



<https://doi.org/10.18800/dys.202202.003>

FECHA DE RECEPCIÓN: 26/06/2022  
FECHA DE APROBACIÓN: 30/11/2022

# TIERRA, TERRITORIO Y AUTONOMÍA: LOS GOBIERNOS TERRITORIALES AUTÓNOMOS EN LA AMAZONÍA PERUANA

## Land, territory, and autonomy: autonomous indigenous governments in the Peruvian Amazon

Patricia Balbuena Palacios\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

---

\* Patricia Balbuena Palacios es Magister en Políticas Sociales con mención en Género, Población y Desarrollo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y es licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene 25 años de experiencia laboral. Ha sido viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, ministra de Cultura y viceministra de prestaciones sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, entre otras posiciones de alta dirección en el Estado. En su experiencia se desarrollaron las políticas e instrumentos para la implementación de los procesos de consulta previa, la política nacional de transversalización del enfoque intercultural, los procesos de categorización de reservas indígenas y procesos de diálogo con organizaciones indígenas. Es autora de diversos artículos sobre la materia. Actualmente, es directora del Proyecto “Construyendo resiliencia en los humedales del Datem del Marañón” para Profonanpe. ORCID iD: 0000-0002-4892-2966. Contacto: patriciabalbuena@gmail.com

**Resumen:**

Las organizaciones indígenas nacieron con una demanda que hasta hoy sigue siendo la espina dorsal de su agenda: proteger sus tierras y recursos naturales como garantía para su subsistencia. La respuesta estatal fue la de crear la figura de comunidades nativas que pasarían a ser la concreción territorial fragmentada de cada pueblo indígena de la Amazonía; figura similar a las comunidades campesinas, pero estas tenían como antecedente las delimitaciones de los reductos coloniales. Para crear comunidades nativas, hubo que concentrar a la población indígena, rompiendo patrones de asentamientos tradicionales. No obstante, todo ello fue aceptado, a cambio de garantías frente a las olas de migración y actividades como tala ilegal.

El propósito de este artículo es mostrar cómo la respuesta estatal, a través del marco normativo que data de la Ley de Comunidades Nativas de 1974 y 1978, ya no es suficiente para cumplir el anhelo de los pueblos indígenas para proteger sus tierras y territorios. No se ha cumplido con la tarea de alinear la norma nacional al Convenio 169° de la OIT y tampoco a los estándares desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las actividades ilegales crecen en la Amazonía, y los conflictos por superposiciones son fuente permanente de conflictos con terceros formales o ilegales.

Ante esto, la respuesta de las organizaciones indígenas es recuperar la gobernanza de sus territorios, a través de dos estrategias: i) la titulación como pueblo indígena y ya no como comunidades; y ii) sobre esos territorios, la constitución de gobiernos territoriales autónomos. A la fecha, son 7 pueblos de los 5 los que han avanzado en ese proceso. El mismo es liderado por el pueblo Wampis y puede ser el inicio de una nueva etapa en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos, la cual no se puede ignorar, sino que debe ser abordada con carácter de urgencia, ya que está en juego no solo la subsistencia de los pueblos indígenas, sino también la biodiversidad y los ecosistemas de nuestra Amazonía, frente a los actores ilegales que aprovechan estas fragilidades para avanzar a pasos agigantados.

**Abstract:**

Indigenous organizations were born out of the demand that, to this day, remains the backbone of their agenda: to protect their lands and natural resources, as a guarantee for their subsistence. The state response was to create the figure of "native community", that would become fragment swarths of lowlands indigenous people's territories; a legal figure similar

to the “peasant community” in the Andes. To establish native communities, the state concentrates the indigenous population in villages, breaking traditional patterns of settlement. However, all these changes were accepted by indigenous organizations in exchange for protection against waves of immigration and illegal activities such as unauthorized logging. This article aims to show how the state response, through the legal framework of Native Communities Laws of 1974 and 1978, is no longer sufficient to fulfill the needs of indigenous peoples to protect their lands and territories. The native community’s regulation does not fulfill the standards developed by the Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights, nor with the ILO Convention No 169. Illegal activities are growing in the Amazon, and conflicts due to territory overlaps are a permanent source of conflicts with formal or illegal third parties.

In recent years, indigenous organizations have tried to recover the governance of their territories through two main strategies: i) titling as an indigenous people and no longer as communities; and ii) establishing autonomous governments on those territories. Currently, 7 indigenous peoples out of 51 have advanced in this pursuit. This process, led by the Wampis people, could be the beginning of a new stage in the relationship between the State and the traditional Amazonian inhabitants. The actors involved must urgently address the situation since what is at stake is the subsistence of indigenous peoples and the preservation of lowlands ecosystems and biodiversity. Meanwhile, illegal actors are taking advantage of these legal weaknesses to advance by leaps and bounds.

**Palabras claves:**

Territorio – Territorio ancestral – Territorio integral – Autonomía – Gobiernos autónomos – Ley de comunidades nativas – Pueblos indígenas amazónicos

**Keywords:**

Territory- Ancestral territory – Integral territory – Autonomy – Autonomous governments – Law on native communities – Amazonian indigenous peoples

**Sumario:**

1. Introducción – 2. Pueblos indígenas amazónicos en el Perú y comunidades nativas – 3. Los bosques y los pueblos indígenas – 4. Normatividad nacional sobre tenencia de la tierra en comunidades nativas – 5. Tierra y territorio – 6. Gobiernos territoriales autónomos – 7. Conclusiones – 8. Lista de referencias

## 1. INTRODUCCIÓN

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 25 de enero de 2022, los magistrados Ferrero Costa (con fundamento de voto), Miranda Canales y Ledesma Narváez emitieron la sentencia que resolvió declarar *improcedente* la demanda de amparo que interpuso el Instituto de Defensa Legal como representante de la Comunidad Nativa Santa Clara de Uchuya contra la empresa Pucallpa SAC, de fecha 26 de mayo de 2016<sup>1</sup>. Este caso, así como otros presentados ante el sistema de justicia por las organizaciones y comunidades indígenas, nos permiten dar cuenta de las tensiones en relación a demandas presentadas por el “territorio ancestral”, frente a una empresa que compró a 222 poseionarios individuales para el desarrollo de su actividad productiva y estos reclaman como suyo.

La comunidad Santa Clara de Uchuya cuenta con un título de propiedad que se le entregó en un primer momento por 282 hectáreas (ha.), que luego fue ampliada a 1500. Su demanda de ampliación se sustenta en que aproximadamente 85,000 ha. son áreas de uso ancestral. Estas incluyen las hectáreas vendidas por los poseionarios a la empresa privada. El fundamento de “ancestralidad” es una categoría usada con frecuencia por las organizaciones indígenas para referirse a las tierras y territorios que señalan ocupar y usar a lo largo de muchas generaciones y que, al ser preexistentes al Estado, no requieren de un medio formal estatal para su reconocimiento.

