



# SEGURIDAD TERRITORIAL Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN EL PERÚ

## Salvaguardando los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el Perú

### Resumen Ejecutivo

En los últimos años el Perú viene atravesando un grave problema de concentración de tierras que pone en riesgo la seguridad de los pueblos indígenas. Todo esto por políticas públicas que promueven la concentración comercial de la tierra para grandes proyectos ligados a la industria extractiva y la agroexportación. El Estado ha promovido normas para que los grupos económicos inviertan en minería, hidrocarburos o en la agricultura de gran escala, perjudicándose en el camino a las condiciones de vida y la seguridad territorial de los pueblos indígenas, quienes han negociado en inferioridad de condiciones con mineras, sin contar con información técnica ni jurídica.

Como consecuencia de esto se viene alentando la lotización de territorios, sin considerar el derecho a la consulta y la afectación de las poblaciones indígenas. A nivel de la sociedad civil y de las organizaciones indígenas se han realizado esfuerzos para la elaboración de los informes alternativos para la Organización Internacional del Trabajo, dando cuenta las violaciones sobre los territorios.

Paz y Esperanza ha realizado la investigación sobre el acaparamiento de tierras en el Perú que muestra la problemática que afecta principalmente a las comunidades nativas y campesinas.

## Problemática del acaparamiento de tierras

El acaparamiento de tierras y la concentración en manos de grandes empresas está avanzando de manera muy rápida (ver gráfico).

Eso trae varias consecuencias, entre ellas a) daños en el ecosistema y en la salud de la población, b) reducción de seguridad alimentaria en el país, c) pérdida de control de los territorios de los PP II, y d) conflictos sociales:

### a) Daños en el ecosistema y en la salud de la población

La presión sobre la tierra para actividades de minería, hidrocarburos o agrocombustibles, genera no pocas veces pasivos ambientales como la sufrida por la población Achuar durante más de tres décadas por la Occidental Petroleum, que afecta la salud de la población y genera graves daños a los ecosistemas, tan igual como podrían ocasionar los monocultivos con la siembra de grandes extensiones de piñón blanco o caña de azúcar en territorios amazónicos y que serían destinados para los biocombustibles. Un uso insostenible de la tierra incide directamente en el cambio climático (deforestaciones para biocombustibles, pérdida de recursos hídricos), que provoque menos producción de alimentos y genere un estrés hídrico.

### b) Reducción de seguridad alimentaria en el país

La concentración de tierras para la agroexportación, obvia los aportes de la pequeña agricultura, en tal sentido diversos especialistas sostienen que casi a un siglo de investigación, se muestran evidencias de que los agricultores de pequeña escala por lo general usan la tierra, la mano de obra, y el capital más eficientemente que los agricultores a gran escala.<sup>1</sup>

Un problema asociado a este tipo de concentraciones es que la agroexportación al estar orientada hacia el exterior deja un vacío respecto a las demandas de alimentos en el país, medibles en el mayor número de alimentos importados del 91 al 2008, pasando



de 510 millones de dólares a 2429 millones en ese período.

### c) Pérdida de control de los territorios de los PPII

Para los pueblos indígenas la concentración de tierras implica una pérdida progresiva de control sobre sus territorios, muchos procesos que son llamados "diálogo" de por medio entre las mineras y las comunidades; sin embargo son caracterizados por ser inequitativos, con pobre o nula información normativa y técnica de los dirigentes para negociar y con un Estado que asume un rol ausente al no proporcionar información sobre el valor de la tierra, ni establecer reglas de juego equitativas para las negociaciones.

La concentración comercial de las tierras incide negativamente en los derechos de los pueblos indígenas: se contaminan sus territorios, pierden progresivamente capacidades de tenencia de la tierra, se afecta sus modos de vida, porque sus culturas giran alrededor del derecho a la tierra. Sin embargo los impactos afectan a la población en su conjunto.

Un problema estrechamente ligado a la concentración de tierras es la falta de información oficial que diga la cantidad real de tierras concesionadas ya que las estadísticas oficiales son muy escasas. Además, se ofrece información poco

<sup>1</sup> FAO, 2012, Isabel Remy y Carlos de los Ríos

detallada sobre los procesos de concesión, así por ejemplo, encontramos que en las páginas oficiales se mencionan los procesos de subastas de tierras y otorgamiento de concesiones forestales y mineras pero en muchos de estos casos no se mencionan la superficie en hectáreas que corresponde a cada concesión.

