

Tierras Comunales y Áreas Naturales Protegidas en Perú



Photo Thomas Müller

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (Sinanpe), administrado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), está conformado por 77 áreas naturales protegidas -que en su totalidad abarcan el 15% de la superficie del territorio nacional-, de las cuales el 69% se encuentra superpuesto con comunidades campesinas y/o nativas. No se conoce con exactitud cuántas comunidades se encuentran al interior de estas áreas naturales protegidas -y menos aún cuántas tienen pendiente el saneamiento físico-legal de las tierras que ocupan-, principalmente porque a nivel nacional, no existe un catastro oficial único ni actualizado de comunidades campesinas y nativas; sin embargo, estimamos que podríamos estar hablando de alrededor de 200 comunidades.

El saneamiento físico-legal de las tierras de estas comunidades constituye para ellas una garantía para su seguridad jurídica, así como una obligación por parte del Estado. Asimismo, en muchos casos constituye también el punto final de eternos conflictos limítrofes. Sin embargo,

la titulación de comunidades, tanto campesinas como nativas, en el ámbito de las áreas naturales protegidas, sigue siendo una tarea casi imposible. Esto último responde principalmente a un marco normativo problemático, así como a un miedo -infundado- de que la titulación de tierras comunales vaya a incidir negativamente sobre el manejo de los recursos naturales que se encuentran al interior de las áreas naturales protegidas. A esto último se suma el hecho de que el procedimiento de titulación de tierras comunales en el Perú es bastante complejo, lo cual genera aún más dificultades para la titulación de aquellas tierras comunales ubicadas al interior de las áreas naturales protegidas.

Tal como podemos apreciar, la titulación de las tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas, es un asunto no solo importante sino complejo, que merece ser analizado con mayor detenimiento. Así, en las próximas líneas abordaremos con mayor detalle los principales retos, oportunidades, acciones y resultados que existen al respecto, finalizando con el planteamiento de algunas recomendaciones.

Retos, oportunidades, acciones y resultados en torno a la titulación de tierras comunales en las áreas naturales protegidas

Como se desprende de la parte introductoria de este documento, en el Perú, la titulación de tierras comunales y la conservación de la biodiversidad a través de las áreas naturales protegidas, son dos aspectos que resultan aparentemente incompatibles. Conforme a lo mencionado con anterioridad, esto se debe principalmente a dos factores: a) marco normativo problemático o supuestamente incompatible; y b) miedo a una incidencia negativa sobre el manejo de los recursos naturales. A efectos de poder ahondar en los aspectos que forman parte del presente subtítulo, debemos primero aterrizar en estos dos factores, que son los principales causantes de los problemas que giran en torno a la titulación de tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas. Con respecto al primero de los factores antes mencionados, son tres los principales aspectos que resaltan:

1) Conforme a la legislación peruana, una comunidad es reconocida como tal, a partir de que el gobierno regional de su jurisdicción emite una resolución reconociéndola como tal, convirtiéndose a partir de ese momento en una persona jurídica. Solo contando con tal reconocimiento, una comunidad puede solicitar la titulación de sus tierras. El problema con este procedimiento -y la carga histórica que acarrea el mismo-, es el lento avance en la titulación de las tierras comunales, lo que a su vez ha generado que muchas veces se establezcan áreas naturales protegidas sobre las tierras de comunidades que aún no han sido reconocidas como tales, lo cual dificulta la probanza de la preexistencia de sus derechos sobre el área natural protegida en cuestión, dado que no cuentan con ningún medio de prueba a su favor, atrapando así el procedimiento de titulación de sus tierras.

2) La legislación peruana no establece con certeza cuál es la naturaleza jurídica de las áreas naturales protegidas. En concreto, no establece con certeza si lo que ejerce el Estado es una propiedad o un dominio sobre estas. Si lo que ejerce es una propiedad, entonces, por ejemplo, no sería posible que las direcciones regionales agrarias -quienes están a cargo de la titulación de tierras comunales- cedan en uso las tierras de aptitud forestal a favor de las comunidades nativas u otorguen propiedad a la comunidad sobre la parte de su territorio cuyo suelo es de capacidad agrícola, lo cual se traduciría en un entrapamiento en sus procedimientos de titulación. Si lo que ejerce es un dominio, entonces el resultado sería otro. Hay que notar que en el Perú no es posible otorgar en propiedad tierras de aptitud forestal, sino solo las de aptitud agrícola.

3) A pesar de que la titulación de comunidades al interior de las áreas naturales protegidas constituye un procedimiento bastante particular que debe manejarse con sumo cuidado, tanto por el lado de las áreas naturales protegidas como por el lado de las comunidades, la legislación peruana no establece un régimen especial al respecto, generándose un vacío, aplicando por tanto a una situación tan particular y delicada como esta, procedimientos que aplican a una universalidad de casos.

Por otro lado, con respecto al segundo de los factores antes mencionados, cabe señalar que el miedo -infundado- de que la titulación de tierras comunales dentro de las áreas naturales protegidas vaya a incidir negativamente sobre el manejo de los recursos naturales que se encuentran al interior de las mismas, responde principalmente a los siguientes dos aspectos:

1) En el Perú, al margen del trabajo logrado en las reservas comunales, aún no se ha instalado una visión de co-gestión de las áreas naturales protegidas, que identifique a las comunidades como aliadas en la conservación.

