

En 1974 el gobierno promulgó el D.L. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agraria de la Selva que, 153 años después de establecida la República, posibilitaba a las aproximadamente 900 comunidades de los 56 grupos étnicos de la Amazonía Peruana acceder a la propiedad de las tierras que poseían desde tiempos inmemoriales.

Un siglo y medio de vida republicana, precedido de tres de dominio español, había sido, sin embargo, demasiado tiempo. Muchos grupos étnicos habían sido definitivamente desplazados de sus áreas de asentamiento. Otros tuvieron aún peor suerte: fueron simplemente borrados de la faz de la tierra. La causa de esta tragedia fue la expansión colonialista iniciada por la Corona española y continuada y acentuada después de la independencia, cuando los sucesivos gobiernos empezaron a realizar esfuerzos considerables para "conquistar" la Amazonía. En esta acción han estado presentes, primero, colonos europeos importados en virtud de leyes especiales que les otorgaban facilidades y concedían pagos y privilegios a los "importadores"; así como también los llamados "pioneros", entre los cuales se encuentran los caucheros y otros empresarios, quienes, por haber estado y estar sólidamente enraizados dentro de la estructura del poder político nacional, han disfrazado siempre sus intereses individuales bajo la careta de "bien nacional".

El proceso de desarrollo capitalista en el Perú ha ido configurando un panorama complejo en lo que respecta a las relaciones de la Amazonía con el resto del país. La expansión colonialista hacia esa región se da en la actualidad a través del gran capital nacional y extranjero, y también a través de los sectores sociales que, debido justamente al proceso antes señalado, han visto limitado o definitivamente negada su posibilidad de acceso a la riqueza. Esos sectores son el campesinado sin tierra, el proletariado pauperizado y, más recientemente también, y debido a la gravedad de la crisis económica que confronta el país, la pequeña burguesía comerciante, maestros y funcionarios públicos despedidos durante los últimos años a raíz de la política gubernamental de "reducción del gasto público".

LA PROPIEDAD DE LOS POBRES EN UNA SOCIEDAD PRIVADA

Alberto Chirif

La expansión colonialista hacia la Amazonía ha tenido y aún continúa teniendo características pre-capitalistas. Las sociedades nativas fueron afectadas por dicha expansión principalmente a través del despojo de sus tierras y de los demás recursos naturales que necesitaban para su propia vida, y a través de la imposición de sistemas laborales que explotaban la fuerza de trabajo de los nativos. El sistema de "pago" mediante vales para "comprar" en el almacén del patrón, está todavía presente en las relaciones económicas de la región amazónica.

Sobre la Ceja de Selva, por su proximidad a las áreas de mayor concentración poblacional del país, se ha establecido una fuerte presión demográfica. Es en esta zona donde se ha producido el mayor desplazamiento de los grupos nativos, quienes en los casos en que no han sido definitivamente expulsados, han quedado limitados en espacios minúsculos que de ninguna manera pueden garantizarle un futuro digno. La tierra y los demás recursos naturales de la Ceja de Selva han sido fuertemente depredados, al punto de haber quedado extensas áreas improductivas y obligado a los pobladores nativos a un internamiento cada vez mayor en la Selva, en búsqueda de nuevas tierras. La inexistencia de una tecnología adecuada para el aprovechamiento racional de las tierras y recursos, cuya probable creación en la casi totalidad de los casos, se vería frustrada, por un lado, por la voracidad de los grandes capitales y, por otro, por la urgencia de sobrevivir de la

población pauperizada, determina que la destrucción del medio sea una constante de la colonización. Las áreas destruidas son abandonadas para dar paso a la expansión hacia otras que, a su vez, serán posteriormente destruidas. Así, la frontera de la destrucción irá paulatinamente avanzando, depredando el medio y despojando a los grupos indígenas de sus territorios.

Sobre la Selva Baja la presión demográfica no es, al menos por el momento, tan fuerte como en la Ceja de Selva. El principal interés sobre esta zona está puesto no en las tierras sino en los demás recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables: maderas, resinas, fauna, frutos silvestres, pieles, cueros, oro y petróleo, entre otros. La presión sobre estos recursos naturales ha determinado también que los territorios de los grupos nativos sean recortados al máximo, a fin de permitir una mayor expansión de las empresas que los explotan o que pueden, en el futuro, internarse en ellos.