Estas demandas son cada vez más persistentes, principalmente por parte de las organizaciones indígenas en sus demandas por derechos colectivos, y que, a su vez, ha sido desarrollada por jurisprudencia de la Corte Interamericana. Es real también que el título comunal parece ya no ser una garantía suficiente frente a terceros, o el acceder al mismo implica altos costos cargados a la comunidad. Todo esto frente al desinterés de las autoridades estatales para avanzar con los procesos pendientes de titulación.

El desorden en la tenencia de la tierra lleva a problemas de superposiciones con terceros privados o públicos y a la migración masiva de mestizos en áreas consideradas de libre disponibilidad, pero que, en muchos casos, son áreas de

---

<sup>1</sup> La demanda de amparo fue interpuesta en contra de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali; la jefa de la Zona Registral N° VI, sede Pucallpa, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos; y la Empresa Plantaciones de Pucallpa S.A.C. Se alega que la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (DRAU) expidió constancias a favor de 222 personas ajenas a la comunidad, a través de las cuales se les reconoce posesión sobre territorios que, en realidad, son de una comunidad indígena ancestral.

uso de parte de estas comunidades indígenas. Las demandas indígenas por la tenencia de sus tierras abren una serie de conflictos reales y potenciales, y es cada vez más un tema relevante en la agenda ambiental. La seguridad jurídica de la tierra es una condición habilitante para acceder a servicios ecosistémicos o a cualquier iniciativa estatal como transferencias por conservación.

Así, por ejemplo, si una comunidad nativa plantea hacer un aprovechamiento de sus recursos no maderables, la autoridad forestal regional le pedirá su título comunal y la inscripción de su junta directiva en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Para muchas comunidades, estos procesos burocráticos les impiden acceder a mecanismos para formalizar sus actividades, y evitar caer en manos de empresas que le facilitan estos costos a cambio de los permisos para depredar la madera de sus bosques. Sin embargo, en el trasfondo de estos problemas, hay un conflicto de visiones, donde desde lo estatal priman los conceptos de propiedad individual y que han guiado nuestro marco normativo nacional y, de otro lado la visión de los pueblos indígenas, donde el territorio es el espacio bajo su control que les permite desarrollar y reproducir los aspectos sociales y culturales de su subsistencia. Sin territorio no hay pueblo, desde la visión amazónica.

De otro lado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en el caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, se ha referido al rol del Estado en caso de conflictos entre los intereses de terceros y los intereses de los pueblos sobre las mismas tierras y territorios, tratando de establecer ciertos criterios que garanticen otro bien jurídico relevante, que es la buena fe de los terceros que adquieren derechos cumpliendo lo establecido en la norma nacional (2015):

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad colectiva de los miembros de las comunidades indígenas tienen la protección convencional que les otorga el artículo 21 de la Convención Americana. Sobre el particular, la Corte ha señalado que cuando existan conflictos de intereses en las reivindicaciones indígenas, o el derecho a la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, habrá de valorarse caso por caso la legalidad, necesidad, proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social), para restringir el derecho de propiedad privada, por un lado, o el derecho a las tierras tradicionales, por el otro, sin que la limitación a este último, implique la denegación de su subsistencia como pueblo (párrafo 155).

Lamentablemente el Tribunal Constitucional, al declarar improcedente la mencionada demanda, no desarrolla su interpretación de estos criterios que son situaciones frecuentes en la Amazonía. Hay, entonces, una agenda de temas pendientes de discutir y resolver a nivel normativo y de gestión por implementar, que permitirán darle estabilidad jurídica a las comunidades nativas y pueblos indígenas; y, de otro lado, a cualquier iniciativa privada que busca invertir en la Amazonía.

## 2. PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS EN EL PERÚ Y COMUNIDADES NATIVAS

La población indígena no ha sido reconocida como sujeto jurídico “pueblos indígenas” en alguna de nuestras constituciones políticas, mientras que otras constituciones de América Latina sí lo han hecho, denominándolos indígenas u originarios (Alza, 2007, pp. 131-132). Un hito importante es que fueron reconocidas como “comunidades indígenas” por la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) de 1920<sup>2</sup>, así como su derecho e imprescriptibilidad de la tierra. Sin embargo, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, a través del Decreto Ley N° 17716 de 1969 y el Decreto Ley N° 20653 de 1974, la figura de campesinos y nativos se separa, construyéndose una identidad de comunidades campesinas de los andes y de las comunidades nativas de la Amazonía, dejando de lado la denominación indígena (Portal Territorio Indígena y Gobernanza, s. f.).

Actualmente, la Constitución de 1993 reconoce a las comunidades campesinas y nativas en su artículo 89, estableciendo lo siguiente:

**Artículo 89.-** 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 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.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

---

<sup>2</sup> La Constitución de 1920 reconoció a la población peruana originaria como “comunidades indígenas”, en su artículo 58; luego, la Constitución de 1933 hizo lo propio en su artículo 207, señalando que estas tenían existencia legal y personería jurídica.

La *Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva* significó una profunda transformación de los modos de vida de los pueblos indígenas, muchos de los cuales vivían en pequeñas parentelas. La creación de las primeras comunidades involucró la formación de aldeas concentradas en torno a las nuevas escuelas rurales y la organización comunitaria a través de una asamblea comunal. Ello serían el germen de las primeras asociaciones de carácter étnico de la Amazonía, como el Consejo Aguaruna Huambisa en Amazonas y el Congreso Amuesha en Junín, las cuales posteriormente darían paso a organizaciones multiétnicas de carácter nacional, como la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP).

**Tabla 1**  
Localidades de pueblos indígenas u originarios a nivel nacional

Número de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios amazónicos	3,410
Número de asentamientos de pueblos en contacto inicial <sup>3</sup>	34
Número de comunidades nativas	2,159
Número de comunidades campesinas identificadas como parte de pueblos originarios amazónicos	5
Número de localidades sin tipo identificación legal (no determinado)	1,212

Fuente: Base de datos de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura

De acuerdo con el III Censo de Comunidades Nativas 2017, el 72,9% de comunidades se encuentra afiliada a alguna organización representativa o federación local, regional o nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018); lo que contrasta notablemente con las comunidades campesinas de los Andes, de las cuales solo el 14,1% se encuentran afiliadas a una organización similar. Ello es de especial relevancia porque muestra un grado de organización territorial significativo, con capacidad de articulación colectiva a escala regional y nacional.

