

**ANÁLISIS DEL
FUNCIONAMIENTO
DE LOS FONDOS CLIMÁTICOS
Y DE OTRAS FUENTES
PARA EL SANEAMIENTO FÍSICO
Y LEGAL DE LAS COMUNIDADES
NATIVAS EN EL PERÚ
2011-2020**



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS CLIMÁTICOS Y DE OTRAS FUENTES PARA EL SANEAMIENTO FÍSICO Y LEGAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS EN EL PERÚ 2011-2020

Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y de otras fuentes para el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas en el Perú 2011-2020

Autora:

© Suyana Huamani Mujica

Editado por:

© Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Cartagena 130, Pueblo Libre, Lima, Perú

Teléfonos: (511) 3403780 / (511) 3403720

E-mail: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Corrección de estilo:

Carmen Barraza Miranda.

Diseño, diagramación e impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú

DAR cita sugerida:

Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y otras fuentes financieras para el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas en el Perú 2011-2020. Lima: DAR, 2021. 100 pp.

Primera edición en diciembre de 2021, consta de 1000 ejemplares.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2021.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-13660.

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente. La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway.



CONTENIDO

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	9
PRESENTACIÓN	13
I. INTRODUCCIÓN	15
II. CONTEXTO	17
2.1 La titulación en el contexto del cambio climático y la reducción de la deforestación	17
a) Relación de la seguridad de la tenencia de las tierras indígenas con la conservación de bosques	17
b) La inclusión de la titulación de comunidades nativas en las estrategias de cambio climático, una demanda permanente de las organizaciones indígenas	20
c) La titulación en las metas nacionales de cambio climático del Perú	22
2.2 Situación de la titulación de las comunidades nativas en Perú	25
a) Antecedentes	25
b) Desafíos para la titulación de comunidades a principio de la década	28
c) La brecha en la titulación	31



3.1 Detalle de los proyectos con metas de titulación 34

- a) Proyectos financiados por el Programa de Inversión Forestal (FIP) 34
- b) Proyecto “Mecanismo Dedicado Específico-Saweto” 36
- c) Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa-PTRT3” 37
- d) Proyecto “Preparando el camino para la plena implementación de la fase de transformación de la Declaración Conjunta de Intención firmada por los gobiernos de la República del Perú, reino de Noruega, la República Federal de Alemania” (PNUD-DCI) 39
- e) Proyecto “Apoyo implementación DCI entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD” (WWF-DCI) 40
- f) Proyecto “Ampliación del servicio de catastro, titulación y registro de tierras en las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón en la región Loreto” (Proyecto Cuatro Cuencas) 40
- g) Formalización y titulación de predios rurales (comunidades nativas en la provincia de Oxapampa, región Pasco) (Devida-Pasco) 41
- h) Programa de Desarrollo Alternativo de Satipo-Devida 42
- i) Acciones de titulación realizadas por Cedia 43

3.2 Detalle de los proyectos que han fortalecido los procesos de titulación 44

- a) Proyecto de titulación de los territorios indígenas en el Perú-SPDA 44



b) Proyecto GIZ ProTierras	45
c) Proyecto “Preparación para la Reducción de Emisiones” (RPP)	45
3.3 Análisis y clasificación de los proyectos o iniciativas de titulación	47
IV. HALLAZGOS	53
4.1 Efectividad	53
a) Logros de los proyectos de titulación	53
b) Avances en la titulación de la última década	59
4.2 Eficiencia	61
a) El tiempo empleado en la preparación e implementación	61
b) Actores y ruta para la ejecución de los recursos	64
c) Modalidad de involucramiento del GORE	67
d) Coordinación entre actores	71
4.3 Superposición y conflictos	74
4.4 Participación de organizaciones indígenas	78
V. AVANCES Y DESAFÍOS PERSISTENTES	89
5.1 Relevancia de la titulación en políticas nacionales y en la agenda internacional	89
5.2 Más allá de los proyectos de titulación: saneamiento físico y legal de las CC. NN. como un servicio permanente	91



5.3 Avances y desafíos del marco institucional normativo	92
5.4 Continuar con el financiamiento de la cooperación y movilizar financiamiento público	93
5.5 Incidencia de las organizaciones indígenas	98
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99



SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACR:	Área de Conservación Regional
Aideseop:	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
Acodecospat:	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
ANP:	Área Natural Protegida
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BPP:	Bosques de Protección Permanente
CC. NN.:	Comunidades Nativas
Cedia:	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
Cifor:	Centro de Investigación Forestal Internacional
CDN:	Comité Directivo Nacional
Codepisam:	Coordinadora de Pueblos Indígenas de San Martín
CMNUCC:	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Conap:	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

Corpi-SL:	Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo
Corpiaa:	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas Amazónicos de Atalaya
CTCUM:	Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor
Devida:	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas
DCI:	Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD+
Digespacr:	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
Disafilpa:	Dirección de Saneamiento Físico y Legal de la Propiedad Agraria
DRA:	Dirección Regional Agraria
Fenamad:	Federación Nativa del Río Madre de Dios
FIP:	Fondo de Inversión Forestal
FCPF:	Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal
GIZ:	Cooperación Alemana para el Desarrollo
GORE:	Gobierno Regional
IGN:	Instituto Geográfico Nacional
MDE:	Mecanismo Dedicado Específico
MICI:	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
Midagri:	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Minem:	Ministerio de Energía y Minas
NDC:	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
ONDS:	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONG:	Organización No Gubernamental

OO. II.:	Organizaciones Indígenas
Osinfor:	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP:	Proyecto de Inversión Pública
PNCBMCC/PNCB:	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTC:	ProTierras Comunales
PTRT3:	Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa
REDD/REDD+:	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
RPP:	Programa de Preparación para la Reducción de Emisiones
Serfor:	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Sernanp:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SPDA:	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Sunarp:	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
UEGPS:	Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales
Uscuss:	Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura
WWF:	Fondo Mundial para la Naturaleza



PRESENTACIÓN

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una asociación civil sin fines de lucro, comprometida en construir y fortalecer la gobernanza ambiental, así como en promover el ejercicio de los derechos humanos para el desarrollo de una cuenca amazónica inclusiva, equitativa y sostenible.

Los pueblos indígenas cumplen un rol primordial en la conservación de la Amazonía debido a sus conocimientos ancestrales y su vínculo histórico con los bosques; sin embargo, el Estado sigue manteniendo una importante deuda en la titulación de sus territorios.

En este marco, DAR elaboró el presente estudio sobre el análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y de otras fuentes de financiamiento para el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas en el Perú, durante el periodo 2011-2020, con el objetivo de recoger lecciones aprendidas y opciones que contribuyan a mejorar la seguridad de la tenencia de tierras de los pueblos indígenas en el país.

El presente estudio analiza los siguientes aspectos: 1) Contexto (a) La titulación en el contexto del cambio climático y la reducción de la deforestación, (b) Situación de la titulación de las comunidades nativas en Perú; 2) Análisis de proyectos que han aportado a la titulación de comunidades nativas los últimos 10 años; 3) Principales hallazgos en relación a la efectividad y eficiencia de fondos, superposición y conflictos, participación de las organizaciones indígenas; 4) Avances y retos persistentes (a) Políticas nacionales y agenda internacional, (b)

Servicio permanente del saneamiento físico y legal de las comunidades; 5) Avances y desafíos del marco institucional normativo, financiamiento y movilización de fondos, incidencia de las organizaciones indígenas.

Asimismo, se resalta la necesidad de que en la agenda nacional se priorice la titulación de comunidades nativas, haciendo más eficiente el gasto de la cooperación y comprometiendo más recursos públicos, además de resolver los cuellos de botella para avanzar los procesos de titulación. Ello es fundamental, dado que constituye un derecho de los pueblos indígenas, además de aportar a los compromisos del país relacionados a la mitigación y adaptación al cambio climático.

DAR expresa el más sincero agradecimiento a la autora, Suyana Huamaní por el presente trabajo, que permite continuar la discusión en el país sobre el aporte de los pueblos indígenas a la conservación de los bosques, el avance y los retos pendientes en cuanto a la titulación de comunidades con fondos climáticos y de otras fuentes. Recordemos que la falta de titulación de las comunidades nativas es un problema conexo a la afectación de defensores ambientales de la Amazonía; pues, sin seguridad jurídica, las comunidades quedan a merced del incremento de presiones territoriales que como vienen denunciando distintas organizaciones como AIDSESEP tiene un fuerte vínculo con actividades ilícitas como la tala ilegal, minería ilegal, cultivo ilícito de hoja de coca y tráfico de tierras. De este modo, una comunidad no titulada es más vulnerable frente a las presiones de terceros que lamentablemente se viene viendo reflejada en el incremento de amenazas, ataques y asesinatos en contra de personas defensoras ambientales.

Finalmente, agradecemos de manera especial el apoyo brindado por Rainforest Norway (RFN) por hacer posible esta publicación.

César Gamboa Balbín

Director Ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)



I. INTRODUCCIÓN

La titulación de los territorios indígenas es una de las demandas históricas que hasta la fecha no ha sido plenamente atendida. En la década del 2010 persistía un número importante de comunidades que reclamaban la titulación de sus territorios sin recibir suficiente respuesta por parte del Gobierno. Durante ese periodo también emergió una importante preocupación por el combate al cambio climático dándoles un valor importante a los bosques tropicales, entre ellos el de la Amazonía peruana. En este contexto se ha logrado incluir la agenda de titulación de comunidades como una estrategia para mitigar el cambio climático. Este proceso, según muestra el presente estudio, ha sido un trabajo de las organizaciones indígenas (OO. II.) que con el soporte de un conjunto de aliados han logrado posicionar el tema. Ello trajo consigo la movilización de financiamiento climático internacional utilizado, entre otras acciones, para financiar la titulación de comunidades como una estrategia de mitigación al cambio climático.

En ese contexto, el presente estudio tiene por objetivo realizar un balance y analizar la efectividad del financiamiento climático, y de

otras iniciativas, que se ha destinado al saneamiento físico y legal de las tierras de las comunidades nativas del Perú en el periodo 2011-2020, a fin de recoger lecciones aprendidas y opciones de mejora que deriven en una mejora de la seguridad de la tenencia de los pueblos indígenas en el país. Para la elaboración del estudio se ha revisado documentación técnica y administrativa de los proyectos, normativas y estudios previos sobre titulación; asimismo, se han realizado entrevistas con actores del Gobierno, OO. II. y de la sociedad civil involucrados en la temática.

Como principales hallazgos del estudio, en general se identifica que los proyectos sí han logrado movilizar la temática de titulación con resultados globales en el incremento del número de comunidades tituladas e inscritas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), en comparación con la década anterior, a pesar de que, en términos de *performance* de proyecto, el desempeño en el logro de metas ha sido regular. Los factores que están detrás son analizados en detalle revisando elementos de eficiencia. Para ello, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: primero se presenta el contexto de la construcción de la agenda de titulación en el contexto de cambio climático, luego se brinda información de los proyectos, sus metas y alcances y, finalmente, se presenta un balance y análisis de cumplimiento de estos proyectos considerando criterios de efectividad, eficiencia y participación de los pueblos indígenas, recogiendo lecciones que puedan servir para los proyectos que aún están en marcha y para próximas iniciativas encaminadas a lograr la titulación de comunidades.



II. CONTEXTO

Esta sección presenta cómo el saneamiento físico y legal de los territorios de las comunidades indígenas amazónicas se ha insertado en la teoría de cambio para la mitigación del cambio climático en el sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (Utcuts); asimismo, se describe la situación del saneamiento a la llegada de los fondos climáticos.

2.1 LA TITULACIÓN EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN

a) Relación de la seguridad de la tenencia de las tierras indígenas con la conservación de bosques

El reconocimiento legal o formal de los territorios indígenas es considerado una adecuada estrategia en la lucha contra el cambio climático. A nivel internacional existe literatura que muestra la relación positiva entre la tenencia comunal de tierras indígenas y



la conservación de los bosques. Al respecto, Seymour *et al.* (2014) realizaron una revisión de 73 artículos publicados y revisados por pares (que incluyen metaanálisis, revisiones sistemáticas y estudios de casos a nivel internacional), encontrando que la evidencia existente es suficientemente fuerte para mostrar que el “fortalecimiento de la tenencia comunal/indígena está asociado con resultados del manejo forestal que son, al menos, tan buenos o mejores que las áreas a cargo de/manejadas por el Estado (como las áreas naturales protegidas)”. (Seymour *et al.*, 2014, p. 61)

Los estudios realizados en Perú presentan hallazgos en una dirección similar. Schleicher *et al.* (2017), empleando una metodología de contrafactuales, encontraron que los territorios de las comunidades nativas tienen un efecto significativo en la deforestación evitada y que su efecto es mayor en comparación con las áreas naturales protegidas. Un reciente estudio de Blackman *et al.* (2017) sobre la titulación de comunidades nativas en el periodo 1990-2000, concluye que la titulación contribuye a la conservación de los bosques, al menos, en el corto plazo. Aun con las precisiones señaladas por Holland (2017), que indican que estos resultados deben tomarse cautelosamente, existe un reconocimiento de la importancia del título para la tenencia, pero insuficiente para las estrategias de conservación.

Como los estudios tienden a comparar las áreas para la gestión/en posesión de las comunidades/pueblos indígenas con otras formas de tenencia, el análisis va más allá de solo el reconocimiento formal de la tenencia, hasta incluir mecanismos para la gestión de sus territorios. Por otro lado, de acuerdo con la literatura, no solo se trata de la categoría o forma de tenencia, sino de abordar la seguridad de la tenencia debido a su mayor asociación con menores niveles de pérdida de bosques (Robinson, Holland & Naughton-Treves, 2013). La seguridad de la tenencia implica dos dimensiones: lo formal y lo informal. Lo primero refiere al reconocimiento formal que se brinda desde el Estado a través de sistemas legales, políticas y normas que legitiman *de jure* la tenencia. “Las instituciones formales determinan

cómo los derechos sobre la tierra son administrados, cumplidos y aplicados” (Simbizi *et al.* 2014, citado en Robinson *et al.*, 2017). Mientras que lo segundo refiere al derecho consuetudinario sobre la tierra y el cumplimiento de derechos basado en el reconocimiento de las normas y valores sobre entre la población. Los autores señalan que cuando lo formal y lo no formal no coinciden puede llevar a inseguridad sobre la tenencia generando una “brecha en la tenencia”. Por ello, una ruta para cerrar esta brecha es el reconocimiento formal/legal de los derechos consuetudinarios tradicionales.

Además, esto implica transparentar los sistemas formales e informales de tenencia. De allí que la intervención del Estado se oriente a la formalización de las tierras que vienen ocupando los pueblos indígenas, así como a generar aspectos materiales que contribuyan a que dichos derechos estén salvaguardados como información, con procedimientos claros, sin superposiciones y otros.

A la luz de la legislación peruana, la tenencia del territorio de los pueblos indígenas está reconocido en la Constitución Política, en el artículo 89, que establece que “las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior”. En la Ley N.º 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva y su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N.º 003-79-AA), se reconoce que las comunidades nativas (pueblos indígenas) tienen propiedad sobre su territorio y para efectivizarlo se establecen los mecanismos a través de los cuales se formaliza dicha tenencia.

Así, un elemento necesario para la seguridad de la tenencia es formalizar la tenencia de los territorios que las comunidades nativas vienen ocupando ancestralmente. Por ello, a una intervención para

dar garantía al ejercicio del derecho de tenencia y otorgar seguridad a la tenencia de las comunidades nativas en el país se le denomina “Comunidades Nativas cuentan con seguridad jurídica sobre su territorio”, la cual implica la entrega de títulos de propiedad a las comunidades nativas siguiendo un debido proceso. Esta intervención comprende la aplicación de una serie de normas que regulan el proceso de emisión del título.

b) La inclusión de la titulación de comunidades nativas en las estrategias de cambio climático, una demanda permanente de las organizaciones indígenas

A pesar de la evidencia existente desde varios años atrás, entre la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y la reducción de la deforestación, esto no ha sido un elemento suficiente para que el tema se incorpore en las estrategias o acciones nacionales para hacer frente al cambio climático. De hecho, para lograr que se incorpore ha sido necesario el desarrollo de un trabajo de incidencia a nivel nacional e internacional de las OO. II., quienes, en colaboración con diversos actores de la sociedad civil, han logrado poner la temática de la titulación en la agenda climática. Huamani (2017) documentó diferentes campañas promovidas por las OO. II. y aliados que lograron que el Gobierno peruano y los países donantes pudieran financiar estas acciones. A finales de la década del 2000, a nivel internacional se gestó el mecanismo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) cuyo énfasis estaba en los bosques, logrando movilizar importantes recursos financieros para su implementación. En ese contexto es que se crean fondos, como el Programa de Inversión Forestal (FIP) y el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF, por sus siglas en inglés), y más adelante se desarrollaron negociaciones bilaterales, como la Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania, entre otros.

El Gobierno peruano, a través del Ministerio del Ambiente (Minam), que recién se constituía, participó activamente para recibir este

financiamiento y desarrollar acciones para hacer frente al cambio climático. Por su parte, las OO. II. buscaron incluir su voz y propuestas en estas discusiones internacionales sobre cambio climático, siguiendo muy de cerca procesos como las negociaciones de REDD+ en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la constitución y funcionamiento de estos fondos. Estos espacios internacionales se tornaron en importantes lugares para posicionar las propuestas de las OO. II., lográndose que los proyectos financiados por estos fondos se convirtieran en el pivote que unió las discusiones internacionales con las nacionales, siendo un instrumento clave para concretizar varias de las propuestas.

