

# Para entender la tenencia de la tierra y la dimensión del territorio: Tierra, territorio, propiedad privada, propiedad pública y propiedad comunal

## Understanding land tenure and the dimension of the territory: Land, territory, private property, public property and communal property

Carlos Antonio Martín Soria Dall'Orso\*

### Resumen:

El autor realiza un análisis sobre la tenencia de la tierra y la dimensión del territorio, así como de las diferentes perspectivas de entender la propiedad, empezando por el ángulo occidental de la propiedad privada, con el matiz individualista, pasando por la propiedad pública con su matiz de recurso estatal, y, finalmente, por la idea de propiedad comunal con el matiz colectivista, cuya titularidad no recae sobre el individuo, o sobre el Estado, sino sobre un colectivo previamente identificado como culturalmente consolidado.

### Abstract:

The author analyzes the land tenure and size of the territory and the different perspectives of understanding the property, starting with the western angle of private property, with the individualistic nuance, through public ownership with its nuance of State resources, and finally by the idea of communal property with the collectivist hue, whose ownership lies not with the individual, or the state, but on a group previously identified as culturally consolidated.

### Palabras clave:

Propiedad - Estado - Políticas Públicas - Propiedad Comunal

### Keywords:

Property - State - Public Politics - Communal Property

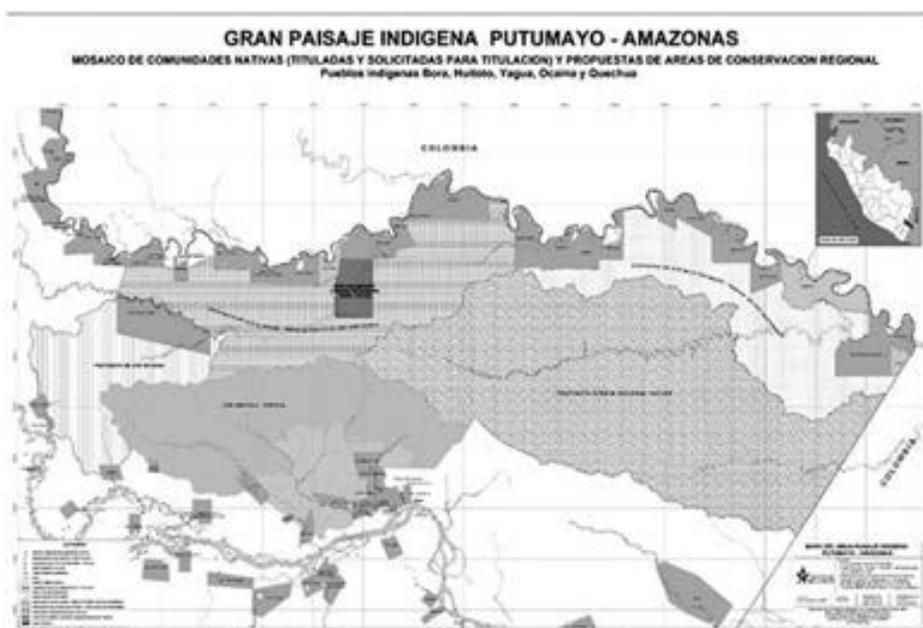
### Sumario:

1. Antecedentes sobre la propiedad de la tierra indígena y las políticas públicas - 2. El Impacto de la tenencia sobre la Conservación de los Ecosistemas - 3. La Tenencia de la Tierra y la Gobernanza - 4. El caso especial de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial - 5. Oportunidades derivadas de atender la seguridad jurídica de la Tenencia - 6. Bibliografía

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos por la FLACSO-Ecuador, Doctor en Filosofía por la Universidad Flinders de Australia del Sur e investigador del INTE PUCP. Es consultor legal con el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), docente en la Universidad San Ignacio de Loyola, la Universidad Nacional Agraria La Molina y en la PUCP. Asimismo, es coautor del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú y de la Ley General del Ambiente. Actualmente preside la Comisión Consultiva en Derecho Ambiental, Patrimonio Cultural, Comunidades Campesinas y Nativas del Colegio de Abogados de Lima. Contacto: carlosantoniomartin@gmail.com y carsoria@elaw.org

## 1. Antecedentes sobre la propiedad de la tierra indígena y las políticas públicas

La región amazónica comprende países con sus propios sistemas jurídicos derivados de la escuela romanista del derecho civil, del derecho inglés y del derecho holandés. Por otro lado, el proceso político de reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas ha tenido diversos procesos históricos, según la legislación y las instituciones involucradas en los diferentes países de la Amazonía. En Brasil, tras el desalojo inicial y reubicación, los territorios más grandes fueron otorgados a los pueblos indígenas, como en el caso de los Yanomami. En Colombia, la tierra indígena en la Amazonía está en 156 resguardos que conforman un 64% del total de las tierras amazónicas (25,6 millones de ha), entre los que destacan el Predio Putumayo, con 6 000 000 de ha y el Gran Resguardo del Vaupés con 4 000 000 de ha. Mientras tanto, 87 000 familias indígenas aún demandan 1 500 000 de ha<sup>1</sup>.



