

Hoja Informativa N.º 4

Conflictos territoriales en San Martín: Diagnóstico y análisis de superposiciones y otros obstáculos a la titulación y gestión territorial de comunidades nativas (a diciembre de 2016)

Los desafíos de la titulación de comunidades nativas (CCNN)

Desde 2016, luego de una década de pocos avances en la titulación de comunidades nativas (CCNN), varios proyectos de la cooperación internacional vienen brindando apoyo para el cumplimiento del compromiso del Estado peruano con los pueblos indígenas de la Amazonía. Estos proyectos de cooperación financiera y técnica colaboran con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), como ente rector, y con las Direcciones Regionales Agrarias (DRA), como entidades ejecutoras. Sin embargo, la falta de recursos financieros y humanos -contribuidos en parte por estos proyectos- es solo uno de los muchos desafíos de la titulación de CCNN.

En el marco de los procesos de titulación surgieron y seguirán surgiendo diversos “conflictos territoriales”, que demandan diagnósticos detallados y actualizados. Entre estos “conflictos territoriales” destacan superposiciones de distintas categorías territoriales otorgadas por el Estado en sus diferentes niveles y tensiones entre vecinos (conflictos sociales), que, si bien no necesariamente llegan a tener expresiones violentas, sí representan “obstáculos para la titulación” o pueden limitar la futura gestión territorial de las CCNN.

El presente informe es resultado del proyecto “Promoviendo la prevención y gestión de conflictos territoriales en el proceso de titulación de las comunidades nativas de la Amazonía andina de San Martín - Perú”, implementado por Paz y Esperanza (Moyobamba), con apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a través del proyecto ProTierras Comunes. El equipo de Paz y Esperanza trabajó en estrecha colaboración con la CODEPISAM (ver abajo), sus ocho



© GIZ/SONDRA WENTZEL

federaciones y los presidentes de las CCNN miembros. El trabajo de campo se realizó en tres brigadas, de agosto de 2016 a enero de 2017; en total, se realizaron 28 visitas de campo. Además, se actualizó la base de datos cartográfica de Paz y Esperanza sobre conflictos territoriales en San Martín¹.

Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM)

La Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM) representa a tres pueblos indígenas (Awajún, Kichwa y Shawi) y asocia a ocho federaciones: una del pueblo indígena Awajún (FERIAAM), seis del pueblo indígena Kichwa (en orden de su creación: FEPIKRESAM, CEPKA, FEKIHD, FEPIKECHA, FEPIKBHSAM y FECONAKID) y una del pueblo indígena Shawi (FERISHAM)². La CODEPISAM está asociada a la

1. Esta hoja informativa complementa y actualiza la hoja informativa PTC No. 1 (2016) sobre las CCNN en San Martín.
2. Las siglas de las ocho federaciones son explicadas en cada una de las ocho hojas sueltas correspondientes.

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y, en el nivel internacional, a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

La CODEPISAM es una organización indígena, cuyo objetivo principal es defender, promover y difundir el desarrollo económico, social, político y cultural con identidad de los pueblos indígenas de la región San Martín. Fue creada en 2006 e inscrita en los registros públicos en 2007, siendo el primer presidente Toribio Amasifuen Sangama. Desde 2016, el presidente de la CODEPISAM es Jaime Tapullima Pashanase. Actualmente, la organización trabaja en cinco ejes centrales: titulación de comunidades nativas, desarrollo económico, gobernanza en gestión ambiental, salud intercultural y educación intercultural.

Marco conceptual: definición y tipología de conflictos territoriales

En el contexto de este diagnóstico los “**conflictos territoriales**” son definidos como situaciones en las que dos o más actores tienen desacuerdos debido a sus distintos intereses respecto a la titularidad y ocupación de un espacio determinado. En el desarrollo de los conflictos territoriales se pueden generar situaciones de tensión e, incluso, de violencia. Sin embargo, la definición utilizada es amplia, incluyendo también situaciones de conflictos latentes o de baja tensión, que no requieren la intervención del gobierno central.