Desde el principio, las OO. II. expresaron sus propuestas y preocupaciones en el desarrollo de los planes y proyectos a financiarse con recursos de estos fondos. Este fue un proceso de aprendizaje y negociación entre las OO. II., el Minam y las agencias de cooperación. Existen diversas cartas que organizaciones como Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) enviaron pidiendo, entre otros temas, que en los planes de titulación a financiarse se incluyan acciones de titulación de comunidades. Al final, este tema logró estar presente en varios de los proyectos, como se verá más adelante. Posteriormente, en la mitad de la década pasada, cuando diversos instrumentos normativos y de planificación nacional se desarrollaron, las OO. II. también incidieron para que se reconociera la titulación de comunidades como una acción relevante. Ello, con el fin de que se institucionalizara la medida en la lucha contra el cambio climático, lográndose incorporar en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático y en el Reglamento de la Ley de Cambio Climático (aprobado por Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM).

De otro lado, en el presente estudio también se incluyen proyectos o iniciativas que no son financiadas con fondos climáticos, pero que son importantes de analizar dado que las OO. II. han jugado un rol importante en su aprobación o en que se incremente el alcance de estos en favor de las comunidades. Esos son los casos del proyecto

Cuatro Cuencas, en Loreto, que logró financiamiento a solicitud de las federaciones regionales indígenas en el marco de los acuerdos de la Comisión Multisectorial, vinculado al Lote 192, y el caso del Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tercera etapa (PTRT3) en el que se logró el incremento de las metas de titulación y salvaguardas en favor de las comunidades nativas.

Como se observa, la inclusión del tema de titulación en las estrategias climáticas y en la consecución de más financiamiento para la titulación no ha sido un proceso automático o que surgió por iniciativa del propio Gobierno, sino que se ha logrado por el trabajo permanente de incidencia de las OO. II.

c) La titulación en las metas nacionales de cambio climático del Perú

Como se mencionó anteriormente, existe evidencia suficiente que muestra la relación positiva de la titulación con la conservación de los bosques; asimismo, las organizaciones indígenas han impulsado su inclusión en las políticas y proyectos relacionados con el sector bosques y cambio climático. Como consecuencia de todo ello, diferentes instrumentos de políticas e iniciativas del Gobierno incluyen expresamente la titulación como parte de su estrategia frente al cambio climático. Ello supondría que el Gobierno debería considerarlas a la hora del desarrollo de actividades y de la asignación de presupuesto. Más aún, considerando que una de las medidas de mitigación con mayor impacto en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), que son las metas climáticas nacionales y el compromiso país en materia de cambio climático frente a la comunidad internacional, está relacionada con la asignación de derechos en tierras no categorizadas en la Amazonía, que representa el 17% de la meta nacional de reducción de emisiones¹. A continuación se detalla el conjunto de normas.

¹ De acuerdo al informe del GMT sobre las NDC, la medida Asignación de Derechos en Tierras No Categorizadas de la Amazonía la representa de 12,2 MtCO₂ y la meta total del país asciende a 69,3 MtCO₂ de reducción de emisiones.



Cuadro 1. La titulación en los instrumentos de política y compromisos internacionales sobre cambio climático

Año	Instrumento de política	Detalle
2014	Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+ entre Perú, Noruega y Alemania	Fase II (Transformación): Incrementar en, por lo menos, cinco millones de hectáreas la regularización de tierras indígenas.
2016	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático	Estrategia A.5.4: Completar la titulación de comunidades nativas y campesinas pendientes de acuerdo a su marco normativo.
2018	Contribuciones Nacionalmente Determinadas	Medida 5 del sector Uscuss: Asignación de Derechos en Tierras No Categorizadas de la Amazonía (comprende cuatro millones de hectáreas de titulación de comunidades nativas).
2019	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático	Artículo 5: Reconoce como condición habilitante de las medidas de adaptación y mitigación a la seguridad jurídica de las tierras y territorios y demás derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

Fuente: Elaboración propia

2.2 SITUACIÓN DE LA TITULACIÓN DE LAS COMUNIDADES NATIVAS EN PERÚ

a) Antecedentes

Como se ha mencionado, la gran atención que ha cobrado en la última década el cambio climático, ha sido una oportunidad para amplificar la demanda histórica que tienen los pueblos indígenas sobre el reconocimiento formal de sus territorios. Como señala RRI (2012), la exigencia por el reconocimiento de sus territorios ha sido una agenda inherente a los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional que, a pesar de ser reconocido como un derecho, en el ámbito internacional a través del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en 1989 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el 2007, todavía presenta desafíos en los diversos países con poblaciones indígenas, y Perú no es la excepción.

La normativa que permite la titulación de los territorios de las comunidades nativas fue emitida en la década de los 70 y desde entonces ha tenido avances y retrocesos permanentes. A pesar de haber pasado más de cuatro décadas, el proceso sigue inconcluso y existe una gran cantidad de comunidades que reclaman su reconocimiento y titulación. Larson *et al.* (2017) sintetizaron el proceso que ha tenido la titulación colectiva de comunidades nativas en la Amazonía peruana desde la publicación de la Ley de Comunidades Nativas en la década de los 70. Estos autores lo clasifican en tres momentos: 1969-1979, 1980-2009 y 2009-al presente. El primero (1969-1979), en el que se promulgaron las leyes para la formalización de las tierras indígenas en forma de comunidades nativas y se inició la titulación; a la par, se emitió la normativa que prohíbe la propiedad sobre tierras forestales (vigente hasta el presente) y surgió la institucionalidad forestal. En este periodo también surgió el movimiento indígena nacional, actor central para la consolidación de los derechos territoriales.

Un segundo periodo (1980-2009), en el que se dio la titulación masiva de comunidades nativas a nivel nacional a través de diferentes proyectos y se lograron titular cerca de nueve millones de hectáreas. Sin embargo, en esos años también se dieron retrocesos, como la emisión de la legislación que facilitaba la fragmentación de tierras comunales y una intensa promoción de la industria extractiva sin salvaguardas adecuadas de los derechos territoriales, como fue el impulso del sector forestal, a través de la promoción y otorgamiento de concesiones forestales.

El momento más dramático de este impulso de industrias extractivas en la Amazonía se dio con el “baguazo”, suceso trágico provocado por la emisión de normas que afectaban los derechos territoriales de los pueblos indígenas, llegando al escalamiento de un conflicto. Ello, ante la exigencia de las organizaciones indígenas de revertir esta situación y, de otro lado, la resistencia de las autoridades gubernamentales, lo cual desencadenó los hechos trágicos con pérdidas humanas, tras lo cual el gobierno de entonces tomó la decisión de derogar dichas normas.

Chirif y García Hierro (2007), en una recopilación sobre el proceso de titulación desde sus orígenes, mencionaron que, a pesar de las normas, el gran impulso para su aplicación se ha dado desde las organizaciones indígenas, que junto a sus aliados lograron la titulación en diferentes lugares, a través de los años. “Una serie de ONG y personajes solidarios contribuyeron a impulsar acciones de titulación y a buscar financiamiento e infraestructura con ese fin [...]. Pero el rol más importante en los procesos de cooperación con el Estado para titular tierras indígenas fue asumido por las propias organizaciones indígenas. En 1980 el Consejo Aguaruna y Huambisa (Amazonas) impulsó un intenso programa de titulaciones complementarias a las obtenidas con el Gobierno militar, y la ANAP (río Pichis) coordinó, en 1994, un programa coadministrado con el Ministerio de Agricultura y el TCA”.

Durante la década del 90, con la ejecución del proyecto PETT se logró la mayor cantidad de comunidades tituladas. En la década posterior, el número de comunidades tituladas cayó y el tema fue dejándose

de lado. Esto se complejizó aún más en el 2008, año en el que se dio la transferencia a los gobiernos regionales para que fueran los responsables de la titulación. Cada región tuvo diferente *performance*. Algunas regiones, como San Martín, dejaron de titular durante toda la década, mientras que otras continuaron. Ello, en buena medida, se dio por el impulso de las OO. II. regionales. A finales de este periodo, en la década de los 2000, se inició un cambio en las instituciones responsables de la titulación que generó confusión y complejidad de los procesos, lo cual dio como resultado la caída en el número de comunidades tituladas, aun cuando las demandas de estas persistían.

En cuanto al tercer periodo, que comprende de 2009 al presente, Larson *et al.* (2017) identifican dos avances: 1) la emisión de la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la OIT, y 2) la oportunidad que brindan los programas de combate al cambio climático (detallados anteriormente) y cierta atención al tema de titulación, al menos, a nivel nacional. No obstante, persisten diferentes desafíos, como la superposición de los derechos, los conflictos relacionados con la tierra, una débil institucionalidad de titulación y la poca voluntad política, a nivel regional, de las entidades a cargo de la titulación.

A principios de la década del 2000 eran muy escasas las regiones que titulaban, como el caso de San Martín, donde en diez años no se había emitido título alguno, o de Ucayali, donde se dio la trágica muerte de líderes de la comunidad Saweto, quienes habían solicitado la titulación de su comunidad por más de doce años. En casos como ese, las propias comunidades y sus organizaciones hicieron posible que se dieran los procesos de titulación, aunque con una respuesta muy lenta, como se verá más adelante.

Es en este periodo, a partir de 2009, en el que se enmarca el presente estudio. En el siguiente acápite se describen a profundidad las implicancias de esta década, además de los aspectos positivos y negativos para la titulación comunal.



b) Desafíos para la titulación de comunidades a principio de la década

Al inicio de la década, como se mencionó, la titulación presentaba un conjunto de desafíos que generaron una suerte de inmovilización y un casi nulo avance en materia de titulación de comunidades nativas, considerando, además, el poco apoyo que tiene la propiedad colectiva respecto a la propiedad individual. En el 2014 la Defensoría del Pueblo emitió un informe sobre la situación de la titulación de las comunidades nativas con base en información recopilada en 2013, cuyos principales hallazgos se detallan a continuación:

- **Información incompleta sobre las comunidades nativas.** Debido a que la competencia de la titulación fue cambiando entre diferentes instituciones, la información se encontraba dispersa en múltiples plataformas y no en un catastro común. Sumado a ello, ya que el proceso de titulación llevaba varios años y se hicieron con la escasa tecnología de la época, no todos los planos estaban disponibles. Por ello, no se tenía con precisión la ubicación geográfica de las comunidades

tituladas y, más aún, de las comunidades que se encontraban demandando la titulación de tierras. Esto las ponía en especial riesgo, ya que al no figurar en los mapas o catastros oficiales podrían beneficiar la asignación de derechos a terceros generando, así, conflictos o que las comunidades tuvieran un camino aún más difícil para obtener el título.

- **Institucionalidad cambiante y débil.** Hasta el 2008 la titulación estuvo a cargo del sector agricultura, que a través de los proyectos PETT y sus oficinas dependientes realizaron diferentes campañas de titulación rural que incluyeron a las comunidades. Al finalizar dichos proyectos, sin que se diera expresamente una continuidad a la política de tierras agrícolas, y sumado a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización, la institucionalidad en materia de titulación se diluyó. Además, a nivel nacional, a inicios de esta década se dio un limbo en el sector a cargo de la titulación rural en general, estando entre los sectores vivienda y agricultura. Esto quedó zanjado cuando el tema de tierras pasó a agricultura; sin embargo, dentro de este ministerio no quedaba claro cuál de las direcciones era la responsable.
- **Proceso complejo y costoso.** Los procesos para la titulación comprenden un número extenso de pasos que involucran la participación de varias entidades del Estado. Incluso, cada uno de estos procedimientos puede tener costos para los solicitantes que las comunidades no están en posibilidad de pagar. El hecho de que haya existido un gran cambio institucional, además, había generado confusión en los procedimientos que se debían cumplir. Inclusive, los requisitos y procedimientos variaban, según las regiones. Uno de los procedimientos que más problemas generaba era la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), debido a lo costoso y a su difícil aplicación en la Amazonía.

- **Escasos recursos financieros asignados al proceso de titulación.** Históricamente, el financiamiento de la titulación ha sido por cooperación; sin embargo, a lo largo del tiempo el financiamiento público ha jugado también un rol importante. Para este periodo la situación se hizo más crítica, pues se dio la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, pero sin acompañarlos de los recursos financieros que esto implicaba. En ese sentido, la aparición de proyectos de cambio climático como potenciales financistas cobró gran importancia para los indígenas.
- **Conflictos por superposición.** La competencia por el acceso a la tierra es un tema permanente. Cada vez, más actores están presentes en la Amazonía clamando por acceso a la tierra, más aún en un proceso de apertura de carreteras que genera dinámicas de migración y desarrollo de nuevas actividades productivas. Dado que las solicitudes de las comunidades no son atendidas con celeridad, con el tiempo se generan superposiciones con otros derechos sobre las tierras forestales. Así, los conflictos con Bosques de Producción Permanentes (BPP) establecidos a principios de la década del 2000 son muy frecuentes. También existen los conflictos con las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y con predios rurales y entre comunidades. Esto se complica aún más debido a que la información que maneja la Sunarp en los registros públicos sobre los linderos de varias comunidades difiere del uso real que se tiene en el territorio.

En este contexto, a principios de la década del 2010 también empezó el diseño nacional de las acciones REDD+ en el país con el objetivo de reducir la deforestación. Diferentes fondos climáticos se pusieron a disposición del Gobierno peruano para diseñar estrategias. Este proceso tuvo un activo involucramiento de las OO. II., especialmente las nacionales. Fue gracias a este impulso que lograron insertarse en cada uno de esos proyectos o acciones, metas relacionadas con la titulación de comunidades. Como se verá más adelante, el factor presupuestario

logró cubrirse de alguna forma con la presencia de estos proyectos. Sin embargo, un conjunto de desafíos todavía subyace respecto a los desafíos encontrados a principios de la década, los cuales, en muchos casos, a pesar de la disponibilidad de los recursos económicos, han sido un obstáculo para que el proceso se dé con celeridad.

c) La brecha en la titulación

Las comunidades nativas se encuentran en la Amazonía, ubicadas en 11 departamentos del oriente peruano. Las estadísticas e información gráfica sobre las comunidades nativas y sus territorios presentan limitaciones. Existen diversas fuentes de información, como el catastro rural a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), el Directorio de Comunidades Nativas también a cargo del mismo ministerio, la información de los gobiernos regionales, la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios del Ministerio de Cultura (Mincul) (sin información geoespacial), el registro de la Sunarp y el Directorio de Comunidades desarrollado por el Instituto del Bien Común (IBC). La información de estas diversas fuentes no necesariamente coincide y esto se debe principalmente a que, por un lado, los repositorios regionales y nacionales se encuentran incompletos estando la información dispersa y, por el otro, que los planos y expedientes presentan errores materiales que se evidencian en que la información gráfica de los planos y la consignada en las resoluciones directorales no necesariamente coincide en todos los casos.

Al principio de la década esta situación era aún más compleja porque el marco institucional estaba más disperso y, en consecuencia, los repositorios de información, también; por lo que las cifras de la brecha eran diversas, no existía consenso y, por el contrario, había desconfianza en lo planteado por los actores del gobierno y las OO. II. Al respecto, Aidesep señalaba que se trataba de más de 616 comunidades para titulación, la ampliación de otras 264 y el reconocimiento de más

de 260²; mientras que, por su parte, las entidades gubernamentales nacionales señalaban que se trataba de, aproximadamente, 190 comunidades, que fue el número de comunidades inicialmente incluidas en el proyecto PTRT3³.

En la actualidad se aprecia un avance en el consenso sobre la demanda de titulación. La Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (Digespacr) se encuentra consolidando la información, proceso que no es sencillo, pues requiere que gobiernos regionales, OO. II. y Midagri se pongan de acuerdo. Pero se tiene un aproximado de 600 comunidades que en la actualidad aún requieren titulación.

² Ver propuestas de Aidesep de 2014. https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/private/news/2014/12/FPP_AIDSESP%20Peru%20Deforestation%20Study_low.pdf

³ Ver perfil del proyecto de inversión pública del PTR3.



An aerial photograph of a village situated along a river. The river is brown and has a long, narrow pier or dock extending into it. Several small boats are moored at the pier. The village consists of several buildings with red and grey roofs, surrounded by lush green trees and vegetation. The background is a dense forest. On the left side of the image, there is a decorative vertical border with a repeating geometric pattern of white and grey zig-zags.

III. PROYECTOS DE TITULACIÓN ANALIZADOS

Para el desarrollo del presente capítulo se identificaron proyectos o iniciativas de titulación de comunidades dentro del periodo 2011-2020, varios de ellos ligados al financiamiento climático, pero también se incluyeron acciones con otros financiamientos. Cabe destacar que esta revisión podría no comprender todos los esfuerzos de titulación realizados en la década, especialmente cuando fue realizado con financiamiento ordinario de los gobiernos regionales, debido a que no siempre se registra como tal en el sistema de administración financiera del Estado. También es importante distinguir, por un lado, entre aquellos proyectos con metas de titulación explícitas, es decir, que tienen como objetivo otorgar derechos a las comunidades realizando las tareas necesarias para este fin. Por el otro, proyectos orientados a dar fortalecimiento para impulsar los procesos de titulación, que pueden comprender diversas acciones, entre ellas el fortalecimiento institucional, dotación de personal idóneo, mejora de la información catastral, entre otros. A continuación se detalla el conjunto de proyectos, así como su clasificación.