En Ecuador, el gobierno dio pequeñas concesiones, hasta que, en 1992, el presidente Rodrigo Borja, luego de las multitudinarias marchas indígenas de 1990 y 1992, otorgó una cantidad de tierra a los pueblos indígenas, similar en extensión a todo lo que estos habían recibido en toda la historia republicana. Por su parte, en el Perú, las pequeñas propiedades de tierra se han concedido sobre unas 1250 comunidades nativas, por un total de más de 12 millones de hectáreas de bosques, solo los matsés y algunos otros pueblos han sido capaces de asegurar territorios más grandes, mientras que la mayoría se han titulado y rodeado de colonos que son sobre todo de la sierra andina y algunos pocos de la costa<sup>2</sup>. Mientras que IBC reporta 2009 Comunidades Nativas, 2400 comunidades de ribereños y 22 millones de hectáreas<sup>3</sup>.

A partir de la década de 1990, los países latinoamericanos promovieron la liberalización del mercado de la tierra según los principios de promoción de los valores democráticos y el libre mercado, con el fin de crear un mercado de tierras, se promovió la liberalización de las tierras y se buscó cambiar el marco legal para apoyar el acceso del sector privado al mercado de tierras. Estas reformas afectaron a los más vulnerables, que se habían beneficiado, anteriormente, con la reforma agraria de las décadas de 1960 y 1970<sup>4</sup>.

1 *Territorio, Indígena y Gobernanza*, 2016, 1.

2 Carlos Soria, "Amazonia", en (Ed.). *21st Century Anthropology: A Reference Handbook*, Birx, J., (California, Estados Unidos: Sage Publications), 658-667.

3 Instituto del Bien Común, *Tierras Comunes: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro El Estado de las comunidades indígenas en el Perú* - (Lima: Instituto del Bien Común, 2016).

4 Chris Van Dam, *La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región*, (UICN, 1999).

Cabe precisar que todos los gobiernos nacionales amazónicos declaran de manera general su respeto a los derechos de los pueblos indígenas y los compromisos de la legislación internacional sobre su protección, mientras que en la práctica no organizan acciones ni recursos para ello, peor aún, a veces las autoridades subnacionales y locales buscan evitar la aplicación de estas políticas. En esta coyuntura, durante 2008 y 2009, con el impulso de una nueva ola de privatizaciones, los gobiernos de Colombia y Perú llamaron a los pequeños propietarios de tierras a abandonarlas y mudarse a centros poblados donde pudieran recibir los servicios del Estado.

En 2008, en el Perú -segundo gobierno de Alan García (2006-2011) - se propuso la promoción de la inversión en tierras amazónicas para los biocombustibles, la soja y la madera, lo que generó cambios legales e institucionales. Estas intenciones causaron gran preocupación entre los pueblos indígenas y no indígenas de la región amazónica peruana, que se declararon en huelga para exigir la anulación de esta legislación. Después de muchos días de la revuelta, el gobierno de García anuló dos decretos que modificaban el acceso a las tierras de los pueblos indígenas por parte de terceros.

Protestas similares ocurrieron en Colombia en 2008. Los pueblos indígenas realizaron una marcha nacional hacia la capital, Bogotá, para presionar al gobierno por los derechos de la tierra y para denunciar la violencia<sup>5</sup>. En el caso de este país, las poblaciones rurales se encontraban en medio de la violencia que lo había afectado mucho<sup>6</sup>. De ello, puede inferirse que los pueblos indígenas son un blanco fácil para las fuerzas contendientes involucradas.

En tanto, los gobiernos de Ecuador y Bolivia parecían más abiertos a escuchar las demandas de derechos sobre la tierra y a reconocer la protección constitucional de los pueblos indígenas, en particular, de aquellos en aislamiento. En Ecuador, la alianza entre el gobierno de Rafael Correa y los pueblos indígenas se deterioró, tempranamente, debido a las propuestas de explotación minera y petrolera que afectaban sus territorios. Mientras tanto, en Bolivia, el presidente Evo Morales había ofrecido inicialmente continuar la titulación de tierras indígenas; sin embargo, la misma oferta fue hecha a los colonos.

Ambos gobiernos han incorporado representantes de pueblos indígenas como funcionarios públicos, lo que implica la participación de las organizaciones políticas de los pueblos indígenas, así como la de otros sectores sociales<sup>7</sup>. No obstante, estos gobiernos también favorecen el extractivismo y han promovido una agenda desarrollista que los ha alejado de los pueblos indígenas. En la misma línea, han evitado concretar sus políticas públicas en materia de tenencia de la tierra y aprovechamiento de recursos naturales.

