de un sector, se convierten en problemas públicos y son recogidos en la agenda del estado (agendación), luego de estudiar el problema público y sus actores para definir la forma más acertada de intervención estatal (diseño), posteriormente se define a qué sector o sectores del estado le corresponde implementar la acción estatal (implementación)

finalmente, se evalúa los resultados de la intervención de acuerdo a los indicadores establecidos en el diseño. Se supone que una fase debe presidir a la otra, sin embargo, en la realidad, todas las fases se constituyen en simultáneo, por lo que no se puede concebir a la elaboración de políticas como proceso ordenado y preclusorio.

Son a través de estas dinámicas que el Estado interviene para dar solución a una situación problemática determinada. El sector de pueblos indígenas no es ajeno a esta dinámica, por lo cual la intervención del Estado para solucionar la problemática indígena se realiza a través de políticas públicas desarrolladas dentro de este contexto. Estas políticas, se plasman a través de diferentes dispositivos (planes, programas, leyes, entre otros) a partir del ordenamiento internacional y constitucional, que reconocen los derechos los pueblos indígenas.

Las políticas públicas, elaboradas para solucionar la problemática indígena en el Perú, son escasas, de ahí la necesidad de políticas específicas que protejan su salud, aseguren su educación, fomenten economías alternativas, salvaguardar la integridad de su territorio, acceso y manejo de recursos naturales, entre otros. No obstante, podemos identificar algunos avances, como la política de salud y educación interculturales bilingüe,³⁶ la política de reconocimiento legal de las comunidades campesinas y nativas, la política de titulación de estas comunidades, entre otras.

Pese a la existencia de algunas políticas estatales destinadas a abordar problemáticas específicas de los pueblos indígenas, se advierte que estas se han

³⁶ Mediante D.S. 006-2012-ED, que aprueba ROF del Ministerio de Educación, mediante el cual se nombra ente estatal responsable de la Política Nacional de educación Intercultural, Bilingüe y rural, a la Dirección General de Educación Intercultural, bilingüe y Rural de dicho ministerio.

desarrollado dentro de un marco normativo e institucional complejo, diverso y desordenado, lo que ha generado, en muchos casos, contradicciones y superposiciones en las regulaciones. Asimismo, varias de estas políticas han sido diseñadas sin considerar factores relevantes que incidan en su adecuada implementación. Esta situación se debe, en gran medida, a que las políticas públicas suelen formularse desde los gabinetes, con información incompleta sobre problemática y sin una participación efectiva de los actores involucrados.

En ese sentido, teniendo en cuenta la complejidad del proceso de políticas públicas, es necesario la correcta definición y estructuración del problema público. En el caso de la problemática indígena, hubo deficiencia al identificar la problemática indígena, de una perspectiva occidental y no intercultural y de derechos, provocando que muchos de los problemas indígenas queden sin ser resueltos hasta ahora. Si bien, es cierto que el enfoque intercultural se incluye de modo transversal en distintos instrumentos y mecanismo la gestión pública, estas no se dan como parte de una política, sino para solucionar casos concretos.

Mientras esto pasa, cada año niños aymaras y quechuas mueran por el frío de las heladas en el Perú, todavía en la selva mueren indígenas por falta de atención médica, todavía en la Amazonía peruana se deforestan miles de hectáreas de bosque en territorio indígena con total impunidad, todavía en el Río Alto Tamaya se siguen esclavizando y asesinando a Ashéninkas para extraer recursos forestales, todavía hay miles de niños indígenas andinos y amazónicos que no van a la escuela , entre otros problemas indígenas que siguen sin ser resueltos.

Pero, no es solo el desconocimiento de la realidad indígena por parte de responsable de diseñar las políticas, el único problema, como en otros sectores, está presente los poderes facticos, los interés políticos y económicos y por supuesto la

corrupción, que influyen sobre el tomador de decisiones, impidiendo que el problema sea agendado, o que las estrategias mediante la cual el Estado va a intervenir para resolver el problema no sean las adecuadas para una real solución del problema. Esta influencia sobre el tomador de decisiones se puede observar sobre todo en políticas públicas indígenas hidrocarburíferas, mineras, forestales y ambientales.

Siendo que en las políticas públicas participan una diversidad de actores, con interés diversos, algunos contenciosos que otros y que los acuerdos entre ellos inciden en la estrategia Estatal para las soluciones del problema público. Sin embargo, en el diseño y ejecución de las políticas sobre pueblos indígenas, no se ha considerado con igual importancia a todos los actores de la situación problemática, por ejemplo, la participación indígena y de organismos no gubernamentales especializados en el tema, no ha sido tomada en cuenta en la dimensión que corresponde.

Una muestra indubitable de la exclusión indígena de la agenda estatal, son los elevados índices de pobreza y desarrollo multifuncional entre los ciudadanos indígenas y el resto de la población. Frente a ello, tenemos un Estado que ha intervenido de manera paulatina y desordenadamente, poniendo en agenda la problemática indígena principalmente por presiones de las organizaciones indígenas y organismos internacionales y no por la voluntad estatal.

Por ejemplo, en 2001, la Comisión Especial Multisectorial para Comunidades Nativas conformó una Mesa de Diálogo y Cooperación que congregó a diversas organizaciones indígenas y a instituciones del Estado, logrando acordar un plan de acción que abordaba los temas más importantes para las comunidades nativas, incluyendo el reconocimiento de su territorio. Sin embargo, este plan fue prácticamente olvidado, y no fue hasta que ocurrió el "Baguazo" - un evento que impactó al Estado y

a todos los peruanos- que se volvió a revisar en el marco de las mesas de diálogo promovidas por el Ejecutivo.

Podemos identificar, que, aún con deficiencias, el Estado, viene interviniendo para reducir las brechas en la población indígena, a través de programas sectoriales, principalmente desde el MINSA el MINEDU y MINAGRI. Así se viene integrando la medicina tradicional en las facultades de medicina y instituciones prestadoras de salud a través Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI); asimismo se promueve la Educación Intercultural bilingüe en las escuelas peruanas y se estableció un procedimiento administrativo para el reconocimiento jurídico del territorio indígena.

Como ya se ha señalado anteriormente, las políticas públicas son procesos decisionales mediante los cuales se definen entre otras cosas, la estrategia de intervención estatal ante un problema público determinado, pero, una vez definida la estrategia, el Estado debe tomar decisiones sobre operación de la maquinaria estatal para lograr que esta estrategia resuelva la situación problemática, de manera eficiente y con eficacia. Este otro proceso decisional, corresponde a la gestión pública que no puede ir separada de la política pública, ambos son procesos inherentemente políticos y técnicamente valiosos e importantes.

La ejecución de la política pública requiere de la gestión pública para lograr que el gran aparato de la burocracia estatal pueda funcionar bien y cumplir con los fines, objetivos y estrategias planteadas por la política pública. Esto implica, procesos decisionales también engorrosos, con actores también altamente políticos y conflictivos.

En ese sentido, la estructura organizacional que permita establecer quién y cómo se va a hacer responsable de política indígena en el Perú, así como el establecimiento de reglas y rutinas de operación para su ejecución, se ha construido de

manera desordena, provocando que las entidades estatales encargadas de la implementación y cumplimiento de las políticas, se encuentren débiles, desarticuladas e inestables en el tiempo.

Una clara muestra de lo señalado, es el caso INDEPA, que fue creado como la autoridad rectora para la protección indígena, labor que cumplió por un corto periodo de tiempo (2006 – 2010) en el que atravesó una serie de adscripciones a distintas dependencias del Poder Ejecutivo, que hicieron necesario una constante adecuación de sus instrumentos y documentos por cada sector al cual fue adscrito, lo cual afectó negativamente su eficacia y su capacidad para cumplir con sus competencias. A esto se suma, que el INDEPA no tenía la capacidad de incidencia política suficiente para influenciar en las decisiones de los diferentes sectores y niveles de gobierno.

Como lo dijimos anteriormente, el Estado no ha podido establecer una institucionalidad estatal indígena de manera estable y coherente, ha cambiado constantemente a la entidad estatal encargada de la política indígena, no establecido un ente rector capaz de lograr la influencia y coordinación institucional para poder lograr que los diferentes niveles y órganos del estado, pueden trabajar conjuntamente y lograr una eficaz intervención estatal, que solucione los problemas públicos en materia indígena.

Ante esta problemática, una reciente acción del estado peruano fue asignar al Viceministerio de Interculturalidad del MINCUL la función de actuar como nuevo ente rector en asuntos relacionados con los pueblos indígenas, que tiene como uno de sus retos. conseguir tener la incidencia política que no tuvieron la SETAI, la CONAPA y el INDEPA. Respecto a la formalización de la territorialidad indígena, el MINAGRI es el ente rector de la política y la ejecución recae en las direcciones agrarias de los gobiernos regionales.

Por otro lado, otra acción realizada es la integración de asuntos relativos a los pueblos indígenas en diversos instrumentos y lineamientos que orientan las políticas nacionales, como el Plan Nacional de Derechos Humanos (2006-2010 y 2014-2016), el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario.

A pesar de la incorporación de algunos temas indígenas en estos instrumentos, estos todavía tienden a invisibilizarlos de la política estatal, por ejemplo, en el Plan Bicentenario, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, apenas se menciona a los pueblos indígenas dentro del eje estratégico seis (Recursos Naturales y Ambiente), el ítem 6.4 recibe solo una mención concisa.

El Acuerdo Nacional aborda el tema indígena de manera general, subsumiéndolo bajo sus 34 políticas y sin tomar en cuenta lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT, que desarrolla el tema con una visión integral de la problemática de estos pueblos.

Tenemos entonces, que la política indígena fue diseñada e implementada por el Estado, fue agendada principalmente a presión de los movimientos sociales indígenas y otros agentes. Tiene deficiencias en la estructuración del problema, por desconocimiento de la realidad indígena, no ha tenido una participación correcta de todos los actores involucrados (excluyendo la visión indígena) y no se construyó una estructura organizacional estatal que permita operar la maquinaria estatal para el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines, objetivos y estrategias planteadas, para la solución de la problemática indígena. Además de no contar mecanismos eficaces para la evaluación de cumplimiento de objetivos.