3.1 DETALLE DE LOS PROYECTOS CON METAS DE TITULACIÓN

a) Proyectos financiados por el Programa de Inversión Forestal (FIP)

En el marco del Programa de Inversión Forestal (FIP) de los Fondos de Inversión para el Clima, Perú fue escogido como uno de los países piloto y se le asignó la elaboración de un Plan de Inversión Forestal (PIP) que fue aprobado en 2013 y con ello, el Fondo comprometió recursos. El monto total asignado al país por este Fondo es de USD 50 000 000 como donación y préstamo que financia cuatro proyectos orientados a la reducción de la deforestación en el país, para lo cual se incluyó un conjunto de actividades, como el manejo forestal sostenible, el fortalecimiento del sistema de información de los bosques y la titulación de comunidades nativas, entre otros. Tres de estos proyectos son de ámbito territorial y uno, de ámbito nacional. Dos de los proyectos territoriales son financiados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el tercero, a través del Banco Mundial (BM). Estos proyectos, al ser en parte a través de préstamos, se enmarcan en los proyectos de inversión pública y, por lo tanto, su ejecución financiera se da a través del presupuesto público. Su diseño y ejecución está a cargo del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) del Minam.

Los tres proyectos territoriales incluyen metas sobre el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas. Cabe destacar que la inclusión de estas acciones fue solicitada por las OO. II. A continuación se precisan los proyectos, sus metas y presupuesto:

- Proyecto “Mejoramiento de los servicios de apoyo al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas en el paisaje forestal del corredor Tarapoto-Yurimaguas en los departamentos de San Martín y Loreto” (código 2380976), que es

financiado a través del BID. Incluye como uno de sus componentes apoyar los procesos de formalización de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas de la carretera que conecta a Tarapoto con Yurimaguas. Tiene un monto total de S/ 40 260 000, de los cuales, de acuerdo al perfil del proyecto, se destinarían S/ 3 366 924 para titulación de las comunidades⁴. Las metas en específico son la titulación de cinco comunidades nativas y el reconocimiento de dos comunidades.

- El segundo proyecto es “Mejoramiento de los servicios de apoyo al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas en el paisaje forestal en el corredor Puerto Maldonado-Iñapari y en el ámbito de la Reserva Comunal Amarakaeri, en el departamento de Madre de Dios” (código 2381058), financiado también a través del BID. Uno de sus componentes es ayudar a definir los procesos de tenencia de la tierra y la planificación del uso de la tierra. El proyecto tiene un monto total de S/ 39 600 000, de los cuales destina S/ 3 076 943 para titulación; en concreto, para titular una comunidad y formalizar la ampliación del territorio comunal de siete comunidades⁵.
- Finalmente, el tercer proyecto es “Mejoramiento de los servicios de apoyo al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad del paisaje forestal en los distritos de Raimondi, Tahuania y Sepahua, provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali” (código 2383820), financiado a través del BM. El monto total asciende a S/ 40 260 000, de los cuales destina S/ 3 003 029 para titulación. Entre sus metas se encuentra reconocer a dos comunidades, titular a una y ampliar a tres comunidades⁶.

Los tres proyectos tienen previsto un proceso de ejecución de 60 meses (aproximadamente, hasta el 2023). Los dos proyectos a través

⁴ Ver perfil del proyecto en: <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/3099>

⁵ Ver perfil del proyecto en: <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/3158>

⁶ Ver perfil del proyecto en: <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/10990>

del BID iniciaron su ejecución en el 2018 y el proyecto del BM en Atalaya se inició en el 2019. La primera acción que debían realizar era aprobar los expedientes técnicos y actualmente se encuentran en ese proceso. Cabe resaltar que las metas de titulación pueden ser modificadas en el expediente conforme a la información que se recopile en este proceso.

b) Proyecto “Mecanismo Dedicado Específico-Saweto”

Este proyecto nace como parte de una ventana especial que pertenece al FIP orientado a los pueblos indígenas y comunidades locales de países priorizados para financiar medidas orientadas a atender las causas directas e indirectas de la deforestación y, así, combatir el cambio climático. Perú fue seleccionado como uno de los ocho países pilotos del mecanismo. La fórmula como opera es a través de proyectos nacionales, para el caso de Perú, en el 2015 se aprobó un proyecto que asciende a USD 5 500 000, a través del Banco Mundial (BM) para ser ejecutado en un periodo de cinco años, de los cuales USD 2 600 000 fueron destinados para la titulación de comunidades nativas. Este presupuesto para titulación se subdivide en dos componentes. El primero de ellos es el reconocimiento formal de 310 comunidades nativas y el segundo es la titulación, demarcación y registro en Sunarp de 130 comunidades nativas⁷; asimismo, el proyecto realizó actividades de manejo forestal comunitario. Este proyecto tiene un carácter especial porque está liderado por las OO. II. nacionales Aidesep y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), las cuales son parte del Comité Directivo Nacional del proyecto. A su vez, por lineamientos del Fondo. Para la ejecución se cuenta con una agencia nacional ejecutora que es World Wildlife Fund (WWF). El proyecto se ejecutó desde el 2016 hasta el primer semestre de 2021 logrando alcanzar metas de reconocimiento y en menor medida las de titulación.

⁷ Ver folleto del proyecto en: http://d2zouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/factsheet_mde_espanol.pdf

c) Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa-PTRT3”

Este proyecto es el más grande en términos de metas, alcance y presupuesto, por lo que ha tenido mucha atención por los diferentes actores. Los antecedentes de este proyecto datan de la década del 90. En 1992 se creó el Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) que surgió con la finalidad de formalizar los predios rurales afectados luego de la reforma agraria, con el apoyo financiero del BID a través de préstamos. En 1996 se implementó la primera etapa de este programa. La segunda etapa (PTRT2) fue implementada a partir del 2001. Entre ambas etapas se intervino principalmente la costa y sierra del país, estando pendiente la selva o Amazonía. En este sentido es que se continuó con la tercera etapa del PETT, que es el PTRT3, que se enfoca principalmente en la Amazonía, el cual fue aprobado en el 2007 por el BID. Sin embargo, debido a los cambios institucionales ocurridos en la década respecto a las competencias en titulación de tierras rurales que incluyen a las comunidades nativas, como la fusión del PETT con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, el diseño del proyecto tuvo retrasos. Por ello, el proyecto se retomó a principios de la década del 2010 mientras que en paralelo se establecía al Midagri como la entidad rectora en políticas de titulación de tierras rurales. De esta forma, en el 2014 se dio viabilidad y se firmó con el BID el acuerdo de endeudamiento para la ejecución del proyecto. Inicialmente, en esta viabilidad se incluyó una meta de 190 comunidades nativas⁸ pero esto fue modificado en el expediente del proyecto a solicitud de las OO. II., que en el 2015 interpusieron una queja ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID señalando que el proyecto no había sido elaborado con la participación de los pueblos indígenas y que no reflejaba la demanda real de titulación de

⁸ Ver perfil del proyecto con código 26756 en: <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verFichaSNIP/26756/0/0>

las comunidades indígenas⁹. Es por ello que luego de un proceso de diálogo, la meta de titulación de comunidades nativas del proyecto pasó a ser de 402 comunidades; esto no implicó modificaciones en el presupuesto, pero sí una reducción en metas de predios individuales¹⁰. Cabe destacar que como parte de la solución de la queja se estableció un conjunto de acuerdos, como la participación continua de las OO. II. en la implementación del proyecto y que las comunidades nativas se titularan antes que los predios individuales.

El presupuesto total del proyecto asciende a S/ 224 000 000 y sus fuentes de financiamiento provienen tanto de préstamos del BID como de recursos públicos¹¹. Como se mencionó, el objetivo principal del proyecto es la formalización de la propiedad rural en la selva y zonas focalizadas de la sierra, que implica la titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas (402), así como la mejora del catastro rural y el fortalecimiento institucional. Para la ejecución del proyecto, en el 2015 se creó la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS) como entidad responsable. Sobre la modalidad de ejecución, el proyecto establece la tercerización a entidades privadas para lo cual la titulación se da por lotes donde estas entidades son responsables de titular en áreas geográficas tanto a comunidades como predios. Más adelante se explica con más detalle cómo funciona. El proyecto se ejecutó desde el 2016 y tenía prevista su finalización en el 2021. En el momento de la redacción de este documento se estaba discutiendo la posibilidad de ampliación debido a la lentitud en sus diferentes procesos y al escaso cumplimiento de metas¹².

⁹ Más información sobre esta queja y cómo se han abordado las respuestas de parte del proyecto se encuentra en: <https://www.iadb.org/es/mici/detalle-de-la-solicitud?ID=MICI-PE-2015-0094&nid=21854>

¹⁰ Las modificaciones se pueden encontrar en: <https://ofi5.mef.gob.pe/appInv2Test/fl16/ReporteF016.aspx?codigo=778663>

¹¹ El financiamiento del BID asciende a USD 40 000 000 que equivalen a S/ 112 000 000 (al tipo de cambio establecido al momento de la firma), lo restante es financiado con recursos públicos.

¹² En el informe de MICI de inicios del año 2021 se da cuenta de este lento avance y poco cumplimiento de metas. Ver informen en: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument>.

d) Proyecto “Preparando el camino para la plena implementación de la fase de transformación de la Declaración Conjunta de Intención firmada por los gobiernos de la República del Perú, reino de Noruega, la República Federal de Alemania” (PNUD-DCI)

En septiembre de 2014, los gobiernos del Perú, Noruega y Alemania firmaron la Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre REDD+ con la finalidad de unir esfuerzos para la reducción de los gases de efecto invernadero causados por la deforestación de los bosques peruanos. En el marco de esta declaración, Noruega estableció compromisos financieros para apoyar las acciones de Perú. La DCI se divide en tres fases: preparación, transformación y pago por resultados. De estas tres fases, la transformación incluye, entre otras acciones, metas en materia de titulación, en el marco del cual Perú se comprometió titular, al menos, cinco millones de hectáreas de tierras de comunidades nativas. En ese sentido, Noruega realizó un primer desembolso de USD 6 100 000 para el desarrollo de un proyecto que coadyuvara al cumplimiento de las metas de la fase transformación, para lo cual el PNUD fue seleccionado como administrador de los fondos. A este proyecto se le conoce como PNUD-DCI cuyo resultado 2 establece la titulación de 68 comunidades en Ucayali y San Martín¹³. Durante la implementación del proyecto también se incluyeron comunidades de Loreto. La ejecución se inició en noviembre de 2016 y terminó en marzo de 2019. Posteriormente se aprobó una segunda etapa del proyecto que incluyó nuevas metas de titulación y cuyo inicio se dio en 2020¹⁴. Como a la fecha de culminación de la primera etapa no se habían alcanzado las metas previstas y varias comunidades aún seguían

aspx?docnum=EZSHARE-1009163277-1111

¹³ El documento del proyecto se encuentra disponible en: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PER/Prodoc%20DCI%20Noruega%20firmado.pdf>

¹⁴ Cabe precisar que en la segunda etapa del proyecto PNUD-DCI se tiene prevista la titulación de 30 comunidades. No obstante, esta segunda etapa no se incluye en el presente estudio debido a que la ejecución recién inició en el último año del periodo de análisis. El documento de la segunda etapa se encuentra en: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PER/RS%20DCI%20fdo%20parte%201.pdf>

en proceso de obtención de sus títulos, estas acciones continúan como parte de la segunda etapa.

e) Proyecto “Apoyo implementación DCI entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD” (WWF-DCI)

En diciembre de 2015 el Gobierno de Noruega, a través de su agencia de cooperación (Norad), aprobó este proyecto por un monto de USD 5 000 000, que tenía por objetivo dinamizar la implementación de la DCI, para lo cual el Gobierno noruego brindó recursos adicionales a los ya comprometidos en la DCI. En este marco, los recursos fueron ejecutados por WWF. Entre otros componentes, el proyecto incluyó actividades de titulación con una meta de 35 comunidades nativas en Loreto¹⁵, tuvo una duración de 18 meses y empezó a ejecutarse desde enero de 2016 hasta julio de 2017, logrando casi la totalidad de las metas (34 comunidades)¹⁶.

f) Proyecto “Ampliación del servicio de catastro, titulación y registro de tierras en las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón en la región Loreto” (Proyecto Cuatro Cuencas)

Este proyecto surgió luego de un proceso de diálogo entre los representantes del gobierno y las OO. II. de las poblaciones afectadas por el Lote 192 de petróleo, que implicó la firma de un conjunto de acuerdos, así como la asignación de presupuesto en el 2015 por parte del Gobierno nacional. Uno de estos acuerdos con las organizaciones fue el reconocimiento y titulación de las comunidades nativas afectadas del área de influencia de las cuatro cuencas que comprenden los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, en la región Loreto.

¹⁵ El documento del proyecto se encuentra en: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/23-apoyo-dci-wwf-pncb-norad.pdf>

¹⁶ El informe final del proyecto se encuentra en: https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2019/01/INFORME-FINAL-DCI-WWF-Setiembre_2017.pdf

Para ello se encargó el diseño y la ejecución del proyecto al Gobierno Regional de Loreto y se comprometieron recursos públicos desde el Gobierno central para su implementación. De acuerdo al informe simplificado del expediente técnico del proyecto¹⁷, se estableció como meta la demarcación de 100 comunidades nativas de las cuatro cuencas y el otorgamiento de derechos a 60 comunidades, es decir, se otorgarían títulos inscritos en registros públicos a 60 comunidades y en las demás solo se realizaría el recojo de información de campo y georreferenciación. El presupuesto del proyecto ascendió a S/3 800 000, que fueron ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto. El proyecto se ejecutó desde agosto de 2015 hasta diciembre de 2017, logrando alcanzar parte de sus metas planteadas: 47 comunidades con títulos inscritos en la Sunarp y 114 comunidades con demarcación¹⁸.

g) Formalización y titulación de predios rurales (comunidades nativas en la provincia de Oxapampa, región Pasco) (Devida-Pasco)

En el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas vigente hasta el 2020¹⁹, se estableció que la titulación rural era uno de los medios para recuperar poblaciones y valles que están ubicados en zonas de influencia del tráfico ilícito de drogas. En la aplicación de esta estrategia, la Dirección Agraria de Pasco implementó un proyecto de titulación de comunidades que inició su ejecución en 2016 y terminó en 2017, con financiamiento proveniente de Devida, por un monto que ascendió a S/1 000 000. El proyecto tuvo como objetivo titular seis comunidades nativas entre los distritos de Puerto Bermúdez y Ciudad Constitución, en Pasco²⁰.

¹⁷ El código del proyecto es 316426. Los documentos del proyecto pueden encontrarse en: <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/traeListaEjecucionSimplePublica/2262233>

¹⁸ De acuerdo con la Carta N.° 0203-2021-MIDAGRI-SG/OACID-TRANSP.

¹⁹ En diciembre de 2020 se aprobó la Política Nacional contra las Drogas mediante el Decreto Supremo 192-2020-PCM, la cual ya no incluye como uno de sus ejes de acción la titulación rural.

²⁰ En este informe se detallan las actividades implementadas: https://www.devida.gob.pe/documents/20182/37846/POA_Dir_Reg_Agri_Pasco01.pdf

h) Programa de Desarrollo Alternativo de Satipo-Devida

En el 2011 el Gobierno peruano y la Unión Europea firmaron un convenio de financiamiento para el Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo (DAS)²¹, con el objetivo de reducir la pobreza, promover la integración social y prevenir actividades relacionadas con el cultivo de coca. El organismo ejecutor de este programa era Devida y su implementación se realizó en el marco del Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo (Pirdais). Uno de los componentes del programa era lograr el mapeo y saneamiento legal de las tierras con colonos y comunidades indígenas. Para este fin, Devida realizó transferencias financieras al Gobierno Regional de Junín enmarcadas en el programa presupuestal correspondiente. De acuerdo a la evaluación de resultados del proyecto²², inicialmente en el diseño de proyectos se incluyó un indicador para lograr 135 comunidades nativas con títulos saneados y legalmente reconocidos. Luego, en la línea de base se identificó que el 73,2% de las comunidades del ámbito de intervención del proyecto no estaban tituladas, pero no se precisaron las metas. Al final, la Dirección Regional Agraria de Junín se encargó del “Saneamiento Físico y Legal de 11 Comunidades Nativas en la Provincia de Satipo - Junín”. De esta forma se atendió a 11 comunidades, de las cuales nueve fueron ampliaciones, una de titulación y una de reconocimiento. El proyecto tuvo un monto total de inversión de S/ 327 845 000. De acuerdo a la evaluación de resultados del proyecto, “estas 11 comunidades solo comprendían el 26 % de la demanda total, quedando pendiente el 74 % de comunidades debido a que estas, hasta la actualidad, mantienen problemas de delimitación de territorios o límites de las comunidades”²³.

²¹ Convenio de Financiación N.º DCI/ALA/2009/022-032 entre la Unión Europea y la República del Perú referido al “Programa de Desarrollo Alternativo Satipo-DAS”.

²² Disponible en: <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/329874/EVALUACION+DE+RESULTADOS+PROGRAMA+DAS+2018/889ff476-3bf7-4407-a1b2-5c05bd43701a>

²³ Ídem, p. 35



i) Acciones de titulación realizadas por Cedia

El Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (Cedia) es una de las organizaciones no gubernamentales que desde su creación apoya la titulación de comunidades nativas de forma permanente a través de diversos programas. La década del 2010 no fue la excepción y realizó diversas acciones de titulación en las regiones Loreto, Ucayali y Cusco; acciones que fueron financiadas por sus cooperantes, como Amazon Trust y Fundación Moore, entre otros. Recientemente están implementando el proyecto “Impulso final para la protección de los territorios indígenas de la Amazonía peruana” cuyo objetivo es mejorar el ordenamiento territorial de 190 comunidades nativas en Ucayali y Loreto. De acuerdo a la propia organización, Cedia desempeña un rol facilitador “acercando al Estado donde las comunidades lo necesitan y brindando apoyo financiero y técnico”²⁴.