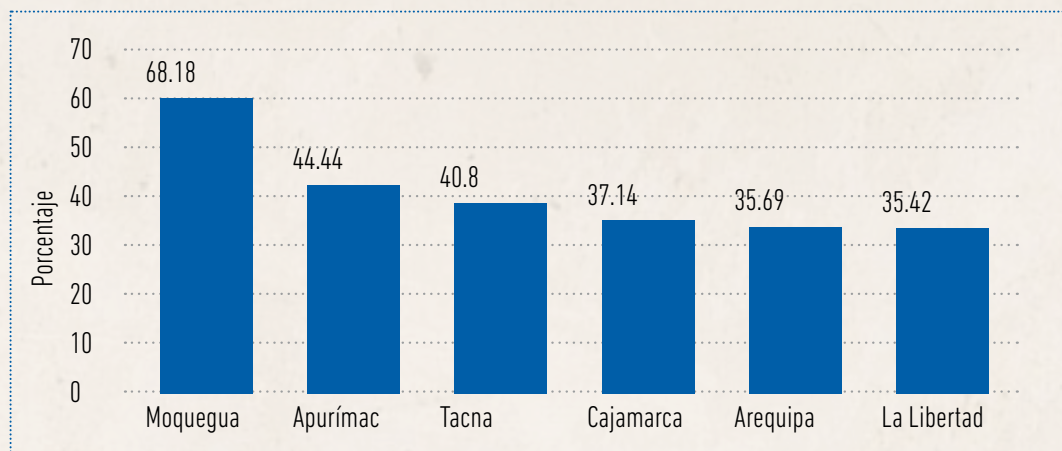
### d) Conflictos sociales

A finales de año 2012 se reportaron en nuestro país doscientos treinta conflictos sociales, entre 168 activos y 62 latentes. Siendo las regiones de Áncash (32), Puno (20) y Apurímac (19) las que concentran la mayor cantidad de conflictos; mientras que los conflictos socioambientales ocupan el 65,2% (150 casos) del total registrado en noviembre.<sup>2</sup> Como consecuencia de ello los medios de comunicación reportan lamentables pérdidas de vidas humanas, nativos o policías.

Los argumentos que defienden una u otra posición son también similares en cada conflicto, por un lado un sector de la clase política que arenga la importancia de un Estado de derecho que debe honrar sus compromisos de estabilidad jurídica y política para con los inversionistas, en perspectiva de generar un crecimiento económico que se traduciría en mayores oportunidades laborales; por otro lado las dirigencias campesinas o nativas que demandan la protección de sus derechos, la no contaminación de sus recursos hídricos o de los suelos y la aplicación de normas nacionales e internacionales como el derecho a la consulta que les asiste cuando toda medida legislativa o administrativa que sea susceptible de afectarles, deba ser consultada.

El grafico muestra los departamentos con altos porcentajes de territorios concesionados para actividades mineras:

Concentración comercial de las tierras



Fuente: MEM. Elaboración: Paz y Esperanza

Mecanismo de Transferencia	Área Total	Número de Transacciones	Área Promedio
Adjudicación Gobiernos Regionales	24.349	7	3.478
Irrigaciones	45.280	22	2.058
Mercado	46.459	7	6.637
Empresas Azucareras	77.497	9	8.611
<b>Total</b>	<b>193.585</b>	<b>45</b>	<b>4.302</b>

Respecto a la concentración para fines comerciales, entre el 2004 y el 2010 se han registrado 45 transacciones comerciales de más de 500 ha que han transferido más de 193 mil ha entre un total de 28 grupos económicos o de empresas, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Fuente FAO. Dinámicas del mercado de tierras en América Latina y El Caribe 2012

2 Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos 2012

## Que entendemos por seguridad territorial

Las organizaciones indígenas representativas consideran que el principal eje de la agenda indígena es la defensa de los territorios indígenas y recursos naturales. Se trata de un eje fundamental en la medida que su protección posibilita el cumplimiento de otros derechos y las acciones en otros ejes importantes como son la soberanía alimentaria (con el territorio fuera de amenaza la soberanía alimentaria sería una realidad palpable), el derecho a la consulta, la institucionalidad indígena y la criminalización de la protesta indígena. Debe buscarse el respeto de los territorios indígenas, en el marco de un ordenamiento territorial.

