

PÚBLICO  
DIVULGACIÓN SIMULTÁNEA

DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE  
CONSULTA E INVESTIGACIÓN

**MICI-PE-2015-0094**

**INFORME DE EVALUACIÓN  
FASE DE CONSULTA**

**PROYECTO DE CATASTRO, TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ**

**(PE-L1026)  
(3370/OC-PE)**

Este documento fue preparado por el equipo del MICI integrado por Francisco Giménez-Salinas, Coordinador de Fase de Consulta, y Eva Heiss, Oficial de Caso, bajo la orientación y supervisión de Victoria Márquez-Mees, Directora del MICI.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se pone a disposición del público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo para su información.



## ÍNDICE

<b>I. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>II. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
A. El Proyecto .....	2
B. La Solicitud .....	3
C. Trámite de la Solicitud .....	4
<b>III. EVALUACIÓN .....</b>	<b>5</b>
A. Metodología.....	5
B. Las Partes .....	6
C. Resumen de las Perspectivas de las Partes .....	7
<b>IV. CONCLUSIONES Y SIGUIENTES PASOS .....</b>	<b>12</b>
A. Conclusiones de la Evaluación .....	12
B. Intereses Comunes .....	12
C. Áreas de oportunidad para un proceso de Fase de Consulta .....	12
D. Siguietes pasos.....	13

## ENLACES ELECTRÓNICOS

1. Solicitud Original <http://www.iadb.org/document.cfm?id=40065773>
2. Respuesta de la Administración <http://www.iadb.org/document.cfm?id=39901003>
3. Memorándum de Elegibilidad <http://www.iadb.org/document.cfm?id=40108179>
4. Perfil de Proyecto, Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa PTRT-3. <http://www.iadb.org/Document.cfm?id=39045138>
5. Propuesta de Préstamo, Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa PTRT-3. <http://www.iadb.org/Document.cfm?id=39234622>
6. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa PTRT-3. <http://www.iadb.org/Document.cfm?id=39090461>
7. Contrato de Préstamo No. 3370/OC-PE, <http://www.iadb.org/Document.cfm?id=39413569>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCCC	Comunidades Campesinas
CCNN	Comunidades Nativas
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DISPACR	Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
OSC	Organización de Sociedad Civil
Partes	AIDSESP, MINAGRI y BID
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PTRT3	Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú- tercera etapa
UEGPS	Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales

## I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El 27 de agosto de 2015, el Sr. Henderson Rengifo Hualinga, Presidente de la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana, la cual integra a nueve organizaciones indígenas regionales, remitió una Solicitud al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación en representación de 64 pueblos indígenas y 1.809 comunidades nativas de la Amazonía Peruana.
- 1.2 En la Solicitud, los Solicitantes alegan que sufrirán afectaciones como consecuencia de las omisiones incurridas por el Banco Interamericano de Desarrollo durante el proceso de diseño e implementación del “Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa” (PE-L1026) en contravención de las Políticas Operativas de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703) y Pueblos Indígenas (OP-765). Dichas omisiones, alegan, generarían afectaciones negativas, directas y sustanciales, relacionadas a (a) derechos de propiedad y territorio; (b) aumento de la presión del uso de tierra, y (c) conflictos territoriales, entre otros.
- 1.3 El Proyecto es una operación de préstamo aprobada por el Directorio Ejecutivo el 3 de diciembre de 2014, por un monto de hasta US\$ 40 millones, con una contrapartida local por el mismo monto, a otorgarse al Ministerio de Agricultura y Riego (“Agencia Ejecutora” u “Organismo Ejecutor”), con garantía soberana de la República del Perú.
- 1.4 El MICI declaró la Solicitud elegible<sup>1</sup> el 13 de enero de 2016. En cumplimiento con la Política del MICI y dado que los Solicitantes manifestaron su interés por el procesamiento de su Solicitud para ambas fases del proceso MICI (Fase de Consulta y Fase de Verificación de la Observancia), la Solicitud se transfirió a la Fase de Consulta para iniciar inmediatamente la etapa de Evaluación de dicha Fase, de conformidad con lo establecido en el párrafo 27 de la Política del MICI y por la que se emite el presente Informe.
- 1.5 La evaluación de la Fase de Consulta contempló un análisis documental de la documentación relevante, entrevistas con las Partes de la Solicitud y otras, así como dos visitas al emplazamiento del Proyecto en febrero y marzo de 2016.
- 1.6 Las conclusiones de este Informe de Evaluación son que las Partes han confirmado su disponibilidad para seguir adelante con un proceso de la Fase de Consulta, habiendo sido informados del plazo máximo de 12 meses para llevarlo a cabo, de conformidad con lo establecido en la Política del MICI.
- 1.7 El MICI agradece los valiosos aportes recibidos por las Partes y por terceros interesados. En particular desea reconocer la disponibilidad de las Partes para atender al equipo en todo momento y apoyar el cumplimiento de los plazos perentorios de esta etapa de evaluación.