En el caso de San Martín, se identificó más de una docena de tipos de conflictos territoriales que afectan a las CCNN en la región, tanto en el proceso de titulación como en la (futura) gestión de sus territorios. Estos conflictos fueron clasificados en la siguiente tipología, considerando su origen y el nivel de su posible solución (ver Cuadro 1).

CUADRO 1 - Tipología de conflictos territoriales

Nivel	Características y actores involucrados
Conflictos territoriales a nivel local (conflictos sociales)	<p>Los conflictos territoriales a nivel local, en principio, pueden ser gestionados directamente por el gobierno comunal, con apoyo de las federaciones indígenas y sin intervención de otros niveles de gobierno. Sin embargo, en el caso de conflictos entre CCNN y pobladores no-indígenas, los últimos no siempre aceptan la mediación de las federaciones indígenas.</p> <p>Conflictos dentro de las CCNN: En San Martín, los territorios demandados para la titulación comunal muchas veces ya están ocupados por predios titulados a favor de comuneros individuales u otras personas indígenas o no-indígenas. Ambas figuras jurídicas (títulos individuales y comunales) no pueden aplicarse al mismo tiempo en el mismo espacio territorial.</p> <p>Conflictos entre CCNN: Es el “clásico” conflicto de linderos entre CCNN vecinas (del mismo o de diferentes pueblos indígenas). Existen también demandas territoriales superpuestas de varias CCNN dentro del ACR Cordillera Escalera, que históricamente fue un espacio compartido.</p> <p>Conflictos con poseionarios: Los poseionarios son no-indígenas provenientes de la región San Martín, que, si bien no tienen título de propiedad, están asentados en la comunidad nativa por titular y pueden estar opuestos a su titulación colectiva.</p> <p>Conflictos con caseríos o centros poblados: Existen caseríos y/o centros poblados formados en superposición de territorios que reclama la población indígena como parte de la comunidad nativa.</p> <p>Conflictos con migrantes: Se deben a la ocupación de áreas dentro del territorio de la comunidad por migrantes provenientes de la sierra, con el objetivo de trabajar las tierras y/o aprovechar los recursos naturales, en especial, los bosques.</p>
Conflictos territoriales (superposiciones de origen regional)	<p>Las decisiones administrativas del gobierno regional orientadas a la política de conservación o de extracción de recursos pueden generar superposiciones con derechos territoriales indígenas. Estos conflictos territoriales no pueden ser resueltos solamente al nivel local, sino que requieren de una articulación con las dependencias relevantes del gobierno regional.</p> <p>Área de Conservación Regional (ACR) Cordillera Escalera y otras ACR: Las ACR son un tipo de área protegida administrado por el gobierno regional.</p> <p>Zona de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE): Las ZOCRE son una modalidad de conservación que solamente existe en San Martín. La inmatriculación se realiza a través de la inscripción en los registros públicos. Existen varias ZOCRE en proceso de inscripción o inscritas sobre territorios indígenas.</p> <p>Concesión para Conservación (CC): Una concesión para conservación es una modalidad de conservación otorgada por la Autoridad Regional Ambiental (ARA) a favor de una persona natural o jurídica. En San Martín, durante varios años se promocionó las CC como alternativa a la titulación de CCNN, lo que generó confusión.</p> <p>Petitorio Minero: Los petitorios encontrados responden a pequeña minería y son tramitados por la Dirección Regional de Energía y Minas del gobierno regional.</p>

MAPA DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE LAS CCNN EN LA REGIÓN DE SAN MARTÍN

- FEDERACIONES INDÍGENAS**
- FERISHAM
 - FERIAAM
 - FEPIKRESAM
 - FEPIKECHA
 - FEPIKBHSAM
 - FEKIHD
 - FECONAKID
 - CEPKA

- LEYENDA**
- Limite provincial
 - Limite distrital
 - Río
 - CCNN titulada
 - ANP SINAMPE en San Martín
 - ZOCRE inmatriculada
 - Propuesta de ZOCRE
 - Concesión para conservación otorgada
 - Propuesta de concesión para conservación
 - Bosque de producción permanente
 - Concesión forestal
 - Catastro minero enero 2017
 - Lote de hidrocarburos con contrato vigente
 - Lote de hidrocarburos en proceso de aprobación