²⁴ <http://cedia.org.pe/saneamiento-fisico-y-legal/>

3.2 DETALLE DE LOS PROYECTOS QUE HAN FORTALECIDO LOS PROCESOS DE TITULACIÓN

Respecto a los proyectos que se presentan a continuación, no se encontraron evidencias que puedan atribuirles el logro en términos de metas de titulación de comunidades nativas. Sin embargo, es preciso mencionar que estos proyectos se han enfocado en mejorar los procesos y la institucionalidad, como es el caso de GIZ ProTierras, o en coadyuvar en partes específicas del proceso de titulación de comunidades, como lo que realiza la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) en Loreto; mientras que en relación con el proyecto “Preparación para la Reducción de Emisiones” (RPP), no estaba definido el alcance de la intervención. Vale destacar que, además de estos proyectos, existen diferentes actores, desde la sociedad civil, que han venido desarrollando acciones que contribuyen a mejorar la titulación de las comunidades y la seguridad sobre la tierra, como es el caso del IBC, que provee información actualizada de la situación de las comunidades nativas a nivel nacional.

a) Proyecto de titulación de los territorios indígenas en el Perú-SPDA

Este proyecto, ejecutado por la SPDA y financiado por The International Land and Forest Tenure Facility, tenía como objetivo principal contribuir a la seguridad jurídica de cinco millones de hectáreas de territorio comunal a nivel nacional, y de 200 000 hectáreas de territorio indígena en las regiones Loreto y Madre de Dios; aunque no precisaba metas explícitas de comunidades atendidas de titulación. Su ejecución estaba más orientada a mejoras o soporte específico de los procesos. Se ejecutó desde octubre de 2017 hasta marzo de 2020. Como parte de las acciones implementadas se encuentran la asistencia legal brindada a comunidades nativas en Loreto, que estaban en proceso de titulación, y varias de ellas habían sido intervenidas inicialmente por el proyecto Cuatro Cuencas.

b) Proyecto GIZ ProTierras

Este proyecto se justifica por la necesidad de regular el acceso a la tierra para que las comunidades amazónicas puedan hacer uso responsable de las mismas y lograr un desarrollo sostenible. Por esa razón, ProTierras tiene como objetivo principal apoyar la titulación de las comunidades nativas de las regiones Ucayali y San Martín, así como la mejora de los procesos y procedimientos a nivel nacional. Fue aprobado en noviembre de 2015 por el Ministerio Federal de Desarrollo Económico y Cooperación de Alemania, quien asignó a GIZ su ejecución. Originalmente, esta aprobación le asignó al proyecto un total de cuatro millones de euros y tuvo como fecha de término octubre de 2019; sin embargo, en diciembre de 2016 la fecha límite se extendió por dos años más y se le asignaron dos millones de euros adicionales. Este proyecto no desarrolló acciones de titulación, propiamente, sino que su enfoque fue fortalecer la institucionalidad y los procesos para lograr la titulación más efectiva. El Midagri fue contraparte del proyecto, el cual participó en el comité directivo del mismo y en la elaboración de los planes operativos anuales. Entre las acciones en las que ha contribuido este proyecto se encuentra la mejora de la información y el acervo documentario en las direcciones regionales agrarias de Ucayali y San Martín, así como en la generación de la plataforma catastral SIC-Comunidades.

c) Proyecto “Preparación para la Reducción de Emisiones” (RPP)

Este proyecto entró en discusión desde 2008 con el objetivo de diseñar un esquema para la implementación de REDD+ en Perú, que incluyera la identificación de causas de deforestación, acciones para revertirlas, monitoreo, etc. Este proyecto fue financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y su diseño estuvo a cargo del Minam. En 2010, Perú presentó su propuesta de RPP, pero las OO. II. no estuvieron de acuerdo con el documento debido a que no participaron en el proceso y no se consideró la

titulación de tierras indígenas dentro del borrador. Debido al cambio de gobierno y a la presión internacional se accedió a extender el plazo de presentación del borrador del RPP hasta 2013, año en el que fue aprobado por el Fondo. De esta forma, las OO. II. consiguieron que del total de USD 3 800 000, se destinaran USD 200 000 para “un piloto de titulación de comunidades nativas en Loreto”. El proyecto inició su ejecución en el 2016 y terminó en el 2018. Sin embargo, al cierre del proyecto la actividad relacionada con la titulación no fue ejecutada. El Fondo aprobó una segunda etapa del proyecto pero entre las actividades programadas de esta etapa no se incluyeron las del piloto de titulación. De acuerdo a funcionarios entrevistados, existe la posibilidad de disponer de los recursos previstos inicialmente para el piloto de titulación, pero estos deben ser solicitados por el Gobierno peruano (Minam) al BID como si se tratase un proyecto nuevo.



Crédito_Ana Lofi_Shutterstock

3.3 ANÁLISIS Y CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS O INICIATIVAS DE TITULACIÓN

En total se han identificado 14 iniciativas o proyectos de titulación²⁵. Como se observó en el detalle, estas iniciativas tienen diferentes características, financistas, ejecutores, estrategias, modalidades de implementación y diferentes tipos de financiamiento (público y de cooperación reembolsable y no reembolsable).

Como se comentó líneas antes, el financiamiento del cambio climático ha dinamizado los procesos de titulación inyectando importantes recursos. La mitad de las iniciativas identificadas se desarrollan en el marco de las acciones para el cambio climático, cuatro del FIP, una del FCPF y dos con financiamiento de Noruega, mientras que los proyectos propios de titulación son menos, destacando entre estos el PTRT3 que es el proyecto con mayor presupuesto y mayores metas de titulación.

Cuadro 2. Áreas temáticas en las que se enmarcan los proyectos de titulación desarrollados entre 2011 y 2020

Área temática	N.º de proyectos
Cambio climático	7
Lucha contra las drogas	2
Otros	1
Tenencia de tierras	4
Total	14

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos

²⁵ En este estudio no se han considerado las acciones desarrolladas por la ONG Instituto de Bien Común (IBC). Si bien por años esta organización ha trabajado la base de datos de comunidades nativas que incluye el mapa actualizado, en esta última década no ha desarrollado acciones propias de titulación. Sin embargo, en la sección de información y catastro de las comunidades se aborda a profundidad su aporte.

En cuanto al tipo de financiamiento, los proyectos o iniciativas contaron tanto con recursos de la cooperación como del presupuesto público, predominando los primeros en términos de número de iniciativas, mientras que son escasos los proyectos financiados con recursos del tesoro público. En este grupo se identificaron dos acciones: el proyecto Cuatro Cuencas y la titulación de comunidades en Pasco por Devida. Un caso particular son los préstamos, los cuales, al ser cooperación reembolsable, se administran y se implementan a través del presupuesto público, siendo el PTRT3 un proyecto de esta naturaleza y el más grande en términos de recursos asignados en comparación con todos los proyectos. Finalmente, se encuentran los proyectos de cooperación mixtos, como es el caso de los tres proyectos FIP que tienen parte donación y parte préstamo.

Cuadro 3. Tipos de financiamiento de los proyectos de titulación 2011-2020

Proyectos	Tipo de financiamiento
FIP Tarapoto-Yurimaguas	Préstamo y donación
FIP Puerto Maldonado-Iñapari	Préstamo y donación
FIP Atalaya	Préstamo y donación
MDE Saweto	Cooperación
PTRT3	Préstamo
PNUD-DCI (etapa 1)	Cooperación
WWF-DCI	Cooperación
Cuatro Cuencas	Recursos públicos
Devida-Junín	Cooperación
Devida-Pasco	Recursos públicos
Cedia	Cooperación
Titulación-SPDA (etapa 1)	Cooperación
GIZ ProTierras	Cooperación
RPP (etapa 1)	Cooperación

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos

Cada una de las iniciativas o proyectos perseguían diferentes objetivos en el marco del saneamiento físico y legal de las comunidades nativas, que podían incluir reconocimiento, titulación y actualización de la georreferenciación del plano comunal para las comunidades tituladas. La mayoría de las iniciativas tenían metas numéricas y el desarrollo orientado a titular a las comunidades que demandaban títulos. En este grupo se identificaron, al menos, 11 iniciativas y también se incluyeron las acciones de ampliación que comprendía titular un área nueva o adicional para comunidades que ya contaban con un título. El reconocimiento es una acción que se desarrolla en menor medida entre las iniciativas. El proyecto con mayores metas en esta acción es el MDE Saweto, que contempló el reconocimiento de, al menos, 300 comunidades nativas. Sobre las acciones de georreferenciación, estas han empezado a incluirse en los proyectos gradualmente, aunque su número aún es muy limitado respecto al total de comunidades que requieren esta acción.

Finalmente, existen iniciativas con el proyecto ProTierras y Titulación-SPDA cuyas acciones se enfocan en brindar asistencia a nivel institucional y en los procedimientos. Estas no realizan actividades propiamente de demarcación en el territorio sino que coadyuvan con elementos transversales en el caso de ProTierras, o de forma específica a ciertas comunidades como lo realiza SPDA. Un caso excepcional es el proyecto RPP que en su diseño de proyecto, a pedido de las OO. II., incluyó una actividad para el desarrollo de un piloto de titulación en Loreto. No obstante, no se precisó qué tipo de actividades incluía dicho piloto.



Cuadro 4. Situación de las iniciativas o proyectos identificados al 2020

Proyectos	Situación al 2020	Objeto	Ámbito
FIP Tarapoto-Yurimaguas	Implementación	Titular y georreferenciar	San Martín y Loreto
FIP Puerto Maldonado-Iñapari	Implementación	Titular y georreferenciar	Madre de Dios
FIP Atalaya	Implementación	Titular y georreferenciar	Ucayali
MDE Saweto	Implementación	Reconocer y titular	Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, Junín, San Martín, Huánuco
PTRT3	Implementación	Titular	Amazonas, Cajamarca, San Martín, Junín, Huánuco, Ucayali, Cusco, Apurímac, Puno, Loreto
PNUD-DCI (etapa 1)	Terminado	Titular	San Martín, Ucayali y Loreto
WWF-DCI	Terminado	Titular	Loreto
Cuatro Cuencas	Terminado	Titular y georreferenciar	Loreto
Devida-Junín	Terminado	Titular	Junín
Devida-Pasco	Terminado	Titular	Pasco
Cedia	Implementación	Reconocer, titular, georreferenciar y asistencia	Loreto, Cusco, Ucayali
Titulación-SPDA (etapa 1)	Terminado	Asistencia técnica	Nacional, Loreto, Madre de Dios
GIZ ProTierras	Implementación	Asistencia técnica	Nacional, San Martín y Ucayali
RPP (etapa 1)	Terminado	No precisa	Nacional

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos

En cuanto a la situación de los proyectos, al realizar el presente estudio se identificó que a diciembre de 2020, al menos, la mitad de los proyectos habrían terminado su ejecución. La mayoría de estos se ejecutó entre 2015 y 2018. Sin embargo, los proyectos más grandes por el número de metas de titulación, como el PTRT3 y MDE Saweto, a esta fecha estaban en la recta final de implementación, pues se tenía previsto que ambos finalizaran en el primer semestre del 2021. Mientras tanto, los proyectos del FIP recién iniciaban su ejecución y al momento de la realización de este estudio se encontraban elaborando sus estudios definitivos (o expedientes técnicos) que podrían generar cambios en las metas relacionadas con el saneamiento físico y legal de las comunidades. Cabe resaltar que para los fines del presente estudio se ha considerado solo la fase 1 de los proyectos que actualmente tienen una segunda fase; en el caso del RPP debido a que la segunda fase no contemplaba la realización de titulación y en el caso del PNUD-DCI y de SPDA-Titulación, porque el inicio de los proyectos se dio en el 2020 coincidiendo con la pandemia, que implicó una limitación en el desarrollo de las actividades.

En cuanto al ámbito se observa que existen iniciativas en diferentes regiones del país, pero se concentran principalmente en tres regiones: Loreto, Ucayali y San Martín. Solo el PTRT3 y el MDE Saweto tienen un alcance en casi todas las regiones amazónicas. El criterio de priorización no siempre ha estado claro y en muchos casos ha respondido a la dinámica política de cada proyecto. Sin embargo, en el caso del PTRT3 el grueso de la intervención está centrada en Loreto, que es donde mayor brecha de titulación existe. Además, la región concentra más del 50% del total nacional de CC.NN. Regiones con alta población indígena y gran cantidad de comunidades, como Amazonas y Junín, no necesariamente están entre las áreas priorizadas.



IV. HALLAZGOS

4.1 EFECTIVIDAD

a) Logros de los proyectos de titulación

En esta sección se busca evaluar el nivel de cumplimiento de las iniciativas sobre las metas del saneamiento físico y legal de las CC. NN. Sin embargo, esta tarea ha presentado limitaciones. Con base en la información disponible no ha sido posible establecer con precisión el número de comunidades nativas tituladas en la década debido a que, a pesar de los esfuerzos realizados, persisten los problemas en la consolidación de una base de datos y catastro nacional de comunidades nativas. Los números que manejan los proyectos suelen ser variables debido a los desafíos que suscita cada caso; asimismo, la información no siempre está disponible y podría ser muy variable en el tiempo. Por ello, para hacer un corte que permita la comparación, la información que consideramos en esta sección es un acercamiento al nivel de

cumplimiento o avance en la meta de comunidades que han logrado titularse e inscribirse en los registros públicos; de hecho, se trata de información que se obtuvo de documentos y registros administrativos de los proyectos disponibles de acceso público o facilitados por los responsables. No en todos los casos se ha podido acceder a la relación que contiene los datos de las comunidades beneficiadas y, por tanto, no se ha podido verificar. Tampoco se han considerado los proyectos de asistencia técnica enfocados en mejorar la institucionalidad y los procesos, pues la medición de cumplimiento requiere otros criterios.

Habiendo precisado estas limitaciones en la información, se observa que el balance general en el cumplimiento de las metas, expresadas en número de comunidades tituladas e inscritas en los registros públicos, ha sido bajo. En total se identificaron 147 comunidades tituladas e inscritas en la Sunarp por los diferentes proyectos analizados. Al contrastar estos resultados con la cifra proyectada (de la suma de las metas de los diferentes proyectos, que asciende a 719 comunidades programadas) notamos que los proyectos analizados han contribuido con la titulación e inscripción en la Sunarp del 20% del total de comunidades proyectadas.

Existen dos proyectos que sí han logrado cumplir sus metas de titulación por encima del 90% y otro proyecto por encima del 75%, estos son el proyecto de Devida en Pasco, WWF-DCI y el proyecto Cuatro Cuencas, por lo que podríamos señalar que tres proyectos han cumplido sus metas con un nivel satisfactorio.

Un siguiente grupo son los proyectos que han alcanzado una ejecución de, aproximadamente, 20-30%, se trata de los proyectos PNUD-DCI, MDE Saweto y Devida Junín. Y en el tercer grupo, con un cumplimiento de menos del 1% se encuentran los tres proyectos FIP y el PTRT3.



Cuadro 5. Cumplimiento de metas de titulación de comunidades nativas por proyectos (hasta el registro en Sunarp) a diciembre de 2020

Proyectos	N.º CC. NN. a titular (de acuerdo al diseño del proyecto) ²⁶	N.º CC. NN. tituladas inscritas ²⁷	% Alcanzado	Estado del proyecto
FIP Atalaya	4	0	0,0 %	En proceso
FIP Puerto Maldonado-Iñapari	8	0	0,0 %	En proceso
FIP Tarapoto-Yurimaguas	5	0	0,0 %	En proceso
MDE Saweto	130	28	21,5 %	En proceso *
PNUD DCI	68	20	29,4 %	En proceso **
WWF-DCI	35	34	97,1 %	Terminado
PTRT3	403	2	0,5 %	En proceso *
Cuatro Cuencas	60	47	78,3 %	Terminado
Devida-Pasco	6	6	100,0 %	Terminado
Devida-Junín	No es preciso	10	S/I	Terminado
Cedia	S/I	S/I	S/I	En proceso
Titulación-SPDA	Sin metas	0	S/I	Terminado
GIZ ProTierras	Sin metas	0	S/I	En proceso**
RPP (etapa 1)	Sin metas	0	S/I	Terminado
Total general	719	147	20 %	

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos

* Tiene prevista su finalización en el primer semestre de 2021.

** Actualmente está complementando la meta en el marco de la segunda etapa del proyecto S/I sin información.

²⁶ No en todos los proyectos se precisa si la meta implica llegar hasta la inscripción; además, se está considerando tanto a las comunidades a titular como a las ampliaciones de comunidades.

²⁷ Comunidades inscritas en la Sunarp.

Existen algunas características comunes entre los proyectos con mayor nivel de cumplimiento de metas. Por un lado, estos proyectos se ejecutaron en una sola área territorial. Por ejemplo, cada uno de los proyectos de Devida estuvo concentrado en una sola provincia: Satipo y Pichis, respectivamente; mientras que los proyectos WWF-DCI y Cuatro Cuencas también estuvieron localizados en unidades territoriales específicas en provincias de Loreto. Esto permitió una mayor concentración para la realización de trabajo de campo, así como menos actores con los cuales coordinar, solo se trataba de un gobierno regional. Además de ello, un factor importante que permitió lograr las metas fue la selección de las comunidades. La mayoría de las comunidades, si no todas las intervenidas en este grupo de proyectos, eran aquellas que no tenían problemas de superposición con otros usuarios o unidades territoriales. En el caso del proyecto de Devida en Junín (DAS), la evaluación del proyecto señala expresamente que solo se atendió a aquellas sin conflictos y que representaban el 27% de la demanda existente en la provincia de Satipo²⁸. Lo mismo ocurrió en el proyecto WWF-DCI, en el que varias de las comunidades no tenían conflictos y en algunos casos no se requirió realizar uno de los procedimientos más engorrosos, que era el estudio Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), debido a que se reconocieron los mapas ya existentes en algunas de las provincias de Loreto²⁹; mientras que en el proyecto Cuatro Cuencas la ejecución fue menor y no se completó la totalidad de las metas en el plazo del proyecto debido a que un número importante de comunidades presentaba superposiciones, las cuales fueron atendidas posteriormente con apoyo de otros proyectos.