---

<sup>1</sup> La Solicitud y el Memorándum de Elegibilidad se encuentran disponibles en el Registro Público del MICI y la sección de enlaces electrónicos al principio de este documento permiten el acceso directo a ambos documentos.

## II. ANTECEDENTES

### A. El Proyecto

- 2.1 El “Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa” (PE-L1026) es una operación de préstamo de inversión con garantía soberana del sector de agricultura y desarrollo rural aprobada el 3 de diciembre de 2014 por el Directorio Ejecutivo del BID vía procedimiento simplificado por un monto de US\$40 millones con una contrapartida local por el mismo monto. El prestatario es la República del Perú y el organismo ejecutor es el Ministerio de Agricultura y Riego por intermedio del Programa de Desarrollo Productivo Agrario-Rural de manera inicial y actualmente a través de la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS).
- 2.2 El objetivo del Proyecto es la formalización de la propiedad rural en la selva amazónica y zonas focalizadas de la sierra, para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra rural. De acuerdo a la propuesta de préstamo, el Proyecto busca apoyar la titulación rural en aproximadamente 274 distritos distribuidos en 10 Gobiernos Regionales: Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, San Martín, Ucayali, y Puno<sup>2</sup>. Para el logro de los objetivos del proyecto se contempla la ejecución de tres componentes:
- 2.3 Componente 1. Levantamiento Catastral, Titulación y Registro de Tierra Rural. Este componente apoyará la formalización de la propiedad de predios rurales individuales, y de las tierras de comunidades campesinas y nativas.
- 2.4 Componente 2. Desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro. Este componente apoyará el desarrollo de la plataforma tecnológica requerida para facilitar la ejecución de los procesos de catastro, titulación y registro de los predios rurales.
- 2.5 Componente 3. Fortalecimiento de la capacidad institucional y del marco de políticas para la titulación de la tierra rural. Este componente busca fortalecer, por un lado al MINAGRI en sus funciones de rectoría, y por otro a los gobiernos regionales para que puedan ejercer cabalmente las funciones transferidas en materia de titulación de predios rurales y comunidades. Además, este componente busca organizar y consolidar la legislación para adaptarla a las necesidades del país y los cambios tecnológicos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Propuesta de Préstamo, Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa, página 9.

<sup>3</sup> Propuesta de Préstamo, Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa, páginas 9-11.

2.6 A la fecha de emisión del presente Informe, el Proyecto está en etapa de implementación y pendiente de cumplirse las condiciones previas para el primer desembolso<sup>4</sup>.

## **B. La Solicitud<sup>5</sup>**

2.7 El 27 de agosto de 2015, el Sr. Henderson Rengifo Hualinga, Presidente de la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana (AIDSESP), la cual integra a nueve organizaciones indígenas regionales<sup>6</sup>, remitió una Solicitud al MICI en representación de 64 pueblos indígenas y 1.809 comunidades nativas de la Amazonía Peruana.

2.8 En la Solicitud, los Solicitantes alegan que sufrirán afectaciones como consecuencia de las omisiones incurridas por el BID durante el proceso de diseño e implementación del proyecto en violación de las Políticas Operativas de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703) y Pueblos Indígenas (OP-765). Consideran que dichas omisiones generarían afectaciones negativas, directas y sustanciales, relacionadas a (a) derechos de propiedad y territorio; (b) aumento de presión de uso de tierra, y (c) conflictos territoriales.

2.9 En materia de derechos de propiedad y territorio, los Solicitantes alegan que incrementará su situación de inseguridad en la tenencia de tierras como comunidades nativas. Plantean que el PTRT3 “tiene el objetivo correcto de atender la inseguridad en la tenencia de tierras amazónicas; pero tiene un diseño errado, donde equivoca sus prioridades (adjudicando masivamente nuevos derechos y títulos de propiedad en 441.093 predios individuales que pueden estar ocupando territorios indígenas y otorgando títulos a otros 353.255 colonos) y en estrategia (atendiendo primero la adjudicación de nuevos derechos y postergando el reconocimiento de la propiedad de los Pueblos Indígenas)”<sup>7</sup>.