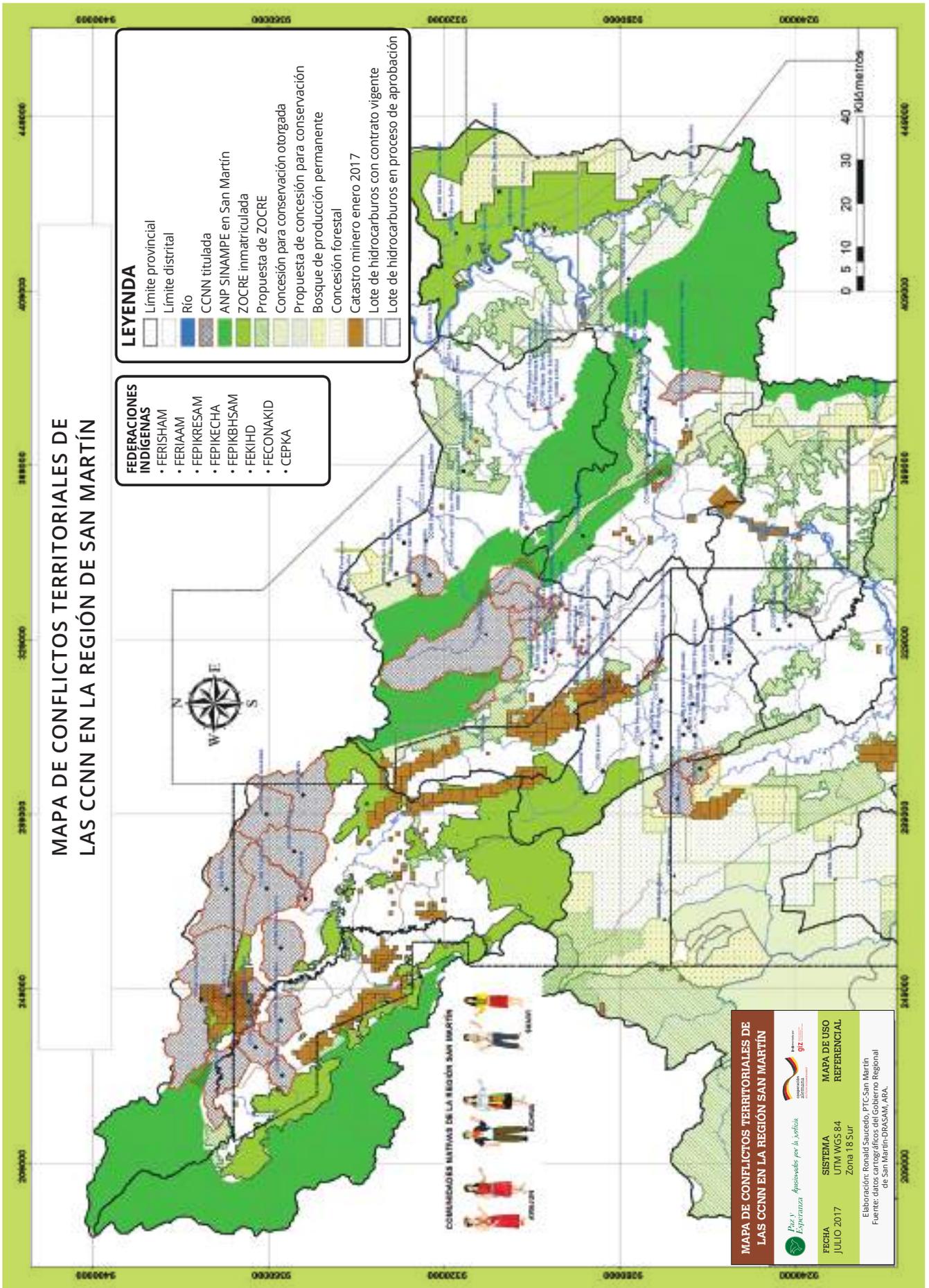
MAPA DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE LAS CCNN EN LA REGIÓN SAN MARTÍN

Paz y Esperanza *Apoyados por la justicia*

SISTEMA REFERENCIAL
UTM WGS 84
Zona 18 S Sur

FECHA
JULIO 2017

Elaboración: Ronald Saucedo, PTC-San Martín
Fuente: datos cartográficos del Gobierno Regional de San Martín (DASAM), ARA.