Está demostrado que, debido a la inadecuada ejecución de las políticas públicas y la consecuente falta de soluciones al problema indígena, el Estado se limita a promulgar nuevas regulaciones que no siempre se aplican de manera efectiva. Estas regulaciones a menudo generan expectativas engañosas, sin ofrecer beneficios reales ni a los pueblos indígenas ni al problema público que la política intenta abordar. Por ello, esta investigación se plantea detallar los aspectos clave de la política pública relacionada con la titulación de los territorios indígenas y los conflictos que surgen durante su gestión.

4.2 Políticas de protección de territorios indígenas

Las políticas relacionadas con la protección de los territorios indígenas son políticas públicas, es decir, procesos de toma de decisiones que implican la implementación de acciones colectivas para resolver problemas de interés público, conocidos como “problemas públicos”, en este caso, la inseguridad jurídica de los territorios indígenas.

Bajo ese marco, la situación problemática es la inseguridad jurídica de los territorios indígenas frente al Estado y los agentes privados. Esto limita el pleno ejercicio sus derechos territoriales, amenaza su supervivencia presente y la continuidad histórica, pues los deja en un estado de vulnerabilidad, que promueve el aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales existentes en su territorio comunal, por parte agentes externos, legales e ilegales.

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas se ejecutan por medio de diversas herramientas, como leyes, directivas, planes y programas que son implementados por diferentes sectores del aparato estatal. En este escenario y en respuesta al petitorio de los pueblos originarios por asegurar el resguardo de sus territorios, que a menudo son invadidos por actores externos, el Estado toma medidas

directas creando instrumentos legales y procedimientos administrativos destinados a abordar este problema.

En este caso, la estrategia de intervención estatal para abordar los problemas relacionados con los territorios indígenas se concreta principalmente mediante la política pública de reconocimiento y titulación de dichos territorios (denominadas constitucionalmente como comunidades nativas), la misma que se viene implementando a través del procedimiento administrativo, denominada: “Demarcación y Titulación de Comunidades Nativas”

Al igual que otras políticas públicas, la implementación de esta política requiere de un buen funcionamiento de la gestión pública para lograr que el gran sistema de burocracia estatal pueda funcionar bien y cumplir con los fines, objetivos y estrategias planteadas. Esto implica, establecer quién y cómo se va a hacer responsable de política, así como el establecimiento de reglas y rutinas para su ejecución.

La construcción de esta estructura organizacional estatal para la implementación de la política se ha desarrollado de manera desordenada, provocando que las entidades estatales encargadas de la implementación y cumplimiento de la política, se encuentren débiles y sin capacidades suficientes para el cumplimiento de sus fines.

En ese contexto, la política pública sobre reconocimiento y titulación de pueblos indígenas, se han plasmado sobre un marco normativo disperso y a veces contradictorio³⁷, lo cual hace complicado dicho proceso. A esto se suma el cambio

³⁷ La complejidad, dispersión y contradicción del marco normativo, se pueden evidenciar en los siguientes casos: La Ley 24656, Ley General de comunidades Campesinas, se refiere entre otros aspectos a su organización interna, La ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal,

periódico de las entidades estatales encargadas de ejecutar la política. circunstancia previamente detallada en este estudio.

El cambio periódico de las instituciones estatales encargadas de ejecutar la política ha impedido que la administración pública asuma de manera adecuada las capacidades e innovaciones propias de estos procesos políticos, que garanticen que, cada vez que el Estado actúe en la resolución de conflictos relacionados con territorios indígenas, lo haga mejor. Esto genera que, en mucho tiempo, avancemos poco.

Esta investigación demuestra, que el avance de la organización institucional del Estado respecto a los pueblos indígenas ha permitido el desarrollo de una política de protección territorial de la Amazonía. Sin embargo, dicha política fue diseñada sin una definición adecuada del problema que se pretende abordar, y los intereses de los actores beneficiarios del proceso no fueron identificados adecuadamente.

Entonces, podemos advertir, que esta política presenta las mismas deficiencias que otras políticas sectoriales en materia de pueblos indígenas señaladas en líneas precedentes, marco legal abundante y además desfasado en el tiempo, ausencia de una identificación precisa de la problemática, la exclusión de actores importantes para

está relacionada con la protección de sus tierras. Ambas normas fueron aprobadas en el marco de la constitución anterior (1979) y han sufrido diversas modificaciones no expresadas a través de normas complementarias. La Ley 24657, hace referencias a instituciones jurídicas inexistentes, como los Jugados de Tierras y el Tribunal agrario. La Ley 22175, Ley de Comunidades Campesina y Desarrollo Agrario de la Regiones de Selva y Ceja de Selva, también fue dada en n 1979, por lo cual tienen un desfase temporal. La Ley 26505, Ley de la Inversión privada para el desarrollo de las actividades privadas económicas en las tierras del territorio nacional y de comunidades nativas y campesinas, esta ley que se ocupa principalmente de la disposición de tierras indígenas ha sufrido dispersas derogatorias y restitución. El D.S 17-96-AG, que reglamenta la Ley 26505 establece la servidumbre sobre tierras indígenas para el ejercicio de actividades mineras y de hidrocarburos. Entre otros dispositivos legales, se dicen y se desdicen en materia de derechos territoriales indígenas.

la formulación de la política y una estructura de la burocracia desordena y sin muchas capacidades.

Por ejemplo, la deficiencia de la caracterización concreta de la situación problemática se puede notar, en que al diseñar la política se estableció que los intereses sobre los territorios de los pueblos del Ande y amazónicos eran los mismos. Diseñando una política de titulación, desde una percepción agrario-campesinista, creando una estructura normativa apartada de la realidad y a las necesidades de los pueblos amazónicos.

De este modo, el Estado crea para los pueblos indígenas amazónicos un sujeto jurídico de “comunidad nativa” y a partir de esta forma jurídica, el Estado regula los derechos indígenas sobre su territorio, desde una percepción agrario-campesinista, aplicada a las poblaciones rurales andino y costero, a través de los procedimientos administrativos: 1) reconocimiento legal y 2) demarcación y titulación.

Por otro lado, la legislación peruana distingue entre el derecho de los pueblos indígenas sobre su territorio y el derecho de privados de aprovechar los recursos naturales del suelo y del subsuelo que son de propiedad del Estado y pueden ser otorgados en sesión de uso. De esta forma, se puede recocer tanto el derecho de pueblo indígena a su territorio como el derecho de usufructo de las concesiones mineras, forestales y de hidrocarburos.

Esta situación genera la superposición de derechos en los territorios indígenas, lo que, a su vez, provoca conflictos con empresas extractivas y otros actores. Ello paraliza el proceso de titulación, ya que durante la demarcación de los linderos suelen identificarse derechos superpuestos que dificultan la elaboración del plano. Para avanzar con este proceso es necesario convocar a todos los vecinos colindantes, pero

muchos de ellos se rehúsan a ceder lo que consideran su propiedad o sus derechos como concesionarios, lo que hace imposible llegar a un acuerdo y continuar con la titulación.

A la superposición de concesiones, se suma la superposición de ANP y predios de colonos, a quienes la DRSAU otorgó certificados de posesión dentro del territorio indígena con fines principalmente agrarios. En ese sentido, siendo las políticas públicas procesos contenciones y conflictivos, es necesaria las coordinaciones interinstitucionales para poder lograr que los diferentes niveles y órganos de Estado, puedan trabajar conjuntamente para lograr la solución del problema público. Este proceso, es altamente político y su realización corresponde principalmente a la gestión pública. La investigación demuestra, que la política de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas, respecto a la titulación de pueblos amazónicos, es deficiente en este aspecto.

Por ejemplo, la coexistencia de derechos superpuesto sobre territorios amazónicos, se produce principalmente por la creación de BPP sobre sus territorios³⁸, esto se puede evitar con una correcta coordinación técnica y política entre las DEFFS, responsables del proceso de creación y concesión de los BBP, las Direcciones Agrarias, encargadas del proceso de reconocimiento y titulación de pueblos indígena, los gobiernos regionales, órgano estatal del cual dependen las dos anteriores, y el MINAGRI³⁹ que tiene la rectoría de la política para hacer efectiva la titulación de

³⁸ Para el caso materia de estudio, la investigación demuestra, que estas superposiciones son principalmente a causa de la declaración de BPP- Ucayali, por parte de DEFFS-U, estas superposiciones han generado la invasión de estos territorios para la explotación ilegal de madera en territorios indígenas.

³⁹ Cabe precisar que el BBP de Ucayali fue creado el año 2002, cuando las DEFFS dependían del INRENA (ente rector de la Política Nacional y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en ese entonces) y

territorios indígenas a través de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural y la política de aprovechamiento forestal a través de SERFOR.

La superposición de derechos sobre territorios indígenas se convierte entonces en un problema de implementación de la política de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos. Frente a esta situación, el MINAGRI intervino con la creación de dos figuras administrativa, que permitan resolver el problema presentado: 1) La exclusión y compensación de áreas en concesiones forestales con fines maderables y 2) el redimensionamiento de BPP.

La figura administrativa de exclusión y compensación de áreas en concesiones forestales, establece que en casos de superposición de derechos entre bosques de producción permanente con superficies de pueblos indígenas amazónicos, la DEFFS está facultada para realizar excluir y compensar las concesiones maderables a pedido de cualquiera de las partes interesadas.⁴⁰ Sin embargo, la directiva que establece el procedimiento administrativo, especifica que la DEFFS puede actuar únicamente si se acredita que existen predios privados o títulos de posesión previamente otorgados por el Ministerio de Agricultura a terceros.