2.10 En lo que hace al aumento de la presión de la migración andina sobre los territorios indígenas, los Solicitantes alegan que “la priorización y la secuencia de inversión en la titulación no considera adecuadamente los riesgos de conflicto entre el efecto de

---

<sup>4</sup> De conformidad con el contrato, el primer desembolso del préstamo está condicionado a: (a) conformación de Unidad Coordinadora del Proyecto, incluyendo la contratación de Coordinador General y los especialistas del ámbito social, ambiental, de adquisiciones, entre otros; (b) el establecimiento del Comité de Gestión y la instancia de participación ciudadana consultiva a nivel nacional, y (c) la aprobación del Manual Operativo del Proyecto (MOP). (Contrato de Préstamo, cláusula 3.02, 13 de febrero de 2015)

<sup>5</sup> La Solicitud se encuentra disponible en la sección de vínculos electrónicos de este documento.

<sup>6</sup> Las nueve organizaciones regionales que conforman a AIDSESP son: (1) Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO); (2) Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI); (3) Organización Regional AIDSESP Ucayali (ORAU); (4) Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (ORPIAN-P); (5) Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM); (6) Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI); (7) Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de AIDSESP Atayala (CORPIAA); (8) Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), y (9) Federación Nativa Madre de Dios (FENAMAD).

<sup>7</sup> Solicitud Original, Sección II párrafo 2 (a). <http://www.iadb.org/document.cfm?id=40065773>



consolidación de parcelas de colonos con los incentivos para más migración a la ceja de selva y la presión sobre el territorio indígena<sup>8</sup>. Plantean que ante la motivación de obtener títulos de propiedad en la Amazonia, se incentiva la migración a áreas actualmente protegidas por las comunidades nativas. En consecuencia, desde su perspectiva, tanto la presión demográfica y de extracción de recursos naturales, como el eventual desarrollo de cultivos agrícolas, generará daños ambientales y socioeconómicos, tales como la deforestación de tierras ancestrales, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de los medios de vida de las poblaciones indígenas, ante los cambios de uso de suelo producidos.

- 2.11 En materia de conflictos, los Solicitantes alegan que existe riesgo de crear nuevas disputas territoriales y aumentar las ya existentes al no otorgar titulación a comunidades indígenas pero sí a colonos en áreas donde existe la superposición de derechos sobre territorios indígenas tradicionales.
- 2.12 Por otra parte, los Solicitantes alegan no haber participado de una consulta pública sobre el Proyecto, sino solamente haber sido convocados a reuniones informativas. Asimismo, comentan haber solicitado y haber recibido la negativa de que el Proyecto fuese sometido a la consulta previa, libre e informada conforme a la ley 29785 del Estado Peruano aduciendo extemporaneidad de la petición. También alegan “una violación profunda de la OP-765 derivada de la mala clasificación de riesgo del proyecto, así evitando el requisito establecido de lograr acordar de una manera explícita y escrita el apoyo de las comunidades nativas para el proyecto como una condición de su aprobación”<sup>9</sup>.
- 2.13 Adicionalmente, los Solicitantes plantean que se ha discriminado a las poblaciones indígenas al negarles condiciones equivalentes a las de otros grupos de población para poder acceder a la titulación.

### **C. Trámite de la Solicitud**

- 2.14 Como uno de los hitos del proceso, el 5 de octubre de 2015 el MICI recibió la Respuesta de la Administración. Si bien en la misma, la Administración manifestó que el proyecto se había diseñado en cabal cumplimiento con las Políticas Operativas del BID, también señaló que “existe espacio y apertura para fortalecer la ejecución del proyecto”<sup>10</sup>. En este contexto, solicitó una suspensión temporal del proceso de determinación de elegibilidad por un periodo máximo de 45 días, para lo cual presentó un plan de acción, según lo previsto en el párrafo 23 (c) de la Política del MICI.
- 2.8 Desde la perspectiva de la Administración, el plan de acción implementado durante el periodo de suspensión generó avances significativos en el acercamiento de intereses

<sup>8</sup> Solicitud Original, Sección II párrafo 2 (c).

<sup>9</sup> Solicitud Original, Sección II, párrafo 2 (j).