Nivel	Características y actores involucrados
Conflictos territoriales (superposiciones) de origen nacional	Las decisiones administrativas del gobierno nacional en el marco de la política nacional de conservación o de extracción de recursos, pueden generar superposiciones con derechos territoriales indígenas. Estos conflictos territoriales no pueden ser resueltos solo a nivel local ni regional, sino requieren de una articulación con las dependencias relevantes del gobierno nacional.
	Área Natural Protegida (ANP)/Parque Nacional Cordillera Azul (PNCA): Es el único PN en San Martín que afecta CCNN. De acuerdo con la administración del PNCA, no se pueden titular áreas con aptitud agrícola dentro del parque.
	Bosque de Producción Permanente (BPP): Es el área dimensionada mediante zonificación forestal en los años 2000 y dispuesta para el otorgamiento de concesiones para desarrollar actividades extractivas.
	Concesión Forestal (CF): Es una de las formas de otorgamiento de derechos para actividades extractivas en BPP, para el uso exclusivo del titular del derecho. En los territorios superpuestos entre las concesiones forestales y las comunidades nativas, las últimas no pueden disponer de los recursos de esa área.
	Lote de Hidrocarburos (LH): Si bien la existencia de lotes de hidrocarburos no impide la titulación de CCNN, muchas veces los pueblos indígenas se resisten al ingreso de las empresas a sus tierras debido al (potencial) impacto de las actividades extractivas sobre el medio ambiente y la salud de las personas.
	Concesión Minera (CM): Las grandes concesiones mineras son responsabilidad del gobierno nacional. En San Martín, en el curso del estudio, se descubrió que las concesiones mineras existentes corresponden a la pequeña minería y fueron otorgadas por la Dirección Regional de Energía y Minas del gobierno regional.

Análisis comparativo entre las federaciones

En el diagnóstico, fueron identificadas un total de 117 comunidades afiliadas a las 8 federaciones: 111 Comunidades Nativas (CCNN) y 6 Comunidades Campesinas (CCCC)³. 107 de estas comunidades están afectadas por uno o más de los conflictos territoriales investigados⁴; solamente 10 comunidades (9%) están -aparentemente- libres de conflictos territoriales (ver Tabla 1).

En términos de la frecuencia de los tipos de conflictos territoriales a nivel de federación (ver Tabla 1), con excepción de la FEKIHD, que tiene 4 CCNN sin problemas, en cada federación, todas o casi todas las comunidades están afectadas por uno o hasta cinco conflictos. Hay

un total de 9 tipos de conflictos en CEPKA, FEPIKBHSAM y FEPIKECHA; 8 en FEPIKRESAM; 7 en FECONAKID y FERISHAM, y 5 en FERIAAM y FEKIHD. Esto significa que la CODEPISAM y sus federaciones miembros tienen el desafío de desarrollar estrategias para afrontar no solo una gran cantidad, sino también una amplia variedad de conflictos territoriales vinculados a distintos niveles de gestión (presentados en el Cuadro 1).

Los mismos desafíos se presentan para el Estado, en particular para la DRASAM y los diferentes proyectos de titulación. En 2016, se logró terminar solamente la titulación de la comunidad Nuevo Lamas de Shapaja, después de amplias negociaciones entre la DRASAM y la ARA para llegar a acuerdos sobre el asunto de la superposición entre el ACR Cordillera Escalera y el territorio comunal⁵. Durante todo el año 2017, no se emitió ningún nuevo título.