Específicamente, la Directiva indica que *“se podrá excluir el área sobre el cual exista un título de posesión, siempre y cuando dicha área no se encuentre en tierras de aptitud forestal, de acuerdo con la clasificación de tierras según capacidad de uso mayor.”* (Resolución Jefatural N°082-2003-INRENA, 2003). Esto, quiere decir que este instrumento solo puede ser utilizado por pueblos indígenas titulados, ya que, para las

las direcciones agrarias dependían del MINAGRI, sin embargo, no se realizaron las coordinaciones técnica y políticas de manera eficaz, de modo que se puedan evitar las superposiciones.

⁴⁰ Como base legal para los procedimientos de exclusión utilizan la Directiva de Exclusión y Compensación (Resolución Jefatural N°082-2003-INRENA, 2003).

autoridades estatales, la única forma en la que el pueblo puede probar su derecho sobre el territorio que ocupan, es a través del título de propiedad otorgado por la dirección agraria.

Por su parte, la figura de redimensionamiento de los BPP establece que la DEFFS está facultada para realizar redimensionamiento de los BBP cada vez que actualiza la base cartográfica de las de pueblos indígenas amazónicos⁴¹. Asimismo, se establece que podrán excluirse aquellas concesiones ubicadas en áreas que, tras la realización de estudio ambientales, económicos y sociales, se determinen como no aptas para continuar siendo consideradas como BPP. Esta figura administrativa, puede ser utilizada por los pueblos indígenas amazónicos no titulados; sin embargo, la realidad muestra que las DEFFS se niegan a aplicarla.

El caso del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, es un claro ejemplo de esta realidad, tiene superpuesto sobre su territorio dos concesiones de aprovechamiento forestal para fines maderable, las mismas que fueron otorgadas luego de la creación del BBP de Ucayali. Ante ello, el pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, solicitó a la DEFFS de Ucayali, la exclusión de las concesiones; sin embargo, esta le fue negada bajo el argumento de que el pueblo indígena no puede probar su existencia anterior a la creación del BBP (2002). Bajo ese mismo argumento la DEFFS de Ucayali, también se negó a redimensionar el BBP de Ucayali mediante la actualización de su base cartográfica, donde se solicitó incluir al pueblo indígena.

El proceso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, comenzó el año 2002 y hasta agosto del año 2014 (pese a que los estudios de campo ya se habían concluido por financiado por la organización Pro-Purús) el proceso permanecía

⁴¹ Facultad otorgada a través de la Resolución Ministerial 0434-2006-AG, de fecha 18 de mayo del 2006.

estancado por las superposiciones. Sin embargo, en septiembre del 2014, luego de asesinato de cuatros dirigentes Ashéninkas del pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto⁴², la presión mediática y política nacional e internacional sobre el Estado Peruano, convierte la titulación de este pueblo, de un problema privado, a un problema público que demanda urgente intervención estatal, obligando a su agendación y ejecución.⁴³

Frente a esta nueva situación (asesinato de Edwin Chota y otros tres dirigentes Ashéninkas), el Estado interviene a través de una coordinación multisectorial técnica y política en dos niveles (nacional y regional) a través de de la PCM, el Ministerio de Cultura, el MINAGRI y el Gobierno Regional de Ucayali, operando la maquinaria estatal del modo que siempre se debió hacer, con el fin de resolver el problema.

De este modo, la DEFFS de Ucayali excluyó las concesiones forestales existentes en el territorio indígena, el MINAGRI emitió una resolución, mediante el cual establece que el procedimiento administrativo de demarcación de pueblos indígenas amazónicos, no deberán quedar sujetas a suspensión por la existencia de

⁴² Recordemos, que los cuatro dirigentes Ashéninkas, Edwin Chota Valera, Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quintísima Meléndez y Francis Pinedo Ramírez fueron asesinados en circunstancias que aún no han sido esclarecidas, a inicios de septiembre del año 2014, cuando junto con una delegación del pueblo indígena, decidieron viajar a Brasil para asistir a una reunión con Ashéninkas de dicho país. Los pobladores del pueblo indígena señalan que los dirigentes fueron asesinados madereros ilegales de la zona, quienes los amenazaban constantemente de muerte por las denuncias de tala ilegal que estos realizaban su contra.

⁴³ Es así como el escándalo en la prensa nacional e internacional, la fuerte presión de diferentes organismos internacionales sobre el Estado peruano cambió la correlación de fuerzas (que al inicio de esta investigación era favorable a la industria maderera y taladores ilegales) a favor del pueblo indígena, que luego de 13 años de iniciado el proceso de titulación de su territorio logró que esto se concretase en tan solo 4 meses.

superposición con determinadas áreas de BBP⁴⁴. En virtud de esta resolución la DRSAU aprobó el plano perimétrico del pueblo indígena Alto Tamaya - Saweto, por la extensión total solicitada por el pueblo indígena (78,611 has 8.700 m²), dejando expedito el expediente administrativo, para que una vez consentida esta resolución (que debe producirse hasta el 30.01.2015), se emita la resolución que otorgue el título de propiedad respectivo⁴⁵.

Las políticas del gobierno peruano para asegurar la seguridad legal de los territorios amazónicos y prevenir la sobre explotación de sus recursos naturales han tenido resultados poco satisfactorios. No se han definido indicadores claros para evaluar los avances de su implementación, por lo que no se conoce el progreso real alcanzado. Asimismo, a pesar de la relación entre sus líneas de acción, todavía no se ha logrado una integración efectiva de los organismos responsables de la política y los actores involucrados, lo que ha llevado a que la inseguridad jurídica persista.

Las deficiencias en el diseño de esta política se hacen evidentes por la falta o mala ejecución de lo que muchos autores llaman un “plan maestro”. Este plan debería

⁴⁴ Luego de la muerte de los cuatro dirigentes Ashéninkas producida en mes de septiembre del año 2014, la DEFFS de Ucayali, mediante Resolución Directoral 439-2014-GGR-GRDE-DEFFS-U, de fecha 24 de octubre del 2014, excluye la concesión forestal de la Empresa Eco Forestal Ucayali SAC, por encontrarse superpuesta al territorio indígena del pueblo indígena Alto TamayaSaweto. Lo propio hace con el área de la concesión forestal superpuesta al territorio indígena a nombre del señor Ramiro Edwin Galván (Resolución Directoral 442-2014-GGR-GRDE-DEFFS-U, de fecha 27 de octubre del 2014). El MINAGRI, mediante Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI, estableció que el procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas no se paraliza por superposiciones con BPP. Asimismo, dispuso que, si la actualización de la base cartográfica confirma dicha superposición, el Gobierno Regional solicite el redimensionamiento del BPP, remitiendo la copia fedateada del expediente que sustenta el procedimiento.

⁴⁵ Mediante la Resolución Directoral Sectorial 299-2014-DRAU-P-DRSAU, de fecha 15 de diciembre del 2014, se aprueba el Plano Perimétrico del territorio de la comunidad nativa de Alto Tamaya – Saweto.

permitir al gobierno decidir cómo organizará el sistema para otorgar títulos. En otras palabras, se trata de cómo se llevará a cabo la estrategia de intervención estatal para abordar el problema público. En este caso, los problemas se fueron solucionando a medida que aparecían, mediante la promulgación de normas legales y directivas administrativas.

Asimismo, los errores de la implementación de la política se advierten, en la deficiente operación del aparato burocrático estatal, que carente de recursos y capacidades complicaban los procesos administrativos por falta de coordinaciones políticas y técnicas entre las entidades responsables, las mismas que son cambiadas constantemente.

De igual forma, se demuestra la no existencia de instrumentos de evaluación de la política que permita saber si la estrategia adoptada por el Estado está realmente teniendo los resultados esperados. A la fecha, no existen una base cartográfica centralizada de las de pueblos indígenas amazónicos, así como una base de datos centralizada de los números de pueblos indígenas existentes, titulados y pendientes de titular.

4.3 Proceso de titulación del pueblo indígena Alto Tamaya –Saweto: políticas públicas y conflictos

Como se ha mencionado previamente, el proceso de gestión de las políticas indígenas involucra una variedad de actores, que incluyen grupos de interés económicos tanto nacionales como internacionales, medios de comunicación, ONG, la academia, organizaciones indígenas, entre otros. Del mismo modo, se pueden distinguir dos ámbitos: el formal y el informal: en el ámbito formal participan los agentes públicos, mientras que en el informal están los actores privados. Estas dos esferas interactúan

entre sí y el sector privado puede llegar a institucionalizarse, obteniendo un estatus semipúblico o incluso público (Gamboa Balbín, 2014, p. 130).

Un diseño e implementación inadecuados de estas políticas no solo dejan un problema sin resolver, sino que pueden dar lugar a otros, empeorando así la ya complicada situación política. Bajo este esquema, las dificultades que enfrentaron los pueblos indígenas amazónicos durante su proceso de titulación surgieron principalmente por la intervención ineficaz del Estado para abordar el problema y por la falta de efectividad de las políticas que se implementaron, lo que también afectó a otros sectores como el forestal y el de hidrocarburos.

En ese contexto, en el capítulo III de esta investigación, se ha descrito las dificultades que se presentan en los procesos de titulación de pueblos indígenas amazónicos, las mismas que paralizan el proceso y limitan a los pueblos indígenas el efectivo ejercicio de sus derechos sobre sus territorios históricos. Las dificultades encontradas fueron las siguientes:

- a) Marco regulatorio desactualizado, desintegrado e inconsistente
- b) Falta de un ente rector adecuado, que articule el accionar estatal;
- c) La inadecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas;
- d) Escaso personal especialización y capacitado;
- e) Deficiente financiamiento público;
- f) La superposición de derechos sobre territorio indígena;
- g) Lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorio indígena;
- h) Avance de economías ilegales, como la tala ilegal y el narcotráfico en territorios del pueblo indígena de Saweto.

La investigación, ha corroborado que las dificultades encontradas en el procedimiento de titulación de los territorios de los pueblos indígenas son producidas principalmente por dos razones. La primera tiene que ver una inadecuada implementación de la política pública; y, la segunda son generadas por una inadecuada política multisectorial, que permita a los organismos del Estado, una coordinación técnica y política, sobre temas transversales.