Cuatro siglos y medio, pues, como ya se dijo, ha sido demasiado tiempo para los nativos amazónicos. La carga masiva y creciente de la expansión colonialista ha determinado que en extensas zonas otrora ocupadas por ellos (Chanchamayo, Oxapampa, Perené, Satipo, Alto Urubamba, Jaen, Bagua, entre otras) no se encuentre más población nativa o se encuentre en muy pequeña proporción y ocupando sólo pequeñas porciones de lo que un día fue su territorio.

Obviamente el intento nacional reformista del General Velasco, que para el caso de la Selva y de las Comunidades Nativas se expresó a través del D.L. 20653, no fue suficiente como para modificar esta situación. Tampoco, por cierto, pretendía ir tan lejos.

La ley y la titulación

Cuando en 1974 se promulgó el D.L. 20653, para las Comunidades Nativas en la práctica se abrían dos posibilidades bien precisas. La primera, garantizarles las pequeñas extensiones que aún les quedaban en las áreas de mayor extensión demográfica, vale decir, pues en la Ceja de Selva. La segunda, garantizarles en aquellas áreas donde dicha extensión habría sido menor, o incluso casi nula, los espacios territoriales que les hicieran posible su reorganización social y su fortalecimiento económico.

Los intereses de la sociedad dominante, sin embargo, no han permitido que se cumpla a cabalidad ni lo uno ni lo otro.

Hasta julio de 1976 el Ministerio de Agricultura había titulado únicamente las tierras de 196 Comunidades Nativas (Ministerio: 1976). Dos largos años habían sido necesarios para alcanzar este magro resultado, mucho más pobre aún si se considera que con el 58o/o de estas comunidades, no se hizo otra cosa que un simple trámite administrativo de adecuación de "reservas" a "títulos", ya que ellos se encontraban desde antes bajo el régimen de "reservas comunales" establecido en 1957 por el Decreto Supremo 03. (Chirif; 1975: 285-88).

En la zona de Ceja de Selva, en la cual existen aproximadamente 330 comunidades(*), hasta fines de 1976 se había titulado solamente 83 de ellas con un promedio de 2,687.06 hectáreas por comunidad y 66.69 hectáreas por familia (Ministerio 1976). La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) señala en los estudios realizados en las cuencas

(*) Se está considerando las provincias de Oxapampa, Chanchamayo, Satipo, el distrito de Cenepa (Bagua) y la zona del Alto Urubamba (Tarma, el Pongo de Maini que, La cuenca del río Perené y la Zona de Satipo son, entre las antes mencionadas, las zonas donde la presión demográfica es mayor; al mismo tiempo son también las zonas donde existen más comunidades nativas sin titular.

del Pichis—Palcazú, (Oxapampa), Alto Marañón (Cenepa-Bagua) y Perené-Satipo (Chanchamayo-Satipo) que el 32.5o/o, 64.3o/o y 52.7o/o respectivamente, de los suelos incluidos dentro de dichos estudios corresponden a las Clases VII ("de topografía muy empinada, de muy baja fertilidad" y de "alta susceptibilidad a la erosión") y VIII ("no apropiados para fines agropecuarios ni silvicultura"). (Ver Chirif y Mora: 1977: 11-12). El promedio de hectáreas por comunidad es, en realidad, menos de la mitad del antes señalado.

Para la zona de Selva Baja(*) donde, como ya se dijo, no se da una fuerte presión demográfica, de las aproximadamente 540 comunidades existentes, hasta julio de 1976 sólo se había titulado 115 de ellas, con un promedio de 3,343.75 hectáreas por comunidad y 106.66 hectáreas por familia. (Ministerio; 1976).

En la Selva Baja el promedio de hectáreas tituladas por Comunidad es un 20o/o mayor que el de la Ceja de Selva. En términos de la relación de hectáreas por familia, en aquella el promedio es mayor en un 38o/o, dadas las características geográficas y ecológicas de la Selva Baja, la diferencia es, sin embargo, muy poco significativa.