En efecto, la tenencia de la tierra es relevante para el bienestar directo y para la seguridad jurídica de los derechos de los pueblos indígenas (Chiriff, Smith & García, 1991)<sup>8</sup>. La definición amplia de la tenencia que da la FAO provee una idea, entonces, de los varios temas involucrados en la tenencia de la tierra, que se relacionan básicamente con el hecho de garantizar los derechos de alguien que posee y aprovecha la tierra. Asimismo, define a la seguridad de la tenencia como:

*"la certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados por reivindicaciones opuestas, e incluso se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Sin seguridad de la tenencia, los hogares se ven fuertemente limitados en su capacidad de garantizar alimentos suficientes y de disfrutar de medios de vida sostenibles"<sup>9</sup>.*

5 Carlos Soria, "Amazonia", 658-667.

6 USAID ICAA II, 2012b, 14.

7 Carlos Soria, "Amazonia", 658-667.

8 Alberto Chirif, Richard Smith y Joaquín García. *El Indígena y su territorio son uno solo, Iquitos, CETA* (1991).

9 FAO, *Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red Latinoamericana de Parques Naturales y Áreas*, (Protegidas - REDPARQUES, 2015): 22. En [http://www.panda.org/es/nuestro\\_trabajo/iniciativas\\_globales/amazonia/noticias/?248230/Entrevista-al-Nuevo-Coordinador-de-la-Red-Latinoamericana-de-Parques-Naturales-y-reas-Protegidas--REDPARQUES](http://www.panda.org/es/nuestro_trabajo/iniciativas_globales/amazonia/noticias/?248230/Entrevista-al-Nuevo-Coordinador-de-la-Red-Latinoamericana-de-Parques-Naturales-y-reas-Protegidas--REDPARQUES) Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016.

De ahí la importancia de la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas, más aún si se considera que la tierra es fundamental para el modo de vida indígena, el que con una buena gobernanza permite una gestión territorial indígena que retroalimenta los objetivos de conservación y colabora con la preservación del área de alto valor biodiverso.

La garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra proviene de diversas fuentes como el Estado y los gobiernos, la comunidad, el sistema jurídico y administrativo, así como de estructuras no formales de poder<sup>10</sup>. El trabajo en tenencia de la tierra tiene varios niveles de complejidad. Primero, la consolidación de los derechos sobre la tierra en título de propiedad.

Un segundo nivel de análisis tiene que ver con las relaciones con las fuerzas o actores conducentes de la deforestación (drivers) que operan tanto por medios formales -para los que la gobernanza y la incidencia son una opción legítima y válida de acción-, como para aquellos que actúan en condiciones de ilegalidad -caso en el cual es necesario aplicar planes de inteligencia sobre las fuerzas que afectan la tenencia y desarrollar esquemas de imperio de la ley para protegerla: desde sistemas de monitoreo, reporte y verificación, hasta acciones de la fuerza policial y el Ministerio Público-.

Un factor fundamental en los conflictos socioambientales que ocurren en la región amazónica tiene que ver con las asimetrías entre los actores involucrados. Por ejemplo, la apertura de caminos carrozables promueve la llegada de nuevos contingentes de población que vendrán a tomar las tierras y recursos de quienes ya están en la región, pero carecen de títulos de propiedad o de recursos económicos para poner sus tierras en producción. Con ello, los recién llegados se asentarán, mientras los que acaban de ser expulsados irán a abrir nuevas tierras en el bosque. De este modo, la sola dinamización de las economías locales generará mayores demandas sobre los recursos forestales, agrícolas, ello sin considerar las posibles conexiones con el mercado mundial<sup>11</sup>.

Las cuestiones de la tenencia de la tierra están asociadas con el contexto más general de la gobernanza, que puede estar generando conflictos. Los proyectos de desarrollo rural pueden repercutir en la tenencia de la tierra ya sea porque impactan sobre las condiciones del contexto, de modo que la afectan al incluir mejoras en los mecanismos de tenencia o porque influyen en su contexto legal<sup>12</sup>. De ahí la importancia de ir consolidando avances etapa por etapa para asegurar que la tenencia de la tierra formal en el registro pueda dar garantías al titular de la tierra, al tercero interesado en negociar con el titular, a las inversiones interesadas en paisajes determinados, así como al Estado y a la sociedad en general a través del bienestar en el manejo de la tierra y la reducción del conflicto socioambiental vinculado con la tenencia.

Por ello, es importante preguntarse cómo está el marco legal e institucional para prevenir impactos ambientales y sociales no deseados. Cuando se revisa la política de tenencia de la tierra se encuentra un sistema jurídico institucional marcado por un divorcio entre el espacio legal y el físico<sup>13</sup>. Los supuestos de lo legal tienen un nivel muy bajo de incidencia sobre las auténticas condiciones que afectan la manera en que se aprovechan los recursos, se resuelven los conflictos y se compensan los daños<sup>14</sup>.

Para entender la categoría tierra y la categoría territorio, en el derecho internacional de los pueblos indígenas, me gusta hacer el símil desde un contexto urbano. Es decir, mi tierra es la

10 FAO, *Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red (...)*, 22.

11 Carlos Soria, *Manejo de pesquerías en el río Pachitea. Las demandas de la globalización sobre el espacio local*, (Sevilla, España: Trabajo presentado en el 52 Congreso Internacional de Americanistas, 2006), 3.

12 FAO, *Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red (...)*, 22.

13 USAID ICAA II, *Plan de acción para pueblos indígenas (2012-2016)*, (Washington DC, Estados Unidos: USAID), 15. Recuperado de <http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/documentosdonaciones/2013/12/plandeaccionpueblosindigenasicaafinalagosto2012.pdf>

14 Carlos Soria, "Manejo de pesquerías en el río Pachitea. Las demandas de la globalización sobre el espacio local", *Trabajo presentado en el 52 Congreso Internacional de Americanistas* (Sevilla, España, 2006), 3.