La protección de los territorios es fundamental para la existencia de los pueblos indígenas, porque desde sus cosmovisiones hay una relación de interdependencia que genera vida.

*“El indígena existe por su territorio, el día que tú le quitas el territorio tu les estas entregándole o estas destinándole a un suicidio muy grande donde se va acabar como cultura cómo pueblo, ¿porque?, porque el indígena va a ser extranjero en su propio territorio siendo indígena ellos dueños de sus propios territorios ellos van a ser mendigos dentro de su territorio”<sup>3</sup>.*

### Claves fundamentales para la seguridad territorial de los pueblos indígenas:

#### a) Titulación

Un primer elemento de la seguridad territorial es la titulación. Para lo cual se requiere decisión política para promover saneamientos físicos legales de las comunidades campesinas y nativas, esto implica desarrollo de capacidades en los funcionarios encargados de los procesos de titulación, simplificación de los engorrosos trámites de titulación, valoración y comprensión del significado de los territorios para los pueblos indígenas. De esta forma se legitima un proceso de titulación, que empataría positivamente con políticas de

inclusión social, reconocida como importante en la gobernabilidad democrática del país, por todos los actores políticos.

#### b) democracia inclusiva

Un segundo elemento de la seguridad jurídica es la dimensión política que va de la mano con un Estado que honrando los compromisos internacionales opere procesos de consulta previa libre e informada de todas aquellas medidas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas. Implica contar con un Estado que sancione los daños o pasivos ambientales, que empodere a las dirigencias indígenas y ponga reglas de juego claras que deben cumplir las empresas en los procesos de negociación proveyendo información técnica y legal a los indígenas.

#### c) Interculturalidad

Un tercer elemento de la seguridad territorial es el cultural, es el modelo de sociedad que no discrimine sino que respete los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas indígenas, que escuchen sus voces sobre el tipo de desarrollo que proponen, que reconozca la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados.

## Políticas públicas actuales y consecuencias de su implementación

Desde los 90 en el Perú se han aprobado normas que liberalizan el tratamiento de la propiedad de la tierra,<sup>4</sup> dejando de esta manera la posibilidad para que las tierras comunales sean vendidas, cedidas o donadas. En el caso de la costa se ha modificado los estatutos de las comunidades con la finalidad que puedan vender sus tierras, además la ley 26505, que contiene los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de

<sup>3</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=1F3RUDgTC7A>

<sup>4</sup> El Art. 10 de 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 modifica estatutos de las comunidades, en el caso de la costa a menos del 50% de comuneros asistentes y en las de sierra y selva a 2/3.



las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, así como regulada por la autoridad minera tienden a una suerte de concentración comercial de tierras, afectándose principalmente a las comunidades nativas y campesinas.

Las políticas de promoción de la inversión en hidrocarburos ha significado el crecimiento del número de contratos desde el 2002 en más del 50%, con 61 lotes en fase de exploración que ocupan más de 33 millones de ha, que se superponen con territorios indígenas amazónicos y con áreas naturales protegidas, como el lote 117 con la zona reservada Güepi o el lote 57 que se superpone a territorios en las reservas del pueblo Kakinte y de los Machiguengas.

## Oportunidades para la protección de los derechos indígenas

Actualmente contamos con dos normas muy importantes para proteger los derechos indígenas.

### Ley de Consulta

La ley de consulta aprobada por unanimidad por el Congreso de la República en setiembre del 2011 consagra el respeto a los derechos de los pueblos indígenas estipulado en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, instituyendo el diálogo como mecanismo para alcanzar acuerdos.

