



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



# ESTUDIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA TITULACIÓN DE TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA PERUANA

El estudio tiene como propósito analizar la situación de los derechos a la tierra de las comunidades nativas de la Amazonía en el Perú, los esfuerzos previos en la titulación de tierras e identificar éxitos, fracasos, dificultades actuales y oportunidades potenciales para que USAID trabaje en esta área. Las preguntas orientadoras del estudio son las siguientes:

1. ¿Cuál es la situación actual de la tenencia de la tierra, los derechos y la titulación de los pueblos indígenas?
2. ¿Cuáles son los enfoques actuales para la titulación de tierras?
3. ¿Ha habido impactos no deseados en el proceso de titulación de tierras indígenas?
4. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de intervenciones de USAID y de la cooperación internacional?

## METODOLOGÍA

El estudio se realizó con un enfoque metodológico eminentemente cualitativo, basado en revisión documental y entrevistas en profundidad. La revisión documental abarcó 53 documentos (libros, artículos e informes) y 12 normas legales nacionales e internacionales.

## CONCLUSIONES

- Existen diferentes denominaciones para referirse a las poblaciones indígenas amazónicas. Así, aunque la mayoría de la normativa y la información estadística relacionada a la titulación de sus tierras alude a “comunidades nativas”, el Ministerio de Cultura emplea el concepto “pueblos indígenas u originarios”, en consonancia con la normativa y convenios internacionales. Y, las organizaciones indígenas amazónicas reivindican su derecho a ser considerados “pueblos” y no comunidades nativas.

- La titulación de tierras de las comunidades nativas es un procedimiento de reconocimiento de un derecho preexistente, ya que estas poblaciones habitan sus territorios desde tiempos ancestrales. Estos derechos están reconocidos por los estándares internacionales, ratificados por el Perú, que conciben el derecho a los territorios como parte de los derechos humanos, puesto que son la base para el ejercicio de otros derechos como los económicos y los administrativos.
- La normativa peruana sobre la titulación de tierras de las comunidades nativas tiene una perspectiva comunal y no de pueblos, como lo proponen los estándares internacionales y las organizaciones indígenas, lo cual debilita la unidad de los pueblos, sus organizaciones y su capacidad de defensa ante la deforestación legal o ilegal (que impacta en el cambio climático), las economías ilegales, las invasiones, entre otras.
- El enfoque de la seguridad jurídica de los territorios indígenas va más allá de la titulación propiamente dicha. Implica la protección y el resguardo de esos territorios, así como el acceso a servicios básicos de salud y educación; aspectos en los cuales el Estado en sus diferentes niveles, tiene una responsabilidad central.
- El país se caracteriza por una profusión de normas legales de diferentes niveles relacionadas con el proceso de titulación, muchas de las cuales están desactualizadas, son poco claras y complejas. Esto impide o convierte el proceso de titulación en largo, costoso y engorroso. Otras normas vinculadas a la promoción de la inversión pública y privada (hidrocarburos, minería, forestal, ambiente) ocasionan inseguridad jurídica a las comunidades nativas, puesto que se convierten en habitantes con tierras en cesión de uso.
- La creación de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria (DIGESPAR) y la emisión de lineamientos en materia de saneamiento físico y legal comunal para orientar la ejecución de las funciones de los gobiernos regionales son avances importantes del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) en el ejercicio de su rectoría en materia de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, al ser una institución de creación reciente muestra esfuerzos incipientes de su rectoría en la coordinación, asesoramiento y fortalecimiento de capacidades a los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura, así como para la gestión de la información.
- Los gobiernos regionales, responsables de este proceso a nivel departamental, no han logrado un avance homogéneo en el proceso de titulación. Esto se debe a diferentes factores que van desde la falta de voluntad política expresada en el exiguo presupuesto destinado a esta tarea, como a la carencia de equipo profesional calificado e -incluso- a la existencia de prácticas contrarias a la normativa y a la legalidad en la cesión de territorios, en perjuicio de las comunidades nativas.