## 2. El impacto de la tenencia sobre la Conservación de los Ecosistemas<sup>15</sup>

Kazuyo Hirose y Shinsaku Nakamura de la Universidad de Hokkaido y Japan Space Systems (Japón), expertos en teledetección y sensores remotos buscan introducir la tecnología de sensoramiento remoto para el estudio del cambio climático. Para ello, hacen un estudio de la superficie terrestre apoyándose en una combinación de información provista por imágenes de satélite, aerofotografía y muestreo en el terreno. La idea es desarrollar actividades de interpretación de información para que el usuario use SIG y puede evaluar e implementar políticas públicas acordes. Por ejemplo, en relación a la minería ilegal en Madre de Dios, el uso de SIG y sensoramiento remoto de los impactos de la minería ilegal permite identificar los factores que afectan el cambio de uso del suelo y la calidad de sus componentes.

En el mes de julio 2015, realizaron una visita de campo en Madre de Dios para verificar la importancia de la conservación de hábitats formados por turberas [peatland en inglés] y los efectos que podrían tener el deterioro de las mismas sobre el cambio climático y la liberación de carbono a la atmosfera<sup>16</sup>. Las turberas son un tipo de suelo presente en los aguajales. Estos suelos mantienen en suspensión materia orgánica sedimentada con una acumulación de carbono que es cinco veces superior al estoque de carbono en el bosque.

Hirose y Nakamura aplicaron su software de detección de turberas a Madre De Dios y obtuvieron un patrón de distribución de turberas en base a la información generada por satélite y fotografías aéreas. Luego, era necesario visitar la zona para verificar en campo. La visita a Madre de Dios, en julio 2015, tenía por objeto verificar en campo la identificación remota de turberas realizada, previamente, y se confirmó la existencia de turberas. Se verificó la existencia de muchas áreas con aguas negras. Se visitó la zona conocida como La Pampa en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y se tomó muestras de suelo superficial y de turberas para poder evaluar el contenido químico y determinar el potencial de carbono, entre otros componentes.

Por ejemplo, durante el recojo de muestras se visitó el kilómetro 58 de la carretera interoceánica donde hay un nuevo camino hecho en los primeros 6 meses de 2015. Ahí se pudo observar la presencia de maquinaria, gente y actividad minera. SERNANP había ya reportado estas actividades ilegales a las autoridades a cargo del combate a la minería ilegal, pero ni fiscalía ni policía ha respondido. El domingo 19 la actividad continuó mientras los investigadores visitaban el área. La deforestación causada por la minería en la zona es grave. AIDER y ACCA trabajan con gente local para armar proyectos REDD. Hirose y Nakamura tienen esta información y la seguirán desarrollando por lo que desean compartir información con software abierto de bajo costo.

## 3. La Tenencia de la Tierra y la Gobernanza

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a la tenencia de la tierra como:

*“La relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, tierra se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias”<sup>17</sup>.*

<sup>15</sup> Carlos Soria, *El impacto y la medición del cambio climático en la Amazonía*. En *Anales del Congreso Amazónico*. (Lima, Perú: Instituto de Ética de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya).

<sup>16</sup> Hirose y Nakamura, 2015.

<sup>17</sup> FAO, *Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red (...)*, 14.



Habitan en los bosques donde la fauna es abundante; viven de la caza, pesca, recolección y agricultura incipiente; cazan con arco y flecha, cerbatanas y otros artefactos. Cuando en sus tierras entra un cazador con arma de fuego, la calidad del ecosistema se degrada, la fauna modifica su comportamiento, huye de los humanos y los aislados ven reducido su acceso a ella. Estos pueblos requieren bosques sanos, no degradados, para atender su sobrevivencia y garantizar su derecho a decidir las prioridades de su desarrollo en un ambiente sano y equilibrado.

Durante el verano, sus habitantes bajan a las riberas de los ríos para recoger huevos de tortuga. Se mueven en grupos familiares de alrededor de 25 personas, generalmente, con algunas huanganas domesticadas, y cada cinco kilómetros levantan un campamento de chozas hechas de hojas de palma, algunas de ellas suficientemente grandes como cobijar a cinco o seis personas. Así, se han desarrollado metodologías específicas para identificar a estos pueblos y su territorio, y orientar su protección, especialmente, en Brasil<sup>19</sup> y Perú<sup>20</sup>.

De ocho países de la región amazónica, siete tienen normas legales sobre pueblos indígenas. Mientras que, de estos, cinco tienen legislación para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Estos siete estados han desarrollado un conjunto de 151 piezas de legislación. De siete provisiones constitucionales referidas a pueblos indígenas, dos, correspondientes a Bolivia y Ecuador, se refieren, explícitamente, a los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial y a su derecho a las tierras. Además de las otras 134 piezas existen 25 leyes y 11 proyectos de normas.