También se puede verificar que existió voluntad política para sacar adelante estos proyectos. El caso de Cuatro Cuencas es clara muestra de ello. La Comisión Multisectorial del Lote 192, en el

²⁸ Ver: <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/329874/EVALUACION+DE+RESULTADOS+PROGRAMA+DAS+2018/889ff476-3bf7-4407-a1b2-5c05bd43701a>

²⁹ Con la R. M. 0355-2015-MINAGRI se buscó flexibilizar el procedimiento del CTCUM para titular CC. NN. Aunque en la práctica seguía presentando dificultades.

marco del cual se firmaron compromisos con los representantes indígenas de las cuencas del Tigre y el Pastaza, estuvo liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y su cumplimiento fue monitoreado permanentemente por las entidades gubernamentales del Ejecutivo³⁰.

Además, el desembolso de los recursos fue más ágil en comparación con otras transferencias del Gobierno, las cuales suelen caracterizarse por ser lentas. Así, en menos de un año se logró la aprobación del proyecto y la transferencia de recursos. Las OO. II. representativas del ámbito de influencia, por su parte, también estuvieron vigilantes a estos acuerdos y, asimismo, solicitaron su participación. Desde el Gobierno central, el monitoreo solo se dio respecto al avance de la ejecución del proyecto, mas no al cumplimiento de metas.

De otro lado, las acciones de lucha contra las drogas tienen un lugar prioritario en la agenda de gobierno. Ello repercute también en las acciones que se implementan dentro de esta estrategia, como es la titulación de tierras. Esto mismo generó que Devida contara con mayor presupuesto público en comparación con otras entidades, permitiendo tener oficinas desconcentradas en diversas áreas del país, con lo cual esta institución tenía mayor capacidad de monitorear y brindar apoyo al gobierno regional, que era el principal actor gubernamental responsable de llevar a cabo la titulación. La voluntad política que coadyuva a agilizar los procesos y brindar soporte a las entidades involucradas también permite cierta agilidad en la transferencia de recursos financieros. Y este fue, también, un factor relevante que posibilitó el cumplimiento de las metas.

Respecto al segundo proyecto que tiene un cumplimiento regular en términos de logro de metas, se observa que factores como la superposición y conflictos, y una mayor presencia de actores (por

³⁰ Ver actas e informes de la Comisión en: <https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-asuntos-socio-ambientales/comision-multisectorial-de-las-cuencas-del-pastaza-tigre-corrientes-y-maranon/>

desarrollarse en más de una región), han mermado el cumplimiento de las metas. Proyectos como el MDE Saweto y PNUD-DCI han realizado acciones en varias regiones en simultáneo y el conjunto de comunidades atendidas ha sido más heterogéneo, pues también incluyeron entre sus beneficiarias a comunidades sin superposición. Cabe resaltar que estos proyectos no son exclusivos de titulación, sino que también realizan otras actividades. Además, es importante mencionar que ambos proyectos han intervenido un número grande de comunidades, pero que los procesos no concluyen. El MDE ha reportado que ha intervenido más de 80 comunidades logrando la titulación de 51, de las cuales solo se logró la inscripción de 28. Por su parte, PNUD-DCI también intervino la totalidad de sus comunidades meta (68) logrando la titulación de 45 y la inscripción de 20. En ese sentido, se debe considerar el esfuerzo desplegado por estos proyectos. Entre las razones de estos retrasos los representantes de los proyectos mencionan demoras en el cumplimiento de los procedimientos por parte de las entidades del Estado, así como el tiempo para generar acuerdos con los diferentes actores.

En cuanto al tercer grupo de proyectos que han tenido un nulo alcance de menos del 1 %, se observa que buena parte del tiempo se dedicó a la preparación del proyecto. Esto, en parte, debido a mayores procedimientos para la transferencia y uso de recursos, al tratarse de proyectos de inversión pública que son financiados con préstamos, como es el caso de los FIP y el PTRT3. Además, debido al cumplimiento de una serie de requerimientos para el funcionamiento de la estructura organizacional de los proyectos, que en varios casos suponía, y supone, un inicio desde cero, pues las entidades a cargo (como la UEGPS en el caso del PTRT3 y el PNCBMCC en el caso del FIP) no contaban con la preparación suficiente (oficinas y personal) para la administración de los proyectos. Por ello se requirió la construcción de instituciones que permitieran la operación de los proyectos, que implican el manejo de un alto presupuesto. Este proceso de aprendizaje institucional viene tomando tiempo porque se acentúa con los constantes cambios de funcionarios directivos,

como ha sido el caso del PTRT3. Estos detalles se tratarán con mayor profundidad en la próxima sección.

En el caso de los FIP, la preparación persiste, pues aún se encuentran en elaboración de los expedientes definitivos en los que se determinarán las metas y actividades que finalmente tendrá el proyecto. Es decir, aún no se han iniciado las actividades propias de titulación.

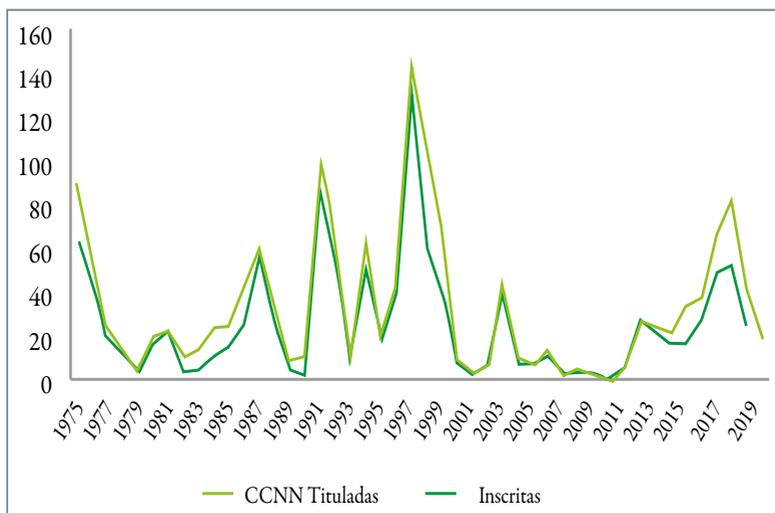
Por otro lado, en cuanto a proyectos como RPP, Titulación-SPDA y ProTierras, debido a que su ámbito de acción está orientado al fortalecimiento institucional y mejora de los procesos, no se ha podido establecer el nivel de cumplimiento de su matriz de resultados, a la cual tampoco se ha podido acceder.

Mención particular tiene el proyecto RPP que, si bien no incluyó metas de titulación en campo, estableció la realización de un “piloto de titulación en Loreto” (por un valor de USD 200 000). Sin embargo, al cierre del proyecto en el 2017, esta actividad no había sido ejecutada, lo cual implicó la devolución de recursos al donante, en este caso, el BID. De acuerdo a la información proporcionada por los encargados del proyecto, esta actividad podría ejecutarse si el Minam solicita los recursos al BID y se gestiona como un nuevo proyecto. Hasta el momento no se tiene definida por parte del Minam una fecha para realizar esta solicitud.

b) Avances en la titulación de la última década

Si bien en los datos de cumplimiento de metas por proyectos se observa un desempeño general regular, al evaluar todo el esfuerzo logrado en la década sí se aprecia un incremento significativo en el número de comunidades tituladas respecto a la década anterior.

Gráfico 1. Número de comunidades nativas tituladas e inscritas entre 1975 y 2020



Fuente: Digespacr 2021³¹

En el gráfico anterior se contabilizan, además de los proyectos identificados para el presente estudio, las acciones realizadas por diversos actores, entre ellos los gobiernos regionales del país. Como se muestra en el gráfico, en la última década, a partir de 2010 se observa un incremento sustantivo de comunidades nativas tituladas e inscritas, en comparación con la década anterior. En el 2020 se observa una caída que se debió principalmente a la pandemia, que implicó el cese de varias actividades de titulación en campo. El gráfico muestra que, a pesar de los logros modestos de los proyectos, cuando se analiza la tendencia en el tiempo se muestran resultados considerables que llevan a concluir que la presencia de los proyectos sí dinamizó y aceleró el proceso de titulación.

³¹ Basado en la información publicada en <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/863c9d62-8c76-4215-a075-3190796bc2fb/page/VPF1B>

Comparando en términos absolutos, la década del 2000 con la del 2010, se pasó de titular 91 comunidades a 264, mientras que se pasó de lograr la inscripción de 15 comunidades a 112³². Es necesario que esta tendencia continúe y mucho dependerá de la disponibilidad de fondos y de la clarificación de procesos, como se detallará a continuación.

4.2 EFICIENCIA

Mientras que en la sección anterior se analizó el cumplimiento de las metas, en esta sección se analizará la dimensión más cualitativa que considera elementos como los recursos disponibles, la forma de organización, las acciones realizadas, el tiempo empleado y el desarrollo de otras capacidades para alcanzar los objetivos de las iniciativas. Esta sección se construyó considerando algunos aspectos, como el tiempo de los procesos de aprobación e implementación de las acciones, el tipo de organización con los gobiernos regionales, el número de actores participantes y las coordinaciones, las cuales se basan principalmente en la información recopilada de los diferentes actores entrevistados.

a) El tiempo empleado en la preparación e implementación

Como se señaló en la primera parte de este documento, al inicio de la década uno de los elementos ausentes era la disponibilidad de financiamiento para la titulación de comunidades nativas. En paralelo con las primeras discusiones sobre REDD+ se estaba gestando una ventana de oportunidad, generando expectativas en las OO. II. Para el análisis del tiempo se han considerado algunos hitos importantes: el año de aprobación (se refiere a la fecha en la que el financista aprueba

³² Cabe destacar que la información de Digespacr todavía se encuentra en proceso de actualización, pero puede dar una referencia de la tendencia.

o suscribe su intención de financiar el proyecto), el año de inicio de ejecución (se refiere al inicio de ejecución financiera por parte de la entidad administradora, una vez que se cuenta con los recursos del proyecto disponibles) y el año de término. En el siguiente cuadro se pueden observar los tiempos.

Cuadro 6. Año de aprobación, inicio y duración de los proyectos de titulación

Proyecto	Año de aprobación	Año de inicio de ejecución	Año de término (previsto)
FIP Tarapoto-Yurimaguas	2013	2018	2023
FIP Puerto Maldonado-Iñapari	2013	2018	2023
FIP Atalaya	2013	2019	2023
MDE Saweto	2014	2016	2021
PTRT3	2007	2014	2021
PNUD-DCI (etapa 1)	2015	2016	2018
WWF-DCI	2015	2016	2017
Cuatro Cuencas	2015	2015	2017
Devida-Junín	S/I	2015	2016
Devida-Pasco	S/I	2015	2016
Cedia	S/I	S/I	S/I
Titulación-SPDA (etapa 1)	S/I	2017	2020
GIZ ProTierras	2015	2016	2021
RPP (etapa 1)	2013	2015	2017

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos
S/I: Sin información

En el cuadro anterior se observa que el PTRT3 es el proyecto que más tiempo ha tomado para su preparación, con aproximadamente siete años, seguido de los proyectos FIP con cinco años, mientras que el promedio del resto de iniciativas o proyectos han sido de uno a dos años de preparación, siendo los más ágiles los proyectos WWF-DCI y Cuatro Cuencas. Esto ocurre en buena medida, como se verá con más detalle en la siguiente sección, debido al cumplimiento de requerimientos del financista, la existencia de intermediarios o actores clave hasta llegar al administrador de fondos, así como al nivel de preparación institucional específicamente para el caso de las entidades públicas a cargo de la conducción de los proyectos.

Los proyectos con mayor demora en la preparación involucran endeudamiento por parte del Gobierno peruano, esta condición implica la existencia de procedimientos adicionales a los que suele tener la cooperación no reembolsable y el involucramiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como el responsable de aprobar este endeudamiento por parte del Gobierno. Al ser proyectos de gran financiamiento, también implica que se generen instituciones con capacidades de administración; sin embargo, tanto para el FIP como para el PTRT3, estas capacidades se han ido adquiriendo en paralelo, pues antes no existían. En el caso del FIP, era la primera vez que el PNCB lidiaba con un préstamo de esta naturaleza. Esto, inclusive, llevó a poner en riesgo la continuidad de los proyectos debido a que el Comité del Fondo del FIP puso plazos finales para el inicio del proyecto condicionado a la pérdida del financiamiento comprometido³³, mientras que para el PTRT3 se tuvo que crear la UEGPS para que funcionara como ejecutora.

³³ En el 2016 el Subcomité del FIP que comprende a los donantes estableció una política de cancelación dando un plazo máximo hasta septiembre de 2017 para que se culminara el diseño de los proyectos y pudieran iniciar su ejecución. En caso de no cumplir este plazo, se retiraría el compromiso de financiamiento del FIP.



Sumado a ello, en el caso del PTRT3 se adicionó el hecho de que durante su preparación la institucionalidad en materia de tierras en el país se encontraba redefiniéndose. El proyecto PETT 2, que era la etapa predecesora del PTRT3, había construido un aparato institucional en el desarrollo de tareas de titulación. Sin embargo, a mediados de la década del 2000 el PETT 2 fue absorbido por Cofopri, que estaba adscrito al Ministerio de Vivienda. Luego, la titulación de tierras rurales pasó al sector agricultura, pero no así todo el aparato institucional (personal, equipos, etc.) que se quedó en Cofopri, el cual se aboca al ámbito urbano. Entonces, en el 2013 el Midagri asumió la rectoría en esta materia y recién pudo liderar el proceso de formulación, pero con capacidades limitadas.

b) Actores y ruta para la ejecución de los recursos

Además de las entidades responsables en el proceso de titulación, se suman diferentes actores ligados al financiamiento y gestión del proyecto cuya interacción es necesaria para lograr las metas establecidas. Así, dependiendo de la fuente de financiamiento, pueden existir uno o más actores adicionales hasta llegar a la contratación del personal responsable del desarrollo de las actividades.

Cuadro 7. Actores involucrados en el financiamiento y gestión del proyecto

Iniciativa	Entidad a cargo	Financista	Intermediario	Administrador de recursos
Preparación para la Reducción de Emisiones RPP	PNCB	FCPF	BID	PNCB
FIP Tarapoto-Yurimaguas	PNCB	FIP	BID	PNCB
FIP Puerto Maldonado-Iñapari	PNCB	FIP	BID	PNCB
FIP Atalaya	PNCB	FIP	Banco Mundial	PNCB
MDE Saweto	Aidesep/Conap	FIP	Banco Mundial	WWF
PTRT3	UEGPS-Minagri	BID	Tesoro público	UEGPS
PNUD-DCI	Minam	DCI	-	PNUD
WWF-DCI	PNCB/WWF	Norad	-	WWF
Cuatro Cuencas	Digespacr/GORE Loreto	Presupuesto público	Midagri	GORE
Devida-Junín	Devida	Unión Europea	Devida	GORE
Devida-Pasco	Devida	Presupuesto público	Devida	GORE
Cedia	Cedia	Varios	-	Cedia
Titulación-SPDA	SPDA	Land Tenure Facility	-	SPDA
GIZ ProTierras	Midagri/GIZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo BMZ	-	GIZ

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de proyectos

Los proyectos con más intermediarios son los financiados con fondos climáticos multilaterales, como el FIP y el FCPF, que financian los tres proyectos FIP, MDE y RPP, y cuyos intermediarios son instituciones internacionales de financiamiento, como el BID y el BM. Cuando se trata de donación, los tiempos son más cortos que cuando los fondos provienen de un préstamo. En caso de que la ejecución final la realice alguna entidad gubernamental, para el caso del BID es necesaria la participación del MEF en los procedimientos de requerimiento de fondos, como parte del procedimiento establecido entre el Gobierno peruano y el BID. Asimismo, en el caso del Banco Mundial, aun cuando la ejecución sea por sociedad civil, como es el caso del MDE, requiere una contraparte del Gobierno peruano que exprese que el proyecto está en línea con la política nacional.

Para las demás iniciativas, el proceso es más expeditivo. En cuanto a proyectos cuyos ejecutores de recursos son entidades públicas, como los proyectos de Devida y Cuatro Cuencas, el flujo de los recursos se hace siguiendo los procedimientos establecidos para el sector público. En ambos casos se realizan transferencias de recursos del Gobierno nacional a la entidad responsable de titulación, que son los gobiernos regionales. El proyecto Cuatro Cuencas, por su contexto, tuvo una asignación expeditiva de los recursos por parte del Midagri y del MEF, realizándose, según las circunstancias. Los proyectos de Devida, como se enmarcaban en el programa presupuestal Pirdais, tenían *ex ante* un calendario para la transferencia que solía darse a finales del primer trimestre del año siguiendo las disposiciones que dicta el MEF. La implementación de estos recursos era anual.

Los proyectos ejecutados por entidades de cooperación internacional incluyen los proyectos PNUD-DCI y PNUD-GIZ. Si bien la ejecución de ambos está a cargo del PNUD y GIZ, respectivamente, los responsables o contrapartes de los mismos recaen en el Minam y el Midagri, respectivamente. Por lo tanto, se sujetan a acuerdos formales y a la orientación y priorización de dichas entidades gubernamentales, quienes tienen una corresponsabilidad sobre los mismos.