En el caso de la Ceja de Selva el reconocimiento de mayores extensiones a las Comunidades habría significado extender los alcances de la reforma agraria hacia esta zona, cosa que no se pensó hacer ni siquiera en las épocas de mayor efervescencia del gobierno del General Velasco(**). En este hecho, se puede ver la misma marginación que han sufrido las Comunidades Campesinas, las cuales, en definitiva, no han recibido ningún beneficio de la reforma agraria. De allí que, en

(*) Se incluye las cuencas de los ríos Ucayali, Bajo Marañón (desde el Pongo de Manseriche hasta su confluencia con el Ucayali), Amazonas, Napo y Putumayo.

(**) Es preciso recalcar que nunca se ha llegado a afectar un predio con la finalidad de adjudicarlo a una Comunidad Nativa, a pesar que, en varios casos; existieron causales más que suficientes como para proceder a una afectación. (falta de tierras por parte de la comunidad, conducción indirecta e ineficiente de un predio, haberse constituido el predio sobre la base de tierras que fueron usurpadas a la comunidad, entre otros.

los últimos años, estén llevando a cabo un proceso de recuperación de tierras que se deja sentir con fuerza en Cuzco, la Sierra Central y Cajamarca.

En el caso de la Selva Baja, reconocer mayores extensiones a las Comunidades no hubiera significado alterar el cuadro de la tenencia de las tierras de la región. Dadas las características físicas de esta región, donde las crecientes anuales inundan grandes áreas y donde los ríos suelen desbarancar las orillas o cambiar de curso con frecuencia, muchas de las comunidades que ya tenían tierras tituladas se han visto en la necesidad de variar de ubicación, debido a que el río se apartó o a que éste afectó gran parte o la totalidad de las tierras de cultivo o del poblado. Con extensiones tan pequeñas como 300 o menos hectáreas(***) el desplazamiento de una comunidad debido a las causas señaladas puede, como de hecho ha sucedido en muchos casos, determinar que ésta quede fuera de los límites que le han sido demarcados. Esto, a su vez, ha dado pie para que los burócratas repitan la vieja falacia del "nomadismo" de los nativos y lleguen incluso a "cuestionar" la validez de seguir titulado las tierras de las Comunidades.

A partir de 1978 está vigente una nueva ley de Comunidades Nativas, la cual, como se menciona en otros trabajos que aparecen en esta misma publicación, ha establecido un panorama mucho más desfavorable aún para las Comunidades Nativas.

(***) En Selva Baja, se da el caso de muchas comunidades que tienen 150 hectáreas y 20 ó 30 familias.

El CIPA y los proyectos de titulación

Desde 1978 el Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA)(*) viene realizando, en convenio con las Oficinas Regionales del Ministerio de Agricultura, proyectos de titulación de tierras de las Comunidades Nativas. A través de grupos de trabajo integrados por personal de dicho Ministerio (topógrafos y técnicos) y del CIPA (Promotores sociales) se ha venido trabajando en la demarcación de las tierras de las Comunidades, con fines

(*) El CIPA es una Asociación Civil sin fines de lucro, constituida para trabajar en apoyo a la defensa de los derechos de los grupos étnicos de la Amazonía Peruana.

Amazonia Indígena (1980) n. 1.

de titulación. CIPA, además, ha venido asumiendo los gastos de viáticos, pasajes y, en general, movilidad del personal del Ministerio. Eventualmente, también ha proporcionado equipo de dibujo y topográfico para la demarcación de las Comunidades.

El Cuadro No. 1 muestra los proyectos de titulación realizados por el CIPA, así como el número de comunidades incluídas en cada uno de ellos y las hectáreas demarcadas.

blemas durante y después de la realización de los trabajos de demarcación. A pesar que existen diferencias de matices, la causa de dichos problemas siempre ha sido la misma: los intereses manifiestos por grupos de colonos para controlar las tierras que estaban siendo demarcadas para las Comunidades. En el caso del río Pichis, los problemas surgieron a raíz de las reclamaciones de los colonos (asentados con relativa antigüedad en la zona) que veían en el proceso de titulación de tierras de las

car su producción y ampliar sus tierras de cultivo, tomando para ello áreas destinadas por las comunidades del curso medio y bajo del río.