Teniendo en cuenta que la gestión pública se relaciona con la manera en que el aparato burocrático del Estado puede funcionar de manera eficiente, para que las metas y objetivos planteados por la política pública, pueda cumplirse. Esto implica establecer una estructura organizacional que nos permita establecer quién y cómo se va a hacer responsable de la política, para luego establecer las reglas y rutinas de operación. Al no contar con una estructura organizacional y reglas de operación claras, ordenadas y actualizadas, la política pública de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas presentan problemas de implementación, que dificultan su cumplimiento eficaz.

Estas deficiencias en la implementación de política provocan que, en el procedimiento de titulación, nos encontremos frente a las dificultades ya descritas. Asimismo, las deficiencias en la ejecución de políticas multisectorial, que permitan a los organismos del Estado, una coordinación técnica y política, sobre temas transversales, como las políticas del sector forestal, de hidrocarburos, propiedad agraria y desarrollo e integración fronteriza, generan conflictos que dificultan la aplicación de la política de reconocimiento titulación del territorio de los pueblos indígenas. Esto ha paralizado, en muchos casos, el procedimiento administrativo, debido a la ausencia de lineamientos claros para resolver los conflictos generados por la superposición de derechos sobre estos territorios.

La inadecuada implementación de políticas forestales, de saneamiento de la propiedad agraria en la Amazonía, de lucha contra el narcotráfico y de integración fronteriza generan, por un lado, conflictos de (1) superposición de derechos sobre territorio indígena -particularmente con concesiones forestales y colonos dedicados a la actividad agraria – y, por otro lado generan el (2) avance de economías ilegales como la tala ilegal y el narcotráfico, los mismo que paralizan los procesos de titulación.

En ese sentido, en el caso materia de estudio, la superposición de derechos sobre territorio indígena fue generada por la lotización de más del 84% de la Amazonía, para diferentes tipos de concesiones (minera, hidrocarburos y forestales), los mismos que se realizaron sin tener en cuenta que muchas de estas se encuentran en territorio de pueblos indígenas, conllevando a un conflicto de superposición de derechos sobre ellos.

En esa línea, la DEFFS creó el BPP de Ucayali en el año 2002, como parte de una política nacional de aprovechamiento sostenible de los bosques en aplicación de la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sin embargo, la clasificación de los bosques que pasaron a ser BPP, se hicieron a través de imágenes satelitales antiguas y no a través de un trabajo de campo adecuada que permita identificar la existencia de otros derechos en la zona. De esta forma, el BPP fue creado superpuesto a territorio indígena, provocando conflictos entre los pueblos indígenas y las empresas madereras a quienes el Estado otorgó mediante concurso público unidades de aprovechamiento de BPP superpuesto a territorio indígena.

Pero, los errores de diseño y operativización de las políticas públicas en el sector forestal no solo repercutieron en la política de titulación de territorio de los pueblos indígenas a través de la paralización del proceso de titulación, la existencia de

superposición de concesiones forestales sobre territorio indígena también generó, el aumento de tala ilegal en la zona. Esto debido a que la creación del BPP sobre territorio indígena incentivó a los madereros ilegales a operar en esas áreas, sobre todo en concesiones inactivas, como es caso de las concesiones que estaban ubicadas en el territorio del pueblo Alto Tamaya – Saweto.

En sentido, la investigación demuestra que los conflictos por superposiciones de derechos sobre territorio indígena con concesiones forestales, fueron generadas por el propio Estado, debido al inadecuado diseño e implantación de las políticas públicas en el sector forestal, así como, por una falta de coordinación política y técnica intersectorial entre las entidades estatales responsables de la política forestal (en ese momento el INRENA) y la política de titulación de pueblos indígenas (MINAGRI).

Asimismo, los conflictos entre los pueblos indígenas y los madereros ilegales en la zona son producto de la ineficacia de la Estrategia Nacional Contra la Tala Ilegal y las políticas contra la corrupción en el sector forestal, las mismas, que no han podido resolver el problema de la tala ilegal en la Amazonia, alimentada por la corrupción en el sector y una deficiente gestión estatal.

A esto se suma, que al momento del diseño la propia política de reconocimiento y titulación de territorio de los pueblos indígenas, no se estableció un ente adecuado que señale lineamientos específicos para una adecuada implementación de la política, que permitan a las autoridades regionales solucionar los conflictos por superposición derechos en territorio indígena.

Por otro lado, la creación de BPP en territorio indígena ha aumentado el interés de colonos en la zona, que bajo la fachada de realizar actividades agrícolas obtienen derechos posesorios sobre una determinada superficie de tierra, para en realidad

dedicarse a la extracción de madera de forma ilegal en territorio indígena. La presencia de colonos en territorio indígena no solo obedece mala delimitación de los BPP (que se superponen a territorio indígena), sino a la inexistencia de un catastro rural, producto de una inadecuada política de saneamiento de la propiedad agraria en la Amazonía.

Esto trae, como consecuencia que el Estado reconozca derechos de posesión a terceros sobre territorio indígena, expidiendo certificados de posesión a colonos, sin realizar un adecuado trabajo de campo, que permita establecer la existencia o no de superposición de derechos sobre las tierras sobre la cual se solicita la expedición de los certificados de posesión. Al entregar certificados de posesión a colonos sobre territorio indígena, el Estado corvella a un conflicto entre estos y los pueblos indígenas, que al no ser resueltos paralizan los procesos de titulación.

A todo lo señalado anteriormente, se suma la inexistencia de una Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, que garantice la sostenibilidad de la integración fronteriza frente al tráfico de drogas, en zonas que son utilizadas como corredores de narcotráfico. Como se señaló anteriormente, el pueblo indígena Alto Tamaya – Saweto, está ubicado entre la frontera Perú- Brasil y como otras zonas fronterizas, requieren de esfuerzos multidireccionales orientados a la formulación y construcción de una Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, el fortalecimiento de un marco institucional, con el desarrollo de una normativa específica y la formulación lineamientos concertados de política, que permitan un intervención estatal multisectorial eficaz en las zonas de frontera.

En ese sentido, la falta de una política pública en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza ha permitido el desarrollo del narcotráfico en esas zonas, perjudicando a la población indígenas, que, como el caso materia de estudio, están asentadas en territorio fronterizo. El narcotráfico, afecta el proceso de titulación, ya que

es el principal financista de los madereros ilegales, que, a través de los sistemas de corrupción en el ámbito forestal, paralizan los trámites administrativos de exclusión de concesiones forestales en territorio indígena.

De ese modo, la investigación demuestra, que las deficiencias de diseño e implementación de políticas públicas estatales multisectoriales, referidas al sector forestal, de hidrocarburos, propiedad agraria y desarrollo e integración fronteriza, generan conflictos que dificultan la implementación de la política de reconocimiento titulación de territorio de los pueblos indígenas, paralizando en muchos casos el procedimiento administrativo, por la falta de lineamientos específicos para la solución de conflictos de superposición de derechos sobre estos territorios.

A esto se suma, la deficiente gestión pública del ente rector de la implementación de la política (MINAGRI), que no ha sido capaz de realizar una coordinación política y técnica multisectorial eficaz, que le permita influenciar en otros sectores y órganos estatales a favor del cumplimiento de los objetivos de la política.

Conclusión

Esta investigación ha demostrado varios puntos importantes: (1) Los conflictos derivados de la explotación de los territorios indígenas están dificultando el avance del proceso de titulación, y esta situación se agrava por los obstáculos administrativos presentes en la aplicación de la política de reconocimiento y titulación de territorios de los pueblos indígenas. (2) Las dificultades y conflictos que surgen durante el proceso de titulación son consecuencia de una gestión pública inadecuada, tanto de la política en estudio como de otras políticas sectoriales vinculadas con esta problemática. (3) Las políticas que ha implementado el Estado peruano para asegurar la protección legal del territorio indígena y prevenir la explotación desmedida de sus recursos no han logrado los resultados esperados y carecen de indicadores precisos que permitan medir su efectividad, lo que resulta en una falta de información fiable sobre los avances alcanzados. Además, no existe una integración real entre las entidades responsables de la política y los actores involucrados, lo que ha llevado a que el territorio indígena continúe en una situación de inseguridad jurídica.

Primero, se dispone de poca bibliografía que aborde la protección legal de los territorios indígenas, sobre todo en lo relacionado con la titulación de tierras amazónicas. Aunque la cuestión indígena ha sido objeto de estudio durante años, la mayoría de las investigaciones se centran en los derechos humanos e indígenas desde una perspectiva de derecho e Interculturalidad, pero no abordan el tema desde el ámbito de las ciencias políticas y el funcionamiento interno del Estado en relación con las políticas indígenas.

En segundo lugar, la visión indígena nos ayuda a entender cómo los propios pueblos originarios conciben su territorio. Para ellos, no se trata solo de un espacio físico, sino de una extensión que refleja su identidad, cultura y espiritualidad, convirtiéndose en un símbolo de lo que significa ser indígena. Este vínculo espiritual con su territorio ancestral es vital para su existencia y su continuidad a lo largo de la historia. Por lo tanto, las políticas públicas relacionadas con la titulación para los pueblos indígenas en la Amazonía no pueden ser

manejadas desde una visión agraria campesina, que es más adecuada para los pueblos de la región andina y costera.

En tercer lugar, en el Perú la política empleada para la titulación de territorios indígena se ha diseñado bajo una lógica agraria-campesina, sin considerar la relación particular que estos pueblos mantienen con su territorio, la cual no se limita a la producción de tierras ni a la delimitación de parcelas o hectáreas. Bajo este enfoque erróneo, se clasifica el suelo y se otorgan derechos de propiedad únicamente para uso agrícola, mientras que el suelo destinado a uso forestal solo es cedido en uso. Es evidencia, un profundo desconocimiento de las necesidades de estos pueblos.