Los demás proyectos, que tienen financiamiento de la cooperación internacional y cuyos ejecutores son actores de la sociedad civil, suelen tener menos actores intermediarios en la ruta de ejecución de los recursos. Al no tener contraparte del sector público con corresponsabilidad en la ejecución del proyecto, tienen un tanto más de discrecionalidad en la ejecución de los recursos. Este es el caso de los proyectos ejecutados por SPDA, Cedia y WWF.

c) Modalidad de involucramiento del GORE

Este es un tema central, en tanto que el actor principal, que posee las facultades para realizar la titulación y demás acciones del saneamiento físico y legal, es el gobierno regional. En ese sentido, la participación del Gobierno Regional (GORE) en los proyectos es de vital importancia. Con base en el análisis de los diferentes proyectos que han terminado su ejecución o se encuentran próximos a hacerlo, se identificaron las siguientes tres modalidades:

- *GORE implementa los recursos*

Son tres proyectos en los que los GORE fueron responsables, tanto del proceso de elaboración del presupuesto como de la ejecución de los recursos para titular a las comunidades. Es el caso de los dos proyectos de Devida y el proyecto Cuatro Cuencas. Con esta figura, Devida y Midagri, respectivamente, transfirieron los recursos y las unidades ejecutoras fueron las direcciones regionales agrarias.

En el caso de Devida, los GORE incluyeron las acciones de titulación como parte del paquete de acciones que realizan en el marco del Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo (Pirdais); para ello, un año antes de la ejecución de los recursos debieron elaborar los planes operativos, que luego fueron revisados por Devida y, así, los recursos ingresaron como gasto corriente.

De otro lado, en el caso del proyecto Cuatro Cuencas, su aplicación fue a través del financiamiento de proyecto de inversión pública con transferencias anuales que tenían un carácter excepcional, en comparación con la planificación que realiza Devida.

Comparando estos proyectos, por la naturaleza de la intervención de Devida, esta entidad realiza un monitoreo permanente del avance hacia las metas y tiene los recursos humanos y logísticos para este fin (incluso, una sede en la región), mientras que el Midagri realizó un acompañamiento itinerante.

- *El proyecto contrata a personal de soporte para el GORE*

Esta es la figura más usada por los proyectos e iniciativas. Consiste en que el proyecto contrata al personal cubriendo los gastos logísticos y de las demás acciones que se requieran para la titulación. Proyectos como PNUD-DCI, WWF-DCI, SPDA y las iniciativas de Cedia han aplicado este mecanismo, pero con diferentes matices.

De acuerdo a la experiencia recogida, por ejemplo, Cedia tiene una presencia de larga data en Loreto y la titulación ha sido parte fundamental de su funcionamiento como organización. Lleva trabajando con la Dirección Regional Agraria (DRA) de Loreto varios años, proveyendo personal que apoya en diversas acciones de titulación, no solo en los proyectos de titulación realizados por Cedia.

En el caso del enfoque de otros cooperantes se observa que se suele contratar personal que brinde apoyo a las DRA, pero sus funciones están centradas principalmente en las tareas del proyecto y en las comunidades que son beneficiarias. En la práctica, ha llegado a suceder que en regiones como Ucayali y Loreto, cada proyecto tiene su propio personal y no siempre existe colaboración entre ellos. Además, debido a que el financiamiento varía entre uno y otro proyecto, puede darse que cierto personal cuente con mejor equipamiento que otro.

Un aspecto del que adolece este mecanismo es que para la emisión de los documentos oficiales por parte de la DRA (como las resoluciones de aprobación del plano, de demarcación u otras) se requieren funcionarios públicos contratados por el propio GORE, quienes tienen la facultad de dar conformidad y firmar dichos documentos, convirtiéndose esto en un cuello de botella que retrasa el trabajo de gabinete.

Asimismo, dichos equipos de trabajo instalados dentro del GORE, por lo general responden más a la coordinación del proyecto que al propio DRA, generándose poca claridad en sus roles y una suerte de competencia entre estos, lo que afecta el funcionamiento de estas direcciones.

La situación se vuelve más dramática cuando los proyectos presentan limitaciones presupuestales, pues están a merced de la disponibilidad de los funcionarios del GORE, como fue el caso del proyecto MDE Saweto en el que, lastimosamente, los GORE no destinaron más presupuesto para estas acciones. Una mayor colaboración entre los proyectos podría ayudar a paliar esta situación, así como identificar incentivos para las DRA.

- *Tercerización de las actividades de titulación*

Este mecanismo ha sido exclusivo del PTRT3 previsto desde su diseño. Este tiene un modelo de implementación que consiste en contratar una agencia privada para que se encargue de las diversas tareas de titulación (como el diagnóstico, la demarcación en campo y el análisis legal, entre otros), y otra empresa que se encargue del monitoreo para luego entregar los resultados de este trabajo a los GORE. Para ello, el proyecto establecía la contratación de cuatro empresas consultoras para las labores que abarcarían más de una región, y de una empresa consultora responsable del monitoreo. Este modelo incluyó algunas mejoras durante su aplicación, a pedido de los GORE, que inicialmente tuvieron resistencia a participar en este modelo, como la

inclusión de verificadores del GORE en las brigadas, que pudieran dar constancia del adecuado cumplimiento, pues el desafío sigue siendo el mismo que en el segundo mecanismo al ser la titulación una función inherente a los GORE, que no se puede tercerizar, y al final tiene que ser esta entidad la que emita los documentos de la titulación.

Este modelo generó muchas dudas entre los diferentes actores involucrados, y costó buena parte del tiempo para que los *stakeholders* pudieran llegar a acuerdos con la coordinación del proyecto para su funcionamiento. Asimismo, existieron demoras importantes en la contratación de dichas consultoras por la novedad del trabajo a realizar, pues no es usual que este tipo de tareas se realicen por terceros en el país, sumado a que estas empresas no solo se hacían responsables de la titulación de comunidades nativas, sino también de las campesinas y los predios individuales. A finales de 2020 solo el lote de Loreto pudo llevar a cabo acciones de campo y, por tanto, que solo se haya titulado una comunidad.

Un desafío común que enfrentan las tres modalidades es que no tienen la capacidad de dotar al gobierno regional de personal competente para ejercer funciones, como la aprobación y emisión de actos administrativos que hacen posible la titulación y que solo las pueden realizar los funcionarios públicos contratados directamente por el gobierno regional.

Por la misma naturaleza de los proyectos, no pueden asumir este tipo de contrataciones, pues son exclusivas de los gobiernos regionales, para lo cual deben emplear recursos ordinarios de sus presupuestos. Este desafío trae consigo el aletargamiento de los procesos de titulación, pues no existe personal suficiente que pueda atender con celeridad estas tareas. El personal con el que cuentan los gobiernos regionales es poco y desempeña muchas otras funciones, además de la titulación de comunidades nativas. Por ello, es importante identificar nuevos mecanismos o incentivos en el presupuesto público para que este personal pueda estar asegurado.



d) Coordinación entre actores

El proceso de titulación implica un conjunto extenso de procedimientos que involucra a diferentes instituciones públicas, las cuales, a pesar de que no son las entidades competentes, tienen a su cargo tareas que hacen posible que el proceso de titulación avance. Sumado a ello se encuentran los responsables de los proyectos de titulación que, como hemos visto antes, son varios y mayoritariamente de la cooperación internacional.

En este contexto, la coordinación resulta relevante para asegurar el éxito de las acciones, pero también un desafío. La pregunta sería qué actor o actores son los llamados a liderar estas coordinaciones. Las respuestas pueden ser múltiples, dependiendo de los objetivos que se busquen. En el día a día son los responsables de los proyectos quienes impulsan este rol de coordinación, por lo que el alcance se da en función de lo que requieren los proyectos.

A mitad de la década pasada, cuando varios de los proyectos iniciaban operaciones, la cooperación era limitada, incluso, llegando a existir cierta competencia entre los proyectos. En algún momento la selección de comunidades con menos problemas de superposición fue motivo de ciertas tensiones entre los proyectos. Con el tiempo, esto ha cambiado y se puede observar en los últimos años, una mayor disposición y colaboración entre los proyectos. Por ejemplo, existe el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas entre representantes de los proyectos para un abordaje de los desafíos en términos de procedimientos en materia de titulación.

Considerando que el procedimiento de titulación no ha estado estandarizado sino hasta la emisión de los “Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas”, que recién fueron aprobados en el 2019, la gran cantidad de normas involucradas ha generado, por varios años, diferentes interpretaciones sobre cómo aplicar los procedimientos, teniendo como consecuencia que varios

procesos se alarguen o incluso vuelvan a realizarse, frente a lo cual las labores de coordinación han sido más que importantes para resolver estos desafíos.

Un aspecto que los representantes de los proyectos mencionan como relevante son las acciones de incidencia a todo nivel para que puedan avanzar con las actividades del proyecto, sea con los gobiernos regionales o con las entidades del Gobierno nacional. La coordinación e incidencia ha empujado a que se emitan diferentes normativas orientadas a aclarar y acelerar los procesos, pero aún subsisten ciertos cuellos de botella que requieren mayor coordinación con otros actores, como el Serfor, ANA y Sunarp, entre otros.

Asimismo, la coordinación permanente con las OO. II. ha sido una acción crucial que han desarrollado los proyectos para lograr definir las comunidades beneficiarias, generar confianza con dichas comunidades, asegurar un enfoque intercultural y mantener el dinamismo en el gobierno regional. Entonces, las tareas de coordinación impulsadas por los propios proyectos han estado orientadas sobre todo al alcance de las metas y en ese camino han logrado incidir tangencialmente para acelerar los procesos.

Por su lado, la Digespacr también ha tratado de generar espacios para una mayor coordinación en su rol de ente rector en la generación de normativa, acompañamiento a procesos, capacitación y difusión. En los últimos años ha generado un mayor acercamiento a los gobiernos regionales brindando capacitaciones sobre la materia; asimismo, en algunas regiones ha acompañado ciertos procesos de titulación. Sin duda, esta labor requiere ser fortalecida y asegurar su sostenibilidad con recursos propios, pues varias de estas tareas se han realizado con apoyo de la cooperación.

También se han desarrollado iniciativas de alto nivel del gobierno para abordar la titulación, aunque debido a los cambios ministeriales no han logrado trascender en el tiempo. La iniciativa más reciente fue la





impulsada por los ministros del Minam, Midagri y Mincul en el 2019, quienes generaron una agenda de trabajo *ad hoc* para atender la política de titulación de comunidades nativas, así como recomendaciones que fueron recogidas por la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Establecimiento de Acciones Públicas Prioritarias para la Promoción del Desarrollo Sostenible de los Territorios de la Amazonía, cuyo informe final³⁴ planteaba una agenda de actividades que iban desde consensuar las cifras de la demanda de titulación con gobiernos regionales y OO. II., hasta generar instrumentos que permitieran canalizar recursos públicos para titulación, atender la superposición de derechos y generar los lineamientos de la declaración; no obstante, la pandemia y la coyuntura política vivida durante el 2020 han impedido que se le dé seguimiento a esta agenda.

³⁴ <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/GIZ-PCM-PRODUCTO-FINAL-ok.pdf>

4.3 SUPERPOSICIÓN Y CONFLICTOS

Una parte importante de las comunidades nativas tiene, por lo menos, algún tipo de superposición, sea por problemas de linderos con otras comunidades, predios individuales, bosques de producción permanente, ANP o bases militares, entre otros.

Como ya se ha mencionado extensamente, aquellos proyectos que tienen mayor cumplimiento de metas, en parte se debe a que las comunidades atendidas presentaban menores conflictos o carecían de estos. Lo cierto es que las comunidades que han empezado a atenderse más tarde tienen estos problemas; es decir, aquellas comunidades con mayores problemas de superposición son las que están quedando más rezagadas. Con el transcurrir del tiempo y al carecer de seguridad jurídica, los problemas de superposición pueden agravarse, ya que suelen darse invasiones por parte de terceros, o al no estar catastradas podrían ser consideradas libres por parte de diferentes entidades del Estado y otorgarse otros derechos, como, por ejemplo, una concesión forestal.

En diferentes informes y estudios ya se ha alertado sobre la superposición como un punto crítico para que las comunidades puedan obtener su título inscrito (Monterroso & Larson, 2019; Defensoría del Pueblo, 2018; IBC, 2018). En ese marco, en la década del 2010 se produjeron importantes normas con el fin de evitar la paralización de la titulación.

Al respecto, en el 2014 se emitió la norma que establecía que los procesos de titulación de comunidades no se paralizaban cuando existía superposición con BPP³⁵, lo cual fue un primer paso en el avance de la titulación, pero aún insuficiente, pues para que los títulos pudieran inscribirse era necesario que el BPP excluyera los territorios destinados a la comunidad; procedimiento denominado redimensionamiento de los BPP cuyo proceso era extenso y su aprobación implicaba la firma del ministro del Midagri.

³⁵ Se trata de la Resolución Ministerial N.º 0547-2014-MINAGRI.

Frente a ello, en el 2018 se publicaron los “Lineamientos de redimensionamiento de BPP”, que precisaron los procedimientos haciéndose menos extensos (al establecerse un plazo de 30 días hábiles para concretarse)³⁶. Con ello ya se podría excluir la parte de territorio en favor de la comunidad de una manera más clara; sin embargo, a pesar de los avances normativos, aún hay desafíos por superar en la implementación, ya que las demoras persisten y son pocas las comunidades con esta problemática que han logrado titularse.

Al respecto, existen diversas percepciones sobre las razones de estas demoras. Serfor, como entidad responsable de aprobar el redimensionamiento de BPP, señala que las demoras se deben, en buena medida, a que la documentación enviada por los GORE para este fin, muchas veces presenta deficiencias; asimismo, suele tomar tiempo la absolución de las observaciones por parte de estos u otras partes interesadas. Por su parte, los GORE y algunos representantes de proyectos señalan que las observaciones emitidas por el Serfor escapan a su competencia, como es el caso de los estudios de suelo, por ejemplo. Al final, esto ha llevado a una percepción casi generalizada de que este proceso es uno de los más lentos, que podría implicar incluso varios años, convirtiéndose en uno de los principales cuellos de botella.

El proceso se alarga aún más debido a que una vez que el Serfor aprueba el redimensionamiento, es necesario que este sea inscrito en la Sunarp, lo cual puede tomar un tiempo adicional considerable que podrían ser incluso meses. Recién cuando se concreta este procedimiento, el título de la comunidad puede inscribirse.

No todos los proyectos están en capacidad de seguir este proceso debido al tiempo, pues la temporalidad de los proyectos puede ser menor a este proceso, dejando en manos del gobierno regional o de las propias comunidades el seguimiento, que en muchos casos no se realiza. Por

³⁶ Se trata de la Resolución Ministerial N.º 368-2018-MINAGRI.

ello es necesario que existan mecanismos de coordinación efectivos, así como una mayor apertura entre el Serfor, proyectos, Digespacr y los GORE. Al respecto, una tarea sería tener la información de cuáles son estas comunidades y clasificarlas, según la naturaleza de la observación, así como definir una entidad que sea la facilitadora para este fin³⁷. Para las comunidades que recién están iniciando su proceso de titulación y se conoce *ex ante* la problemática de superposición, será necesaria la supervisión o verificación del proceso para asegurar que se cumplan los documentos solicitados por los lineamientos de redimensionamiento.

En cuanto a la superposición con ANP, la norma posibilita que la comunidad se pueda inscribir en el polígono registrado en registros públicos siempre que la comunidad haya sido reconocida antes del establecimiento de la ANP. Es decir, normativamente hay un camino para este tema, pero tiene implicancia en la naturaleza de los derechos que se les reconoce a las comunidades, pues les reconoce en calidad de usufructo (como cesión en uso) y no como propiedad; sin embargo, los conflictos surgen debido a la expectativa de las propias comunidades de tener un título que les permita la propiedad³⁸. Asimismo, también existen comunidades cuyo reconocimiento ha sido posterior al establecimiento de las ANP, las cuales tienen demandas de titulación. Estos casos requieren ser atendidos para buscar una salida satisfactoria a las partes implicadas.

A partir de 2018 la ANA emitió normas sobre las fajas marginales de los ríos, las cuales son terrenos aledaños a los cauces naturales o artificiales de los ríos. Estas normas establecen la colocación de hitos a cierta distancia de los ríos que oscila entre 10 y 25 metros de distancia desde el cauce del río. Con el tiempo, esta norma se ha convertido en un cuello de botella, pues en la mayoría de los casos, si no en todos, las comunidades históricamente están asentadas cerca

³⁷ Una experiencia de colaboración para subsanar.

³⁸ El caso de las demandas de titulación en la ACR Cordillera Escalera es un ejemplo de esto.

de los ríos y con la normativa de las fajas marginales ya no se podrían incluir estas áreas como parte del territorio comunal, generando conflictos en algunas comunidades. La aplicación de esta norma requiere una mayor discusión y coordinación dentro del Midagri a fin de llegar a consensos para su aplicación y reducir la posibilidad de conflictos.

Como se observa, son varios los tipos de superposición que a la larga van a traer consigo conflictos territoriales. Sin duda, la casuística es extensa y cada caso requerirá una solución diferente. En este contexto es necesario generar una estrategia para avanzar en la solución de estos procesos, así como para habilitar frenos en la asignación desordenada de los derechos.