(*) Luego de la demarcación, el Ministerio elabora los planos y los informes de clasificación de suelos y algunos informes más. Con esto, el Director Regional de la Región Agraria comprometida, aprueba los planos mediante resolución y son notificados durante 30 días en las mismas comunidades y centros poblados vecinos. De no haber apelaciones y luego de cumplirse con algunos formularios más, los títulos, en teoría, están listos para ser expedidos.

(**) Ni el Napo ni la parte del Alto Marañón donde se llevó a cabo el proyecto de titulación de tierras de las Comunidades (Alto Numpatken) son zonas de presión demográfica.

Año	Zona	Comunidades	Has. demarcadas	Promed. Has/Com.
1		(1)	(2)	
9	Napo	14	96,286	6,877.57
7	Alto Marañón	10 (3)	52,782	5,782.20
8	Pichis	18 (7)	34,972	1,942.88
1	Urubamba	19	255,551	13,450.
9	Ené-Tambo	30 (16)	353,895	11,796.50
7	Madre de Dios	6	135,178	22,529.66
9				

(1) Los números que aparecen entre paréntesis constituyen las unidades territoriales que resultaron en cada proyecto luego que grupos de las comunidades incluídas decidieron integrarse territorialmente.
 (2) Incluyen tierras de cultivo, bosques y áreas de protección.

Los trabajos de demarcación han demandado entre un mes y medio (Alto Marañón y Napo) y tres meses y medio (Ené-Tambo). En el mejor de los casos (Alto Marañón) los títulos definitivos en favor de las Comunidades linderadas han sido expedidos después de 2 años de iniciados los trabajos de demarcación. En el caso del río Napo, la expedición de dichos títulos ha tomado 26 meses, y, en todos los demás proyectos, los títulos aún no están listos.

En los proyectos de 1978, la participación del CIPA concluyó con el término de los trabajos de demarcación territorial de las comunidades. En los proyectos de 1979, se resolvió prolongar la participación hasta el momento en que los títulos se expidan. Debido a esto es que ha sido posible que luego de mes y medio de iniciados los trabajos de gabinete, en el caso del proyecto del Ené-Tambo, y de dos meses y medio en el caso del Urubamba y Madre de Dios, las Comunidades hayan podido tener los planos de sus territorios terminados y aprobados por el Ministerio de Agricultura(*). Como se puede ver, en términos de efectividad burocrática ésto significa realmente un avance.

En todos los casos, (a excepción de los proyectos del Napo y del Alto Marañón)(**) se han producido pro-

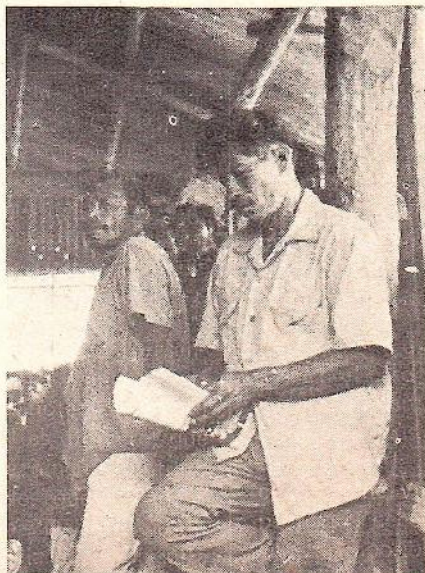
comunidades nativas una limitación a sus deseos de acaparamiento de mayores extensiones; asimismo, en el sentido que la garantía territorial podía conllevar una mayor organización comunal, veían también una limitación a su disponibilidad de mano de obra barata hasta entonces proporcionada por los nativos. En el caso del Ené-Tambo, los problemas se han generado por las invasiones y reclamos interpuestos tanto por una serie de empresas de colonización, cuanto por compañías madereras que codician la tierra y los recursos forestales que han empezado a ser titulados en favor de las Comunidades de las cuencas antes señaladas. (Ver el artículo "El despojo institucionalizado" en esta misma publicación). En el caso de Madre de Dios, los problemas se han empezado a generar porque el territorio de una comunidad demarcada se superpone con parte de un inmenso territorio entregado en contrato de exploración a una compañía transnacional, quien alega que "la comunidad está invadiendo su concesión"