TABLA 1 - Frecuencias de conflictos territoriales, por comunidades y federación (diciembre 2016)

Federación	N.º total de comunidades	N.º de comunidades con 0-5 conflictos						N.º total de conflictos
		0	1	2	3	4	5	
FERIAAM	14	1	8	3	1	1	0	21
FEPIKRESAM	13	1	4	4	1	0	3	30
CEPKA	38	2	10	18	8	0	0	70
FEKIHD	14	4	7	2	1	0	0	14
FEPIKECHA	7	0	0	1	5	0	1	22
FEPIKBHSAM	11	0	1	2	2	4	2	37
FECONAKID	9	0	3	3	3	0	0	18
FERISHAM	11	2	4	3	2	0	0	16
Total	117	10	37	36	23	5	6	228

3. Estas seis CCCC son conformadas en su mayoría por población Kichwa. Por diversos motivos, están siguiendo un camino distinto de titulación, pero pertenecen al ámbito de la CODEPISAM a través de CEPKA.

4. En el análisis cuantitativo, no se han tomado en cuenta los petitorios mineros ni las propuestas de ZOCRE, pero se anota su ocurrencia en las tablas por federación para no perder esta información.

5. En agosto de 2017, CEPKA inició una acción de amparo con la intención de que se titule toda el área de Nuevo Lamas de Shapaja como propiedad (actualmente, del total de aprox. 1650 ha, en base de la normativa vigente y de la capacidad de uso mayor de la tierra, la comunidad solo recibió 31 ha con título de propiedad, el saldo a través de un contrato de cesión en uso).

Análisis según el nivel de origen de los conflictos territoriales

La Tabla 2 resume el análisis global del diagnóstico, comparando la situación de las 32 CCNN tituladas (27%) con las 72 comunidades (69 CCNN y 3 CCCC – total de 62%) reconocidas por titular y las 13 comunidades por reconocer y titular (10 CCNN y 3 CCCC – total de 11%).

Como se aprecia, del total de 117 comunidades, solo 10 (9%) no presentan conflictos. Son 4 (13%) en el caso de las 32 CCNN tituladas, lo que muestra que la titulación

no ha resuelto todos los problemas, aunque hay muy pocos conflictos dentro y entre CCNN. El problema más frecuente de las CCNN tituladas es el avance de los migrantes (en 14 CCNN, sobre todo en las CCNN Awajún). Sin embargo, en el caso de las 72 comunidades actualmente reconocidas por titular, solo hay 3 comunidades (4%) sin conflictos.

En lo que respecta al nivel y al tipo de conflictos territoriales, del total de 228, 85 (37%) son de origen nacional; 48 (21%) de origen regional, y 95 (42%) son de origen local. 36 (16%) de los casos son de conflictos con migrantes y 25 (11%) con predios individuales de nativos

TABLA 2 - Incidencia de conflictos territoriales afectando comunidades en San Martín (diciembre 2016)

Tipos de comunidades nativas (CCNN) y campesinas (CCCC)	Tipos de conflictos		N.º de conflictos territoriales de origen															N.º total de conflictos	
	N.º total de comunidades (100%)	Comunidades sin conflictos	Nacional						Regional				Local						
			Parque Nacional Cordillera Azul (PN CA)	Bosque de Producción Permanente (BPP)	Concesión Forestal (CF)	Lote de Hidrocarburos (LH)	Concesión Minera ¹ (CM)	Subtotal	Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (ACR CE)	Zona de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) ²	Concesión para Conservación (CC)	Subtotal	Posesionarios	Caseríos o centros poblados	Migrantes	Conflictos entre CCNN	Predios individuales titulados dentro de la comunidad		Subtotal
CCNN tituladas	32 ³	4	0	4	0	12	3 (9)	19	5	3 (4)	0	8	1	2	14	1	1	19	46
CCNN reconocidas por titular	69	3	2	9	4	40	0	55	23	6 (13)	8	37	7	4	21	17	19	68	160
CCCC reconocidas por titular	3	0	1	0	0	2	0	3	0	0 (1)	0	0	0	0	1	0	2	3	6
Total reconocidas por titular	72	3	3	9	4	42	0 (8)	58	23	6 (14)	8	37	7	4	22	17	21	71	166
CCNN por reconocer y titular	10	3	1	2	3	2	0 (2)	8	2	0 (2)	0	2	1	0	0	1	1	3	13
CCCC por reconocer y titular	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	2	3
Total por reconocer y titular	13	3	1	2	3	2	0 (2)	8	3	0 (2)	0	3	1	0	0	1	3	5	16
Total CCNN	111	10	3	15	7	54	3	82	30	9	8	47	9	6	35	19	21	90	219
Total CCCC	6	0	1	0	0	2	0	3	1	0	0	1	0	0	1	0	4	5	9
Total	117	10	4	15	7	56	3 (19)	85	31	9 (20)	8	48	9	6	36	19	25	95	228