En cuarto lugar, la política pública analizada no estableció de manera correcta la identificación de la realidad problemática, asumiendo de manera errónea que los intereses sobre el territorio de los pueblos andinos y de los pueblos amazónicos eran equivalentes, creando una estructura normativa apartada de la realidad y de las necesidades específicas de los pueblos amazónicos. En consecuencia, se creó para los pueblos indígenas amazónicos un sujeto jurídico de "comunidad nativa" y a partir de esta forma jurídica, se regula los derechos de estos pueblos sobre el territorio, desde percepción agrario-campesinista, aplicada a las poblaciones rurales andino y costero, a través de los procedimientos administrativos: 1) reconocimiento legal y 2) demarcación y titulación.

En quinto lugar, el marco jurídico peruano establece una distinción entre el derecho de los pueblos indígenas sobre su territorio y el derecho de terceros a la explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo, los cuales son de propiedad del Estado. En base a esta distinción jurídica, se ha reconocido el simultáneamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre la tierra y, a la vez, los derechos de explotación asociadas a las concesiones mineras, forestales y de hidrocarburos, otorgados a terceros.

En sexto lugar, esta situación provoca la superposición de derechos sobre el territorio de los pueblos indígenas, lo que a su vez genera conflictos entre la empresa extractiva y las comunidades indígenas, paralizando el proceso de titulación territorial. A la superposición de concesiones en territorio indígena, se suma la superposición predios agrarios de colonos, a quienes la dirección regional agraria otorgó certificados de posesión dentro del territorio indígena con fines principalmente agrarios, que al no ser resueltos paralizan los procesos de titulación.

En séptimo lugar, teniendo en cuenta que las políticas públicas son procesos contenciones y frecuentemente conflictivos, es necesario establecer coordinaciones interinstitucionales efectivas, que permitan articular el trabajo en los diferentes niveles y órganos del Estado para lograr la solución del problema público. La investigación demuestra que, en la gestión del proceso de reconocimiento y titulación del territorio de los pueblos indígenas, no existe una coordinación, ni técnica, ni política adecuada. Por el contrario se evidencia una marcada desarticulación entre el MIINAGRI, los gobiernos regionales, las direcciones regionales agrarias y las DEFFS.

Por un lado, dirección regional agraria gestiona el proceso de titulación de territorios indígenas, pero, cuando esta entidad eleva a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINAGRI, el informe de clasificación de suelos (documento principal del trabajo de campo), esta entidad la mayoría de las veces observa el informe y paraliza el proceso, sin dar ningún mecanismo de solución.

Asimismo, cuando el proceso titulación, se presenta problemas por superposición de concesiones forestales, la DEFFS en la mayoría de los casos se niega a aprobar la exclusión paralizando los procesos de titulación. No existiendo una adecuada coordinación entre los gobiernos regionales y el NINAGRI, que establezcan mecanismo de actuación interinstitucionales que permitan una actuación conjunta, frente a un mismo problema.

En el caso materia de estudio, la superposición de derechos sobre territorio indígena en la Amazonía se produce principalmente por la creación de BPP, sobre áreas que forman parte de territorios ancestrales. Esta situación podría evitarse mediante una coordinación técnica y política adecuada entre las distintas instituciones involucradas: las DEFFS, responsables de la creación y concesión de los BPP; las Direcciones Agrarias, encargadas del proceso de reconocimiento y titulación de los pueblos indígenas; los gobiernos regionales, de los cuales dependen ambas entidades; y el MINAGRI, como ente rector tanto de las políticas de titulación de territorios indígenas —a través de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural— como de las políticas de aprovechamiento forestal, a cargo de SERFOR.

En octavo lugar, sobre el primer objetivo planteado, teniendo en cuenta que las políticas públicas se materializan en diversos instrumentos: leyes, directivas, planes, programas, entre otros y son ejecutados por diversos sectores del aparato estatal, mediante el cual el Estado interviene de manera directa para solucionar el problema. Se identificó, que la intervención estatal se materializa principalmente a través de la política pública de reconocimiento y titulación de los pueblos indígenas, la misma que se viene implementando a través del procedimiento administrativo, denomina: “Demarcación y Titulación de Comunidades Nativas”

Este proceso, está a cargo de las direcciones regionales sectoriales agrarias y tiene tres fases: Fase preliminar, fase campo y fase de procesamiento y tramite. En la Primera fase se debe producir la inscripción del pueblo indígena como persona jurídica, la inscripción de su representante legal y la presentación de la solicitud a la dirección agraria indicando su ubicación y posibles vecinos colindantes. La dirección agraria, conformará un equipo de trabajo multisectorial y elaborará un plan de trabajo para la titulación del territorio indígena.

Posteriormente se lleva a cabo la fase de campo, con la visita inspectiva, en la que participan, del pueblo indígena, poseionarios, y comunidades colindantes, para demarcar el territorio y levantar toda la información técnico catastral necesarios para para las siguientes fases.

En la tercera fase del proceso, toda la información recogida en el campo se organiza y toma forma, prepara un informe con lo observado, se diseña el plano catastral y se redacta la memoria descriptiva, donde se explica cómo está compuesto el territorio y qué tipos de suelos lo conforman. Con estos documentos completos, el expediente se envía a la DEFFS, que revisa si el área que la comunidad busca titular no se superpone con áreas naturales protegidas ni con zonas destinadas al manejo de recursos forestales.

En esta fase, la dirección regional emite una resolución directoral que incorpora las tierras al dominio del Estado, aprueba la delimitación del territorio indígena y ordena emitir el título de propiedad para las tierras de aptitud agrícola y ganadera. La resolución se comunica al pueblo indígena y a los ocupantes del territorio mediante avisos y notificaciones personales. Concluido ello, el expediente se remite a la DEFFS para el otorgamiento de los contratos de cesión en uso de las tierras de aptitud forestal

En noveno lugar, sobre el segundo objetivo, considerando que política de titulación de territorios indígenas, se semienta en el derecho constitución e internacional que garantiza el cumplimiento efectivo del derecho territorial de los indígenas -mediante la figura administrativa de "Demarcación y titulación de comunidades nativas-. se puede concluir que el Estado no ha logrado desarrollar una gestión pública clara y estable. No se ha definido de manera precisa quién asume la responsabilidad de política, ya sea a nivel del gobierno nacional o regional, ni como dicha entidad debe organizarse para el cumplimiento de los fines, objetivos y estrategia de la política pública. Como resultado, se ha variado periódicamente de

entidad estatal responsable de la política y modificando constantemente los procedimientos administrativos para su cumplimiento.

Estos cambios continuos, han ocasionado múltiples dificultades estos pueblos, evidenciando una deficiente rectoría institucional, así como una falta eficiencia y eficacia de las direcciones regionales agrarias en la ejecución de sus competencias. En ese sentido, esta investigación demuestra que el gobierno peruano, carece de una política pública adecuada que regule la titulación de los pueblos indígenas. Identificando en el proceso, los siguientes conflictos y dificultades que se presentan como desafíos a superar:

1.- Marco regulatorio desactualizado, desintegrado e inconsistente. - los procesos de titulación de territorio indígena, se lleva a cabo dentro de un entramado normativo complejo, desordenado y en ocasiones presenta contradicciones que hacen complicado el proceso administrativo. Las principales normas que sustentan los procedimientos administrativos de titulación han sido aprobadas durante la reforma agraria del gobierno del General Velasco Alvarado y han sido modificadas, derogadas y puestas en vigencia nuevamente, por lo que muchas de ellas se encuentran desfasadas en el tiempo.

2.- Falta de un ente rector adecuado que articule el accionar estatal. - la ejecución política pública, requiere de una eficiente gestión pública, ello permite que la burocracia estatal coadyube al cumplimiento de fines, objetivos y estrategias planteadas por la política pública. Esto implica, procesos decisionales también complejos, con actores también altamente políticos y conflictivos.

En ese sentido, la estructura organizacional que permita establecer quién y cómo se va a hacer responsable de política de reconocimiento y titulación de territorio indígena, así como el establecimiento de reglas y rutinas de operación para su

ejecución de la política, se ha construido de manera desordena, cambiando en periodos cortos de tiempo a las entidades encargada del proceso de titulación, provocando que las entidades estatales encargadas de la implementación y cumplimiento de las políticas, se encuentren débiles, desarticuladas e inestables en el tiempo.

3.- La inadecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas. - muchas de las políticas públicas, son diseñadas desde el gabinete, con información incompleta del problema y sin una adecuada participación de los actores, generando una inadecuada estructuración del problema. Respecto a lo situación expuesta, se advierte la ausencia de información completa, que le permita conocer exactamente el número de pueblos indígenas titulados y no titulados. Esta información, no está actualizada, ni centralizada en ninguna de las entidades estatales que intervienen en el proceso de titulación.

Esta situación, dificulta contar con el número oficial que permita diseñar una estrategia de intervención estatal adecuada para garantizar la protección legal de los territorios indígena, así como hacer una evaluación de los objetivos de la política que se han cumplido hasta la fecha y de los que faltan por cumplir.

4.- Escaso personal especialización y capacitado. - para una adecuada gestión pública, es necesario construir una estructura organizacional que nos permita ejecutar la política pública de manera eficiente y con eficacia. Esto implica que la administración del Estado, a través de los sistemas administrativos, que son operados por funcionarios públicos. En ese sentido, para una adecuada implementación de la política, es importante que estos funcionarios, tengan las capacidades suficientes para ejecutar los procesos que la política requiere para su implementación eficiente y eficaz.

La DRSAU no dispone de un plan de capacitaciones que permita implementar adecuadamente sus competencias de titulación de pueblos indígenas. Asimismo, no cuentan con ningún profesional especializado en la materia, producto de la transferencia del gobierno central, tal como lo establece el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2009. Asimismo, ninguno de los profesionales encargados de los procesos de titulación conoce las lenguas de los pueblos indígenas de la Región, lo cual dificulta el entendimiento entre los funcionarios y los pueblos indígenas.