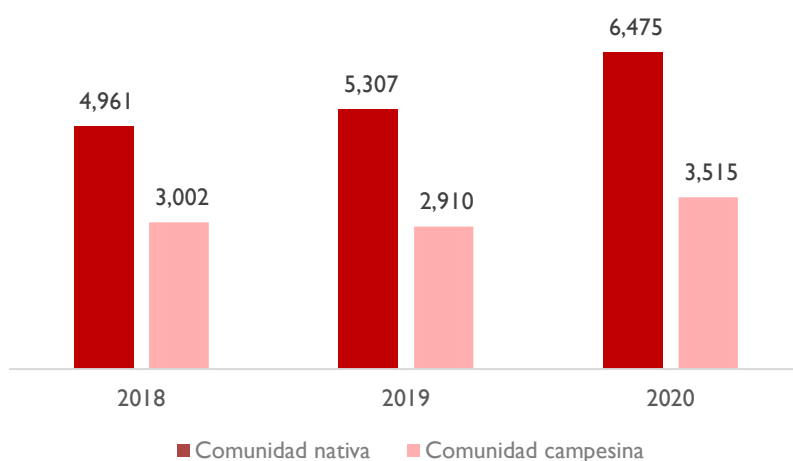


**Tabla I**  
**BRECHAS DE TITULACIÓN DEPARTAMENTAL**

Departamento	Total comunidades (A)	Tituladas (B)	Pendientes de titular (C)	Brecha (B/A)
Loreto	1,121	689	432	39%
Ucayali	300	249	51	17%
Junín	190	164	26	14%
Amazonas	178	170	8	4%
Pasco	124	98	26	21%
San Martín	98	30	68	69%
Cusco	63	58	5	8%
Madre de Dios	33	27	6	18%
Huánuco	14	10	4	29%
Ayacucho	6	1	5	83%
Cajamarca	2	2	0	0%
<b>Total nacional</b>	<b>2,129</b>	<b>1,498</b>	<b>631</b>	<b>30%</b>

- En los últimos años se han producido avances importantes en el proceso de reconocimiento de la personería jurídica y titulación de tierras de las comunidades nativas de la Amazonía, pero persiste una brecha de alrededor del 30% de comunidades nativas sin título sobre sus tierras y, un porcentaje similar no ha logrado registrar sus títulos ante Registros Públicos.
- Existe una gran heterogeneidad en las comunidades nativas amazónicas, no solo en relación con su situación de formalización, sino también en sus relaciones con otras formas de producción y comercialización, su contacto con las economías ilegales, sus posibilidades de desarrollo según la calidad de las tierras en las que se ubican y, el compromiso político de sus autoridades regionales.
- La presencia de actividades ilícitas en los territorios indígenas tales como el narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal y el tráfico de tierras, constituye un serio riesgo para la pervivencia de los pueblos indígenas. El asesinato de dirigentes indígenas defensores de sus territorios ha sido denunciado, principalmente, por prensa digital alternativa, ante la indiferencia de la opinión pública y la inacción del Estado.
- Una significativa proporción de las comunidades nativas existentes -tituladas y no tituladas- enfrentan conflictos por superposiciones de sus territorios con otras comunidades, personas individuales por invasión o posesión mal habida, empresas madereras, petrolera, mineras, y mineros ilegales. Estos problemas de superposición provocan la paralización de los trámites de titulación.
- Se carece de lineamientos que establezcan pautas y criterios técnicos para solucionar controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas.

**Gráfico 2**  
**SUPERFICIE DE CULTIVOS DE COCA EN TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, A NIVEL NACIONAL. 2020 (HECTÁREAS)**



- Entre el 2016 al 2020 se duplica las hectáreas de cultivo de coca: de 44 mil has a 88,200 has.
- En el 2020, de 9,989 has de cultivo de coca, el **64.8% ocurrió en comunidades nativas (16 pueblos indígenas)** y, el 35.2% en comunidades campesinas.