<sup>10</sup> Respuesta de la Administración a la Solicitud disponible en el Registro Público del MICI y al que puede accederse a través de la sección de enlaces electrónicos de este documento.

entre el organismo ejecutor y los Solicitantes. La Administración reiteró su compromiso de continuar la tarea de mediación y conciliación iniciada como observador y facilitador del proceso. Desde la perspectiva de los Solicitantes subsistían las preocupaciones manifestadas en la Solicitud Original y que habían motivado su presentación ante el MICI.

- 2.9 El 13 de enero de 2016, la Directora del MICI determinó elegible la Solicitud para la Fase de Consulta y transfirió la misma a la Fase de Consulta, dándose inicio a la etapa de evaluación de acuerdo a lo estipulado en la Política.
- 2.10 Considerando las complejidades de la Solicitud, el MICI solicitó una extensión del plazo para emitir el Informe de Evaluación por 14 días. La aprobación de esta petición fue resultado de la consideración del Directorio Ejecutivo por procedimiento corto en conformidad con lo establecido en el párrafo 59 de la Política del MICI.

### III. EVALUACIÓN

#### A. Metodología

- 3.1 La metodología utilizada en la Evaluación de la Fase de Consulta responde a un propósito múltiple, ya que sirve tanto para clarificar cuáles son las cuestiones y/o preocupaciones expresadas por los/las Solicitantes, sus perspectivas acerca del posible daño, para evaluar las posibles zonas de acuerdo (y zonas de no acuerdo) y para conocer la disposición de las Partes a participar de un posible diálogo u otra forma de construcción de consensos.
- 3.2 Adicionalmente, la evaluación debe estar atenta, según los casos de que se trate, a cuestiones y terceros interesados que no están directamente relacionadas con las Partes. El objeto de esta mirada ampliada está en tratar de disponer de una perspectiva global de la situación que sea relevante a la Fase de Consulta. Es importante clarificar que la búsqueda de información durante la etapa de evaluación de la Fase de Consulta, en ningún caso tiene como finalidad realizar un juicio acerca de la realidad o validez de las valoraciones y/o afirmaciones descritas en la Solicitud.
- 3.3 Asimismo cabe resaltar que el debate sobre el cumplimiento (o no) de las Políticas Operativas Pertinentes no es objeto de la Fase de Consulta, sino en todo caso, si así correspondiera, lo sería del ámbito de la Fase de Verificación de la Observancia del MICI.
- 3.4 Dado que la intervención del MICI es, por su naturaleza, limitada a una temporalidad específica, el diseño del proceso de Fase de Consulta debe buscar identificar la existencia de mecanismos locales y de participación, y asistir en fortalecerlos para tratar de que el trabajo de las Partes facilitado por el MICI sea sostenible en el tiempo.
- 3.5 Regresando a la metodología empleada, la evaluación de la Solicitud de referencia ha consistido en:

- Revisión documental del Proyecto y del contexto indígena en el Perú.
- Reuniones informativas con la Silla del Perú en el BID.
- Entrevistas al equipo de la Administración a cargo del proyecto.
- Entrevistas bilaterales con los Solicitantes, la Agencia Ejecutora y otros terceros, tanto en persona durante las misiones realizadas como telefónicamente.
- Dos misiones de Evaluación – en fechas del 14 al 27 de febrero y del 14 al 18 de marzo de 2016 - a Perú, tanto a la capital, Lima, como a diversas zonas de la Amazonia Peruana en donde se mantuvieron encuentros directos con comunidades nativas potencialmente impactadas por el proyecto.
- Entrevistas a terceros interesados en las temáticas materia de la Solicitud a fin de obtener una perspectiva amplia e imparcial de dichas temáticas. Dentro de este grupo se incluyen: (a) representantes de organismos internacionales con Sede en Perú y Washington DC; (b) diversos expertos tanto nacionales como internacionales en cuestiones indígenas; (c) entidades del gobierno de Perú cuyas agendas tienen incorporadas de una u otra forma, la titulación de tierras y/o las cuestiones indígenas en el Perú, y (d) organizaciones de la sociedad civil (OSC) conocedoras de las materias tratadas en la Solicitud.

3.6 El presente Informe fue circulado en calidad de borrador para comentarios de las Partes. La decisión de si incorporar esos comentarios o cómo hacerlo, a la evaluación, corresponde al MICI.