De otro lado, 102 decretos regulan la gestión de tierras con presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, 42 de los cuales establecen áreas con diversos niveles de intangibilidad para la protección de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Asimismo, 17 de esos 42 decretos se refieren a normas que regulan áreas naturales protegidas con presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial y hay seis normas de nivel regional<sup>21</sup>.

Si bien este marco legal protege los derechos a la posesión y tenencia de tierras por parte de los pueblos indígenas, existe también una serie de amenazas provenientes de actividades extractivas que afectan el bosque a través de la deforestación y la tala, y que generan su fragmentación y la pérdida de la biodiversidad, además de otros impactos negativos sobre la vida silvestre y las áreas protegidas, así como la fragmentación de los ecosistemas<sup>-22</sup>. Por ejemplo, durante la exploración sísmica petrolera se involucra a cientos de personas, a veces miles, y son necesarios equipos y herramientas que, además de ruido, producen residuos sólidos y líquidos que serán eliminados en los bosques, algunas veces sin más tratamiento que sellarlos en un contenedor y enterrarlos en el sitio.

Estas actividades incluyen la llegada de aviones y helicópteros que sobrevuelan la zona, así como naves que van por los ríos. Usualmente, los lotes petroleros implican centenares o miles de kilómetros de líneas sísmicas a través de los bosques.

Todos estos factores combinados representan una seria amenaza para la salud y el bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento, pues afectan su integridad, su acceso a los alimentos y los exponen a enfermedades letales y a un cambio cultural significativo<sup>23</sup>.

19 A. Vaz, *Brasil: aislados no Brasil. Política de Estado: Da tutela para a política de direitos - uma questão resolvida?*, (Copenhague: IWGIA, 2011).

20 M. Vara, M. Benavides, P. Tipula, Hidalgo, M. Laurente M. & Carlos Soria. *Metodología de recopilación y procesamiento de información sobre avistamientos de indígenas en aislamiento para determinar su existencia y tránsito*, (Lima: Instituto del Bien Común, 2011), 3.

21 Carlos Soria, *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía. En el derecho internacional*, (Estructura Salvaje, edición Especial Amazonía, 2015), 7.

22 Kimerling, J., *Amazon Crude, Natural Resources Defence Council*, (Washington, DC, 1991).  
Kritzmann, Steve and Shannon Wright, *Drilling to the Ends of the Earth*, (San Francisco and Berkeley, Rainforest Action Network and Project Underground, 1998).

Rosenfeld, Amy, Debra Gordon and Marianne Guerin- Mac Manus, *Reinventing the Well. Approaches to minimizing the environmental and social impact of oil development in the tropics*, (Washington, DC, Conservation International, 1997).

23 Carlos Soria, *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía*, 3.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de los impactos nocivos que producen las amenazas a la tenencia de la tierra y el territorio sobre los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial<sup>24</sup>:

1. La ocupación de su territorio y recursos naturales y la consiguiente violencia contra grupos como los tagaeri y taromenane de Ecuador, los xavante de Brasil, los yanomami de Brasil y Venezuela, o los mashco piro del Perú.
2. Los conflictos intertribales con otros grupos en aislamiento o contacto inicial. Por ejemplo, entre los Nahua, que fueron invadiendo los territorios de los matsigenka durante la década de 1980, lo que causó violentos enfrentamientos.
3. El deterioro de la salud, que afecta, por ejemplo, a los chitonahua, los toyeri y los yora kugapakori del Perú; a los aché del norte en Paraguay; a los nukak maku de Colombia, y a los surui de Brasil. Inclusive, puede causar una reducción significativa de la población, como en el caso de los cofán, en Colombia.
4. En un inicio, el contacto forzado puede ser tortuoso, como en el caso de los matsigenka, afectados por el estrés de la relación con la vida moderna; o los nahua, que viven en la Reserva Territorial Nahua-Kugakapori del Perú, y que en el pasado evitaban la proximidad de los asentamientos de los madereros y de la exploración sísmica petrolífera. Finalmente, la llegada del proyecto de gas de Camisea ha significado una interrupción y alteración que se ha vuelto permanente y estable, lo que parece estar dando lugar al contacto inicial con poblaciones en aislamiento atraídas por la disponibilidad de objetos útiles y la posibilidad de robar en los campamentos petroleros.
5. La desaparición de todo un grupo, como en el caso de los teetetes, quienes eran ya una comunidad amenazada cuando Texaco/Chevron penetró sus territorios en el bosque de los ríos Aguarico y Napo, en Ecuador, a comienzos de la década de 1960. La llegada de empresas petroleras los llevó a abandonar sus territorios debido a los enfrentamientos violentos con los asentamientos humanos. En consecuencia, se extinguieron como pueblo.

Sin embargo, una revisión del derecho internacional sobre los pueblos indígenas indica que, además de las legislaciones nacionales, son aplicables, por lo menos, unos 18 instrumentos. El más importante de todos en el caso peruano es el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual señala que:

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

Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha otorgado medidas cautelares en favor de pueblos indígenas en aislamiento en al menos dos casos, para proteger sus derechos territoriales y sus derechos a la supervivencia. Así, el 11 de junio de 2006, la CIDH falló a favor de los tagaeri y taromenane de Ecuador, quienes sufrieron los impactos de la extracción de recursos naturales en sus territorios. Asimismo, el 22 de marzo de 2007, la CIDH solicitó al Estado peruano la adopción de medidas cautelares a favor de los mashco piro y los yora amahuaca de Madre de Dios. Al respecto, se solicitó adoptar medidas tendientes a evitar daños inmediatos e irreparables resultantes de las actividades de terceros en el territorio.