5.- El deficiente financiamiento público. - todas las políticas públicas, requieren que se destinen recursos económicos adecuados para su implementación eficaz. En este caso, la titulación de territorio de los pueblos indígenas implica un costoso trabajo de campo que requiere de la contratación personal con capacidades y conocimiento necesario para realizar visitas de recojo de información, entre otras actividades. Sin embargo, los gobiernos regionales -entes encargados de la ejecución de esta política- asignan un presupuesto claramente insuficiente para la implementación eficaz de la política, a ellos se suma que el MINAGRI (ente rector) y el MEF, no incluyen al tema de regulación de pueblos indígenas amazónicos dentro del sistema de financiamiento público, que garanticen la continuidad de las acciones en el tiempo.

6.- Superposición de derechos sobre territorio indígena. - el inadecuado trabajo de campo para la creación del BPP de Ucayali en el año 2003 y la entrega de certificados de posesión a colonos, generó superposición entre, concesiones forestales, predios agrarios y territorio indígena. Estas superposiciones provocan conflictos entre los pueblos indígenas y los concesionarios maderos y los colonos, que, al no ser resueltas, provocan la paralización del proceso de titulación.

Asimismo, superposición con predios de los colonos, no solo dificulta y paraliza el proceso de titulación de pueblos indígenas, sino que facilita la tala ilegal, ya que los colonos tienen como principal actividad la tala ilegal. La superposición sobre de derechos indígenas, es la principal dificultad encontrada por esta investigación para el desarrollo con éxito del proceso de titulación.

7.- Lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorio indígena. - toda política pública requiere de entes rectores que señalen lineamientos específicos para una adecuada implementación de la política de la cual es responsable. Estos lineamientos, indican a la administración pública la forma en la que deben actuar para mejor la intervención estatal en la solución del problema público. De esta forma, es responsabilidad de MINAGRI, ente rector de esta política, coordinar con otros sectores del aparato estatal, para evitar la superposición de derechos sobre territorio indígena, así como establecer lineamientos claros, que permitan a las autoridades regionales solucionar los conflictos por superposición.

Salvo la Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI, mediante la cual específica, que los procesos de titulación de pueblos indígenas no quedan suspendidos por la superposición de áreas de BBP, emitida luego producirle el asesinato de cuatro dirigentes Ashéninkas del pueblo indígena Alto Tamaya –Saweto, el MINAGRI, no se ha emitido otras directivas al respecto, ni sobre otras superposiciones, que al igual que estas paralizan los procesos de titulación.

8.- Avance de economías ilegales: tala ilegal y narcotráfico en territorio indígena. - con el avance de las economías ilegales en la Amazonía, los pueblos indígenas luchan por sobrevivir en un contexto hostil para su territorio ancestral que están bajo la mira de estas economías. Esta lucha se empalma con la falta de aplicación de

protocolos interculturales, que derivan no solo en la pérdida de sus bosques, sino en la generación de caos y violencia dentro de su territorio.

La tala ilegal es una economía ilegal, con la que los pueblos indígenas tienen que lidiar diariamente, el impacto, social, económico, cultural y ambiental que produce el sistema de tala ilegal es realmente grave para los pueblos indígenas, cuyos miembros terminan involucrándose en el sistema de tala ilegal, debido principalmente a falta de otras actividades económicas que les permita subsistir, ya que la presencia de taladores en su territorio, ahuyenta a los animales y peces y afectando negativamente la práctica de sus actividades tradicionales de caza y pesca.

La tala ilegal, dificulta el proceso de titulación del territorio del pueblo indígena de Alto Tamaya- Saweto, en el sentido que varios de los colonos que practican esta actividad ilegal, tienen sus predios superpuestos al territorio del pueblo indígena, además que los madereros ilegales, tienen influencias como actores informales en la toma de decisiones a nivel del aparato estatal del Gobierno Regional de Ucayali, influenciando para que la burocracia de esta entidad tome decisiones que perjudican el avance favorable de la titulación del territorio del pueblo indígena.

Por su parte, el narcotráfico en Saweto, financia a los madereros ilegales creando un vínculo de cooperación en contra del pueblo indígena, que se opone a que usen su territorio como corredor para el transporte de droga. La ubicación fronteriza de Saweto, la hace vulnerable al narcotráfico, cuyo interés sobre el territorio indígena, es utilizarla como corredor para trasladar droga desde el Perú hasta Brasil. Asimismo, tiene una estrecha relación con la tala ilegal en la zona, pues esta actividad es financiada en gran parte por dinero del narcotráfico. Los madereros ilegales y narcotraficantes tienen una intrincada relación, convirtiéndose en “narco- madereros”

que ponen en riesgo la vida de los pobladores indígenas y la existencia del propio pueblo.

Por último, en relación con el tercer objetivo de la investigación, se ha constatado que las dificultades encontradas en el proceso de titulación de indígena son producidas principalmente por dos razones. La primera tiene que ver una inadecuada operacionalización de la política pública de reconocimiento y titulación del territorio de los pueblos indígenas y la segunda son generadas por una inadecuada política multisectorial, que permita a los organismos del Estado, una coordinación técnica y política, sobre temas transversales.

Dado que la gestión pública se ocupa de garantizar que la maquinaria administrativa del estado funcione de manera efectiva, para que las metas y objetivos planteados por la política pública, pueda cumplirse. Esto implica establecer una estructura organizacional que nos permita establecer que, quién y cómo se va a hacer responsable de la política, para luego establecer las reglas y rutinas de operación. Al no contar con una estructura organizacional y reglas de operación claras, ordenadas y actualizadas, la política pública en estudio presenta problemas de implementación, que dificultan su cumplimiento eficaz.

Estas deficiencias en la aplicación de la política pública de reconocimiento y titulación de los territorios indígenas hacen que, en la práctica, el proceso se enfrente a una serie de dificultades, entre ellas las siguientes: (1) marco regulatorio desactualizado, desintegrado e inconsistente, (2) la ausencia de un ente rector adecuado que articule el accionar estatal, (3) la falta de una adecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas. (4) escaso personal especializado y capacitado, (5) el deficiente financiamiento público y (6) lineamientos poco claros para la solución de los conflictos por superposición de derechos sobre territorio indígena.

En ese mismo sentido, las deficiencias en la ejecución de políticas multisectorial, que permitan a los organismos del Estado, una coordinación técnica y política, sobre temas transversales, como las políticas referidas al sector forestal, de hidrocarburos, propiedad agraria y desarrollo e integración fronteriza, generan conflictos que dificultan la aplicación de la política de reconocimiento y titulación del territorio de los pueblos indígenas, paralizando en muchos casos el procedimiento administrativo, por la falta de criterios definidos que permitan atender adecuadamente los conflictos de superposición de derechos en estas áreas.

La inadecuada implementación de políticas forestales, de saneamiento legal de la propiedad agraria en la Amazonía, de lucha contra el narcotráfico y de integración fronteriza, generan por un lado conflictos de (1) superposición de derechos sobre territorio indígena, con concesiones forestales y colonos dedicados a la actividad agraria, y, por otro lado, generan (2) el avance de economías ilegales, como tala ilegal y el narcotráfico, los mismo que paralizan los procesos de titulación.

Finalmente, tal como lo indicamos en el exordio de la presenta investigación, los problemas y conclusiones desarrolladas en el presente estudio, corresponden a una experiencia específica: el proceso de reconocimiento y titulación del Pueblo Indígena Alto TamayaSaweto, durante los años 2012 y 2014. Por lo cual, las conclusiones obedecen a los objetivos planteados para la investigación en dicho periodo de tiempo. Sin embargo, consideramos que la mayoría de estas no han variado significativamente, manteniendo su vigencia a pesar de algunos avances para ordenar y estandarizar estos procesos.

Si bien es cierto, no es objetivo de esta investigación determinar la vigencia de sus conclusiones en el tiempo, creemos que es necesario comentar brevemente la situación actual, que puede ser profundizada por estudios posteriores.

Comencemos por el **marco regulatorio** de los procesos de formalización del territorio indígena, aquí podemos indicar, que después de la promulgación de la Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI, que establece que la existencia de áreas de BPP no constituye motivo para paralizar los procesos de titulación de comunidades nativa. Esto permitió titular el territorio del Pueblo Indígena Alto Tamaya – Saweto.

Se creó la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR, denominada durante el periodo de estudio como Dirección de Propiedad Agraria- DISPAC. Esa dirección pudo avanzar significativamente en la adecuación y actualización del marco legal relacionado con la formalización de los territorios indígenas de la Amazonia. Además, elaboró los lineamientos para la ejecución del procedimiento administrativo de reconocimiento e inscripción de los pueblos indígenas, como personas jurídicas, los cuales fueron aprobadas mediante Resolución Ministerial 0435-2016-MINAGRI y posteriormente actualizados través de la Resolución Ministerial 0589-2016-MINAGRI.

Se aprobó la Resolución Ministerial 194-2017-MINAGRI, que establece de manera más clara cómo debe realizarse la evaluación agrológica y la clasificación de las tierras de las comunidades nativas según su capacidad de uso, un paso clave para avanzar en su titulación. Con esta nueva norma se dejó sin efecto la Resolución Ministerial 0355-2015-MINAGRI y, además, se aclaró que el procedimiento ya no exige realizar análisis químicos de laboratorio, lo que facilita y agiliza el proceso para las comunidades.

De igual manera se aprobó, la Resolución Ministerial 0370-2017-MINAGRI, que fija los criterios técnicos para realizar la georreferenciación de los planos de demarcación de Comunidades Nativas previamente tituladas, permitiendo establecer directrices adecuadas para realización de la labor técnica facilitar la actualización y ordenamiento físico-legal de aquellos pueblos indígenas que mantienen títulos antiguos georreferenciación obsoleta.

Asimismo, se aprobó la Resolución Ministerial 0368-2018-MINAGRI, que fija las directrices técnicas para implementar el proceso de redefinición de los BPP, modificada por la Resolución Ministerial 0442-2019-MINAGRI, con la que SERFOR definió los criterios de bajo los cuales proceden el redimensionamiento de los BPP, generando predictibilidad a las autoridades regionales para la aceleración del proceso.