<sup>3</sup> Localidades habitadas por pueblos indígenas en situación de contacto inicial, que son aquellos que han iniciado de manera reciente una relación sostenida con el resto de la sociedad nacional. Estas localidades se encuentran, en su mayoría, dentro de Reservas Territoriales o Indígenas para Pueblos en Aislamiento o Contacto Inicial.

El concepto de pueblo indígena oficialmente utilizado en la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios – Ley N° 29785 (en adelante, Ley del Derecho a la Consulta Previa, y su Reglamento, es el establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Así, el Reglamento de la Ley de Derecho a la Consulta Previa ha establecido, en su artículo 3.k, lo que debemos entender por pueblo indígena u originario:

Pueblo que descende de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y que, al mismo tiempo, se auto reconozca como tal. Los criterios establecidos en el artículo 7 de la Ley deben ser interpretados en el marco de lo señalado en artículo 1 del Convenio 169 de la OIT. La población que vive organizada en comunidades campesinas y comunidades nativas podrá ser identificada como pueblos indígenas, o parte de ellos, conforme a dichos criterios. Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas no alteran su naturaleza, ni sus derechos colectivos. En adelante se utilizará la expresión “pueblo indígena” para referirse a “pueblo indígena u originario”.

Estas definiciones retoman complejos debates en lo académico y político y plantea desafíos en los contextos e historias regionales y nacionales. Kinsbury (1998), citado por Barrio de Mendoza y Cussianovich (2012), señala que los elementos objetivos y subjetivos deben ser “construidos” en base a evidencias y propuestas con puntos en común más discernibles, de modo que la identificación y el reconocimiento de un “pueblo indígena” se realice en cada caso nacional específico, aportando interpretaciones al concepto jurídico y asegurando el cumplimiento del espíritu de la normatividad internacional sobre el tema.

Pero, la definición de pueblos indígenas está ligado, en los fines nacionales, a un criterio de asignación a ese pueblo de territorio. Hay una relación fundamental y mutuamente constituyente entre el colectivo indígena y el espacio en el cual se reproduce material, social y culturalmente. La normatividad generada en América Latina —y así lo permite el Convenio 169 de la OIT— sobre los territorios indígenas ha tratado de encontrar soluciones, de acuerdo con lo que las voluntades políticas han permitido para asegurar grados de protección a dichos espacios y a sus colectivos titulares<sup>4</sup>. En el Perú, esto se da a través de la Ley de Comunidades Nativas, promovida en medio del gobierno militar y que está vigente a la fecha.

---

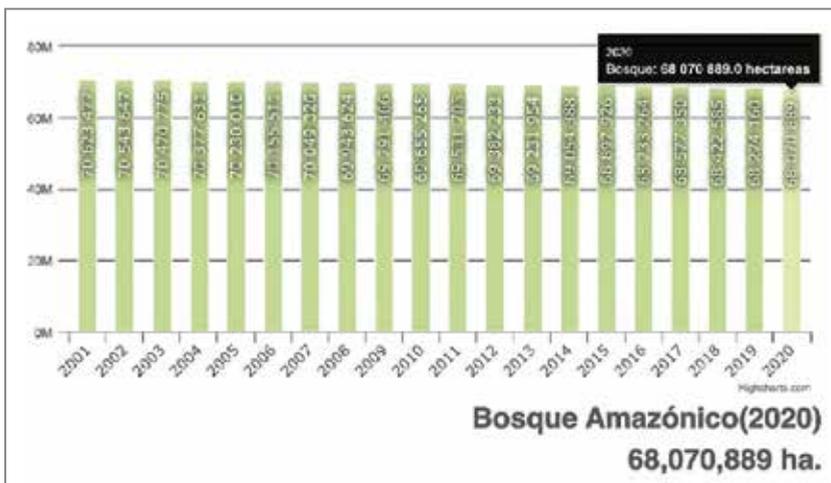
<sup>4</sup> Autores diversos autores como Chirif y García (2007), García y Surrallès (2004), y Merlan (2010) han contribuido a ese debate.

En ese marco normativo —que no ha sido alineado al Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia internacional— los términos “territorio” y “propiedad colectiva de tierras” se confunden, si bien existen figuras de intangibilidad y se contempla formas de organización interna particular. Pero, los recursos son de propiedad de la nación.

### 3. LOS BOSQUES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Perú es el segundo país con mayor cantidad de bosques amazónicos en el mundo y noveno en extensión de bosques en general<sup>5</sup>. Al año 2020, el territorio peruano contaba con más de 68 millones de hectáreas de bosque amazónico, dimensión que se ha reducido en casi 2 millones de hectáreas desde el año 2002 (figura 1). De estos, más del 50% se encuentran en el departamento de Loreto que cuenta con 34,990,024 ha. Le siguen Ucayali con 9,251,130 ha., Madre de Dios con 7,861,327 ha., San Martín con 3,313,357 ha., Cusco con 3,047,979 ha., Amazonas con 2,814,386 ha., Junín con 1,816,163 ha., y Huánuco con 1,513,104 ha., entre otros.

Figura 1  
Bosque Amazónico - Perú

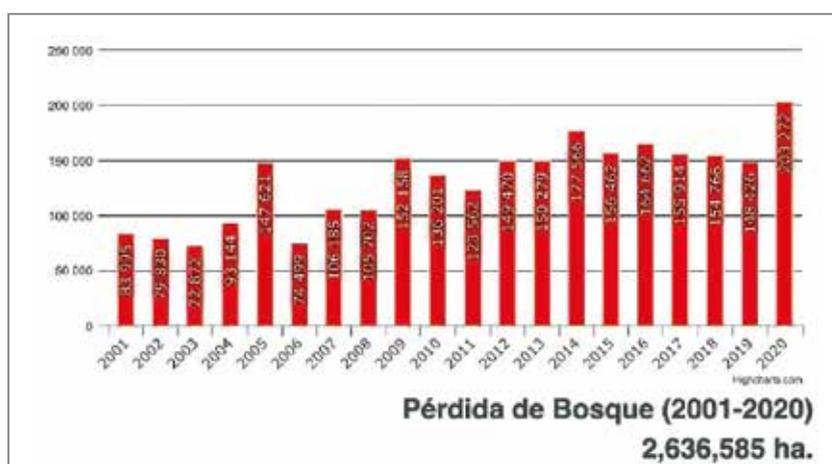


Fuente: Plataforma Geobosques

<sup>5</sup> Véase data del Ministerio del Ambiente (s. f.). [http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques#:~:text=Per%C3%BA%2C%20pa%C3%ADs%20de%20bosques%3A%20Casi,andinavos%20\(1%2C1%20%25\).](http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques#:~:text=Per%C3%BA%2C%20pa%C3%ADs%20de%20bosques%3A%20Casi,andinavos%20(1%2C1%20%25).)