<sup>24</sup> Carlos Soria, *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía*, 4-6.

En otro caso, el de la comunidad kichwa de Sarayacu (Ecuador), en 2004, la CIDH le concedió medidas cautelares para proteger la vida, integridad personal, el derecho de circulación y su relación con el territorio tradicional. La Comisión resumió ante la corte los efectos de la exploración sísmica petrolera sobre el territorio del pueblo indígena kichwa de Sarayacu e indicó que:

*“Las detonaciones de explosivos han destruido bosques, fuentes de agua, cuevas, ríos subterráneos y sitios sagrados, así como han causado la migración de los animales. La colocación de explosivos en áreas tradicionales de caza les ha impedido la búsqueda de alimentos, disminuyéndose la capacidad de procurar subsistencia a los miembros del pueblo y alterándose así su ciclo de vida. En consecuencia, se ha afectado el derecho al uso y goce de su territorio ancestral al pueblo indígena de Sarayacu”.*

Así pues es necesario entender que el desarrollo legislativo ocurre no solo por la voluntad del Estado sino por su interacción en dos frentes: el externo, con otros Estados e instituciones del derecho internacional, así como con ciudadanos que recurren a sus cortes; y en el frente interno, a través de la acción política de sus ciudadanos<sup>25</sup>, pero también de la acción judicial, de muy diversas maneras y con variados intereses<sup>26</sup>. Estas interacciones establecen valiosos debates de política pública que ayudan a configurar nuevas instituciones o a mejorar las ya existentes, con el fin de cautelar, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y nacional.

## 5. Oportunidades derivadas de atender la seguridad jurídica de la Tenencia

La relevancia de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas radica en que el desarrollo planificado solo por intereses individuales no aborda las cuestiones más amplias de la resiliencia, la sostenibilidad y la gobernabilidad. A nivel internacional, como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), se promueve la coordinación global y regional de programas basados en Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (NAPA, por sus siglas en inglés).

Asimismo, se impulsa el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de restauración de tierras y bosques degradados, que incluyen el compromiso de Bonn<sup>27</sup>, los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>28</sup> y el Acuerdo de París<sup>29</sup>. Todos ellos promueven la restauración de tierras y bosques degradados<sup>30</sup>, la capitalización de los servicios

25 Helen Collinson, *Green Guerrillas: Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean*, (London: Latin American Bureau, 1996). D. Kaimowitz, „Social Pressure for Environmental Reform in Latin America”, *Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean*, Latin American Bureau, in H. Collinson Green Guerrillas, (London: Russell Press:London, 1996), 20-32.

Stephen P. Mumme, and Edward Korzetz, “Democratisation, Politics, and Environmental Reform in Latin America”, in *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Boulder, MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. and Stern, Marc., (Westview Press, 1997). Ian Roxborough, “Citizenship and Social Movements under Neoliberalism”, in *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder, Smith, William C., and Roberto Patricio Korzeniewicz 1997, (The University of Miami, 1997).

26 Carlos Soria, *Civil society and environmental law in Chile, Ecuador and Peru*, (Sarrebruck: Scholars Press. 2014), 446.

27 UICN, *The Bonn Challenge*, (2015) Recuperado de <http://www.bonnchallenge.org/content/challenge>  
WRI, *WRI Global Restoration Initiative*. Trabajo presentado en el FAO (Roma, Italia: Workshop on Private Sector Investment., 2015<sup>a</sup>)  
WRI. *WRI Global Restoration Initiative*, (2015b) Recuperado de <http://www.wri.org/our-work/project/global-restoration-initiative>.

28 ONU. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (2015) Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/unff>. *Strengthened international arrangement on forests adopted*, ((5 de junio de 2015). Recuperado de <http://www.un.org/esa/forests/news/2015/06/forum-adopts-strengthened-international-arrangement-on-forests/index.html>  
World Forestry Congress. *Action points for forests and forestry*, (2015a) Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Key\\_messages\\_presentation.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Key_messages_presentation.pdf)

World Forestry Congress., *Message from XIV World Forestry Congress to the United Nations General Assembly Summit for the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015b). Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/SDGs\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/SDGs_draft.pdf)

World Forestry Congress, *Durban Declaration*. (2015c). Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Durban\\_Declaration\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Durban_Declaration_draft.pdf)

29 UNFCCC., *Adoption of the Paris Agreement*, (2015). Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

30 COFLAC, *Bosques y restauración de paisajes*, (nota de la Secretaría, 2015a). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az867s.pdf>

COFLAC, *Formulación de prioridades regionales para el programa forestal de la FAO, para ser consideradas por el Comité*

ambientales, la promoción del manejo forestal sostenible, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, así como las oportunidades derivadas del Fondo Verde del Clima<sup>31</sup>. En efecto, todas estas iniciativas requieren tener clara la tenencia de la tierra antes de iniciar cualquier acción de conservación o producción.