Fuente: DEVIDA (2021)

- Las organizaciones que representan a poblaciones indígenas tienen como un punto prioritario de su agenda de trabajo la titulación de tierras. Particularmente, AIDSESP se constituye como un apoyo institucional para las organizaciones afiliadas, frente a amenazas focalizadas en espacios territoriales de las poblaciones indígenas.
- Algunas de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la Amazonía cumplen un importante rol de apoyo técnico para la titulación; la clave del éxito de sus intervenciones es el involucramiento de las comunidades nativas y de sus organizaciones representativas.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones derivadas de las conclusiones del estudio se orientan a apoyar al Ministerio de Agricultura y Riego (en su condición de órgano rector) y a los gobiernos regionales de la Amazonía (responsables directos de la titulación), a hacer más eficientes y eficaces los procesos y procedimientos de titulación de las comunidades nativas, procurando que estas se adecuen a los instrumentos internacionales en derechos colectivos, tales como el Convenio 169 de la OIT.

La concreción de estas recomendaciones supone el establecimiento de convenios específicos ya sea con el MIDAGRI, con los gobiernos regionales, o con las organizaciones indígenas, así como la elaboración y/o adecuación de proyectos con apoyo de recursos económicos y técnicos de USAID.

- I. Con la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI):
  - a. Revisar las normas que regulan la titulación de comunidades nativas para actualizarlas, clarificarlas y simplificarlas. En este proceso deberán de participar también los gobiernos regionales amazónicos y las dos organizaciones indígenas de carácter nacional (AIDSESP y CONAP).

**Gráfico 3**  
**CONFLICTOS POR TIERRAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN, 2017 (%)**



- 14% del total de comunidades tenía conflictos con empresas madereras, el 7.3% con empresas petroleras y el 5% con empresas mineras (Censo, 2017).

Fuente: Defensoría del Pueblo (2018)

- b. Formular una política pública de carácter nacional para el reconocimiento y titulación de comunidades nativas, con objetivos y metas específicas a nivel de cada una de las regiones amazónicas y con enfoque intercultural.
  - c. Elaborar documentos técnicos que brinden pautas y lineamientos para la solución de controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas, a partir de experiencias exitosas en países con problemáticas similares.
  - d. Actualizar el catastro rural nacional, en base a los catastros de los gobiernos regionales.
  - e. Actualizar la georreferenciación de los territorios de las comunidades nativas, en base a la información proporcionada por los gobiernos regionales.
  - f. Elaborar un sistema de monitoreo a la titulación de las comunidades nativas interconectado con las Direcciones Regionales Agrarias.
2. Con las Direcciones Regionales Agrarias (DRA) de los gobiernos regionales:
- a. Elaborar estudios específicos que identifiquen los principales “cuellos de botella” a nivel regional, que ayuden al diseño de las estrategias más adecuadas para cubrir las brechas de titulación de las comunidades nativas existentes. Estos estudios deben concluir en hojas de ruta regionales.
  - b. Diseñar e implementar un plan permanente de fortalecimiento de capacidades del personal de las Direcciones Regionales Agrarias en materia normativa referida al reconocimiento y titulación, interculturalidad (idioma, relacionamiento con las comunidades nativas, cosmovisión del territorio indígena), entre otros aspectos.
  - c. Actualizar el catastro regional de las comunidades nativas, así como la georreferenciación de estas, empleando las tecnologías y métodos más adecuadas y actualizadas (hardware, software, uso de satélite, personal especializado).
  - d. Diseñar sistemas de monitoreo de la titulación de las comunidades nativas.

### 3. Con organizaciones indígenas (AIDSESP y CONAP):

- a. Diseñar e implementar un sistema permanente de capacitación y actualización en la normativa vigente sobre reconocimiento y titulación de comunidades nativas, orientado a los dirigentes indígenas nacionales y regionales.
- b. Diseñar una estrategia de posicionamiento nacional e internacional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo la protección de los defensores ambientales, ante las amenazas y agresiones de las economías ilícitas.
- c. Difundir entre las comunidades nativas la normativa respecto a sus derechos sobre sus territorios en alianza con organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema.
- d. Participar de manera propositiva en el debate sobre la problemática de la titulación de comunidades nativas, a través de la identificación de cuellos de botella y la formulación de propuestas normativas a ser canalizadas a través del Congreso, la DIGESPACR y los gobiernos regionales.

---

Este documento fue producido por EnCompass LLC en el marco de la actividad Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje para la Sostenibilidad (MELS) a pedido de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el contrato No. 72052719D00001. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.