En el caso del Urubamba, muchas de las comunidades incluídas dentro del proyecto de titulación están sufriendo las presiones de las cooperativas cafetaleras de La Convención, las cuales, a raíz de la bonanza en que se encuentran debido al alto precio actual del café en el mercado internacional, están buscando diversifi-

CONCLUSIONES

¿A qué causa o causas puede atribuirse la lentitud y la falta de interés por garantizar a las Comunidades Nativas las tierras que por posesión inmemorial les pertenecen?

Una de las causas, sin duda alguna, es el burocratismo, esa extraña técnica de torpe prestidigitación mediante la cual se trata de supeditar la realidad al trámite. Nunca parecen resultar suficientes los requisitos, llámense informes, vistos, proveídos o como se quieran llamar. El problema es aún peor cuando se llega (como sucede con gran frecuencia) a un "punto muerto", donde el paso de una instancia a otra requeriría de la existencia de una intermedia que, por supuesto, no existe. De allí que nadie asume la responsabilidad

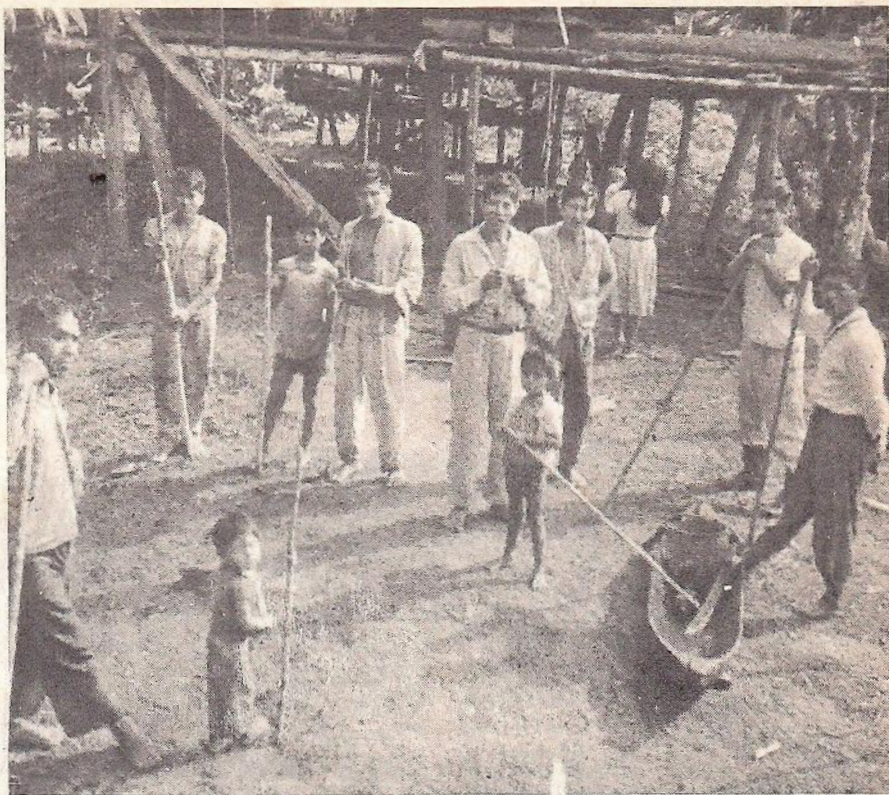


de la continuidad del trámite iniciado, ante el evidente desconcierto del nativo cuya concepción de la realidad le imposibilita comprender la ficción del expediente. Sucede también que los trámites se entranpan por cuestiones menos "complejas", pero más absurdas y ridículas: "el encargado está de vacaciones y se llevó la llave del archivo", "el que sabía del trámite ya renunció", "la secretaria está enferma y no hay quien tipee el informe", o "los expedientes fueron devueltos para adecuarse al nuevo reglamento" (*).