3.7 La Fase de Consulta del MICI agradece a la Administración, a los Solicitantes, y sus representantes, así como a la Agencia Ejecutora el apoyo y tiempo dedicado al proceso. En particular, agradecemos la celeridad con la que las tres Partes revisaron el borrador presentado y obsequiaron sus comentarios. El MICI entiende que el plazo fue particularmente corto y agradece la colaboración y comprensión ante los plazos perentorios del proceso.

## **B. Las Partes**

3.8 Las Partes del proceso de a Fase de Consulta de la Solicitud de referencia son: (a) la organización indígena AIDSESEP, conformada por las nueve organizaciones regionales y 96 federaciones locales, representantes de 1.809 comunidades nativas de la región amazónica; (b) la Agencia Ejecutora MINAGRI, encargada de ejecutar el PTRT3 a través de las instancias pertinentes (UEGPS), que a través de la DISPACR ejerce la rectoría nacional sobre el tema de la titulación, y (c) el BID en su función de financiador de la operación.

## **C. Resumen de las Perspectivas de las Partes**

3.9 En esta sección se presentan las perspectivas de cada una de las Partes tal y como han sido entendidas e interpretadas por el equipo de la Fase de Consulta. De forma congruente con el objetivo de la Fase de Consulta, se excluye de esta descripción la emisión de un juicio sobre la validez o no de cada una de ellas.

### **1. Perspectivas de los Solicitantes**

3.10 La selva amazónica y en particular, los usos tradicionales del territorio y de los recursos que las comunidades indígenas hacen de ellas, están siendo alterados. Esta alteración de usos y, según perspectiva de los solicitantes, de sus derechos, procede de actividades de desarrollo económico (actividades extractivas y de promoción agrícola y forestal), de movimientos migratorios (por el arribo de pobladores originarios de la zona andina) así como de actividades fuera de la economía formal (pesca y actividad maderera ilegal).

3.11 La tendencia al alza de estos nuevos usos y actividades, unidos a la falta de seguridad jurídica sobre la tierra de las comunidades nativas supone una fuente de preocupación creciente para las mismas.

3.12 Estos nuevos usos y actividades sobre las tierras y los recursos se están superponiendo a los usos y tenedores tradicionales de aquellas y éstos, lo cual crea un contexto de creciente conflictividad.

3.13 Por lo anterior, para las ccnn el Proyecto (o los proyectos) de titulación, en cuanto que instrumentos de seguridad jurídica y, por tanto de protección y garantía frente a terceros, constituye, en principio, una noticia bienvenida y esperanzadora.

3.14 No obstante lo anterior, dadas sus preocupaciones en cuanto a diseño e implementación, Las ccnn manifiestan una aspiración de que no se produzcan avances en el PTRT3, hasta tanto no exista certeza de que sus preocupaciones sean atendidas. Además de otras, una de estas preocupaciones estaría motivada porque, desde su perspectiva, las expectativas relacionadas con el avance del PTRT3 estaría generando movimientos especulativos perjudiciales entorno a la tierra.

3.15 La preocupación y, en consecuencia, el interés en incidir sobre el PTRT3, surge de la información con la que cuentan las ccnn acerca del diseño y planes de ejecución del proyecto PTRT3.

3.16 En particular es de especial interés de las comunidades:

- Que la titulación inicie por titular las ccnn de forma que hasta tanto no se hayan visto satisfechas sus necesidades plenas de titulación, tanto en relación a la demanda por el número de comunidades por titular como en relación a su clase (reconocimiento, titulación y ampliación de título) no se proceda a titular a otros beneficiarios, en particular a predios individuales.