El año 2020 ha sido el año en que se ha registrado la mayor cantidad de pérdida de bosques, con más de 200 mil ha. (figura 2), muy por encima de lo registrado en años anteriores. Cabe señalar, que, de acuerdo con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, la pérdida de bosques es la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, representando el 51% del total emitido por el Perú. Este incremento en la deforestación ha coincidido con aumento importante en la vulnerabilidad de los defensores indígenas que cada vez con mayor frecuencia vienen siendo víctimas de amenazas ilegales.

Figura 2  
Pérdida de bosque - Perú



Fuente: Plataforma Geobosques

De otro lado, existe evidencia suficiente para afirmar que hay una relación positiva entre la tenencia legal de tierras de las comunidades nativas y la conservación de los bosques. Tal es así, que el impacto que tiene la seguridad jurídica de tierras comunales sobre la conservación es igual o mayor que el impacto logrado por el Estado en las áreas naturales protegidas (Huamani, 2021).

#### 4. NORMATIVIDAD NACIONAL SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA EN COMUNIDADES NATIVAS

Fue el Capítulo VII de la Constitución de 1979, donde por vez primera se reconoció a nivel constitucional a las comunidades campesinas a las comunidades nativas de la Amazonía, disponiendo en el artículo 63 que:

Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.

Y, en particular, el artículo 89 de la Constitución de 1993 dispone que:

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.

Si bien se reconoció una serie de garantías a las tierras comunales, la Constitución de 1993 abrió la posibilidad de la libre disposición de las mismas, a partir del acuerdo de la asamblea comunal. Este fenómeno de fragmentación se ha dado en comunidades campesinas de la costa y sierra, pero no en las zonas amazónicas, donde la dependencia a los recursos de sus ecosistemas y la identidad indígena están aún muy presentes.

El Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, fue promulgado el 24 de junio de 1974, cinco años después de la Ley de Reforma Agraria. El Decreto Ley N° 20653 aplicable a “las regiones de selva y ceja de selva” derogó la Ley 1220, Ley General de Tierras de Montaña, vigente desde 1909. El Decreto Ley N° 20653 de 1974 introdujo el término de Comunidades Nativas en el ordenamiento jurídico peruano, adaptando el modelo de las Comunidades Campesinas de la sierra a la selva.

Las definiciones de ambos tipos de comunidades son muy parecidas, y se establece, en su artículo 2, como “agrupaciones de familias, ligadas por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y ayuda mutua y básicamente por las actividades vinculadas al agro”. De acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley N° 20653 de 1974, las Comunidades Nativas:

[T]ienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por [...] idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

La segunda Ley de Comunidades Nativas se promulgó en mayo de 1978, el Decreto Ley N° 22175, denominado Ley de Comunidades Nativas y de Desa-

rrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que deroga el Decreto Ley N° 20653 de 1974, está vigente hasta el presente. Este Decreto transcribe literalmente la mayoría de sus disposiciones. Sin embargo, una modificación sustancial es que, en el artículo 11, “la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso”. En selva alta o baja predominan las tierras forestales, por lo cual se reducen significativamente las áreas por otorgar en propiedad a las comunidades nativas.

El Reglamento del Decreto Ley N° 22175 fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-79, del 25 de enero de 1979. El Título I dedicado a las Comunidades Nativas establece los procedimientos administrativos para i) la inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Nativas, y ii) la demarcación de las tierras comunales. Ambos procedimientos están a cargo del Ministerio de Agricultura y luego fue descentralizado a las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos regionales.

Debido al diferente tratamiento legal de las tierras con aptitud forestal, el Reglamento dispone la realización de una clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, la elaboración de planos, memoria descriptiva e informes técnicos (artículo 5.b). Finalmente, el Ministerio de Agricultura aprobará el procedimiento de demarcación mediante resolución ministerial y dispondrá el otorgamiento del título de propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería, así como el otorgamiento del contrato de cesión en uso sobre las tierras con aptitud forestal (artículo 5.e). El título de propiedad y el plano serán remitidos a los Registros Públicos de la provincia para la inscripción del dominio.

Un grave problema sigue siendo la ausencia de georreferenciación de las comunidades, o las diferencias en coordenadas que muchas veces no permite su registro en la SUNARP y a la fecha no existe una base de datos oficial de parte del ente rector que es el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). El tratamiento diferenciado entre tierras con aptitud agropecuaria y tierras con aptitud forestal, dispuesto por el artículo 11 del Decreto Ley N° 22175 ha dado lugar a muchas irregularidades y retrasos en el proceso de titulación de las comunidades nativas. AIDSEP señala que aproximadamente 500 comunidades están pendientes de titulación y hay centenares de comunidades solicitando su ampliación de áreas.

En muchos de los títulos otorgados a las comunidades, las áreas entregadas en propiedad son solo un pequeño porcentaje de las entregadas en cesión en

uso<sup>6</sup>. Los altos costos para los estudios de suelos, el escaso personal de las direcciones regionales agrarias ha llevado a que en las últimas décadas los avances en titulación sean muy poco con el riesgo que esto implica frente a terceros formales o lo más grave frente al acelerado crecimiento de las actividades ilegales. De acuerdo con la información de la “Comisión Intergubernamental en favor de la Amazonía”, se calcula que hay una demanda de 611 comunidades por titularse, sin contar con las solicitudes de ampliación.

Tabla 2  
Brecha de comunidades por titularse

Regiones	Brecha según DI-GESPACR	Con financiamiento estatal	Con financiamiento de cooperación	Sin financiamiento
<b>Loreto</b>	451	52	318	82
<b>San Martín</b>	81	0	24	57
<b>Ucayali</b>	56	21	23	12
<b>Amazonas</b>	9	0	6	3
<b>Madre de Dios</b>	8	4		4
<b>Huánuco</b>	6	0	1	5
<b>Total</b>	611			

La relación entre la titulación de comunidades y las estrategias para afrontar el cambio climático ha venido consolidando una agenda de acción que ha resultado determinante para el financiamiento y fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la última década. En un estudio, Huamani (2021)

<sup>6</sup> Mónica Ludescher (2013), en su estudio comparativo, señala como caso de esta situación el de las comunidades de Tsoroja, ubicada en las nacientes del Río Poyeni, margen derecha del Río Tambo (Junín). Pone como ejemplos a la comunidad ashaninka de Quiteni, ubicada en el río Ene (Junín), quienes recibieron el título sobre 949 ha. con aptitud de para el cultivo de un total de 15,145 ha. demarcadas. En 1980 la demarcación de 13 comunidades matsiguenga con una superficie total de 242,503 ha. donde dispusieron la titulación de 34.908 ha. con aptitud agropecuaria, quedando 207.595 ha. (el 85%) de las tierras demarcadas con aptitud forestal.

identificó 14 proyectos que entre el 2011 y 2020 se destinaron al saneamiento físico y legal de las tierras de las comunidades nativas del Perú, la mayoría de ellos en el marco de la agenda global del cambio climático. De acuerdo con este estudio, entre estos proyectos se trazó la meta de titular 719 comunidades. Sin embargo, como podemos ver en la tabla 1, los resultados son menos que alentadores, alcanzando únicamente un 20% de la meta total. Los casos exitosos son excepcionales.