Lo que por otro lado es evidente, es que el burocratismo no es lo único que determina el retraso de los trámites. O mejor dicho, el burocratismo es un fenómeno perfectamente funcional al sistema y, por tanto, la demora de los trámites de expedición de títulos de propiedad para las Comunidades Nativas hay que explicarla no por el trámite mismo sino por el lugar que dichas comunidades ocupan al interior del sistema dominante en el país. El burocratismo no es un fenómeno abstracto; tampoco expresa siempre un comportamiento homogéneo del aparato del Estado. Por el contrario, éste varía y puede convertir su lentitud en agilidad de acuerdo al cliente y a las influencias que éste puede poner en movimiento.

El aparato del Estado manifiesta una dinámica propia que se mantiene en forma más o menos estable, a través del tiempo y a pesar de las modificaciones que los diferentes gobiernos puedan incorporar a la administración pública. El hecho que desde 1974 exista una ley que posibilite que las comunidades nativas accedan a la propiedad de las tierras que son suyas no significa que el Estado como tal haya modificado sustancialmente su concepción y comportamiento frente a dichas comunidades. A un sistema que les negaba sistemáticamente la propiedad de las tierras amazónicas, continúa ahora uno que, por el momento, les permite el acceso y la propiedad relativa. Se trata de cumplir la ley "discretamente", sin apuro ni compromiso. El Estado asume su función de legalizar las tierras a las comunidades como un favor y, como todo favor, en un momento puede dejar de hacerse o hacerse con la desidia que hoy manifiesta.

(*) Se quiere dejar constancia que estos ejemplos han sido tomados de la "realidad" entendida ésta, por supuesto, en términos burocráticos.



El Estado asume su función de legalizar las tierras a las comunidades como un favor y; como todo favor en un momento puede dejar de hacerse.

Lo que también resulta claro es que se trata de titular para las Comunidades las extensiones de tierras más pequeñas posibles (*). Las razones de esta actitud son evidentes: hay que dar cumplimiento a la ley de la manera más "neutral", y formal, comprometiéndolo la menor cantidad de tierras que se pueda, a fin de reservar éstas para los colonos y para las grandes compañías forestales y agropecuarias. De esta manera, mientras el Ministerio otorga en promedio extensiones de 2000 ó 3000 hectáreas, entrega a una compañía transnacional 300,000 hectáreas en el departamento de Madre de Dios. La Lógica de esta actitud es propia de una sociedad organizada para incrementar el poder económico y político de quienes desde ya lo detentan y para, paralelamente, impedir la organización y el acceso a la riqueza y al poder de aquellos sectores sociales funcionales al sistema, en la medida que pueden proporcionar mano de obra barata.

Reservar tierras para la colonización, a costa del despojo de éstas a las comunidades, es hacer rentable la Amazonía: económicamente, porque se permite la entrada de compañías y de grandes capitales que generan la

aparición de prosperidad; y políticamente, porque se aplacan y distraen las necesidades y reclamos de los sectores sociales que, de una manera cada vez más fuerte, son golpeados por la estable crisis de un sistema que no podrá ofrecerles más que pobreza.

(*) Se debe, sin embargo, mencionar algunas excepciones a la regla: la ex Zona Agraria IX (Tarapoto) había titulado hasta julio de 1976 las tierras de 25 Comunidades. Entre ellas, dos superan los 650 hectáreas por familia y una las 1,000. Por otro lado, sin embargo, una Comunidad cuyo promedio de hectáreas por familia es de sólo 49 hectáreas. De todas maneras, esta ex Zona Agraria tiene el mayor promedio de hectáreas por familia: 333 Has./fam. (Ministerio; 1976).

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Chirif, Alberto: "Ocupación territorial de la Amazonía y marginación de la población nativa". América Indígena. Instituto Indigenista Interamericano. Vol. XXXV, No. 2, Abril-Junio, 1975.
- 2.- Chirif, Alberto; y Mora, Carlos: "Atlas de Comunidades Nativas". SINAMOS, Lima 1977.
- 3.- Evaluación del Programa de Titulación de Comunidades Nativas. Plan Bial 1975-1976. Dirección de Tierras de Selva y Ceja de Selva. Ministerio de Agricultura, 1976.