En cuanto a las superposiciones existentes, es necesario empezar por reconocer cuáles son, dónde están y de qué naturaleza son; es decir, empezar por contar con información más precisa de esta problemática. Es importante que haya un actor o actores que lideren este proceso, sea a nivel nacional o regional, pues por la complejidad de los procesos se requiere, además, asesoría legal y técnica especializada, así como coordinación con diferentes actores; acciones que las comunidades nativas no pueden realizar por los altos costos que suponen.

La Digespacr podría liderar estos procesos, para lo cual se requerirían también recursos. Un espacio que se podría aprovechar es la “Comisión multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios en el país”³⁹, que fue creada en marzo de este año. Sea cual fuere el espacio, se requiere mayor compromiso político, pues ya en el 2019 en el grupo *ad hoc* que lideraron tres ministerios también se propuso el establecimiento de una comisión para abordar los conflictos, sin concretarse. Lecciones de cómo solucionar estos

³⁹ Creada con D. S. N.º 005-2021-MC.

conflictos pueden considerarse en el trabajo que realizó SPDA en Madre de Dios.

Respecto a la asignación desordenada de derechos, ya la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.º 29763) establece que no se pueden otorgar derechos forestales sobre aquellas áreas que están proceso de titulación para comunidades nativas; sin embargo, no se aplica debido a la falta de instrumentos que lo hagan posible, como información georreferenciada y otros procedimientos. Respecto a ello, se ha propuesto la elaboración de un mapa o información georreferencial que permita conocer la ubicación de las comunidades que están en proceso de titulación, la cual sea tomada en cuenta en forma previa a la asignación de derechos⁴⁰. Asimismo, se ha planteado la necesidad de generar una norma que asegure la anotación preventiva en Sunarp de las comunidades que están en proceso de titulación, a fin de que no se otorguen nuevos derechos⁴¹.

4.4 PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Una de las principales demandas históricas de las OO. II. en el país ha sido el reconocimiento de sus derechos sobre el territorio. Si bien el alcance de esta demanda implica que se puedan asegurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la OIT, una estrategia para alcanzarlo es la titulación de comunidades nativas. Como se mencionó en la primera parte del documento, las OO. II. han sido actoras centrales en impulsar los procesos de titulación a lo largo de la historia. En la última década no ha sido la excepción. Su participación activa en procesos nacionales e internacionales ha permitido que la agenda de cambio climático reconozca la titulación de comunidades como una actividad necesaria

⁴⁰ Una propuesta de Aidesep en el marco de la DCI, fue la elaboración de este mapa, propuesta que se incluyó en el plan de implementación de la DCI pero que no logró implementarse.

⁴¹ La Digespac ha preparado una propuesta de normativa al respecto.

en la lucha contra la crisis climática. Esta participación ha consistido en el involucramiento, a iniciativa de las propias organizaciones, en la mayoría de los procesos de diseño e implementación de los proyectos e iniciativas. Así, las OO. II. han sido exitosas en lograr que se movilice financiamiento para esta causa. Ellas son conscientes de este trabajo desplegado a lo largo de los años y valoran lo alcanzado, pero también son conscientes de los límites y la necesidad de seguir buscando más financiamiento e involucrar a los actores.

Por su parte, los representantes de proyectos y demás actores gubernamentales reconocen la importancia de la participación de las organizaciones en la titulación. Incluso, manifiestan que es una garantía para lograr el éxito de las actividades. Las organizaciones han estado presentes en los diferentes proyectos o iniciativas analizadas, aunque su participación en cada uno de ellos ha tenido diferentes matices. Asimismo, la participación no solo se ha concentrado a escala de proyecto sino que ha tenido implicancias a escala nacional y regional, lo que ha implicado acciones de incidencia para la generación de normas o el impulso de procesos. A continuación se clasifica la participación en estas tres escalas:

- **Participación nacional**

Si bien existen espacios formales en el Ejecutivo para la participación de los pueblos indígenas y la discusión de políticas, como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas presidido por el Mincul, este no ha sido efectivo para abordar la titulación. Las OO. II. han preferido actuar de forma directa con los actores competentes. En ese sentido, la creación de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural en el Midagri, en el 2014, que posteriormente pasó a ser la Dirección General (en el 2017)⁴² con un mayor rango, permitió a las OO. II. tener un interlocutor de parte del Estado sobre esta temática. Antes de estos años se hacía complicado para estas OO. II. poder

⁴² Decreto Supremo N.º 001-2017-MINAGRI.



generar un diálogo al no existir una contraparte con la competencia para responder sobre la titulación.

Desde entonces, las OO. II. nacionales reconocen haber tenido un diálogo permanente con la Digespacr con la finalidad de brindar propuestas para mejorar los procesos de titulación y dar cierta retroalimentación en la generación de normativas. Esta coordinación no necesariamente está anclada en un espacio formal sino que se trata de un diálogo del día a día. Es preciso señalar que no todas las organizaciones tienen la misma participación. Más allá de un espacio *ad hoc* que lidera la Digespacr para la coordinación de los proyectos de titulación, donde las OO. II. también participan, no se identifica un espacio formal del sector para atender la temática indígena o de titulación.

Del mismo modo, las OO. II. han estado muy involucradas en la discusión y generación de políticas y proyectos sobre cambio climático y en este contexto han logrado posicionar la titulación de las comunidades. Para ello han generado espacios apropiados no

formales de coordinación con el Minam, frente al cual han tenido una agenda propia de trabajo que consistió en la inclusión de la titulación en la cartera de proyectos que maneja el Minam. Este proceso no ha sido permanente ni estructurado conllevando que los acuerdos que se hayan alcanzado entre las partes estén dispersos incluso entre diferentes unidades del Ministerio.

A pesar de los múltiples procesos no se ha logrado consolidar un espacio institucionalizado para la coordinación con este sector⁴³, generando el riesgo de que no se cumplan estos acuerdos y que no puedan ser monitoreados. Un ejemplo de ello es el acuerdo logrado en el proyecto RPP para el desarrollo de un piloto de titulación, actividad que no llegó a implementarse. La reciente creación e instalación de la Plataforma Indígena Climática, establecida en octubre de 2020⁴⁴, que prevé la participación de OO. II. y representantes del Minam, puede ser, con el tiempo, el espacio para estas coordinaciones.

Como se puede observar, los diferentes espacios o medios para el diálogo han sido generados a pedido de las OO. II. y la respuesta, en muchos casos, ha sido la creación de espacios idóneos para tratar temas específicos. Las organizaciones se han valido de diversos métodos, incluyendo la presión y otros mecanismos de incidencia, básicamente, debido a que no siempre hay apertura. En los últimos años se han consolidado estas relaciones de colaboración; sin embargo, el cambio de gobierno que suele traer cambios de funcionarios puede suponer nuevamente la creación de espacios y dinámicas de colaboración.

⁴³ En julio de 2016, al finalizar el Gobierno de Humala, se emitió la Resolución Ministerial N.º 203-2016-MINAM que creaba un grupo de trabajo sectorial de carácter permanente “encargado de proponer, aplicar y difundir soluciones a problemas ambientales que mejoren la calidad de vida en las personas y la sociedad de los pueblos indígenas u originarios”. Sin embargo, tras el cambio de gobierno, este grupo no entró en funcionamiento.

⁴⁴ Creado con Resolución Ministerial N.º 197-2020-MINAM.

- Participación regional

En las regiones amazónicas, las OO. II. son un actor social relevante. Al ser la titulación una prioridad, muchas de las demandas también están orientadas a este tema. Las OO. II. han realizado diferentes acciones de incidencia para que los gobiernos regionales puedan desarrollar actividades de titulación. La respuesta por parte de estos ha sido variable. Al inicio de la década del 2010, la titulación había estado paralizada en varias regiones a pesar del pedido frecuente de los pueblos indígenas, la principal razón que se argumentaba era la falta de financiamiento. Con la llegada de los proyectos se logró volver a dinamizar la agenda de titulación en el ámbito regional y la participación activa de las OO. II. regionales tomó un rol relevante en el proceso.

Proyectos como el MDE, cuya implementación ha estado a cargo de las OO. II., trajo consigo que se fortaleciera el rol de estas organizaciones, ya no solo como actores demandantes sino también como facilitadores del proceso. Pasaron del reclamo a la propuesta logrando un mayor margen para incidir en pro de la titulación en el ámbito regional, especialmente con los gobiernos regionales. Las acciones realizadas trascendieron el alcance de los proyectos buscando establecer una agenda regional. Ejemplo de ello es que en las regiones Ucayali y San Martín se formaron mesas de diálogo que incluían como punto central abordar la temática de titulación, buscando mayor compromiso político y financiero por parte de las entidades regionales y de esta manera dar acciones de titulación sostenibles en el tiempo.

A lo largo de la década las OO. II. regionales impulsaron reuniones y la generación de espacios con los gobiernos regionales. Codepisam, por ejemplo, en San Martín, permanentemente ha pedido que se active una mesa técnica de titulación. En una región que llevaba varios años sin que se titulara ninguna comunidad, el funcionamiento de los proyectos dio un mayor margen de acción a la organización indígena. Pero este no ha sido un proceso sencillo y lineal, sino que ha implicado



una demanda permanente para lograr acuerdos y, más aún, para que estos se cumplan. Entre los pedidos estaba la formación de una Gerencia de Asuntos Indígenas en el GORE, a fin de que coadyuvara en las gestiones que implicaban estos procesos para las OO. II. En Ucayali, estas organizaciones han promovido permanentemente espacios para poder visibilizar la demanda de titulación existente. En muchos casos han tenido que realizar protestas, entre otras actividades, para lograr una respuesta por parte de las entidades gubernamentales; prueba de ello son las protestas de la región en el 2016, o el paro en Atalaya en el 2018⁴⁵, que devinieron en la instalación de espacios o mesas de diálogo⁴⁶, que requieren ser reactivados, sobre todo cuando los procesos van muy lentos.

Para las OO. II. regionales, la incidencia es una acción permanente, pues son muy conscientes de que de esta actividad depende el

⁴⁵ <https://es.mongabay.com/2018/08/peru-comunidades-indigenas-atalaya-paro-indefinido/>

⁴⁶ Producto del “ucayalazo” en el primer semestre de 2016 se realizaron diversas reuniones de trabajo en las que participaron los GORE y el Gobierno nacional. Estos trabajos fueron interrumpidos por el cambio de presidente nacional. Ver la lista de acuerdos en: <https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-asuntos-socio-ambientales/wp-content/uploads/sites/49/2017/11/5-Acta-Ucayali-21-06-16.pdf>

avance de los procesos de titulación; por ello, un elemento que se requiere son recursos que permitan el funcionamiento de la propia organización, no solo para las tareas de representación sino también para la generación de información y de conocimiento técnico del personal, que les permita un adecuado seguimiento a los procesos de titulación. Como se verá en la siguiente sección, algunos proyectos han contribuido con este fortalecimiento organizacional.

- Participación a nivel de proyecto

Todos los proyectos reconocen la importancia de la participación de las OO. II., pero la modalidad y el alcance de cómo los involucran varían.

En un estudio sobre participación de las OO. II., Pizarro (2019) evaluó siete proyectos o iniciativas de titulación que estuvieron implementándose hasta antes de 2019, las cuales incluyeron al PNUD-DCI, MDE, PTRT3, proyecto SPDA, Cuatro Cuencas, proyectos de Cedia y a GIZ-ProTierras. En este estudio se encontró que cada proyecto cuenta con mecanismos propios para la participación, diferentes niveles de participación (reciben información, son consultados, participan en las actividades y toman decisiones), y recursos económicos para la participación. Siguiendo este estudio y estos criterios, se presenta esta sección.

Existe un grupo de proyectos, como el PTRT3, PNUD-DCI y FIP, que contemplan dentro de su gobernanza espacios formales para la participación de las OO. II. Estos espacios tienen, principalmente, un carácter consultivo/informativo sobre el funcionamiento del proyecto en general y se otorgan sitios a los representantes de las OO. II., sobre todo las nacionales, así como la participación de entidades estatales y representantes de la sociedad civil. En estos espacios se suele brindar información sobre los avances y las acciones de los proyectos; además, dado que muchos de estos proyectos abordan temas más amplios que solo la titulación, su carácter es de consejería respecto a esta temática.

Mención especial es el MDE Saweto que, al ser un proyecto implementando por las propias organizaciones, su consejo directivo está formado íntegramente por OO. II. de Aidesep y Conap; así, este espacio tiene un carácter decisorio.

Adicionales a estos espacios, los proyectos han generado otros mecanismos para asegurar la participación en los propios procedimientos de titulación. Estos varían en su naturaleza. El PTRT3 ha generado mecanismos más formales, como la creación de comités regionales de monitoreo participativo, espacio en el cual se da la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales en aquellas regiones donde opera el proyecto. Pero estos espacios han tenido poca actividad en la mayoría de las regiones en los años de implementación del proyecto. Esto se dio debido a las demoras en la contratación de las empresas responsables de llevar el trabajo de campo.

Como las contrataciones de las empresas para implementar acciones en Loreto son las que más avanzaron, esta fue la región con más actividad de los comités regionales. Asimismo, también se implementaron mesas técnicas para abordar específicamente la titulación de comunidades nativas con la participación de diversas OO. II. regionales en Loreto. A través de estas mesas se definieron un conjunto de acuerdos, que incluían la aprobación de las listas de las comunidades beneficiarias, la contratación de profesionales y técnicos indígenas en las tareas de titulación, de campo y gabinete, por parte de las empresas⁴⁷, la búsqueda de solución a los problemas de superposición y el involucramiento de las OO. II. en momentos clave. (Pizarro, 2019)

Por su parte, el proyecto PNUD-DCI también ha generado mecanismos *ad hoc* para la coordinación con las OO. II. A través de la apertura de procesos de diálogo, menos formales en comparación

⁴⁷ Cabe mencionar que este pedido ya había sido un acuerdo previo adoptado por las instancias nacionales del proyecto como parte de la atención a la queja interpuesta por Aidesep al proyecto a través del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación.

con el PTRT3, han logrado acuerdos con alcance a las organizaciones. Por un lado, esta participación ha ayudado a definir las comunidades beneficiarias del proyecto; por el otro, ha permitido una entrada más apropiada del proyecto a las comunidades para realizar el trabajo de campo pudiendo comunicar y absolver dudas de la comunidad sobre el proceso de titulación, así como mediar en los conflictos a nivel comunal donde existiesen. En ese sentido, el proyecto ha considerado la figura de “asesores interculturales”, que en muchos casos lo ha desempeñado el equipo técnico de las propias organizaciones. Este modelo de involucramiento de los miembros de las OO. II. se ha desarrollado también en el proyecto MDE, y se podría decir que ha surgido de este proyecto, en la medida en que los miembros de las OO. II. eran responsables de la ejecución de varias de las actividades de la titulación.

Cuadro 8. Roles asumidos por miembros de las OO. II. en los proyectos

Proyecto	MDE Saweto	PNUD-DCI	PTRT3*
Rol/función	-Líder indígena -Traductor -Técnico GIS (en la medida de lo posible)	-Enlace indígena -Asesor intercultural	-Técnico GIS -Relacionista comunitario

*Para ser realizados cuando se empieza el trabajo de campo.

Fuente: Elaboración con información de Pizarro (2019)

Además de estos roles, en el proyecto PTRT3 se han destinado fondos para mejorar el involucramiento de las comunidades nativas; para ello, la UEGPS suscribió un convenio con la SPDA a fin de que fuera la encargada de ejecutar los fondos y acciones relevantes en coordinación con las OO. II., que incluía el seguimiento al cumplimiento de acuerdos asumidos entre Aidesep y el Gobierno peruano, en el marco

de la queja interpuesta al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

En los otros casos, la participación e involucramiento han tenido características propias. En el caso del proyecto Cuatro Cuenas no hubo mucha información disponible sobre cómo se dio la participación en la ejecución del proyecto, pero, considerando las actas de seguimiento de los acuerdos, se puede apreciar que el rol de las organizaciones estuvo orientado a asegurar la realización de los procesos, es decir, un rol de tipo inspector sobre los avances del proyecto. Lo mismo ocurrió con los proyectos de Devida, pues en los documentos se mencionan coordinaciones de los GORE con las OO. II. regionales o locales para la implementación de las actividades, pero no se especifican con claridad los alcances de los roles que llegaron a cumplir las OO. II.

Mientras tanto, Cedia trabaja directamente con las comunidades sin necesariamente tener intermediación con las OO. II. que, como parte del trabajo con las comunidades, buscan fortalecer la organización comunal.

En cuanto a los otros proyectos, como el FIP, que está en fase de preparación y todavía no implementa acciones de campo, la participación de las OO. II. ha sido muy activa en el diseño del proyecto. Se han desarrollado diversas reuniones de trabajo tanto con las organizaciones nacionales como regionales a través de las cuales se llegaron a definir acuerdos que implican metas y alcances del proyecto. Este proceso se dio en la fase de elaboración de los perfiles del proyecto. Actualmente, a pesar de estar en elaboración los expedientes en los que se definen las actividades que finalmente realizará el proyecto, no se han retomado estas reuniones con las organizaciones regionales, generando cierta preocupación. Por su parte, el proyecto RPP no incluyó mecanismos de coordinación con las OO. II. para la realización de las actividades vinculadas a la titulación.

Sobre los proyectos SPDA y GIZ-ProTierras, la coordinación ha sido directa entre organizaciones y proyectos. En el caso de GIZ-ProTierras se han realizado actividades de fortalecimiento organizacional de las OO. II., como la dotación de herramientas.