- Que los fondos disponibles para la titulación se gestionen de una forma altamente eficiente, sin entrar en costos innecesarios con la finalidad de que se dé la mayor eficiencia entre la inversión disponible y el número final de títulos producidos.
- Que los profesionales que hayan de participar en la titulación dispongan de los grados de conocimiento experto suficiente para ejecutar el proyecto con garantías. Por experto se refieren tanto a experticia técnica como a experticia sobre las particularidades de la Amazonia y de sus habitantes. Se alude reiteradamente sobre los retos que pueden significar para foráneos con desconocimiento de la región y la cultura indígena el entrar en contacto y mantener relaciones de confianza con las ccnn.
- Los habitantes de las comunidades tienen particular interés en que existan elementos físicos (caminos, hitos, etc. de referenciación de linderos) que les hagan posible indicar a terceros donde se encuentran los límites territoriales de sus comunidades.
- Los integrantes de las ccnn tienen interés en que, con su participación activa, se identifiquen y gestionen las situaciones que actualmente son conflictivas en el territorio.
- Las ccnn nativas ponen de manifiesto que los retos y necesidades de seguridad jurídica no son homogéneos dentro del colectivo representado por AIDSESP. Cada región afronta una situación particular y sus necesidades son distintas así como distintas son las capacidades y la interacción de éstas con cada Gobierno Regional.
- Es de gran interés de las ccnn que haya una mayor comprensión, para generar sensibilidad y protección, acerca de la forma en como las ccnn amazónicas se relacionan con el territorio, y como la vida de los pueblos amazónicos en todo su conjunto, esto es, tanto desde el plano de lo identitario, del sustento, de la salud y de lo espiritual o religioso, está indisolublemente ligada al territorio y, particularmente, a una forma comunitaria de tenencia del mismo. El PTRT3, en los aspectos en que es útil como instrumento de titulación de las comunidades es visto como una oportunidad para proteger esta concepción de la vida y de la tierra, mientras que, por el contrario, cuando se constituye en un instrumento para titular formas de tenencia de la tierra distintas de la comunitaria (predios individuales) es visto como un riesgo.

3.17 No obstante lo anterior, y siempre que queden garantizados y respetados los derechos y usos preexistentes sobre la Amazonia, las ccnn reconocen el proceso de cambio y la necesidad de coexistencia con usos alternativos del territorio y de los recursos de la Amazonia que respondan a las necesidades del interés público. Las ccnn “también somos Peruanos”, dicen. El PTRT3 y en particular su diseño y formas de ejecución debe

constituirse en un instrumento de predictibilidad y garantía de los usos del territorio y de sus recursos y también en un instrumento de prevención y gestión de conflictos.

## **2. Perspectivas de la Agencia Ejecutora MINAGRI**

- 3.18 La titulación de tierras es una prioridad dentro de la Política Nacional Agraria<sup>11</sup> del MINAGRI través del Eje de Política 3: Seguridad Jurídica sobre la Tierra, y un pilar esencial sobre el que desarrollar otros planes de desarrollo agrícola tales como riego, manejo de recursos forestales, de inversión y mejoras productivas para el pequeño y mediano agricultor, entre otros. La titulación es vista, en general, como un instrumento que, además de otorgar seguridad a sus beneficiarios, puede propiciar un incremento de la inversión y de la productividad.
- 3.19 La competencia de la titulación de tierras tuvo diversos cambios: estuvo a cargo del MINAGRI hasta el 2007; luego fue transferida a COFOPRI; desde 2010 estuvo al cargo exclusivamente de los Gobiernos Regionales. Todos esos cambios supusieron un debilitamiento de las capacidades de titulación. A partir de 2013 se estableció el mandato de MINAGRI para ejercer la rectoría en titulación<sup>12</sup> con el objetivo principal de ordenarla para fortalecerla. Para ello, el MINAGRI ha establecido:
- La creación de la DISPARC, a través de la cual se ejerce la rectoría del MINAGRI en materia de titulación de tierras.
  - La ejecución de la UEGPS, así como la Unidad Coordinadora del Proyecto específicamente encargada de ejecutar el PTRT3.
  - La previsión de financiamientos específicos para fortalecer la articulación con los Gobiernos Regionales.
  - En el ámbito del componente 3 del Proyecto, la DISPACR está trabajando en robustecer a los Gobiernos Regionales, a través de actividades específicas de capacitación y fortalecimiento institucional, para que puedan ejercer cabalmente sus funciones. Para ello se han firmado convenios con las regiones.
  - Con la mirada en el mediano y largo plazo, se busca organizar y consolidar la legislación para adaptarla a las necesidades del país y los cambios tecnológicos.
- 3.20 Desde un punto de vista de Estado, además de los territorios de la Amazonía como ámbito de actuación del PTRT3, se contemplan también la titulación de territorios pertenecientes a la zona andina. De igual modo, junto a las comunidades amazónicas como sujetos y beneficiarios de titulación comunal, también se considera la titulación de predios individuales.
- 3.21 En referencia a la financiación para la titulación proveniente de programas distintos de los del PTRT3, la confluencia de diversas fuentes de financiación para actividades de titulación en el Perú es una noticia positiva porque significa dotar de mayores recursos

<sup>11</sup> La Política Nacional Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego fue aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, publicado el 18 de marzo de 2016.

<sup>12</sup> Dicha rectoría se dio a través de la promulgación del Decreto Supremo N° 001-2013-AG, y posterior Ley N° 30048.

para atender esta necesidad. A la vez, se percibe como necesaria la coordinación y entendimiento entre estas fuentes.

- 3.22 Es interés del MINAGRI garantizar una participación amplia y efectiva de todos los colectivos representantes de beneficiarios del PTRT3. Con esta finalidad se creó el Comité Consultivo Nacional (CCN) del Proyecto del cual participan una amplia representación de organizaciones indígenas de la selva y la sierra, además de representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) especializadas en titulación comunitaria. De conformidad con el IGAS, el CCN tiene las siguientes funciones: (a) identificar problemas, cuellos de botella e impactos imprevistos; (b) revisar los resultados del monitoreo participativo a nivel regional y del mecanismo de resolución de quejas y reclamos; (c) dar insumos para la gestión adaptativa del Proyecto; (d) participar en la selección de las entidades ejecutoras de la titulación; (e) revisar los resultados de los estudios que se realizarán en temas sociales y relacionados a las comunidades<sup>13</sup>.
- 3.23 Es interés del MINAGRI proteger y fortalecer el espacio de diálogo del CCN como espacio de participación plural.

### **3. Perspectiva del BID**

- 3.24 Con anterioridad al inicio de la Fase de Consulta, la Administración del BID ha tratado en diversas ocasiones de ampliar el intercambio de información sobre el Proyecto con los Solicitantes. En particular, durante los meses de octubre a diciembre de 2015, realizó esfuerzos de diálogo para lo que contrató a un profesional mediador, con la finalidad de aproximar las posturas entre las Partes.
- 3.25 De acuerdo a la Administración, el fruto obtenido de este esfuerzo de diálogo fue que: “Se generaron avances significativos en el acercamiento de intereses entre el organismo ejecutor y los Solicitantes.” Posteriormente, a la pregunta expresa del MICI sobre su participación, la Administración del Banco ha manifestado su voluntad e intención de participar en el proceso de la Fase de Consulta y, de esa manera, brindar la colaboración que esté a su alcance en calidad de observador y facilitador del proceso.
- 3.26 Si bien la Administración del BID desea apoyar el proceso de la Fase de Consulta, a la vez se ratifica en sus manifestaciones previas de haber cumplido con las Políticas operativas del BID y la no producción de daño relacionado al Proyecto.

### **4. Otras Perspectivas**

- 3.27 El representante de una OSC con amplia experiencia en titulación mencionó que, a su consideración, existe desconocimiento acerca de lo que han vivido en el pasado las ccnn y asimismo de cómo éstas se relacionan (y cómo no se relacionan) con la tierra, mencionando la necesidad de ampliar ese conocimiento en el seno de las instituciones

---

<sup>13</sup> Informe de Gestión Ambiental y Social, PE-L1026, página 24.

del Estado con la finalidad de adecuar los planes de desarrollo a las condiciones específicas del entorno y de las culturas que lo habitan.

- 3.28 Un representante de la función pública mencionaba la necesidad de coordinar los aspectos técnicos de la titulación y alcanzar consensos sobre la operacionalización del PTRT3.
- 3.29 Otro representante de la función pública mencionaba que uno de los ejes de la cuestión está en la diferente mirada con que se visualiza la titulación. Si para el MINAGRI la titulación constituye un eje importante de sus lineamientos de Política Nacional Agraria, para algunas organizaciones indígenas, la titulación es visualizada como un instrumento de protección y seguridad de sus formas de vida tradicionales. Son dos enfoques distintos ya que, además, el desarrollo tradicional de las comunidades indígenas no ha incluido el desarrollo agrícola. Las propias ccnn han de tomar consciencia sobre la importancia de sensibilizar sobre esta diferencia cultural porque, a menudo, la dan por hecha. Por eso es muy importante fortalecer los mecanismos para construir consensos.
- 3.30 Otro representante de la sociedad civil con experiencia en titulación mencionó que su percepción es que el Proyecto se diseñó en gabinete por parte de técnicos y que posiblemente esto no abonó a la construcción de confianza.
- 3.31 Desde la Defensoría del Pueblo del Perú se hizo incidencia en una necesaria comprensión de lo indígena. Se señalaron, además, diversos retos estructurales tales como la necesidad de una armonización normativa y la simplificación de los procesos de titulación. Se señaló asimismo la necesidad de introducir transparencia en los trasvases de recursos a los diferentes Gobiernos Regionales y de trabajar el fortalecimiento institucional y la capacidad para titular de la mayoría de ellos. También se sugirió que se habilitaran mecanismos de participación confiables y que el Estado asumiera el rol de mediador a la hora de gestionar conflictos.
- 3.32 Altos representantes del Gobierno Regional de Loreto señalaron lo que ellos consideran que fue un ejemplo de buenas prácticas por referencia a la experiencia del proyecto de “Catastro, Titulación y Registro de Tierra en las Comunidades Nativas de las Cuencas de los Ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón” y como uno de los pilares de éxito del proyecto estuvo en la formación de comités participativos que ayudaron a la construcción de confianza.
- 3.33 Finalmente, una representante de una organización representativa de mujeres indígenas declaró tener un interés en una participación más activa en el PTRT3 y una necesidad general de mayor información sobre el mismo especialmente del colectivo de las mujeres.



#### **IV. CONCLUSIONES Y SIGUIENTES PASOS**

##### **A. Conclusiones de la Evaluación**

- 4.1 En el ámbito de la evaluación de la Fase de Consulta, como una actividad propia de la segunda misión de Evaluación, el MICI convocó el día 18 de marzo de 2016 a una primera reunión conjunta con la finalidad de clarificar ciertos aspectos de la propuesta de diálogo.
- 4.2 A dicha reunión acudieron: un representante del MINAGRI, diversos representantes de la dirigencia indígena de AIDSESEP así como de su cuerpo técnico y el jefe de proyecto del BID.
- 4.3 En dicha reunión las Partes identificaron la oportunidad de profundizar en un diálogo y en un intercambio de informaciones al respecto del PTRT3 y de las perspectivas mutuas.

##### **B. Intereses Comunes**

- 4.4 Existe un interés común por la titulación en general y por el PTRT3 en particular. Aun visualizando cada parte la titulación desde ópticas propias todas ellas la asumen como positiva siempre que en su ejecución y diseño se alcancen consensos que resuelvan y protejan las preocupaciones y/o intereses esenciales de cada parte.
- 4.5 Otro interés común es que el PTRT3 avance de la forma más fluida posible. Por eso, la puesta en marcha de este proceso ha de contemplarse como un instrumento de dinamización del proyecto y no de su ralentización.

##### **C. Áreas de oportunidad para un proceso de Fase de Consulta**

- 4.6 En esta etapa inicial del proceso, el MICI ha identificado diversas áreas de oportunidad para un proceso de Fase de Consulta. Uno de los potenciales resultados del ejercicio estaría en generar una mayor adhesión e involucramiento de los diferentes interesados al PTRT3 y de este modo contribuir a su fortalecimiento. Estas áreas son:
- 4.7 El intercambio de informaciones y consultas acerca del PTRT3, tanto respecto de su estado actual como de sus previsiones de desarrollo e implementación.
- 4.8 El intercambio de ideas acerca de fórmulas o mecanismos que, sin afectar a la rectoría general del MINAGRI permitan proteger la titulación de las ccnn, el incremento de la confianza entre los interesados, potenciar las posibilidades de colaboración mutuas entre las Partes en relación al fortalecimiento y ejecución del proyecto, y en generarle valor agregado.
- 4.9 Asimismo, el MICI identifica potenciales resultados positivos en intercambiar perspectivas acerca de cómo fortalecer los espacios institucionalizados de diálogo y de

participación del PTRT3 de modo que sirvan como efectivos instrumentos de generación de consensos y construcción de confianza a futuro.

- 4.10 A salvo del derecho de las Partes de introducir y proponer las temáticas durante el proceso, el MICI no identifica, en este momento, posibilidades de variar el número de ccnn a titular ya convenido por las Partes en la reunión de coordinación con MINAGRI de 29 de abril de 2015.

**D. Sigüientes pasos**

- 4.11 Se ha identificado una voluntad de proseguir con la Fase de Consulta por todas las Partes, incluyendo la participación de las representaciones regionales de AIDSESP.
- 4.12 Se visualiza un proceso por etapas y el MICI trabajará con las Partes en las próximas semanas para definir conjuntamente el formato y alcance del proceso dentro del marco establecido por la Política del MICI para la Fase de Consulta.