- Hay también 19 casos de "petitorios mineros" (estos se indican como cifras entre paréntesis).
- Hay también 20 casos de "propuestas de ZOCRE" (que se indican como cifras entre paréntesis), es decir, otra futura posible superposición.
- Incluye las dos CCNN Shawi Nuevo Nauta y Nuevo Tocache (ambas de FERISHAM), que fueron reconocidas y tituladas desde Loreto en los años 90 y se encuentran en el área en litigio entre ambas regiones. Estas dos CCNN no tienen ningún problema.

y/o mestizos dentro de la comunidad que dificultan la titulación comunal.

En las 69 CCNN (omitiendo las 3 CCCC) visitadas que están actualmente reconocidas por titular y, por ello, son de mayor interés para los “proyectos de titulación”, hay un total de 160 conflictos territoriales, que se distribuyen de la siguiente manera:

- 55 casos de origen nacional, sobre todo con lotes de hidrocarburos (40 casos). A pesar de que estos no deberían frenar el proceso de titulación, pueden afectar el aprovechamiento posterior del territorio comunal. Hay también algunos casos de superposiciones con BPP (9) y el Parque Nacional Cordillera Azul (2), que requieren de atención.
- 37 casos son de origen regional, sobre todo con el ACR Cordillera Escalera (23 casos), que –como muestra el caso de la comunidad Nuevo Lamas titulada en 2016–, en principio, se pueden resolver a nivel regional.
- 68 casos son de origen local, sobre todo conflictos con migrantes (21 casos). A nivel de las propias CCNN, encontramos 17 casos de conflictos entre CCNN, de los cuales algunos ya han sido mediados e, incluso, resueltos a través de la CODEPISAM, con apoyo de Paz y Esperanza. La existencia de títulos individuales a nombre de comuneros indígenas y mestizos dentro del mismo territorio comunal a ser titulado (19 casos) es un problema específico en San Martín, que se ha sido resuelto en el caso de la



comunidad de Anak Juanjucillo de CEPKA (donde los comuneros renunciaron sus títulos individuales), pero que sigue siendo un desafío, tanto para las federaciones indígenas como para la DRASAM.

Conclusiones y recomendaciones

Frente a este complejo panorama, para avanzar con la titulación de CCNN será necesario encaminar la resolución de los diferentes tipos de conflictos territoriales. Para ello, sería conveniente que la DRASAM, la CODEPISAM y sus federaciones, las ONG y los “proyectos de titulación” priorizaran las siguientes acciones:

- **Superposiciones:** Como la gran mayoría de los conflictos territoriales es de orden regional, será importante seguir articulando los procesos de titulación con la ARA para resolver las superposiciones con el ACR Cordillera Escalera, las Concesiones de Conservación y las ZOCRE.
- **Conflictos sociales:**
 - Desarrollar estrategias adecuadas para encarar la presencia de migrantes y otros no-indígenas dentro del territorio comunal a ser titulado.
 - Seguir mediando los conflictos de límites pendientes entre CCNN, en lo cual ya hay experiencias las diferentes federaciones y de la CODEPISAM.
 - Encontrar soluciones adecuadas para cada una de las comunidades afectadas por tensiones entre títulos individuales y el título comunal.



Cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH • ProTierras Comunales: Av. Los Incas 172, piso 6, San Isidro, Lima 15073 – Perú • Tel.: +51-1 441 2500 • Correo: tierra@giz.de

Paz y Esperanza - Oficina San Martín: Jr. Benavides 317, Moyobamba, San Martín – Perú • Tel.: +51-42 562118 • Correo: sanmartin@pazyesperanza.org

Diseño: Renzo Rabanal • Año: 2018