Así también se aprobó la Resolución Ministerial 0443-2019-MINAGRI, que establece criterios para la delimitación del territorio de las comunidades nativas, con el fin de asegurar que el procedimiento de demarcación del territorio de los pueblos indígenas amazónicos se realice de manera clara, coherente y accesible, aplicando criterios técnicos y legales de forma uniforme y efectiva.

Si bien es cierto, estos avances normativos son importantes, aún es insuficiente para cerrar las brechas en la protección de la territorialidad indígena.

Respecto a la **falta de un ente rector adecuado que articule el accionar estatal**, esta responsabilidad recae en la DIGESPACR. Su desafío principal es trabajar de manera transversal con todos los sectores involucrados en el proceso. Hasta ahora, ha venido coordinando con entidades como el ANA, SERFOR, SERNANP y MINAM para aplicar los lineamientos aprobados, descritos en el punto anterior, con el fin de unificar y estandarizar los procesos. Más allá de la actualización de normas, la DIGESPACR tiene la tarea de liderar la creación de un registro unificado sobre el saneamiento de los pueblos indígenas en todo el país y elaborar un mapa único que reúna los diversos registros de derechos existentes sobre la Amazonía, asegurando así una gestión más ordenada y transparente.

Respecto a la **inadecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas**. En este punto ha habido también algunos avances, ya que el año 2018, mediante la Resolución Ministerial 362-2018-MINAGRI, se oficializa el funcionamiento del

Sistema Catastral de Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades) creada por el MINAGRI, con el objetivo de tener la información ordenada y sistematizada y a disposición de todos los actores estatales involucrados en el proceso de titulación del territorio indígena. El SIC Comunidades, pese a que se encuentra todavía en desarrollo, es el primer catastro de Pueblos Indígenas en el Perú, que permite a DIGESPACR y DRSA sistematizar y registrar la titulación de los pueblos indígenas. Sin embargo, siendo que aún está en desarrollo, este no ha resuelto el problema de una inadecuada centralización de la información sobre titulación de pueblos indígenas.

De la revisión de algunos estudios recientes, se evidencia que **el deficiente financiamiento público**, sigue siendo un problema pendiente. Por ello, es fundamental contar con mecanismos de financiamiento que permitan a los funcionarios, tanto a nivel nacional como regional, disponer de los recursos necesarios para asegurar la continuidad y sostenibilidad del proceso a largo plazo. De esta manera, se podrá contar con personal especializado y capacitado, así como con una estructura organizativa sólida, que permita implementar los procesos de manera eficiente, eficaz y con un verdadero compromiso con la protección de la territorialidad indígena.

Por otro lado, pese a los recientes esfuerzos de la DIGESPACR para establecer lineamientos que solucionen los conflictos en los territorios amazónicos, basta revisar algunos estudios recientes sobre titulación de pueblos indígenas, para evidenciar que los conflictos por Superposición de derechos sobre territorios indígenas aún se mantienen. Asimismo, el tráfico de tierras y el avance de economías ilegales, con la tala ilegal y el narcotráfico, siguen impactando negativamente en los pueblos indígenas y en la formalización de sus derechos territoriales. Estas actividades ilegales no solo continúan dificultando los procesos de titulación, sino que también siguen cobrando vidas de dirigentes indígenas de manera prácticamente impune, como la del líder cacataibo Arbildo Melendez y su hermana Sarita

Meléndez, el 12 de abril de 2020 y el asesinato de líder indígena Ashaninka Santiago Contoricó, en abril de 2023.



Recomendaciones

Antes de concluir, consideramos adecuado proponer algunas recomendaciones derivadas de los resultados y las conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación:

En primer lugar, a los estudiantes y docentes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se le recomienda seguir profundizando en estudios sobre los problemas de formalización de los derechos indígenas sobre sus territorios, con enfoque de la ciencia política y el funcionamiento interno del Estado.

En segundo lugar, al MINCUL y al MINAGRI, se le recomienda diseñar y aprobar formalmente la política pública que defina la estrategia estatal para garantizar la efectiva protección y titulación de los territorios indígenas en la Amazonía, tomando en cuenta la cosmovisión indígena sobre su territorio y no una concepción agraria - campesina, que corresponde a los pueblos de la región andina: esto es fundamental, considerando que los intereses sobre el territorio difieren entre los pueblos indígenas andinos y amazónicos.

En tercer lugar, al MINAGRI a SERFOR, se les recomienda, establecer coordinaciones interinstitucionales para elaboración de lineamientos, que permitan disminuir y solucionar los conflictos por superposición en la Amazonia.

En cuarto lugar, a la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del MINAGRI y los Gobiernos Regionales, en coordinación con SERFOR, SERNAP, MINEN y MINAN, se les recomienda, que inicien acciones para elaborar un mapa unificado, que pueda crear un registro unificado a nivel nacional que reúna todos los derechos sobre la Amazonía —minerales, hidrocarburos, forestales y de las comunidades nativas— para garantizar una gestión ordenada y evitar que en el futuro surjan conflictos por superposición de derechos, protegiendo así la territorialidad.

En quinto lugar, al SERFOR se le recomienda redimensionar los Bosques de Producción Permanente, con estudios satelitales modernos y estudios de campo, que permitan solucionar superposiciones entre territorio indígena y BBP.

En sexto lugar, al MINCUL, responsable de las políticas de los pueblos indígenas, se le recomienda cumplir con una rectoría adecuada, técnica y política, de manera transversal, que le permita realizar una gestión pública capaz de diseñar una estructura organizacional que permita establecer de manera clara y duradera, quién y cómo se va a hacer responsable de la política, a nivel del gobierno nacional o regional, y como este ente responsable va a estructurar este gran aparato estatal para el cumplimiento de los fines, objetivos y estrategia de la política pública.

En séptimo lugar, al Ministerio de Cultura y MINAGRI, se les recomienda, establecer una estructura organizacional y reglas de operación claras, ordenadas y actualizadas, de la política pública de reconocimiento y titulación de los territorios de los pueblos indígenas,

En octavo lugar, a las direcciones regionales agrarias, se le recomienda, diseñar una estructura organizacional que permita establecer de manera clara el proceso administrado de demarcación y titulación de comunidades nativas, así como contar con personal suficiente y capacitado.

En noveno lugar, al MINAGRI se le recomienda coordinar con el MEF, para la inclusión de la formalización de propiedad indígenas amazónica, en el sistema de financiamiento estatal, para asegurar que las acciones de titulación de tierras puedan continuar de manera sostenida, proporcionando los recursos necesarios para dotar de personal capacitado y con la experiencia adecuada, tanto a nivel nacional como regional, que pueda acompañar y apoyar a las comunidades en este proceso.; asimismo, para financiar el trabajo de campo.

Bibliografía

- Aleaxandre Surralles y Pedro García Hierro. (2004). *Tierra adentro, territorio indígena y percepción del entorno*. Lima: Aleaxandre Surralles y Pedro García Hierro.
- Alza Barco, C. (2011). *Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas*.
- Alza Barco, C. (19 de Junio de 2013). *PUCP - ¿Qué son las políticas públicas y cuál es su relación con la gestión pública?* Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=BHBM8d80UGU>
- Alzate Sáez de Heredia, R. (1998). *Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica*. Bilbao, España: Universidad del País Vasco.
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. (s.f.). *Nuestros Territorios*. Obtenido de AIDSESEP: <http://www.aidesep.org.pe/index.php?id=6>
- Austin, A. L. (1995). *Anales de la Antropología*. Mexico: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.
- Barié, C. G. (2000). *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: Un Panorama*. México, D.F., México: Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista de México.
- Bonte, P., Izard, M., Abélès, M., Descola, P., Digard, J.-P., Duby, C., . . . Lenclud, G. (1996). *Diccionario de Etnología y Antropología*. (M. Llinares García, Trad.) Madrid: Ediciones Akal.
- Campanera Reig, M. (2012). ¿Campesina o Nativa? Derecho, política e identidad en los procesos de titulación de comunidades en la Amazonía Peruana. *QuAderns-e*, XVII(1), 10-24.
- Chirif, A., & García Hierro, P. (2007). *Marcando Territorio "Proceso y limitaciones de la titulación de territorios indígenas"*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA. Obtenido de

https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/MARCANDO_TERRITORIO%20Progresos%20y%20limitaciones%20de%20la%20titulacion%20de%20territorios%20indigenas%20en%20la%20Amazonia.pdf

Chuecas Cabrera, A. (2010). *El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú*. Recuperado el 22 de Julio de 2025, de Portal Institucional e Información sobre la Actividad Parlamentaria y Legislativa del Estado Peruano: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/\\$FILE/Derecho_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_comunidades.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/$FILE/Derecho_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_comunidades.pdf)

Clifford, G. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Comisión de Economía y finanzas del Congreso de la República. (2015). *Informe N° 004-2015-UIF-SBS, Acciones, resultados y proyecciones de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú*. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú). San Isidro: Congreso de la República. Obtenido de https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informes-Gestion-UIF/Informe-UIF-Semestre-2015-2.pdf

Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas. (2010). *Informe políticas públicas para los pueblos indígenas u originarios*. Lima: Congreso de la República. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/94651EDC39799D6A0525772F005E946E/\\$FILE/INF-CMEERSOOI-250510.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/94651EDC39799D6A0525772F005E946E/$FILE/INF-CMEERSOOI-250510.pdf)

Congreso Constituyente Democrático. (17 de Setiembre de 2018). Artículo 2. En *Constitución Política del Perú de 1993*. Obtenido de Plataforma del Estado Peruano: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

Congreso de la República Peruana. (31 de Diciembre de 1909). *Ley 1220 Legislación sobre terrenos de montaña*. Obtenido de Archivo Digital de la Legislación del Perú: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/01220.pdf>

Consejo de Ministros. (1978). Artículo 8°. En *Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva* (págs. 2-3). Lima. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0D41EC1170BDE30A052578F70059D913/\\$FILE/\(1\)leydecomunidadesnativasley22175.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0D41EC1170BDE30A052578F70059D913/$FILE/(1)leydecomunidadesnativasley22175.pdf)

Consejo Regional de Ucayali. (06 de Enero de 2013). *Aprueban modificación del Cuadro para Asignación de Personal y del Cuadro Nominal de Personal de la Dirección Regional Sectorial de Agricultura - Ucayali - ORDENANZA - N° 015-2012-GRU/CR - GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI*. Obtenido de Diario Oficial El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/884909-1>

Coser, L. (1961). *Las Funciones del Conflicto Social*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Crimson AI. (2025). *Enago*. Obtenido de Trinkia: AI Writing and Grammar Checker Tool [Corrector gramatical y asistente de redacción]: <https://www.trinka.ai/>

Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agarraría. (2013). *Estudio*. Ucayali: Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali.

Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos . (diciembre de 2024). <https://www.gob.pe/ceplan>. Obtenido de file:///C:/Users/rcartagena/Downloads/ceplan-riesgos-y-oportunidades-globales-y-nacionales-para-el-peru-2025-2035.pdf

Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos. (diciembre de 2024). <https://www.gob.pe/ceplan>. Obtenido de file:///C:/Users/rcartagena/Downloads/ceplan-riesgos-y-oportunidades-globales-y-nacionales-para-el-peru-2025-2035.pdf

Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali. (08 de Mayo de 2013). *Informe N° 023-2013-P-DRASAU-DSFLPA-CCNN*. Gobernador Regional de Ucayali, Ucayali.

Dirección Regional Sectorial Agricultura de Ucayali. (22 de Junio de 2012). *Informe N° 0027-2012-DRU-P-DRASAU-DSFLPA-PFRC*. Gobierno Regional Ucayali.

Fabian, R. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa, capítulo I*. Chile.

Ferrater Mora, J. (1965). *Diccionario de la Filosofía* (Quinta ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana. Obtenido de <https://profesorvargasguillen.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/10/jose-ferrater-mora-diccionario-de-filosofia-tomo-i.pdf>

Frohock, F. (1979). *Public policy: Scope and logic*. Prentice-Hall.

Fuertes-Planas Aleix, C. (2008). *El Conflicto Social*.

Gamboa Balbín, A. M. (20 de Noviembre de 2014). *Las demandas indígenas en el conflicto socioambiental hidrocarburífero entre el pueblo indígena amazónico quechua del Pastaza y la empresa Pluspetrol norte entre los años 2012 y 2013*. (Pontificia Universidad Católica Del Perú, Ed.) Obtenido de Repositorio institucional PUCP: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5649>

García Hierro, P. (30 de Diciembre de 2001). Territorios Indígenas: Tocando a las Puertas del Derecho. *Revista de Indias*, LXI(223), 619. doi:<https://doi.org/10.3989/revindias.2001.i223.575>

Geertz, C. (2003). *La Interpretación de las Culturas*. Barcelona, España: Gedisa. Obtenido de https://monoskop.org/images/c/c3/Geertz_Clifford_La_interpretacion_de_las_culturas.pdf

Gobierno de Perú, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga. (2015). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Lima: UNDOC.

Gobierno Regional de Ucayali. (3 de Marzo de 2012). *Aprueban Estructura Orgánica y funciones contenidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali. - ORDENANZA - N° 028-2010-GRU/CR - GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI*. Obtenido de Diario Oficial El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/758536-1>

Gobierno Regional de Ucayali. (18 de Marzo de 2014). *Resolución Gerencial Regional N° 006-2014- GRU-P-GGR-GRDE*. Ucayali: Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

Gobierno Regional de Ucayali. (29 de Mayo de 2013). *Resolución Directoral Regional Sectorial 252-2013-GRU-P-DRSAU*. Ucayali: Gobierno Regional de Ucayali.

Gómez, J. (Agosto de 2010). *Gómez - El ciclo de las políticas públicas*. Recuperado el 2025, de Studocu: <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-de-cuyo/politica-y-legislacion-educativa/el-ciclo-de-las-politicas-publicas-gomez/97587776>

Gray, A. (2003). *Indigenous Rights and Development: Self-Determination in an Amazonian Community*. Cambridge University Press.

Huamani Mujica, S. (02 de Agosto de 2017). *La influencia de las redes transnacionales de sociedad civil en la implementación de la política de formalización de territorios indígenas en la Amazonía peruana. El caso de la cooperación noruega*. (Pontificia Universidad Católica Del Perú, Ed.) Obtenido de Repositorio institucional PUCP: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9147>

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores. *Ciencia política*, 12. Obtenido de https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_77FE82F7AE1A.P001/REF

- Krotz, E. (2008). La fundamentación de la idea de los derechos humanos en contextos multiculturales. *Alteridades*, 18(35), 22. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74711467002>
- López Austin, A. (1995). *Anales de la Antropología* (Vol. 32). (I. d. Antropológicas, Ed.) México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://www.revistas.unam.mx/index.php/antropologia/article/view/338/320>
- Ludescher, M. (1999). Estado e indígenas en el Perú – Un análisis del marco legal y su aplicación. *Law & Anthropology*, 10, 122-264.
- Martínez Cobo, J. R. (1987). *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima, Perú: Fundación Konrad Adenauer : Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina. Obtenido de https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_11358_4.pdf/b9e6062-d5dc-cbc1-e393-b403acabaffc?version=1.0&t=1539671556075
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/443541/download>
- Peréz Villacorta, R. (16 de Noviembre de 2014). *Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011*. (Pontificia Universidad Católica Del Perú, Ed.) Obtenido de Repositorio institucional PUCP: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5633>

Plant, R., & Hvalkof, S. (2002). *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.: Departamento de Desarrollo Sostenible.

Platero Huanca, M. M. (02 de Diciembre de 2020). *Gestión regional del conflicto socioambiental con la empresa Southern en Tacna. Periodo 2007 - 2018*. (Pontificia Universidad Católica Del Perú, Ed.) Obtenido de Repositorio institucional PUCP: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/17625>

Presidencia de la República. (24 de Junio de 1974). *Decreto Ley 20653 - Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva*. Obtenido de Food and Agriculture Organization of the United Nations: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per124296.pdf>

Presidencia de la República. (10 de Mayo de 1978). *Decreto Ley 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva*. Obtenido de Poder Judicial - PJ - Plataforma del Estado Peruano: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fbb50c804c7e5783adf4efe93f7fa794/Decreto+Ley+22175+Ley+de+Comunidades+Nativas+y+desarrollo+agrario+de+las+regiones+de+la+Selva+y+Ceja+de+Selva.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fbb50c804c7e5783adf4efe93f7fa794>

Presidencia de la República. (11 de Mayo de 2011). *Decreto Supremo 001-2011-MC*. Obtenido de Plataforma del Estado Peruano: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/211291/520.pdf?v=1594503976>

Presidencial de la República. (23 de Julio de 2009). *Decreto Supremo 047-2009-PCM*. Obtenido de Portal Institucional e Información sobre la Actividad Parlamentaria y Legislativa del Estado Peruano: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3AC87220669E458205257DF7007735BD/\\$FILE/DS_047_2009.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3AC87220669E458205257DF7007735BD/$FILE/DS_047_2009.pdf)

Pretell García, P. G. (27 de Octubre de 2016). *El acceso al agua y los derechos fundamentales de los pueblos amazónicos de Loreto. Tesis de maestría en Derecho Constitucional.* (Pontificia Universidad Católica del Perú, Ed.) Obtenido de Repositorio institucional PUCP: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/7374>

Real Academia de la Lengua Española. (2001). Definición de 'indígena'. En *Diccionario de la Lengua Española* (Vigésima Segunda ed.). Madrid, España: Espasa Libros.

Rodolfo, S. (1988). *Derecho Indígena y derechos humanos en America Latina.* Mexico: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México.

Rodolfo, S. (1988). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina.* Mexico: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México.

Rodríguez Manzanares, E., & Gutiérrez Lina, D. (Diciembre de 2010). Políticas Públicas vs Pobreza. (Universidad Autónoma del Estado de México, Ed.) *Espacios Públicos*, XIII(29), 16, 17. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67616330002>

Salmón, E. (2011). Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú. En V. H. Cárdenas, A. Fernando, A. Jouannet, G. Padilla, L. Maldonado, V. H. Jijón, . . . E. Salmón, & B. Cajías de la Vega (Ed.), *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina* (págs. 279 - 305). La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer. Obtenido de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/partndigena.pdf>

Santos Guerrero, F. (2007). Prólogo. En A. Chirif, & P. García Hierro, *Marcando Territorio "Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía"* (págs. 12-18). Copenhague, Dinamarca: IWGIA. Obtenido de https://d.documentop.com/marcando-territorio-iwgia_5a4f101b1723ddc229b83954.html

- Soberón, R. (2006). *El narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado*. Lima.
- Soria, C. (2012). Los pueblos indígenas amazónicos peruanos: en busca del desarrollo sostenido. *Coloquio Internacional de Derecho Ambiental*. Universidad de Guadalajara.
- Stavenhagen, R. (2002). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. Chiapas: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993>
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Surrallés, A. (2009). Entre Derecho y Realidad: Antropología y Territorios Indígenas Amazónicos en un Futuro Próximo. *Bulletin de l'Institut Français D'études Andines*, XXXVIII(1), 29-45. doi:<https://doi.org/10.4000/bifea.2789>
- Toledo Llancaqueo, V. (2005). *Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?* Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Obtenido de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026125626/5Toledo.pdf>
- Uvalle Berrones, R. (1996). La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41(166), 48-70. Obtenido de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/55370>
- Van Dam, C. (2011). Territorios indígenas y REDD en América Latina ¿Oportunidad o amenaza? En E. Petkova, A. Larson, & P. Pacheco, *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina* (págs. 254-269). Bogor,

Indonesia: Center for International Forestry Research. Obtenido de https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf

Vilar, P. (1999). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico* (Sexta ed.). Barcelona, España: Crítica.