2) Los instrumentos de planificación de las áreas naturales protegidas, en especial los planes maestros, los mismos que, entre otros, establecen las pautas para el uso de los recursos naturales, no son lo suficientemente participativos, lo cual genera que las limitaciones y restricciones relativas al uso de los recursos naturales, no sean concordadas sino impuestas a las comunidades, lo cual a su vez se traduce en una menor probabilidad de cumplimiento por parte de las mismas. Además, debemos mencionar que la gestión de las áreas naturales protegidas se determina desde los valores de biodiversidad de las mismas, y no tomando en consideración las necesidades de las comunidades que habitan en su interior y los planes de vida que estas desarrollan con su entorno para así asegurar sus modos de vida.

Habiendo ya aterrizado en los principales causantes del problema bajo comentario, podemos señalar que los principales retos en esta materia vienen dados por: a) la creación de un régimen legal especial para el saneamiento físico-legal de las tierras de los territorios de las comunidades campesinas o nativas, al interior de las áreas naturales protegidas; b) la implementación de un mecanismo eficiente de co-gestión con las comunidades para el manejo de los recursos naturales que se encuentran al interior de las áreas naturales protegidas;

y c) el trabajo articulado entre los tres sectores del gobierno central involucrados en la titulación de tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas -ambiente, cultura y agricultura-, a efectos de la definición de una política clara sobre el tema.

Por otro lado, en cuanto respecta a las oportunidades que existen actualmente en esta materia, cabe señalar que quizá las principales sean las siguientes: a) el saneamiento físico-legal de las tierras comunales se encuentra ya introducido en la agenda pública -actualmente existen once proyectos de titulación de tierras rurales en el Perú-; b) la institucionalidad de los tres sectores del gobierno central involucrados en la titulación de tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas está en este momento bastante consolidada; c) el Sernamp, a través de su actuar con las reservas comunales, ha demostrado un mayor involucramiento con las comunidades en la co-gestión de las áreas naturales protegidas; d) la sostenibilidad financiera de las áreas naturales protegidas es un aspecto de tendencia actualmente en el país, pudiéndose vincular a ella la co-gestión de las áreas naturales protegidas con pueblos indígenas o comunidades; y e) las demás oportunidades que traerá consigo el inicio del nuevo gobierno del Perú. Estos aspectos generan una oportunidad para romper el paradigma de incompatibilidad que siempre ha existido entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las áreas naturales protegidas.

Finalmente, en cuanto respecta a las acciones y resultados alcanzados a la fecha en esta materia, cabe señalar que, si bien no existen muchos avances al respecto, son destacables los avances logrados en la co-gestión de las reservas comunales con comunidades y en la introducción de esta temática en la agenda pública a través de los once proyectos de titulación que se encuentran actualmente en curso a nivel nacional.

Recomendaciones

El saneamiento físico-legal y la titulación de comunidades campesinas y nativas al interior de las áreas naturales protegidas, es un asunto pendiente y sumamente complejo que enfrenta diversos retos. Así, a continuación, se plantean algunas recomendaciones orientadas a hacer frente a los problemas que atañen a esta temática:

- Identificar la situación jurídica de las áreas naturales protegidas respecto a su inscripción y dominio, ello para determinar con claridad los mecanismos o procedimientos idóneos para el saneamiento físico-legal a favor de las comunidades en su interior.
- Generar espacios de diálogo y análisis para la coordinación y trabajo conjunto de los tres sectores del gobierno central involucrados en el tema, tanto en la conservación y protección de la biodiversidad, la protección de las comunidades y sus derechos colectivos y del saneamiento físico-legal de tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas, a fin de que definan una política clara sobre la materia, articulando el actuar y competencia de los tres entes.
- Trabajar en el ámbito regulatorio, a efectos de desarrollar un marco normativo y un procedimiento que impulse responsablemente los procedimientos de saneamiento físico-legal de tierras comunales al interior de las áreas naturales protegidas.
- Generar mecanismos o protocolos para la articulación y compatibilidad de los documentos de gestión de las áreas naturales protegidas con los planes de vida de las comunidades (incluyendo el uso de los recursos naturales) que se encuentran al interior de las mismas en las que se ha realizado el saneamiento físico-legal de sus territorios.
- Trabajar con las instituciones involucradas en la gestión de las áreas naturales protegidas, en la construcción de una visión de gestión más participativa, que identifique a las comunidades como aliadas en la conservación de las áreas naturales protegidas. Una vez que esta visión se instale, será necesario trabajar en la implementación de un mecanismo eficiente de co-gestión con las comunidades para el manejo de los recursos naturales. Quizá la integración de la co-gestión con las comunidades en las iniciativas de sostenibilidad financiera para las áreas naturales protegidas, sea una vía adecuada para un primer acercamiento al tema, considerando que actualmente este aspecto es tendencia en el país.

Este resumen informativo fue preparado por Silvana Baldovino y Andrea Calmet, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Perú.

El Tema de la CEESP de la UICN sobre Gobernanza, Equidad y Derechos coordinó la preparación de esta serie global de resúmenes informativos sobre Derechos a la Tierra y Conservación. La UICN y la CEESP agradecen a la Fundación Moore por su apoyo para la producción de esta serie de resúmenes informativos.