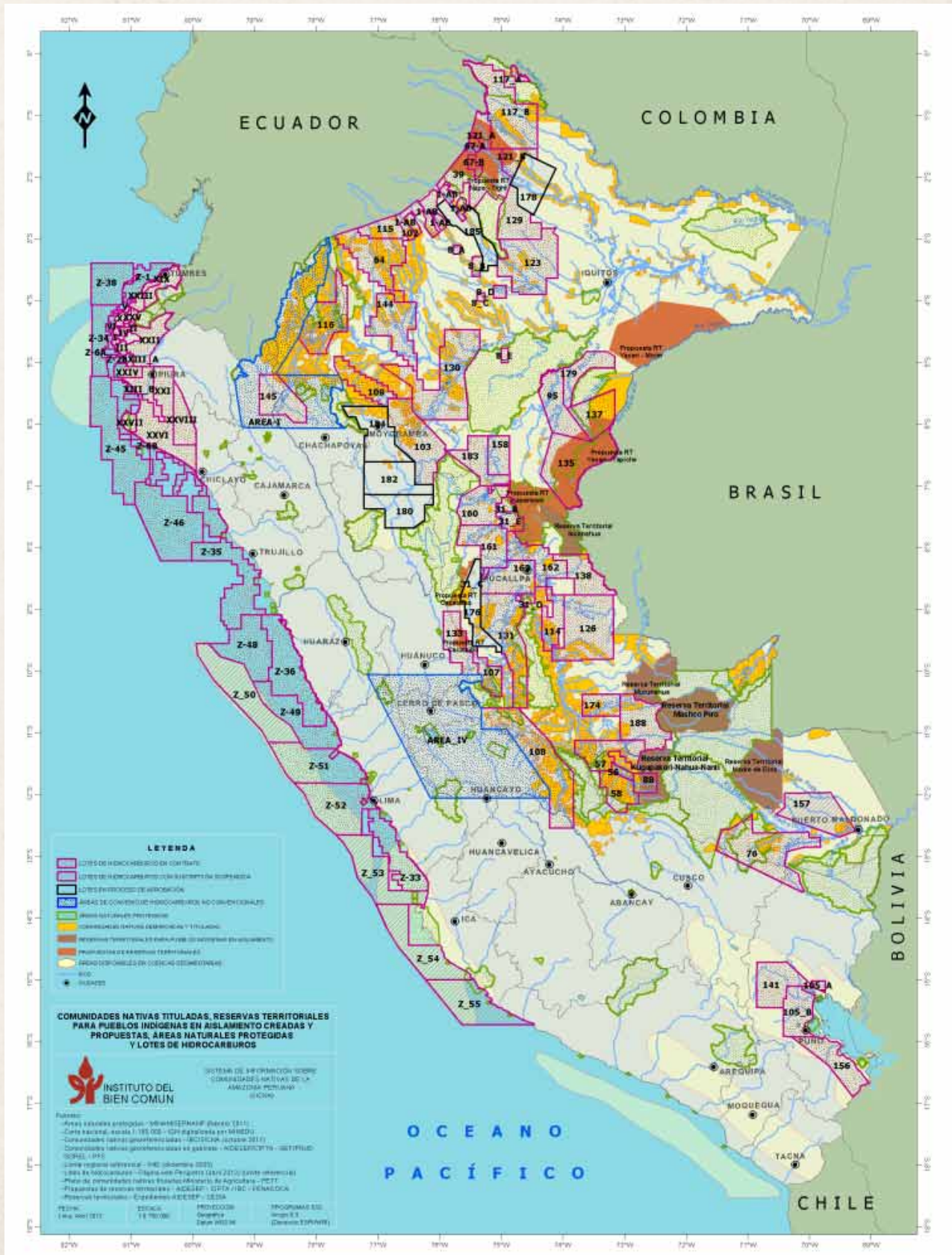
## Saneamiento físico legal

Una segunda norma es el Decreto N° 001-2013-AG sobre el Alcance de la Rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria; mediante el cual asigna al Ministerio de Agricultura (MINAG), responsabilidades para que como ente rector asuma también la titulación de las comunidades campesinas y nativas, que según la norma debe hacerla coordinando y capacitando a los Gobiernos Regionales. Esta coyuntura presenta una oportunidad para que los procesos de titulación de las comunidades nativas y amazónicas, corrijan defectos y amplifique las buenas prácticas de experiencias anteriores de titulación.

Esta ley para sea aplicada requiere de una metodología que opere la consulta y la base de datos de las comunidades nativas y campesinas a ser consultadas, base que aún no se ha hecho pública generando desconfianza de parte de las organizaciones indígenas.

Sin embargo; las observaciones al reglamento y la no publicación de la base de datos ciernen sombras y podrían afectar los procesos de consulta, más aun si la base de datos, regulada por Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, privilegiaría al fin de cuentas dos criterios para la identificación de un pueblo indígena como tal, el lingüístico y el de tierras comunales. Eso es cuestionable porque se deja de lado otras instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que caracterizan a los pueblos indígenas, se obviaría por ejemplo a las comunidades campesinas de la costa.