Este contexto cambiante a escala internacional favorece la propuesta de una economía verde que busca mantener los procesos ecológicos esenciales, conservar la diversidad biológica y de ecosistemas, la estabilidad del clima en el marco del crecimiento económico sostenible y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones. En tal sentido, el contexto favorable a REDD ha servido también para fomentar el diálogo entre los pueblos indígenas, el Estado y la cooperación internacional alrededor de políticas públicas necesarias para hacer viable los negocios REDD. En estos esquemas, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es una prioridad.

Por su parte, COICA y sus miembros regionales han acordado con los gobiernos y con ONU REDD, Banco Mundial y otros, establecer un marco general para la implementación de proyectos REDD. COICA participó de la COP 20 y 21 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con el apoyo entre otros integrantes de ICAA (USAID ICAA II, 2012b, p. 21)<sup>32</sup>, para desarrollar los esquemas y la arquitectura institucional y operativa definida para implementar esquemas REDD a nivel internacional para alcanzar los nuevos límites de GEI y atraer inversiones REDD, que en 2014 ya eran más de 400 millones de dólares solo para pueblos indígenas. El marco internacional y las 17 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como agenda hacia el 2030 son una oportunidad para ello.

Se espera que estos y otros cambios permitan superar los desafíos institucionales para contar con un mecanismo judicial rápido de atención de quejas sobre afectación de tenencia, delitos contra el ambiente y otros. Ello, también, hará posible definir las competencias claras integradas en un sistema de los múltiples involucrados (MINAGRI, MINAM, CIAM, GORES, entre otros), implementar una institucionalidad estatal efectiva en el medio rural e integrar las políticas de conservación con políticas de crecimiento económico en los tres niveles del Estado. Pero ello depende de un gobierno que entienda la importancia de una agenda diversa y variada para las diferentes formas de tenencia de la tierra como son la propiedad privada, la propiedad comunal y la propiedad pública.

Quienes promueven la propiedad privada como única opción priorizada para inversiones es necesario que entiendan que esta inversión ocurre no en cualquier área sino en áreas que cuentan con condiciones para hacer posible la inversión privada como caminos, carreteras, puertos y aeropuertos; disponibilidad de mano de obra y una situación de propiedad de la tierra que facilite la instalación de la propiedad privada.

En la Amazonía, ello ocurre en algunas áreas con una colonización centenaria, pero no ocurre de igual manera en las áreas con bosque sano y pueblos indígenas en control del territorio, en estas áreas como la provincia de Purús la tenencia de la tierra es mayoritariamente propiedad comunal y su producción llega incluso al mercado mundial como es el caso de la producción de semillas de caoba proveniente del Purús.

Forestal (COFO) y para la 24ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (nota de la secretaria: 2015b). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az871s.pdf>

COFLAC, *Resultados del Congreso Forestal Mundial* (nota de la Secretaría, 2015c). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az866s.pdf>

COFLAC, *Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en América Latina y el Caribe*, (nota de la Secretaría: 2015d). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az869s.pdf>

31 Credit Suisse, WWF & McKinsey, *Conservation finance. Moving beyond donor funding towards an investor-driven approach*, (2014). Recuperado de <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/responsibility/environment/conservation-finance-en.pdf>

Green Climate Fund. (s.f.). *Funding*. Recuperado de <http://www.greenclimate.fund/ventures/funding>

32 USAID ICAA II, *Plan de acción para pueblos indígenas (2012-2016)*, (USAID: Washington DC, Estados Unidos, 2013). Recuperado de <http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/documentosdonaciones/2013/12/plandeaccionpueblosindigenascaafinalagosto2012.pdf>

En grandes áreas de la Amazonía existen áreas naturales protegidas manejadas por el Estado y que generan servicios y bienes que se aprovechan. De ahí la necesidad de tener una propuesta de política pública de seguridad jurídica de la tenencia de tierras que aproveche el rico potencial del mundo rural y no sigamos planteando para el mundo rural una política de tenencia de tierras inspirada en contextos urbanos.

## 6. Bibliografía

Chirif, Alberto, Richard Smith and Joaquín García.1991. El Indígena y su territorio son uno solo,Iquitos: CETA.

COFLAC.2015a. *Bosques y restauración de paisajes*. (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az867s.pdf>

COFLAC. 2015b. *Formulación de prioridades regionales para el programa forestal de la FAO, paraser consideradas por el Comité Forestal (COFO) y para la 24ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* (nota de la secretaria). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az871s.pdf>

COFLAC. 2015c. *Resultados del Congreso Forestal Mundial* (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az866s.pdf>

COFLAC. 2015d. *Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en América Latina y el Caribe* (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az869s.pdf>

Collinson, Helen.1996. Green Guerrillas: Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean. London: Latin American Bureau.

Credit Suisse, WWF & McKinsey. 2014. *Conservation finance. Moving beyond donor funding towards an investor-driven approach*. Recuperado de <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/responsibility/environment/conservation-finance-en.pdf>

FAO. 2015. Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red Latinoamericana de Parques Naturales y Áreas Protegidas - REDPARQUES. En [http://wwf.panda.org/es/nuestro\\_trabajo/iniciativas\\_globales/amazonia/noticias/?248230/Entrevista-al-Nuevo-Coordinador-de-la-Red-Latinoamericana-de-Parques-Naturales-y-reas-Protegidas---REDPARQUES](http://wwf.panda.org/es/nuestro_trabajo/iniciativas_globales/amazonia/noticias/?248230/Entrevista-al-Nuevo-Coordinador-de-la-Red-Latinoamericana-de-Parques-Naturales-y-reas-Protegidas---REDPARQUES) Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016.

Green Climate Fund. (s.f.). *Funding*. Recuperado de <http://www.greenclimate.fund/ventures/funding>

Instituto del Bien Común. 2016. Tierras Comunales: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro El Estado de las comunidades indígenas en el Perú - Informe. Lima: Instituto del Bien Común.

Kaimowitz, D.1996. 'Social Pressure for Environmental Reform in Latin America'. In Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean, H. Collinson Green Guerrillas. 20-32- Latin American Bureau, Russell Press: London.

Kimerling, J. 1991. *Amazon Crude, Natural Resources Defence Council*. Washington, DC.

Kritzmann, Steve and Shannon Wright .1998. "Drilling to the Ends of the Earth", *Rainforest Action Network and Project Underground*, San Francisco and Berkeley,

Mumme, Stephen P. and Edward Korzetz.1997. "Democratisation, Politics, and Environmental Reform in Latin America". In Latin American Environmental Policy in International Perspective. MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. and Stern, Marc .Boulder: Westview Press.

ONU. 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

Rosenfeld, Amy, Debra Gordon and Marianne Guerin- Mac Manus.1997. *Reinventing the Well. Approaches to minimizing the environmental and social impact of oil development in the tropics*. Washington, DC: Conservation International.

Roxborough, Ian .1997. "Citizenship and Social Movements under Neoliberalism". In *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder. Smith, William C., and Roberto Patricio Korzeniewicz. The University of Miami.

Soria, C. 2006. *Manejo de pesquerías en el río Pachitea. Las demandas de la globalización sobre el espacio local*. Trabajo presentado en el 52 Congreso Internacional de Americanistas. Sevilla: España, julio.

Soria, C. 2010. *Amazonia*. En *21st Century Anthropology: A Reference Handbook*. Birx, J. (Ed.). 658-667. California, Estados Unidos: Sage Publications.

Soria, C. 2011. "El desafío de la gestión de los bienes comunes. El caso de la tierra". En *La legitimidad del poder en los países andinos-amazónicos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Mouriès, T. (ed.). 279-297. París, Francia: Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza.

Soria Carlos.2014. *Civil society and environmental law in Chile, Ecuador and Peru*. 446. Sarrebruck: Scholars Press.

Soria, C. 2015. "Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía". En el derecho internacional. *Estructura Salvaje*, edición Especial Amazonía.111-130.

Soria, C. El impacto y la medición del cambio climático en la Amazonía. En *Anales del Congreso Amazónico*. Lima, Perú: Instituto de Ética de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Territorio Indígena y Gobernanza. 2016. Colombia. Información general. En <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/colombia.html>

UICN. 2015. The Bonn Challenge. Recuperado de <http://www.bonnchallenge.org/content/challenge>

UNFCCC. 2015. *Adoption of the Paris Agreement*. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

UNFF. 2015. *Strengthened international arrangement on forests adopted*. 5 junio. Recuperado de <http://www.un.org/esa/forests/news/2015/06/forum-adopts-strengthened-international-arrangement-on-forests/index.html>

USAID ICAA II.2012. *Plan de acción para pueblos indígenas (2012-2016)*. Washington DC, Estados Unidos:USAID. Recuperado de <http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/documentosdonaciones/2013/12/plandeaccionpueblosindigenasicaafinalagosto2012.pdf>

Vara, M., Benavides, M., Tipula, P., Hidalgo, M. Laurente M. & Soria, C. 2011. *Metodología de recopilación y procesamiento de información sobre avistamientos de indígenas en aislamiento para determinar su existencia y tránsito*. Lima: Instituto del Bien Común.

Van Dam, Chris. 1999. *La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región*. UICN.

Vaz, A. 2011. *Brasil: isolados no Brasil. Política de Estado: Da tutela para a política de direitos - uma questão resolvida?* Copenhague: IWGIA.

World Forestry Congress. 2015a. *Action points for forests and forestry*. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Key\\_messages\\_presentation.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Key_messages_presentation.pdf)

World Forestry Congress. 2015b. *Message from XIV World Forestry Congress to the United Nations General Assembly Summit for the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/SDGs\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/SDGs_draft.pdf)

World Forestry Congress. 2015c. *Durban Declaration*. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Durban\\_Declaration\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Durban_Declaration_draft.pdf)

WRI. 2015a. *WRI Global Restoration Initiative*. Trabajo presentado en el FAO. Workshop on Private Sector Investment. Roma, Italia.

WRI. 2015b. *WRI Global Restoration Initiative*. Recuperado de <http://www.wri.org/our-work/project/global-restoration-initiative>.