**Tabla 3**  
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) <sup>24</sup>	N.º CC. NN. tituladas inscritas <sup>27</sup>	% 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
<b>Total general</b>	<b>719</b>	<b>147</b>	<b>20%</b>	

Fuente: Suyana Huamani (2021)

De otro lado, el Perú cuenta con 7 reservas territoriales y reservas indígenas, donde habitan Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (en adelante, PIACI), las cuales suman un total de 4,116,338.07 ha. de bosques. Asimismo, cuenta con solicitudes en trámite para la creación de otras 4 reservas indígenas, las cuales suman un total de 3,257,645.53, según el detalle que se muestra en la tabla 3.

Tabla 4  
Número de hectáreas comprendidas en Reservas Territoriales y Reservas Indígenas creadas y en solicitud de creación

<b>RESERERVAS INDÍGENAS Y TERRITORIALES</b>	
<b>Reserva Indígena /Territorial</b>	<b>Área Legal (ha)</b>
Isconahua	298,487.71
Murunahua	470,305.89
Mashco Piro	816,057.06
Kugapakori	456,672.73
Madre de Dios	829,941.00
Yavari Tapiche	1,095,877.17
Kakataibo Norte y Sur	148,996.51
<b>SUMA</b>	<b>4,116,338.07</b>
<b>SOLICITUD DE CREACIÓN DE RESERVAS</b>	
<b>Nombre de la solicitud de creación</b>	<b>Area referencial -según expediente técnico (ha)</b>
Sierra del Divisor Occidental	511,480.53
Yavari Mirim	1,378,444.05
Napo, Tigre y afluentes	1,032,599.95
Atacuari	335,121.00
<b>SUMA</b>	<b>3,257,645.53</b>

Fuente: Cuadros proporcionados por el Ministerio de Cultura

Si bien la figura de la titulación como comunidades nativas fue avalada y hasta hoy es una demanda permanente de las organizaciones indígenas, la adopción de la figura de comunidad nativa rompió la estructura organizativa y de gestión de su territorio en sus formas tradicionales. Pero, en el contexto de esos años como hasta ahora, se enfrentaba el avance de los colonos. Las organizaciones evaluaron que ese era el primer paso para garantizar sus derechos frente al avance de colonos y otras actividades legales o ilegales.

La demanda por la titulación de tierras comunales rebasó al año de haberse promulgado la ley de comunidades nativas de 1974. Más y más familias se constituyeron en comunidades para asegurarse que no avanzaran los colonos para invadir sus tierras. La estrategia de ocupación territorial de las orillas de los ríos estratégicos tuvo como objetivo cerrar todos los espacios, formando una suerte de enjambre de territorios colindantes unos con otros. No importó mucho que en medio del mosaico quedaran algunos espacios libres porque eso ya se podía controlar con el cerco humano que ya se estaba proyectando. El Estado no estaba avanzando en dar trámite a las solicitudes de reconocimiento

y titulación de tierras. Sumado a este problema se presentaba la demanda por la creación de escuelas en las comunidades. Es más, con el incremento de las familias y el crecimiento de la población, muchas escuelas requerían de más docentes y aquellos voluntarios, que habían sido designados por las comunidades, necesitaban ser reconocidos y nombrados por el Estado (Inoach, 2021, p. 136).

## 5. TIERRA Y TERRITORIO

La Ley y Reglamento para la titulación de comunidades nativas no reconoce el concepto de territorio, el mismo que resulta esencial en las demandas de los pueblos indígenas; pero, en el derecho Internacional, sí está explícitamente desarrollado. Por tanto, hay que apelar a los instrumentos internacionales y la doctrina de la Corte IDH, así como los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional para poder alcanzar una definición del mismo.

César Landa et al. (2020) señala que “tierra” se refiere al espacio físico que de modo directo ocupan los pueblos, es decir, es el espacio sobre el cual ejercen posesión efectiva, en buena cuenta, el lugar donde se ubican físicamente. En cambio, señala, la categoría de territorio comprende dicho ámbito, pero también incluye espacio en el que un pueblo obtiene los recursos naturales necesarios para su subsistencia y desarrollo, aquel en el que desarrolla sus tradiciones y costumbres, y sostienen su identidad.

El Convenio 169 de la OIT desarrolla una serie de artículos sobre la tierra y el territorio. En el artículo 13, inciso 2, señala que “[l]a utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Sin embargo, el Convenio no sólo establece la propiedad sino la posesión, se les “deberá reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”, según dispone el numeral 1 del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

El Tribunal Constitucional (2012) en el fallo Tres Islas, de la sentencia recaída en el Expediente N° 01126-2011-HC/TC, señaló en su considerando 22:

Y si bien la Constitución hace referencia a la protección de las tierras de las comunidades campesinas y nativas [artículo 88º y 89º de la Constitución], sin recoger el concepto de “territorio” de forma expresa, el Convenio 169 establece en su artículo 13º que la utilización del término “tierras” debe incluir el concepto de “territorios”. La diferencia entre el concepto de tierra y territorio radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial, mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno

y autonomía. Así, esta dimensión política del término territorio se ajusta a la realidad de los pueblos indígenas, que descienden de las poblaciones que habitaban lo que ahora es el territorio de la República del Perú.

Igualmente, en el caso Pueblo Indígena Xucurú y sus miembros vs Brasil, en el que la Corte IDH (2018) establece su estándar internacional vigente, donde define los parámetros del contenido que puede orientar los posibles ajustes a la norma nacional a los estándares internacionales.

Por otra parte, el Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; 4) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas; 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros de buena fe, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad; 6) el Estado debe garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio; 7) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, y 8) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control y uso de su territorio y recursos naturales (párrafo 117).

En ese marco, los esfuerzos estatales han sido lentos para cumplir con este mandato de adecuar la normatividad nacional al Convenio 169 de la OIT. En la implementación, la capacidad de los gobiernos regionales es débil para poder cumplir con la función transferida; así, por ejemplo, la región Loreto tiene el mayor número de comunidades pendientes de titulación y no ha avanzado en los mismos.

## **6. GOBIERNOS TERRITORIALES AUTÓNOMOS**

El concepto de territorio va ligado al de autonomía, es decir, la capacidad de decidir y gobernar dentro de ese espacio. El derecho colectivo a la autonomía,

de acuerdo con Landa (2015), supone el reconocimiento del autogobierno a través de sus instituciones, tradiciones y procedimientos. Este autogobierno de los pueblos indígenas u originarios se traduce en el respeto hacia la forma en que se organizan y adoptan sus decisiones. No obstante, como todo derecho, el derecho de autonomía también tiene límites. Así, este no les otorga la facultad de desligarse del Estado, ni de los mandatos constitucionales, en especial, aquellos que reconocen derechos fundamentales, los que actúan como límites al autogobierno.

La autonomía es un derecho colectivo, pero también tiene un contenido discursivo y político sobre lo que los pueblos indígenas; en un marco legal donde los recursos naturales son propiedad de la nación, pueden o no gobernar y gestionarlos. De acuerdo con Barrios de Mendoza (2012), hay una dimensión discursiva que da cuenta de la forma en la cual un colectivo relata, narra, elabora memorias, representa e historiza su relación con el espacio y una dimensión de arreglos institucionales en la que un colectivo genera acuerdos, consensos, reglas y organizaciones para controlar y gestionar el espacio.

Desde esas dimensiones tenemos, actualmente, un cuestionamiento a la representación y agenda de las actuales organizaciones indígenas. Estas se construyeron en base a modelos gremiales y se diseñaron con objetivos reivindicativos sobre el papel que estaban cumpliendo. La agenda ambiental abrió otras oportunidades para su interlocución en el espacio público derivado de la presión internacional por el respeto a sus derechos. Surge entonces, desde algunos pueblos, la demanda por volver a discutir conceptos como la autonomía y la autodeterminación de los pueblos y lo que esto plantea como reto para reorganizar sus estructuras políticas. Pedro García (2013), fundador de la ONG Perú Equidad, señalaba:

[L]os territorios indígenas son hoy espacios inseguros jurídicamente e inapropiados para garantizar objetivos de gobernanza a mediano y largo plazo; la proliferación de intereses ajenos y generalmente contradictorios a las prioridades de desarrollo de los diferentes pueblos indígenas y la propia fragmentación de los espacios territoriales dificultan las tareas de la gobernanza territorial.

La discusión relegada sobre el territorio empieza, entonces, a buscar otras formas. En esta visión, la gestión de recursos es solo un aspecto instrumental de uno de los múltiples objetivos políticos, sociales, económicos, ecológicos y culturales que dan vida a un proyecto nacional de largo plazo. La gestión de ese proyecto es crear los gobiernos territoriales autónomos, donde se debería desarrollar la capacidad de sociedades locales de cada pueblo, para controlar las decisiones y los recursos colectivos en sus ámbitos territoriales y para

governarse a través de sistemas de participación, instituciones y estructuras horizontales creadas, modificadas y monitoreadas por sus miembros, con la cooperación, en su caso, de las estructuras burocráticas y administrativas del Estado.

Esto implica un proceso complejo, pero principalmente interno dentro de cada pueblo, debido a que conlleva un proceso de reorganización étnica que exige múltiples arreglos necesarios para compatibilizar intereses. De este modo, se busca romper con el sistema creado por la ley de comunidades nativas, que es la figura con la cual se ha asignado titularidades sobre la tenencia de la tierra. En este esquema, se ha producido la titulación comunal como organizaciones solo de carácter privado, fragmentando los territorios de un pueblo en múltiples comunidades, cada uno con sus propias autoridades.

En el nacimiento de las organizaciones indígenas la reivindicación por el territorio fue la columna vertebral sobre la cual se estructuró todo, las disputas con los colonos y sus permanentes invasiones llevaron a aceptar el modelo de titulación, donde no quedaba claro que era de la comunidad y que era del estado. No había claridad, pero la necesidad era urgente, la titulación individual parecía ser la única solución. Ya en las reuniones del Consejo Aguaruna- Huambisa (en los años 70's) se discutía como se iban a recuperar las tierras que el pueblo wampis reconocía como suyos, pero que no entraba en el área de sus comunidades o los cerros. Ya desde esos años se decidió que ciertas áreas eran de los pueblos a pesar de no estar en sus títulos. (Shapion Noningo Sesen, líder Wampis y secretario técnico del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW)).

Pero, por otro lado, se exige una construcción de relaciones externas donde sus decisiones, como pueblo-territorio, tengan viabilidad en los contextos políticos, económicos o sociales con los que interactúa y con los que existe una interdependencia.

Sin embargo, si estos gobiernos no logran el reconocimiento de sus territorios como pueblos, su autoridad política no tiene dónde y cómo ejercer esa autoridad. Cada pueblo ha ido avanzado en este proceso, algunos de ellos no excluyen seguir usando la titulación comunal, otros han sido más radicales y no permiten la titulación comunal y solo esperan que el Estado lo reconozca; es el caso de los achuare de la provincia del Datem de Marañón y su organización FENAP. Otros pueblos, como los Wampis, están en un proceso más interno de cohesión y consolidación de esta visión de pueblo, donde el reconocimiento del Estado no es la prioridad.

La demanda por los territorios ancestrales responde, entonces, a la agenda política de parte de las organizaciones indígenas para poder ejercer su autonomía sobre el mismo, bajo la figura de estos gobiernos territoriales. Sin un territorio reconocido como pueblo, no hay dónde ejercer ese gobierno autónomo. A la fecha el proceso más consolidado es el del gobierno territorial autónomo Wampis<sup>7</sup>, los mismos que han avanzado con procesos de demarcación y de definir sus categorías de uso al interior de este. Este proceso en la memoria de sus líderes se inicia en 1985, en la XVII Asamblea del Consejo Aguaruna y Huambisa con la propuesta de crear una Reserva Comunal que integraba a los pueblos Wampis y Awajun. Ese proceso tiene un nuevo hito en 1996, cuando los pueblos Awajun, Wampis, Achuar, Shawi, Chapra, Candozi, Kukama-Kukamiria, Shiwilu y Quechua del Pastaza, declaran reconstituir sus territorios a través de auto demarcación de sus espacios ancestrales.

Este proceso se mantuvo en la agenda de la Coordinadora regional de los Pueblos indígenas de San Lorenzo-CORPI SL, quienes luego se constituyeron en una de las 09 organizaciones regionales base de AIDSESP. CORPI SL logra que la municipalidad provincia del Datem del Marañón apruebe en 2008 la Ordenanza Municipal N°004- 2008-MPDM-A, donde establece los procedimientos autónomos de Ordenamiento y Zonificación Territorial para los pueblos indígenas de la provincia del Datem del Marañón.

Esto se actualiza en el 2021 y con Ordenanza Municipal N° 004-2021-A-MPDM se declara de necesidad e interés provincial la Zonificación Territorial (ZT) y el Ordenamiento Territorial (OT) de la provincia del Datem del Marañón. Asimismo, en la misma ordenanza municipal se formaliza la conformación de la Comisión Técnica Local (CTL) y constituir el Equipo Técnico de Zonificación Territorial y de Ordenamiento Territorial. Con ordenanza Municipal N° 13-2021-A-MPDM, de fecha 20 de octubre del presente año, se aprueba la guía metodológica para la Zonificación Territorial (ZT) en las naciones originarias de la provincia del Datem del Marañón. Esta guía tiene la metodología desde una visión indígena.

A la fecha son 4 pueblos de la provincia del Datem del Marañón que han avanzado en ese proceso, bajo esa metodología.

---

<sup>7</sup> El pueblo Wampis de acuerdo con la división político-administrativa, se encuentran ubicados mayoritariamente en el departamento de Amazonas, específicamente en el distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui. nacional. En 2017 se estimaba que 11,824 personas vivían en 87 comunidades, y a nivel nacional 6,292 personas se consideran Wampis (BDPI-MINCU). Véase: <https://nacionwampis.com/>

Estos hitos son más gestos políticos y de búsqueda de cohesión interna entre las autoridades comunales para que reconozcan la existencia de una figura supracomunal. Pero, está lejos aún de ser procesos consolidados, mientras los gobiernos territoriales no logren resolver problemas concretos de la comunidad difícilmente podrán ganar en legitimidad. Otro escenario es el de lograr el reconocimiento del Estado de esa figura.

Sin embargo, consideramos que hay ambigüedades aún en las demandas sobre lo que implica los “territorios ancestrales” o “territorios integrales”. Para algunos, esto implica tener la propiedad incluidos los recursos naturales dentro de los mismos; para otros, son posibles otras interpretaciones<sup>8</sup>, donde lo que se debate es el modelo de gobierno que debe reconocer a otros propietarios o posesionarios al interior de esa demarcación de pueblo. Landa et al (2020) señala que el denominado “territorio integral”, es un concepto que se ha construido erróneamente a partir de una interpretación del artículo 208 de la derogada Constitución de 1933. Este artículo establecía una garantía de integridad, esto es, de unidad o continuidad de la propiedad de las comunidades, no de parcelar la tierra comunal, lo que es diferente al sentido de soberanía territorial que se le pretende otorgar al territorio integral, que comprendería la propiedad sobre todos los recursos existentes del suelo y subsuelo de los territorios comunales.

Pero, es claro que la titularidad estatal de los recursos naturales, al ser considerados bienes públicos, y que es aceptado por la normatividad internacional, no impide que exista una propuesta legislativa que culmine el proceso de adecuación normativa y fortalezca, por ejemplo, lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, que establece la consulta previa a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían afectados. Igual de importante es garantizar que los pueblos indígenas deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades.

El asunto más relevante de la figura de los Gobiernos Territoriales Autónomos (en adelante, GTA) está relacionado a su propuesta de ordenamiento territorial, la cual se caracteriza por tener un enfoque más orientado a la conservación que el esquema de ordenamiento territorial del Estado peruano. Además, reclaman áreas geográficas más amplias que las que crean el conjunto

---

<sup>8</sup> Carlos Soria señala que, para los pueblos indígenas, la tierra es, generalmente, representada en el título comunal o individual (parceleros), mientras que el territorio es un espacio más amplio donde incluso hay terceros.

de comunidades. Así, estiman que los GTA estarían cubriendo un área mayor en más de 5 millones de hectáreas:

Tabla 5  
Diferencia entre área titulada y área demandada por los GTA

PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS	DEMANDA TERRITORIO POR PUEBLOS (Haa)	TERRITORIOS COMUNALES TITULADOS (Haa)	EXTENSIONES TERRITORIALES PENDIENTES POR TITULAR (Haa)
AWAJUN	2'991,002	1'804,243	1'186,819
ACHUAR	1'143,274	557,392	585,882
WAMPIS	1'327,760	446,327	879,433
KUKAMA - KUKAMIRIA	620,014	199,754	420,260
KANDOZI	955,959	218,705	737,254
QUECHUA PASTAZA	870,958	181,549	689,409
SHAWI	1'054,603	350,278	654,324
SHIWLU	311,310	33,136	278,174
CHAPIA	190,907	32,375	158,592
TOTAL	9'415,907	3'825,760	5'590,147

Fuente: Inoach (2021)

Aquí, cobra mayor relevancia también el concepto de territorio integral, que no tiene que ver con los límites del territorio, sino con reconocer que hay una integralidad en el hábitat que ocupan, que no puede ser cercenado y quebrado frente a la visión del Estado que segmenta todo. Un argumento usado por sus líderes es que los pueblos indígenas han mostrado que su sistema cultural aún es efectivo porque aún conservan sus bosques y recursos. Consideran que sus territorios aún están “sanos”<sup>9</sup>.

Los puntos críticos a tener en cuenta sobre las iniciativas de gobierno territorial son los siguientes:

- Los avances de las iniciativas de GTA adoptadas por distintos pueblos tienen niveles de avance disparejo.

<sup>9</sup> Esta afirmación se relativiza por la presión externa que reciben algunos territorios como los de la selva central, la región Ucayali o Huánuco, donde las actividades ilegales han avanzado degradando los suelos y deforestando. El ejemplo más grave de esto se vive en la región Madre de Dios, como consecuencia de la minería ilegal.

- La constitución de GTA es reciente, por lo que, en los casos más avanzados, si bien cuentan con autoridades elegidas, aún no cuentan con equipos técnicos que les permitan pensar en una sostenibilidad institucional en el corto plazo.
- El hecho de no ser una figura jurídica reconocida por el ordenamiento peruano conlleva serias limitaciones de reconocimiento como actor legítimo ante el Estado, y por lo mismo, para acceder a recursos y articular acciones con entidades de gobierno.
- La figura de territorio integral busca la seguridad jurídica de espacios geográficos mucho más amplios que los conseguidos a través de la figura de titulación de comunidades. En términos de conservación de bosques para el cambio climático, esto podría constituir una contribución de mayor escala.
- El horizonte de estas iniciativas es del largo plazo, por lo que podría ser riesgoso negar la posibilidad de la titulación comunal por ser distinta a la seguridad jurídica del territorio integral. No deben verse como antagónicas, pues los plazos en que la titulación comunal puede garantizar seguridad jurídica son mucho más inmediatos. Aun cuando se da respecto de áreas geográficas de menor dimensión.
- Es una estrategia de baja intensidad, que de momento está enfocada en los procesos internos de conformación de estos espacios, dejando pendiente una tarea de largo plazo por lograr incidencia a un nivel político más alto para obtener su reconocimiento legal.
- Cuentan con mecanismos de gobernanza autónomos, cuya fortaleza reside en la amplia representación de sus bases debido a sus procesos internos.

Finalmente, la Constitución reconoce a los pueblos indígenas un ámbito de autonomía organizativa, económica y administrativa, así como el respeto a sus formas de trabajo comunal y de su capacidad para decidir sobre el uso y la disposición de sus territorios. En dicho sentido, se garantiza la libre autodeterminación o autogobierno para establecer sus propias instituciones, mecanismos y procedimientos de elección de sus representantes y toma de decisiones, lo que está conectado con el derecho a conservar sus costumbres e instituciones.

Asimismo, tienen derecho a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. No obstante, como todo derecho, el derecho de autonomía también tiene límites. Así, este no les otorga la facultad de desligarse del Esta-

do, ni de los mandatos constitucionales, en especial aquellos que reconocen derechos fundamentales, los que actúan como límites al autogobierno.

## 7. CONCLUSIONES

Más allá de la agenda política de las organizaciones indígenas y sus estrategias, no podemos desconocer que existe una tradición de derechos de propiedad en nuestro sistema jurídico que no ha logrado resolver el contenido del derecho colectivo a la tierra y territorio de los pueblos indígenas, derecho que además va acompañado del derecho a la libre autodeterminación o autonomía. Ambos ya han sido desarrollados por la jurisprudencia supranacional. La diferencia sustancial sigue siendo que, en el contenido de nuestra normatividad, esta tiene una dimensión civil o patrimonial, mientras que el territorio tiene una vocación política de autogobierno y autonomía.

Pareciera que estamos frente a categorías jurídicas que tienen implicancias diferentes, pero en realidad uno se superpone sobre el otro y en eso radica la agenda de demandas políticas de las organizaciones amazónicas. Es decir, ¿sin tierra sobre que se gobierna? O cómo debería ser el modelo de gobierno y gobernanza de ese espacio físico, donde puede haber comunidades nativas, caseríos de colonos, empresas privadas o tierras eriazas bajo la titularidad del Estado.

Con las limitaciones de la norma nacional y la resistencia a revisar la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas para adaptarlas a los estándares de convenio 169 de la OIT al solo titular comunidades, es decir, grupos de familias y no por pueblo, se fragmenta el espacio que ocupan y con el régimen de propiedad y cesión de uso dentro de los títulos comunales, los espacios dónde ejercen autoridad quedan reducidos y limitados. Por ello, a través de diversas estrategias, principalmente la del litigio estratégico que va acompañado de diversas organizaciones no gubernamentales, se va buscando ampliar el contenido de esta categoría como lo fue en el caso de Santa Clara de Uchuya.

La situación de la tenencia y uso de la tierra en la Amazonía constituye uno de los principales problemas que dificultan la adecuada gobernanza de los recursos naturales, por ser una fuente constante de conflictos, debido, entre otros factores, a la superposición de derechos posesorios que afectan principalmente a los pueblos indígenas. Esta situación limita la implementación de la agenda ambiental. Se calcula en 22 millones de ha. las áreas de libre disponibilidad, y se sabe también que en determinadas áreas el cuidado de las áreas por los pueblos indígenas ha sido exitoso, pero esto también tiene sus

excepciones donde las actividades ilegales tienen presencia y oponerse a las mismas acarrea riesgos a la vida misma de las poblaciones locales.

Los retos por ordenar en la Amazonía siguen siendo relevantes en la agenda pública, pero, por ahora, no hay actores más allá de organizaciones de sociedad civil que apuesten por ella. Los intereses de dejar las cosas como están pueden más que atreverse a poner reglas más claras y beneficiosas para el desarrollo del país y de los pueblos indígenas.

## 8. LISTA DE REFERENCIAS

- Alza, C. y Zambrano, G. (2015). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011)*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9335.dir/InformefinalAlzaZambrano.pdf>
- Barrio de Mendoza, R. y Cussianovich, A. (2012). *Construcción de criterios territoriales de identificación de Pueblos Indígenas en el marco de la Ley de Consulta Previa*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/construccion-de-criterios-territoriales-de-identificacion-de-pueblos-indigenas.pdf>
- García, P. (2013). *Gobernanza y Pueblos Indígenas*. IWGIA. <https://iwgia.org/es/recursos/publicaciones/318-notas-informativas/3113-orientaciones-gobernanza-y-pueblos-indigenas.html>
- Huamani, S. (2021). *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*. DAR. [https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/12/19370-Analisis-de-FondosClimaticos\\_titulacion-10122021.pdf](https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/12/19370-Analisis-de-FondosClimaticos_titulacion-10122021.pdf)
- Inoach, G. (2021). *Entre la dependencia y la libertad: Siempre Awajún*. IWGIA. <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3969-entre-la-dependencia-y-la-libertad-siempre-awaj%C3%BAn.html>
- Inoach, G. (2021). *Sustentación Jurídica: Derecho al Ordenamiento Territorial Autónomo de los Pueblos Indígenas*. Informe para PROFONANPE.
- 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*. <http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2016/05/Informe-2016-TIERRAS-COMUNALESb.pdf>

- Kingsbury, B. (1998). Indigenous Peoples in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy. *The American Journal of International Law*, (92), 3, 414-457.
- Landa, C. (2020). *Derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas u originarios. Apuntes desde una perspectiva constitucional*. Ministerio de Cultura.
- Ludescher, M. (2013). *Tierras y territorios indígenas en América Latina: un estudio de los casos de Bolivia, Ecuador y Perú*. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften; New edición.
- Plant, R. y Hvalkof, S. (2002). *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Soria, C. (2016). Para entender la tenencia de la tierra y la dimensión del territorio: Tierra, territorio, propiedad privada, propiedad pública y propiedad comunal. *Derecho & Sociedad*, (47), 157-170. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/18880>