Superposición de lotes de hidrocarburos, reservas naturales y pueblos indígenas (2010)



## ECOAMERICA. Caso que vulnera derechos de los Pueblos Shawis en San Martín

Una de las concesiones que ha generado conflictos y acción política entre los pueblos Shawi y Quechua-Lamistas es el caso de concesión efectuada en favor de la empresa de capitales coreanos denominada Ecoamérica SAC. Durante el gobierno de Alan García, COFOPRI Loreto “vendió” 72 mil ha de tierras ocupadas por los PP II de manera no legal, sin consulta y sin un proceso transparente a nada menos que 0.70 céntimos cada una (La Primera 2012). Vulnerando el derecho de posesión de las tierras por parte de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta cuando se afectan territorios indígenas y recursos naturales para su subsistencia.

Según los datos publicados en la sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de junio del 2012 se trata del predio rústico Yurac de 72,654 ha y de 4,806 m<sup>2</sup> de extensión superficial, ubicado en los

Distritos de Teniente César López, Provincia de Alto Amazonas; Sarayacu, Provincia de Ucayali; y Piunahua, Provincia de Requena.

Los dirigentes del pueblo Shawi y organizaciones indígenas regionales en alianza con organizaciones de la sociedad civil efectuaron una amplia campaña para hacer valer los derechos de propiedad sobre las tierras que ancestralmente ocupan.

En este contexto se producen ciertos avances favorables para los pueblos indígenas especialmente con la sentencia del Tribunal Constitucional, última instancia de Justicia en

Perú, cuando declara improcedente la demanda interpuesta por Ecoamérica SAC contra la resolución de la Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín que declaró improcedente dicha demanda como recurso para obtener el título del predio otorgado a su favor. El 14 de junio de 2012 el Tribunal Constitucional emite la Resolución, sin embargo debemos recordar que este mecanismo jurídico no ha logrado resolver aun el estado de la situación. Los líderes de la población Shawi señalan que las operaciones de extracción continúan en sus territorios.



## Recomendaciones

### Consulta

1. El gobierno debe limitar las concesiones en el territorio nacional para no afectar la seguridad territorial de los pueblos indígenas asentados en territorios ancestrales.
2. El gobierno debe aplicar la norma de consulta en todo proceso que afecte directa e indirectamente a comunidades nativas y amazónicas que podrían ser afectadas por actividades de exploración o explotación de recursos naturales. Las etapas de talleres informativos deben dar lugar a talleres de consulta. Para fortalecer el proceso, puede amplificar las buenas prácticas de negociación en el caso Quellaveco, que da oportunidad al diálogo con los diversos actores, incluidos los de sociedad civil y los líderes de las comunidades nativas y campesinas y las empresas involucradas en la actividad de exploración o de producción.
3. El Congreso de la República y los Gobiernos Regionales deben fiscalizar este proceso, que las consultas sean de buena fe, en el idioma de la población, que haya asistencia técnica y jurídica, que haya un verdadero diálogo intercultural y equitativo.
4. El Vice Ministerio de Interculturalidad debe difundir la base de datos de las comunidades nativas y campesinas a ser consultadas, identificándolos de acuerdo a los criterios establecidos por el Convenio 169 de la OIT. De surgir desacuerdos es conveniente que se dialogue con todas las organizaciones indígenas regionales y nacionales y con actores de sociedad civil.

### Titulación

5. El gobierno debe priorizar la titulación de las comunidades nativas y campesinas brindando recursos, personal capacitado en georeferenciación para de esta manera otorgar seguridad jurídica sus tierras. Para lo cual se requiere de una acción concertada entre el MINAG y los gobiernos regionales.

### Institucionalidad indígena

6. El gobierno debe fijar lineamientos políticos para contar con una sólida institucionalidad indígena. Hasta el momento se han seguido dando señales de debilitamiento de políticas tendientes a fortalecer un organismo estatal que diseñe, implemente y monitoree políticas públicas con participación indígena, dirigida hacia los pueblos indígenas.
7. El Estado debe asegurar que figure información actualizada, en los portales de las entidades públicas, como las de los Ministerios, como ejemplo transacciones comerciales que puedan afectar a los pueblos indígenas.
8. El gobierno debe remediar los pasivos ambientales.