En resumen, a nivel de proyectos la participación de las OO. II. no solo se concentra en la obtención de información o en ser consultadas, sino que también participan en las decisiones relevantes para las actividades de titulación, así como en la implementación de estas. Con el tiempo, este rol ha logrado ser valorado para mejorar la implementación de los procesos dando pertinencia cultural, mitigando los conflictos y reduciendo la discriminación. Por ello es fundamental que los próximos proyectos aseguren, de forma expresa, un porcentaje del financiamiento para estas labores, así como para la generación de un mecanismo que vaya más allá de la gobernanza del proyecto.





V. AVANCES Y DESAFÍOS PERSISTENTES

5.1 RELEVANCIA DE LA TITULACIÓN EN POLÍTICAS NACIONALES Y EN LA AGENDA INTERNACIONAL

La agenda de titulación ha estado de regreso en la última década y es necesario que continúe vigente. Diferentes actores han reconocido este importante cambio en los últimos años, así como la apertura en diversos niveles del Gobierno peruano para abordar la temática, incluso, a pesar de las dificultades que se han indicado a lo largo de este texto.

Documentos nacionales de política han incluido la temática de titulación de comunidades como acción prioritaria y destacan entre ellos la Política Nacional Agraria, aprobada en 2016; la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, aprobada en el 2016, y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021⁴⁸.

⁴⁸ La nueva Política Nacional contra las Drogas aprobada en diciembre de 2020 ya no incluye expresamente la titulación de comunidades nativas como actividad a desarrollar.

Evidentemente, ese reconocimiento en las políticas ha permitido avanzar en la titulación de comunidades nativas, así como en el cambio institucional y la movilización de recursos, destacando en este último aspecto el importante flujo de recursos del financiamiento climático, en la medida en que es una condición habilitante para el desarrollo de otras actividades de mitigación. Sin embargo, es necesario que se brinde mayor prioridad a la titulación y se valore como un fin en sí misma, pues no solo el cambio climático y la lucha contra las drogas son necesidades urgentes, también lo son el aseguramiento de los medios de vida de las poblaciones indígenas y el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, no se puede pensar en una estrategia de reducción de la pobreza en esta población sin considerar los criterios de territorialidad y de acceso a activos con la tierra y los recursos naturales, o afianzar a las instituciones democráticas y el Estado de derecho, si es que no se reconoce y se permite el ejercicio de derechos de la población en contextos multiculturales, como es la Amazonía. Por ello es urgente que la titulación tenga un mayor rol protagónico en las diversas políticas nacionales y regionales, derivando en acciones concretas y más efectivas para atender esta demanda histórica.

A nivel internacional, si bien la agenda de titulación ha emergido en el contexto de REDD+, mecanismo que parece tener cambios en las prioridades de los cooperantes, es importante recordar que en cualquier nuevo mecanismo que se desarrolle para luchar contra el cambio climático, basado en soluciones naturales, necesita abordarse el aspecto de la tenencia de la tierra; en ese sentido, los territorios de los pueblos indígenas requieren ser salvaguardados para una lucha efectiva contra el cambio climático y el cumplimiento de la agenda ambiental.

5.2 MÁS ALLÁ DE LOS PROYECTOS DE TITULACIÓN: SANEAMIENTO FÍSICO Y LEGAL DE LAS CC. NN. COMO UN SERVICIO PERMANENTE

La titulación de comunidades es una medida concreta que se enmarca en un servicio que el Estado debe proveer permanentemente a la ciudadanía indígena: la seguridad jurídica de sus territorios. El primer paso para ese camino es, sin duda, el reconocimiento de las comunidades y la titulación de su territorio, para lo cual los proyectos han sido un elemento de gran importancia. Pero también es de igual relevancia y urgencia que se atiendan los demás aspectos para la seguridad jurídica, que implican, en efectos prácticos, la actualización y permanente mejora del catastro. Para este fin, la georreferenciación de los planos de las comunidades es importante, así como recopilar y sistematizar los documentos o expedientes que sustenten los procesos de titulación. Esto implica el fortalecimiento de las capacidades de las entidades competentes, como son los gobiernos regionales. Al respecto, el proyecto GIZ-ProTierras ha tenido experiencias interesantes en las regiones Ucayali y San Martín, que permiten consolidar la documentación, así como el apoyo al Midagri a desarrollar el catastro de comunidades nativas y campesinas; no obstante, el mantenimiento de estas actividades requiere personal y recursos de forma permanente.

De igual forma es necesario culminar la titulación de comunidades que por años han quedado con un proceso incompleto, como, por ejemplo, cerrar la brecha de inscripción en registros públicos. Esta acción está relacionada con el abordaje de los conflictos por superposición, y la necesidad de que de oficio se puedan realizar estas tareas y no solo a solicitud de las comunidades, ya que es un servicio que se debe realizar de forma permanente.

Los proyectos juegan un rol importante en impulsar los procesos de titulación, pero es necesario que el Estado desarrolle mecanismos institucionales y presupuestarios más eficaces para garantizar el

saneamiento físico y legal del territorio de las comunidades nativas. Permanentemente se ha planteado la propuesta de generar partidas presupuestales, o incluir en los programas presupuestales las categorías que permitan orientar recursos públicos a este fin, pero no logra concretarse. La voluntad política del Gobierno nacional para lograrlo es un criterio importante. Por lo expuesto, a pesar de que por momentos el tema cobra relevancia, este no se mantiene en el tiempo. Lo mismo sucede en el ámbito regional, donde la prioridad de esta temática no es permanente. Para compensar esta deficiencia, el financiamiento disponible podría ser un adecuado incentivo.

5.3 AVANCES Y DESAFÍOS DEL MARCO INSTITUCIONAL NORMATIVO

La década del 2010 presentó cambios importantes en la creación de la institucionalidad para la titulación de tierras de comunidades nativas. Luego de años de poca claridad en las competencias de este tema, se ha podido avanzar tanto a nivel nacional como regional. La creación de la Digespacr como ente rector ha sido un hito, como lo ha sido también la apertura de áreas o departamentos de titulación en varios gobiernos regionales. Las normas emitidas que clarifican los procedimientos y reducen los tiempos también constituyen importantes avances. Sin duda, la poca claridad de los procesos y la extensiva normativa hicieron, por mucho tiempo, muy compleja la titulación y que se sometiese a diferentes interpretaciones la aplicación de las normas, dilatando el tiempo del proceso para la titulación.

Recién en el 2019 el Midagri emitió los lineamientos en los que detalla y sintetiza los procedimientos que deben cumplir las autoridades regionales en el proceso de titulación. Esto brinda una mayor predictibilidad del procedimiento. En este tiempo se ha avanzado con capacitaciones a los funcionarios implicados, esto puede ayudar a construir un importante *know-how* dentro de los gobiernos regionales. Los efectos de estos avances recién empezarán a verse, pero es necesario

que se les dé continuidad a las acciones de titulación iniciadas. Un riesgo es el cambio de gobierno tanto nacional como regional, que suponga un cambio en las prioridades y rotación del personal. Aun con estos avances, varios desafíos persisten y son los que en buena medida generan las demoras en los procesos actuales de titulación.

Al interior de los gobiernos regionales, los procedimientos están cada vez más claros y se está generando experticia en su aplicación; también, procedimientos que antes eran engorrosos, como el estudio de clasificación de tierras, han sido acortados para facilitar la titulación. No obstante, los procedimientos que implican a entidades externas al gobierno regional, aún presentan desafíos y hacen que el tiempo se extienda. De acuerdo a los lineamientos de titulación, son 112 días hábiles los que debería tomar un proceso de titulación sin problemas de superposición⁴⁹; sin embargo, en la práctica, ciertos procesos demoran más tiempo del establecido. En los últimos años, el establecimiento de hitos de las fajas marginales ha sido una preocupación constante, lo mismo que la superposición con BPP, por lo que se requiere una acción inmediata para buscar estrategias de solución que impliquen una aplicación más eficiente de estas normas o contemplar su modificación.

Emplear mecanismos de simplificación administrativa con la participación de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Contraloría y el MEF, debe tomarse en cuenta para este proceso.

5.4 CONTINUAR CON EL FINANCIAMIENTO DE LA COOPERACIÓN Y MOVILIZAR FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El financiamiento de proyectos de cooperación ha sido un elemento fundamental para movilizar las acciones de titulación en diferentes

⁴⁹ Anexo 16 de la Resolución Ministerial N.º 0443-2019-MINAGRI.



regiones. Por ese mismo motivo es importante que se continúe brindando financiamiento de las diferentes fuentes de cooperación. Los resultados obtenidos en los procesos de titulación no deben ser un freno o desincentivo para que los cooperantes actuales y otros nuevos ayuden a cerrar la brecha de titulación. Se ha pretendido mostrar en el presente estudio, cómo han venido funcionando los proyectos con el ánimo de identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar las intervenciones de otros proyectos.

El contexto en el que varios de los proyectos han iniciado no era el más favorable, en términos de las capacidades existentes para desarrollar estas tareas, y ello ha generado que el personal del proyecto deba realizar actividades adicionales a las propias de fijación de linderos y titulación. El contexto actual puede ser más favorable porque existe más orden y predictibilidad en la ejecución de las tareas y es importante que lo avanzado no se frene, ni se pierda el conocimiento adquirido en estos años, principalmente el de los gobiernos regionales. Como se ha mencionado, aún hay procesos por resolver, pero la falta de recursos puede llevar a que estos se frenen.

Se han documentado las modalidades sobre cómo operan los proyectos, especialmente en su relación con los gobiernos regionales. Aquella modalidad en la que los gobiernos regionales implementan directamente actividades y en las que los proyectos dotan de personal y recursos para la logística de los procesos tienen resultados similares, por lo que estas opciones deberían considerarse en la aplicación de los proyectos. Mientras tanto, la opción de la tercerización a privados de todas las actividades de titulación, como ha sido el caso del PTRT3, no ha tenido resultados adecuados y ha presentado mucha resistencia por diferentes actores, sobre todo los gobiernos regionales; asimismo, no parece que las empresas estén preparadas para la realización de este tipo de actividades ante un escenario de incertidumbre en la realización de los procesos, por lo que para futuros proyectos se sugiere no incluir esta última modalidad. En cuanto a las dos primeras modalidades, requieren ser reforzadas con recursos del presupuesto público que asegure la

contratación de personal con facultad para emitir los documentos y resoluciones que solo lo pueden hacer los funcionarios públicos. En ese sentido, es urgente que tanto el Midagri como los gobiernos regionales destinen un presupuesto para este fin. Otro camino para generar un incentivo es que los recursos de donación de la cooperación internacional puedan ingresar al tesoro público.

Al respecto, cuando se discutió la implementación de los recursos comprometidos de la DCI en el 2017, se evaluó la posibilidad de ingresarlos al presupuesto público y que estos pudieran ser asignados a las entidades competentes, como el gobierno regional, a través de convenios de apoyo presupuestario⁵⁰. Estos convenios están basados en resultados, por lo que los recursos funcionan como un incentivo. Así, estas entidades podrían contratar el personal necesario para dar fluidez a los procesos y también los gobiernos regionales podrían tener incentivos para apropiarse de las metas de titulación. Actualmente, los gobiernos regionales reconocen la importancia de los proyectos, pero no terminan apropiándose de su impacto.

En ese sentido, se propone que la ejecución de los próximos proyectos pueda incluir un esquema híbrido, o que exista la coordinación de proyectos que combine la ejecución tradicional de los proyectos de cooperación y de los proyectos de inversión pública (las dos primeras modalidades descritas), así como mecanismos de incentivos para dinamizar el funcionamiento institucional de los gobiernos regionales y otras entidades públicas implicadas. Ello supone la construcción de una estrategia financiera con un periodo de ejecución de corto y mediano plazo para atender, al menos, la demanda actual de titulación de comunidades nativas.

⁵⁰ En la versión del Plan de Implementación de la fase II de la DCI presentado en octubre de 2017, se realizó esta propuesta pero no tuvo acogida por los diferentes actores. Para conocer más del apoyo presupuestario, ver: <https://www.mef.gob.pe/es/incentivos-para-gobiernos-locales-y-regionales/convenios-de-apoyo-presupuestario>

Esta estrategia cobra mayor importancia en el contexto en el que el proyecto PTRT3, al ser el que más metas de titulación tiene (que implica más del 50% de las metas de todos los proyectos juntos), está por terminar en los próximos meses sin haber tenido un avance sustancial. De acuerdo a su plan operativo para este año, apenas espera lograr 40 comunidades de las 403 que tenía comprometidas. Es importante conocer cuál será el futuro de este proyecto, considerando que el 2021 es su año de cierre. En caso de que el proyecto no vaya más, ¿qué sucederá con las comunidades que estaban comprometidas a ser tituladas con este proyecto? Las expectativas de las comunidades y sus organizaciones representativas son muchas y esto genera una preocupación válida de que ya no se cuente con más presupuesto para titulación. De ser este el caso, es decir, que se cierre el proyecto, el Gobierno debe asegurar el presupuesto de titulación. El proyecto estaba compuesto por recursos de préstamo y recursos públicos, pero apenas ha tenido el 50% de la ejecución financiera. Los recursos remanentes deben ser comprometidos a continuar con la titulación de las comunidades nativas bajo otros mecanismos más efectivos.

Además, es necesario sincerar el alcance del funcionamiento del PTRT3, pues los últimos proyectos de titulación que están iniciando acciones o están por iniciar, como es el caso de los FIP y de la segunda etapa del PNUD-DCI, respectivamente, han establecido sus metas y definido beneficiarios considerando la ejecución del PTR3. En el caso de los FIP que aún están elaborando sus expedientes definitivos, podrían incluir algunas de las comunidades que estaban previstas a ser atendidas por el PTRT3. Si no se encuentran alternativas de cómo abordar el PTRT3, existirá un grupo considerable de comunidades sin atención que a larga podría generar escenarios de conflictividad.

Finalmente, es necesario que los proyectos FIP incluyan en el expediente técnico las modalidades más adecuadas para la titulación y no sigan experiencias de tercerización de las acciones que pueden derivar en inadecuados resultados.

5.5 INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

La participación de las OO. II. ha sido un factor importante en la promoción de las actividades de titulación y en su implementación. Su incidencia en diferentes niveles ha permitido la vigencia de la temática, movilizar financiamiento y lograr mejoras en los procesos de titulación. Han ayudado a que exista una mayor apertura de parte de las entidades públicas involucradas, nacionales y regionales, y, además, se ha reconocido su rol en los procesos de titulación por diversos actores. Varios de los proyectos valoran positivamente su participación, especialmente como facilitadores con las comunidades nativas beneficiarias, para la inclusión del enfoque intercultural y como mediadores en los conflictos. Por ello es necesario que esto continúe, para lo cual se requiere financiamiento y fortalecimiento de capacidades. Además, los mecanismos de participación de las OO. II. deben ser claramente establecidos en el diseño de los próximos proyectos de titulación, sean financiados por la cooperación o por financiamiento público; por eso, también es necesario que se asegure un presupuesto para el desarrollo de estas actividades, además del establecimiento de espacios para la coordinación diaria del funcionamiento del proyecto.



VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aidesep & Rainforest Foundation US. (2015). Peru at the climate crossroads how Saweto and indigenous communities can guide Peru down the right path. Rainforest Foundation US.
- Blackman, A.; Corralc, L.; Santos Limad, E. & Asnere, G. (2017). Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. PNAS.
- Che Piu, H.; Huamani, S.; Valle Riestra, E. & Koc, G. (2016). ¿Un bosque de dinero? Financiamiento para bosques y cambio climático en Perú. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
- Chirif, A. & García Hierro, P. (2007). Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos (IWGIA).
- DAR. (2017). Los derechos de los pueblos indígenas en el Perú. Cartilla 3: Los pueblos indígenas y los procesos de reconocimiento (documento preliminar). Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales y Cooperación Alemana para el Desarrollo.

- Defensoría del Pueblo. (2014). Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2018). Informe de Adjuntía N.º 002-2018-DP/AMASPP/PP. El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. Lima: Defensoría del Pueblo.
- FCPE. (s. f.). Peru Country REDD Information. Recuperado el 20 de diciembre de 2020, de <https://www.forestcarbonpartnership.org/peru>
- Gobierno de Perú. (2013). Plan de Inversión Forestal Perú. Lima.
- IBC. (2016). Directorio de Comunidades Nativas 2016. Lima: Instituto del Bien Común.
- Larson, A.; Monterroso, I. & Cronkleton, P. (2017). Titulación colectiva en la Amazonía peruana. Una historia en tres actos. Cifor.
https://www.cifor.org/publications/pdf_files/flyer/6915-flyer.pdf
- Monterroso, I. & Larson, A. (2018). Desafíos del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en Perú. Center for International Forestry Research (Cifor). <https://doi.org/10.17528/cifor/006905>
- Pizarro, R. (2019). Reporte de la participación indígena en los proyectos e iniciativas de reconocimiento y/o titulación de CC. NN. Proyecto ProTierras Comunales.
- Robinson, B. e. (2017). Incorporating land tenure security into conservation. *Conservation Letters*, 1-11.
- Robinson, B.; Holland, M. & Naughton-Treves, L. (2013). Does secure land tenure save forests? A met-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation. *Global Environmental Change*, 281-293.
- Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). Comisión multisectorial e intergubernamental para el establecimiento de acciones públicas prioritarias para la promoción del desarrollo sostenible de los territorios de la Amazonía. Lima.
- Seymour, F.; La Vina, T. & Hite, K. (2014). Evidence linking community level tenure and forest condition: An annotated bibliography. Climate and Land Use Alliance.
- Valqui, M.; Feather, C. & Espinoza, R. (2014). Haciendo visible lo invisible. Perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana. Lima: Aidesep y FPP.



Con el apoyo de:

 **Regnskogfondet**
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY