

ASPECTOS LEGALES SOBRE LAS COMUNIDADES NATIVAS DE LA AMAZONIA PERUANA

ALBERTO V. ROMERO RAMÓN

INTRODUCCION

Es interesante advertir que, en estos últimos años, la amazonía peruana ocupa un lugar cada vez más expectante dentro de la actual política del Gobierno Central, demostrado a través de una serie de disposiciones legales promulgadas para esta región, la creación de organismos públicos como el caso de C.D.R.O. en 1973 y posteriormente el de ORDELORETO en 1977. Igual preocupación podríamos advertir en el campo de las instituciones paraestatales, y privadas abocadas a distintos campos de acción sean educativos, alimentarios, petroquímicos, recursos naturales y de investigación social, para citar sólo los más importantes. Todos estos esfuerzos y acciones desplegados se realizan obviamente con el fin de enfrentar, combatir y superar la compleja problemática que presenta esta región en su estructura económico-social, política y cultural, reflejo de su prolongada condición de región marginada, postrada y olvidada y que fue considerada por muchos como una "colonia" del resto del país, proveedora de materias primas (caucho, madera, fauna, principalmente), pagando por ello un alto costo de la destrucción de sus recursos naturales y beneficiando a un reducido sector de población identificado como el grupo de poder de esta región.

Analizar esta problemática es tarea que felizmente ya ha sido iniciada y enfocada desde diversos ángulos y que dada su amplitud rebasaría ampliamente los objetivos y propósitos que nos proponemos en este trabajo. Sin embargo dentro de esta amplia problemática existen y de hecho se dan, situaciones y problemas específicos y concretos que tienen que ver con un determinado sector de población de esta región. Los 64 o 67 grupos etno-lingüísticos de la selva con una po-

blación cercana a los 250,000 habitantes en la actualidad y que viven hoy agrupados en las comunidades nativas en número que sobrepasa el millar, constituyen pues uno de estos sectores de población, que por el hecho de estar ubicados dentro de la región estuvieron y están sujetos, quierámoslo o no, a una larga serie de disposiciones y mandatos legales que se aplicaron para la amazonía peruana, desde la colonia y luego la república, con consecuencias casi siempre imprevisibles y negativas para ellos, así como para el conjunto de la problemática de la región.

En el año 1974, estando en vigencia ya la Ley de Reforma Agraria (D.L. 17716 de 1969), el actual Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada promulgó el Decreto-Ley No. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, el cual tiene por finalidad, establecer una nueva estructura agraria, en base al reordenamiento de los derechos de propiedad, uso y trabajo de la tierra, que contribuya al desarrollo integral de estas grandes regiones a fin de que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana. Posteriormente, complementario a este dispositivo legal, en Mayo de 1975, se expidió el D. L. No. 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual norma la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre y establece un régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se derivan de ello.

Es importante señalar asimismo, que estos dos dispositivos legales, constituyen la legislación más avanzada hasta el momento en materia de protección, apoyo y reconocimiento a las agrupaciones nativas. Mientras que el D.L. 20653, reconoce la existencia de las comunidades nativas, garantizando la integridad de la propiedad de las tierras que ocupan, cautelando y revalorando sus manifestaciones culturales y otorgándoles un rol y papel protagónico importante en el desarrollo de la amazonía; el D.L. 21147, posibilita el uso y manejo de los recursos naturales existentes dentro de sus territorios comunales sólo y únicamente por los miembros de la comunidad de manera tal que revierta en beneficio de ella, y asimismo, anula viejas y "mañosas" transacciones comerciales como el caso de las "habilitaciones" de las que las mayores víctimas eran justamente los nativos.

Muchos quizá se pregunten entonces, cuál fue la situación de las agrupaciones nativas antes de que se expidieran estos dos dispositivos que hemos señalado * y cuál fue el tratamien-

* El 1º de Mayo de 1978, se dá la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, No. 22175,

to y atención de que fueron objeto por parte de los diversos sectores de la sociedad, y del Estado. Históricamente, como luego veremos, han recibido un trato y atención diferente por parte de los diversos gobiernos de turno que tuvo el país, lo que se refleja en la serie de disposiciones legales que se dieron para la Amazonía Peruana, en las que muchas veces se ignoraba su existencia, "legalizando" de esta forma el despojo de sus tierras, la explotación y abuso a que estuvieron sujetos y la negación de sus manifestaciones culturales propias.

En el presente trabajo, nos proponemos pues, analizar la situación de estas agrupaciones nativas a través de algunos dispositivos legales que más directamente tienen que ver con éstas y las implicaciones o consecuencias que han devenido luego. Por cuestión de tiempo y espacio nuestro análisis se situará dentro de la etapa republicana. No es nuestra pretensión agotar el tema porque conscientemente no estamos capacitados para ello, pero sí queremos señalar las situaciones más saltantes y los dispositivos más importantes que tuvieron significación en la vida de las agrupaciones nativas.

LAS PRIMERAS LEYES

Desde los inicios de la vida republicana, el interés de los diferentes gobernantes de turno estuvo centrado en incorporar la región de la selva a la vida económica, social y política del país, a través, fundamentalmente, de la explotación y uso de sus riquezas naturales.

Las primeras leyes, entre 1832 y 1870, fueron de "carácter proteccionista" a la inmigración foránea que se asentaba en estas tierras exonerándolos de cargas tributarias y otras conexas. Paralelamente estas mismas leyes ignoraban los derechos de la población nativa asentada allí desde tiempos inmemoriales y mucho antes de que llegaran los "blancos" a poblar estos territorios.

Acorde con la actitud y mentalidad colonizadora y segregacionista de esta época, se incentivó la ocupación física de la selva en base a la migración y traslado de colonos venidos del extranjero, que correspondía a aquél supuesto modo de pensar de que el "mejor colono era el extranjero". Esta actitud se materializa cuando el 14 de Octubre de 1893,

que deroga la Ley 20653, y aunque mantiene los capítulos de la anterior (nunca reglamentada) introduce algunos nuevos puntos. Su reciente dación nos impide incluirla en el presente artículo elaborado con anterioridad.

se promulga la primera Ley sobre Inmigración y Colonización, por la que se declara que el Estado protegía y fomentaba la inmigración. Se inicia de esta forma, la ocupación de la selva por parte de colonos que se van asentando en tierras ocupadas por población nativa.

La tristemente época del "boom" del caucho (1889-1914), sorprende a los nativos desprovistos de una legislación que los amparara y que dio lugar a que se cometieran una serie de atrocidades y crímenes con los nativos, los cuales hasta hoy han quedado impunes. Por entonces, nuestro país sujeto aún a los intereses y decisiones de la metrópoli inglesa no puso reparos para que en la selva se iniciara en gran escala, por demás irracional, la extracción del caucho labor que como señala Varese¹ era "... efectuada casi exclusivamente por poblaciones nativas de las zonas de los ríos Amazonas, Ucayali, Marañón, Madre de Dios y todos sus principales afluentes...". Este período del boom cauchero, provocó sin embargo, profundos desajustes a nivel demográfico y cultural de las poblaciones nativas. Citando al mismo autor diremos que "... el 80% de la población indígena del río Putumayo fue aniquilada..."²; paralelamente en esta misma época, en otros lugares de la selva la extracción de la *Hevea Brasilensis*, producía la aniquilación física de miles de vidas de los extractores nativos; así Rumrill³ señala que; "... En Madre de Dios muchas tribus fueron totalmente aniquiladas y otras como los Huarayos, Mashcos (...) y Amaracaires, quedaron virtualmente al borde de la extinción"... víctimas de los malos tratos, enfermedades y asesinatos. Obviamente el nativo era utilizado en estos trabajos por su conocimiento, dominio y adaptación al medio ambiente pudiendo vivir con "... un puñado de "fariña" o unos trozos de yuca por día..."⁴, así como por el hecho de estar desprovistos de dispositivos legales que pudieran ampararlos de los caprichos y abusos del patrón cauchero.

Cuando el período del caucho empieza a decaer, el Gobierno de Leguía, promulga el 31 de Diciembre de 1909 la Ley No. 1220, Ley General de Tierras de Montaña, con el propósito de reformar toda la anterior legislación de tierras de montaña; con el fin de "... promover la colonización y pro-

¹ Varese, Stefano "Las Sociedades Nativas de la Selva". En diagnóstico Socio-Económico Preliminar del Area Rural Peruana. p. 157.

² Varese, Stefano; Idem. p. 157.

³ Rumrill, Roger; "Amazonía: más de cien años de soledad". En: Rev. Participación No. 5. p. 10.

⁴ Varese, Stefano; La Sal de los Cerros. 2da. Edic. p. 243.

greso de las zonas orientales y ofrecer en ellas garantías de estabilidad a las industrias agrícolas y en especial a la industria gomera. . . ”.

Quienes revisen alguna vez esta ley podrán observar que no existe articulado, inciso o párrafo alguno en la que se haga mención, siquiera indirectamente, de la existencia de poblaciones nativas en esta región. Desde luego, que quienes hicieron esta ley no les interesaba la suerte ni el destino que estas agrupaciones iban a correr, sino, lo más importante para ellos era seguir promoviendo la venida de colonos para que explotaran los recursos naturales de la región. Acorde con esto que afirmamos, la 1220 en su Artículo 2º señala cuatro modalidades de concesión de tierras: a) venta; b) denuncia; c) adjudicaciones gratuitas y d) concesiones; en extensiones que iban desde mil hectáreas (modalidad de venta, pagando un sol por hectárea de terreno), hasta cincuenta mil hectáreas (modalidad de denuncia, pagando al Estado una contribución semestral de cinco centavos por hectárea). Mientras que por adjudicación gratuita se podía otorgar hasta cinco hectáreas por persona, por concesiones se podía ceder tierras para obras públicas y colonizaciones sujetos a las extensiones y precio estipulado para la modalidad de venta. Aparte de esto, el Estado podía “reservar determinadas zonas a fin de estudiar y determinar su más conveniente aplicación” (Art. 20º).

Posteriormente, se dictan algunas otras disposiciones legales con el fin de colonizar determinados espacios de esta región. Para citar sólo dos de éstas, el 1º de Julio de 1938 se expide la Ley 8687 por la cual se dispone la colonización de los terrenos de montaña de la zona cruzada por la carretera Huánuco-Río Ucayali, la misma que establecía una serie de ventajas para el colono mediante servicios que pondría a disposición el Estado. Luego, en julio de 1950 se dá la Ley No. 114361, que hace extensiva la colonización propiciada por la Ley 8687, a los terrenos situados a lo largo del río Huallaga en el sector de Tingo María — Yurimaguas, en una profundidad de 40 kilómetros. Paralelamente, el Estado concede grandes extensiones a empresas particulares, como el caso de la Empresa Le Tourneau del Perú Inc., cuando en 1954 se le concede 400,000 Has. de tierras de selva ocupando 60,000 Has. de ellas.

Era evidente pues, que los únicos favorecidos con estas disposiciones y reglamentaciones eran los colonos y las empresas colonizadoras quienes se iban posesionando de extensas zonas de la selva mediante cualquiera de las modalidades que estipulaba la Ley 1220, mientras que la población nativa era despojada y arrojada “legalmente” de sus territorios ancestrales. Frente a la invasión de colonos que se iban repartiendo sus

tierras; a la población nativa no le quedaba más que dos alternativas: o abandonar su actual lugar en busca de otras libres, o quedarse al servicio del nuevo dueño en condición de simples peones o siervos. Quizá en el mejor de los casos, un nativo podía obtener una parcela de terreno solicitándola al Estado mediante venta o adjudicación gratuita, pero esto era poco menos que imposible debido a la carencia de conocimientos al respecto y experiencia para realizar los trámites y gestiones administrativas y burocráticas, las mismas que le exigían documentos de identidad de los que carecía⁵ y otras obligaciones que el nativo no estaba en condiciones de poder cumplirlas; pero asimismo, esta forma de obtener una parcela tenía para el nativo implicancias sociales y ecológicas, ya que como señala Chirif⁶ "... no sólo destruía una forma de vida solidaria sino también el sistema rotativo de aprovechamiento de los suelos practicado por los nativos (...) que respondía a condicionamientos ecológicos". Es decir, se daba lugar a que el nativo se desarraigara de su grupo o comunidad, tornándose en individual perdiendo así su identidad étnica, a la vez que ocuparía una determinada extensión de tierra la que en poco tiempo le iba a resultar incapaz de producir o conservar los recursos naturales necesarios para su pervivencia.

La ocupación masiva de las tierras de esta región por parte de los colonos, provocó una serie de situaciones conflictivas y tirantes entre éstos y los nativos, las que en algunos casos llegaron a enfrentamientos físicos con pérdidas de vidas humanas en ambos lados.

EL DECRETO SUPREMO No. 03: LAS RESERVAS NATIVAS

Como una forma de aliviar esta situación creada y con el fin de garantizar la posesión de sus territorios que venían ocupando las agrupaciones nativas, el 1º de Marzo de 1957 se expide el Decreto Supremo No. 03 con el fin de "... amparar la posesión de las tierras que desde tiempos inmemoriales ocupan las tribus de la región amazónica, con miras a obtener en el futuro su gradual integración a la vida civilizada (...) y la finalidad básica de otorgarles la propiedad individual de las tierras en referencia".⁷

⁵ Se les otorga recién a partir de 1974 en base a lo dispuesto en el D.L. 20653.

⁶ Chirif, Alberto. "Los Congresos de las Comunidades Nativas el inicio de la Participación". En rev. PARTICIPACION No. 5. p. 50.

⁷ Considerandos del Decreto Supremo No. 03.

Mediante este decreto se establece que "... el Ministerio de Agricultura reservará en la región del Oriente, para las tribus selvícolas, las áreas necesarias, que con la explotación y trabajos de las mismas, aseguren su subsistencia de preferencia en las zonas en donde se compruebe su existencia y posesión inmemorial" (Art. 1º), a la vez que establecía la paralización y anulación e trámites de petición de tierras por parte de particulares sobre tierras ocupadas por poblaciones ativas. Para los efectos de delimitación de estas reservas, el Art. 3 de este Decreto establecía que "... las áreas a reservarse destinadas a tribus selvícolas; estarán supeditadas a la población que constituye cada una de ellas en la proporción de 10 hectáreas por cada poblador ya sea mayor o menor, con un mínimo de 5 años en ambos sexos levantándose para el efecto el correspondiente censo".

Era evidente que este D.S. constituía un adelanto en materia de protección y garantía de posesión de las tierras que venían ocupando las poblaciones nativas, tratando de evitar que continuaran siendo arrojadas y despojadas de sus territorios. Sin embargo, en la práctica tuvo serias deficiencias ya que no significaba una total seguridad de posesión de la tierra, debido a que sólo la cedía en calidad de RESERVA, más no de propiedad, a lo que podríamos agregar que entra en contradicción con ciertos patrones culturales de uso de la tierra por parte de los nativos, aparte de que su aplicación fue demasiado lenta y con muchas irregularidades y fallas.

Analizando un poco estas situaciones contradictorias, vemos que, la expedición de este Decreto no fue obstáculo alguno para que se siguiera otorgando tierras comunales a particulares gracias a sus relaciones con las autoridades y funcionarios estatales. Tenemos así que, en 1958 ante la Oficina de la Delegación Técnica de Oxapampa llegaron, casi un millar de solicitudes para un total de 61,000 Has., además del denuncia de compañías colonizadoras que sumaban unas 250,000 Has. de tierras ocupadas por población campa y amuesha.⁸ Igualmente esta modalidad de reserva, no garantizaba la conservación y uso de los recursos naturales que habían dentro de una reserva comunal. Esto posibilitó que muchos colonos y en general, gente ajena a la comunidad, explotara y depredara recursos como la madera y la fauna principalmente.

Por otra parte, la asignación de una extensión de terreno a la comunidad impedía que sus miembros siguieran prac-

⁸ ONERN, Inventario. Evaluación e Investigación de los Recursos Naturales de la Zona Villa Rica-Puerto Pachitea (ríos Pichis-Paleazu).

ticando el sistema rotativo de aprovechamiento de los suelos y que consiste en que una parcela de terreno en la selva amazónica, luego de dos o tres años de cultivada comienza a perder su fertilidad por el empobrecimiento de las nutrientes del suelo, por lo que deben ser dejados en descanso a fin de que se recuperen, mientras que se va cultivando en otra parcela. Esta utilización sabia y simple a la vez del terreno, la única que hasta el momento se adapta a las condiciones ecológicas de la región, no podía seguir siendo practicada por el nativo toda vez que el sistema de reserva le impedía salir de los límites señalados.

Decíamos que en cuanto a su aplicación el D.S. 03, fue demasiado lento y ésto se puede observar en el Cuadro No. 1, en el que durante el período 1957 (año de su promulgación) hasta el año de 1974 en que fue derogado sólo se habían otorgado 114 reservas comunales es decir: "... un promedio de 7 por año lo cual supondría muchos años más para terminar de linderar, las aproximaciones 1,000 comunidades nativas que aún existen sin reserva".⁹ Esta lenta y dilatada aplicación se debía obviamente a razones de lejanía y difícil acceso en que se encontraban estas comunidades, pero fundamentalmente respondían a una falta de política efectiva de tratamiento y atención a estas agrupaciones por parte del Estado y de quienes estaban encargados de su cumplimiento. Vemos así, que de los 64 o 67 grupos etno-lingüísticos que existen en la Amazonia, sólo se han beneficiado 15 de ellos (ver Cuadro No. 1) encontrando luego, que dentro de cada grupo se aprecia un considerable número de comunidades nativas sin que sus territorios comunales estén considerados como reservas. Basta citar como ejemplo que en el caso del grupo shipibo de un estimado de 84 comunidades solamente estaban reservadas unas 34; o tenemos el caso del grupo Campa, que de un total estimado de 250 comunidades sólo estaban reservadas unas 38, a pesar de que ambos grupos están ubicados en zonas geográficas donde se ha dado una fuerte presión demográfica por la masiva inmigración de colonos, con las consecuentes tensiones y conflictos por la posesión de la tierra. Cabe agregar que la reservación de estas 114 comunidades comprendía una extensión total de 155,762,51 Has.

Siguiendo con este asunto de las Reservas Comunales, no debemos dejar de mencionar igualmente que la delimitación de las reservas no siempre guardaba relación con la cantidad de población que existía en la comunidad. Considerando que

⁹ Chirif, Alberto: *Idem.* p. 50.

CUADRO No. 1

RESERVAS DE TIERRAS DE SELVA A FAVOR DE GRUPOS NATIVOS

Grupo Etno-Lingüístico	Total de Comunidades (estimado)	No de Reservas	Superficie Has.	Ubicación
AGUARUNA	160	14	29,673.20	Alto Marañón y afluentes
AMUESHA	30	8	21,738.26	río Pozuzo, Palcazu, Chuchurras Pasco, Junín
ARAZAIRE	2	1	81.04	Madre de Dios
BORA	5	1	3,518.94	río Yaguas, Pevas, Maynas
CAMPA	250	38	27,298.27	ríos Tambo, Perené, Ene, Apurímac
CAPANAHUA	3	1	1,140.92	río Tapiche, Requena, Loreto
CASHIVO *	3	1	6,328.00	Pampa de Sacramento, P. Abad. C. Portillo
CONIVO		4	7,773.08	Alto Ucayali, afluentes, Loreto.
HUITOTO	6	1	990.88	Pevas, Putumayo, Amazonas. Loreto.
MACHIGUENGA	30	2	1,383.63	Alto Urubamba, y Madre de Dios.
PIRO	10	5	3,084.27	Río Urubamba y Madre de Dios
DREJON	5	2	712.53	Río Napo, Algodón, Ampiyacu
SHIPIBO	84	34	47,672.14	Medio Ucayali y afluentes
TICUNA	4	2	3,310.51	río Cushillococha
YAGUA-BORA	4	1	934.86	ríos Nanay, Atacuari, Ampiyacu
T O T A L:	596	114	155,762.51	

Fuente: Tomando como base Cuadro Elaborado por Alberto Chirif.

* Único grupo nativo al que se ha adjudicado tierras. El resto de grupos poseen tierras sólo en calidad de "reserva".

todos los grupos nativos practican agricultura rotativa la extensión de tierra como reserva resultaba extremadamente reducida e incapaz de soportar la demanda de población. Algunas comunidades presentaban reservas muy reducidas como en el caso de "... la reserva amuesha Santa Herminia-El Palomar, que cuenta con 89 personas, a cada uno le corresponde solamente 7,303 m². Como promedio familiar tienen 2 hectáreas y 7,083 m²..."¹⁰; o el caso de los nativos campas en Puñizas a quien le correspondía "... 1 hectárea y 4,028 m² como promedio y por familia la cantidad de 7 hectáreas y 4,142 m²..."¹¹ Es decir pues, no se estaba aplicando exactamente lo que señalaba el D.S. 03 de reservar 10 hectáreas por cada persona mayor de 5 años.

Para terminar con esto de las reservas diremos que, por lo general se reservaban las tierras que ocupaban en este momento la comunidad. Este procedimiento originaba problemas posteriores al interior de las mismas toda vez que no siempre la reserva contenía las mejores tierras aptas para la agricultura o ganadería, o con mejores recursos de flora, fauna e ictiológicos con los que la población podría alimentarse, sino que también comprendía tierras bajas inundables, "bajiales" y con recursos casi totalmente explotados y deprimidos; aparte de que muchas de estas comunidades tienden a variar su ubicación y por tanto abandonaban la reserva.

LOS DECRETOS-LEYES 20653 y 21147: ALTERNATIVAS Y PERSPECTIVAS PARA LAS POBLACIONES NATIVAS

Desde la dación del D.S. 03 en 1957 hasta la promulgación de los Decreto-Leyes 20653 y 21147 en los años de 1974 y 1975 respectivamente, no se había expedido ninguna disposición legal que beneficiara directamente al desarrollo de las poblaciones nativas. Incluso la Ley de Reforma Agraria No. 15037 promulgada en 1964 (hoy derogada), durante el gobierno de Belaúnde seguía postergando la solución de los problemas que enfrentaban estas poblaciones, centrandose más bien su atención y sus esfuerzos en apoyar programas de colonización dirigida por el Estado en las áreas de Ceja de Selva para lo cual se establecían requisitos y condiciones de los futuros adjudicatarios. Esta misma ley facultaba al Ministerio de Agricultura para reservar tierras inexploradas (supuestamente vacías) en la región de la selva para su

¹⁰ Minist. de Agricultura. DGRA-AR. Informe General. del Departamento de Poblaciones Amazónicas - Selva Central. p. 5.

¹¹ Ministerio de Agricultura. Idem, p. 7.

posterior colonización por parte del Estado. Era la época en que ante la alternativa de una verdadera reforma agraria se implementaba la colonización de la selva por parte de los campesinos serranos y costeños desprovistos de tierra, fenómeno que ha sido tratado detalladamente en un estudio del CENCIRA.¹²

La necesidad urgente e impostergable de elaborar una legislación adecuada y efectiva a superar la problemática de los nativos en toda su magnitud, hizo que el 24 de Junio de 1974 se promulgara el D.L. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, el mismo que posibilita la introducción de cambios sustanciales en las relaciones sociales y económicas entre las poblaciones nativas y la "Sociedad nacional" mediante el reconocimiento de sus derechos, por su condición de seres humanos, y de sus expresiones culturales. Posteriormente, en Mayo de 1975, se promulga el D.L. 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el mismo que tiene por finalidad la conservación, uso y transformación de los recursos forestales y de fauna, eliminando formas antisociales de trabajo y garantizando a éstas, el uso exclusivo de los recursos naturales existentes dentro de sus territorios.

Ambos dispositivos, contienen aspectos importantes relacionados con el desarrollo de las comunidades nativas, tales como su reconocimiento legal por parte del Estado, la propiedad de las tierras que ocupan, la prioridad en cuanto a la atención técnica y crediticia estatal, el acceso a los documentos de identidad, etc., que convienen ser tratadas más detenidamente.

En primer lugar, a través del D.L. 20653, el Estado Peruano reconoce por vez primera a las comunidades nativas y les da un reconocimiento legal. Su art. 6º es muy terminante cuando señala que, "... El Estado reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas...", siendo entendida ésta como "... la unidad socio-económica estable, vinculada a un determinado espacio territorial, con un tipo de asentamiento que puede ser nucleado o disperso, que se auto-reconoce como comunidad y que se diferencia de las otras unidades socio-económicas vecinas, sean nativas o no".¹³ Para tal efecto se inicia la inscripción de éstas en el Registro Nacional de Comunidades Nativas a cargos de SINAMOS,

¹² CENCIRA. Recomendaciones Generales para la política de colonización en la Selva. Lima, 1974.

¹³ Varese, Stefano. "Las sociedades Nativas de la Selva" En Diag. socio-económico preliminar del Area Rural Peruana. SINAMOS. p. 164.

previo diagnóstico socio-económico y censo de la misma. Estimamos que hasta el momento, de las más de mil Comunidades Nativas existentes en la Selva del Perú, estarán inscritas y registradas más del 60% de éstas, las cuales poseen sus respectivas Resoluciones de Inscripción que repaldan a este reconocimiento posibilitando el acceso al apoyo estatal y a la garantía de la posesión de sus territorios como coadyubantes de su consolidación.

En segundo lugar, el D.L. 20653, es el único que hasta el momento muestra una actitud de comprensión y revaloración de las manifestaciones culturales de las poblaciones nativas, la que se trasluce cuando recurre al uso de sus normas culturales para resolver determinadas situaciones. Así, por ejemplo, establece que los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una comunidad nativa serán resueltas y sancionadas por sus órganos de gobierno. Pero no solamente se refiere al caso de situaciones que pudieran presentarse dentro de ella, sino incluso cuando éstas se desarrollan en un medio social con normas y valores culturales distintos; y es así, como en su Art. 16º señala que "... en los procesos civiles y penales, los Tribunales Comunales o Privativos, según el caso, tendrán en cuenta el resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de las comunidades". La misma actitud puede observarse cuando se establece que los miembros de una comunidad nativa no pierden su condición de residentes cuando, "... se ausenten por razones de estudio o salud debidamente acreditadas, o aquellos que se trasladen al territorio de otra comunidad nativa de acuerdo a los usos y costumbres..." (Art. 8º). Respecto a este último punto, es importante señalar lo observado en algunos grupos nativos cuyos integrantes se trasladan de una comunidad a otra perteneciente a su mismo grupo etno-lingüístico sin otro motivo que el de "visitar" y tomar contacto con la familia y demás miembros durante un período de tiempo que puede ser de sólo algunos días o puede prolongarse hasta semanas o meses, luego del cual, inician su retorno. En los shipibos por ejemplo, es notoria la práctica de esta costumbre, en que familias enteras se visitan alternadamente cada cierto tiempo, produciéndose al mismo tiempo un intercambio de regalos y presentes (comida, utensilios, vestidos, etc.), así como de información sobre los acontecimientos más saltantes habidos en la familia y en la comunidad, y a la vez, también se participa en los trabajos y actividades que se estuvieran ejecutando. Por tanto, estas "visitas", llevan consigo caracteres de un hondo significado cultural que repercute

en la cohesión e integración de las comunidades y del grupo étnico al que pertenecen, he aquí la importancia de lo dispuesto por este artículo.

El reconocimiento y legalización de estas agrupaciones locales no sería efectivo si el Estado no garantizara la propiedad de los territorios que actualmente ocupan; más aún si, como habíamos descrito anteriormente, el problema neurálgico y de fondo de las poblaciones nativas asentadas en la selva peruana, había sido la lucha por la posesión de sus tierras de las que en la mayoría de las veces habían sido desalojadas y expulsadas por la falta de una legislación adecuada. De allí que un aspecto importante del D.L. 20653 sea el de subsanar esta deficiencia anotada. El Art. 9º, claramente establece que "El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades Nativas: levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad". Este mismo artículo establece además, que para la demarcación de sus territorios se tendrá en cuenta lo siguiente:

"a. Cuando hayan adquirido carácter de sedentario la superficie que actualmente ocupa;

b. Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde acostumbran efectuarlas; y

c. Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población".

Es claro pues, que lo que se busca con este artículo es garantizar la propiedad de las tierras y recursos que la comunidad necesita para su pleno desarrollo y la satisfacción de las necesidades de sus miembros para lo cual, no solamente se le concede la superficie de tierra que actualmente ocupan sino incluso, se posibilita la adjudicación de otras áreas, cuando la extensión que ocupan es reducida. Todo esto da lugar a que sus integrantes puedan disponer de las tierras necesarias en donde realizar sus actividades en base a un adecuado uso de los suelos y de los recursos existentes y proveyéndose la puesta en marcha de actividades económicas de mayor envergadura en el futuro. En este sentido, merecen resaltarse dos procedimientos complementarios que se realizan durante el proceso de demarcación territorial de una comunidad para su titulación correspondiente y que está claramente establecido en el D.L. 20653, éste es, lo referente a la titulación y adjudicación de tierras. Mediante la titulación (art. 9º), el Estado no hace sino legalizar la propiedad de las tierras que la comunidad viene ocupando. Mientras que, la

adjudicación (art. 9º inciso C) y art. 10º) consiste en entregar nuevas tierras a la Comunidad, cuando las que le fueron tituladas resultan insuficientes para satisfacer la demanda de sus necesidades. Estos dos procedimientos no necesariamente deben realizarse. En algunos casos, será suficiente con la titulación, mientras que en otros, será necesario adjudicar nuevas tierras atendiéndose a baja calidad de los suelos, escases de los recursos, tendencia al aumento demográfico en la comunidad, etc.

En la práctica, el otorgamiento de los títulos de propiedad a las Comunidades Nativas ha significado un gran esfuerzo por parte del Estado, esfuerzo que se ha multiplicado no sólo por las condiciones naturales propias de la región sino también por lo lejanas y dispersas como se presentan gran parte de las poblaciones.

En el siguiente cuadro (Cuadro No. 2), tendremos oportunidad de apreciar el avance de acciones referentes a la titulación de tierras a las comunidades nativas. De acuerdo a las cifras que allí anotamos, hasta Diciembre de 1977, se habían titulado tierras a 285 comunidades nativas, en una extensión total e 1'047,104.71 Has. beneficiando a unas 9,913 familias nativas.

CUADRO No. 2

**RELACION DE TITULOS DE PROPIEDAD OTORGADOS A
COMUNIDADES NATIVAS**

Años	No. de Comunidades tituladas	Hectáreas adjudicadas	No. de Familia	Relación de Has/Fam.
1975	142	434,648.00	5,393	80.59
1976	103	441,876.88	3,514	125.74
1977	40	170,579.83	1,006	169.56
TOTAL:	285	1'047,104.71	9,913	105.60

Fuente: Datos obtenidos en la División de Tierras de Selva y Ceja de Selva Direc. Gral. de Reforma Agraria. Ministerio de Agricultura.

— Ver nota al final del artículo.

Por los datos obtenidos, podría pensarse que este aspecto de la titulación de tierras ha sido demasiado lento considerándose que desde Junio de 1974, en que fue promulgado el D.L. 20653 hasta Diciembre de 1977 sólo se habían titulado a 285 Comunidades a un promedio de 95 por año, y conside-

rándose asimismo, que el total de éstas en la selva peruana sobrepasa el millar. Sin embargo, hay que anotar que, existen factores que han frenado un avance mucho mayor. En primer lugar, es en 1975 en que se empieza recién con la etapa de titulación de tierras, toda vez que previamente tenían que estar reconocidas e inscritas en el Registro de Comunidades Nativas, siendo este requisito previo para su titulación. En segundo lugar, el personal encargado de realizar estas acciones debió ser previamente capacitado y adiestrado en cuestiones de demarcación territorial, elaboración de los informes técnicos, mapas, etc., con el consiguiente empleo de tiempo. Igualmente, hay que anotar que en algunos casos los recursos destinados para esta labor (presupuesto, personal, implementación de trabajo) no siempre estuvieron presentes. Por último, si a todo esto agregamos algo que ya habíamos señalado, como es, las difíciles condiciones que presenta la zona selvática y el dificultoso acceso a las comunidades por su lejanía y dispersión, podremos decir, que en realidad este avance aunque cuantitativamente bajo ha sido realmente muy significativo.

Hay dos aspectos muy interesantes que se observan en el Cuadro No. 2, y que los vamos a comentar muy brevemente. De un lado, vemos que los años 1975 y 1976 se realiza el mayor número de titulaciones mientras que en 1977 sólo se titulan a 40 comunidades. Esto, entiendo, que se debe fundamentalmente a razones presupuestales que fueron recordadas y que impidieron se cumpliera con lo señalado en la programación para ese año. Pero hubo además otra razón, y es que en 1977 se reglamenta el D.L. 21147 y entonces la titulación de tierras tuvo un trámite más alargado acatando ciertos procedimientos señalados en este Reglamento.

De otro lado, tenemos que entre el total de hectáreas adjudicadas y el número de familias beneficiadas se establece una relación promedio de 105.60 hectáreas por cada familia, superficie que estaría dentro del óptimo deseado para la satisfacción de sus necesidades y que si dividimos esta extensión por el número de miembros que comprende una familia nativa, que estimamos como cinco, tendremos entonces un promedio de 21 hectáreas para cada uno de ellos dentro del cual podría realizar cuando menos algunas actividades básicas. Esto naturalmente sería materia de un análisis aparte, más detenido, que lo dejaremos para otra oportunidad.

Otro punto importante del D.L. 20653, es que permite a los miembros de las comunidades nativas un acceso más directo y menos engorroso para la obtención de sus documentos de identidad. En este sentido, su art. 17º establece que:

"... En cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste, del Jefe de la Comunidad". Para tal efecto, se encarga a SINAMOS la labor de instalar Registros Civiles de Nacimiento en aquellas Comunidades previamente reconocidas e inscritas en el Registro Civil de Comunidades Nativas. Igualmente, se hizo necesario elaborarse un manual denominado "Normas para la Inscripción de los comuneros nativos en los Registros Civiles de Nacimientos" en el que se establece los procedimientos que deben seguirse en su instalación a fin de que constituyan un eficiente servicio a la comunidad.

Si bien es cierto que hasta el momento son muchas las comunidades que aún no poseen estos Registros, en aquellas donde ya están instalados, se están expidiendo a cada nativo su respectiva Partida de Nacimiento, con lo cual ya tiene un primer documento de identidad personal, el mismo que otorga ciertos derechos ciudadanos que antes les estaban negados, así como el acceso a realizar trámites administrativos relacionados con su persona y con su comunidad.

Anterior a este Decreto Ley, el nativo por la carencia de sus documentos personales, se encontraba en una situación desventajosa frente a los otros que sí poseían. Eran, "... aproximadamente el 95% de los nativos (los que) se encontraban en calidad de sub-registrados, debido a que los requisitos que se les exigía no estaban acompañados de las respectivas facilidades que les hubiesen permitido cumplir con la inscripción".¹⁴ Pensamos nomás un caso, en que un nativo Achual del río Pastaza hubiera querido obtener su partida de Nacimiento. Habría tenido que viajar forzosamente a la capital de distrito o provincia más próximo donde funcionan los Registros Civiles, que en este caso serían Barranca o Yurimaguas respectivamente, en un viaje que cuando menos le llevaría unos 15 a 20 días. Una vez en esta capital le hubiera sido imposible obtener la Partida por cuanto, nadie garantizaba la autenticidad de su persona y además, porque estaba fuera del plazo que establece la Ley.

Por todo ésto, es acertado que los Registros funcionen en la misma comunidad a cargo de la autoridad o persona con residencia estable en la misma.

Estando conciente el D.L. 20653, de que las poblaciones nativas están llamadas a constituirse, por muchos factores, en protagonistas del desarrollo del Oriente Peruano, no ha

¹⁴ Chirif, Alberto; Mora, Carlos. Atlas de Comunidades Nativas. SINAMOS. P. 43.

descuidado la parte correspondiente a la capacitación de sus miembros. En su artículo 13º estableció que, "El Estado promoverá la educación integral y la capacitación permanente de los miembros de las comunidades nativas tanto en el campo de la organización y administración comunal, como en el aspecto técnico, agropecuario y forestal, y dará preferencia a los profesionales y técnicos nativos para el desempeño de cargos públicos en el ámbito de las comunidades. El Estado proiciará y supervisará la creación y funcionamiento de núcleos pilotos de fomento agropecuario y forestal en el territorio de las Comunidades Nativas de acuerdo a los correspondientes Planes de Desarrollo".

De este artículo se desprenden algunos puntos importantes. De un lado, se plantea una capacitación con una nueva concepción que está muy alejada de aquella otra cargada de una dosis paternalista y asistencialista que en vez de ser beneficiosa, resultó más perjudicial a las poblaciones nativas. El nuevo tipo de capacitación que se propugnan es con miras a que el nativo tenga acceso a los conocimientos técnicos y organizativos para que pueda ponerlos en práctica en el futuro en beneficio de su comunidad. De otro lado, se prevee ya que os planes a llevarse a cabo dentro de la misma, estén en armonía con los planes regionales y nacionales.

Se entiende que los planes y proyectos, sí como la creación de los núcleos pilotos deben responder a los problemas y necesidades de la Comunidad. Por tanto, es necesario la participación conjuntamente con los sectores públicos que intervienen en ella. En este sentido es importante señalar que e un Conversatorio realizado en la ciudad de Tarapoto entre Junio-Julio de 1975, sobre el D.L. 20653, contemplando la implantación de los núcleos pilotos, se recomendó que, "... la creación de dichos núcleos (...) debe contar con la aprobación de la Asamblea Comunal".¹⁵ Y aquí, reviste importancia justamente, las conclusiones que se han obtenido en las Convenciones de Comunidades Nativas realizadas en varios puntos de nuestra selva y en apreciable número, donde los nativos han planteado no sólo la garantía de sus territorios y los recursos naturales que en él se encuentran, mayores facilidades en la asistencia crediticia, educativa y sanitaria, sino también exigen, mayor capacitación técnico-empresarial y organizativa y el fomento en sus comunidades de programas ganaderos, forestales, avícolas, etc. Son pues, al-

¹⁵ Ministerio de Agricultura. Z.Z.IX. Conversatorio sobre el D.L. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

ternativas propuestas por ellos, y toca al Estado la forma más atinada y conveniente de resolverlas.

Por su parte, el D.L. 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre promulgado en Mayo de 1975, que tiene por finalidad, el de normar la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre estableciendo para tal efecto, el régimen de uso, transformación y comercialización de los mismos, contiene articulados que benefician directamente a las Comunidades Nativas.

Empieza señalando en su Art. 1º que "Los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos", con el cual pone freno a las desmedidas pretensiones de los "patrones" madereros de apropiarse de determinadas zonas de la selva para extraer la madera en beneficio únicamente de él. De ahora en adelante, toda extracción de este recurso requerirá de un previo contrato forestal de carácter intransferible en el que deberá anotarse las especies a extraerse y sus correspondientes volúmenes, duración del contrato, precio de la madera y programas de reforestación, así como la superficie donde se realiza la extracción. Todo ello con el fin de preservar el interés de la Nación y normar la explotación racional de este recurso evitándose su extinción.

Si consideramos que la explotación del recurso forestal estuvo revestido de formas antisociales de trabajo donde el sistema de la "habilitación" encerraba un oprobio mecanismo de explotación, engaño y abuso para beneficio del habilitador, quien obtenía sustanciosas ganancias, mientras que el habilitado, no podía salir y liberarse de esta cadena que lo otaba, se imponía imprescindiblemente la anulación de estas modalidades. De allí que el Art. 7º del D.L. 21147, establece que "los recursos forestales y la fauna silvestre del país se usarán en armonía con el interés social. Cualquiera que fuera su causa, denominación o modalidades, son nulas las estipulaciones que obligen al pago con productos forestales y/o de fauna silvestre de habilitaciones recibidas, sean éstas en dinero y/o bienes". Con este artículo, uno de más directos beneficiados es el nativo, el que casi siempre fue el terno habilitado, el que nunca terminaba de pagar su deuda, el que directamente se pasaba semanas o meses adentrado en el monte, alejado de su comunidad, y su familia para extraer la madera que el "patrón" le había encargado para que al final reciba un mero pago por todo este esfuerzo. Hay realmente casos increíbles en esta historia de la madera. Hubieron comunidades nativas enteras que tenían un "patrón" blanco para el cual debían trabajar obligadamente. O está



La legislación republicana sobre los grupos nativos, aparte de exigua, poco ha significado para la vida de éstos. Quizá por ello los nativos, como este joven Machiguenga, conservan aún su antigua forma de vivir, aunque fácilmente explotados por colonos y comerciantes.

Grabado cortesía "The Lima Times"

el caso, por ejemplo, de que en la zona del río Pastaza, un nativo Candoshi recibía un pantalón a cambio de entregar 3 trozas de cedro. Lógicamente, a falta de una legislación que normara estas actividades y dada la lejanía de estas zonas es que se produjeron estas acciones dolosas.

Los artículos 35º y 55º del D.L. 21147, norman la utilización de recursos ubicados dentro de un territorio comunal nativo. El primero referido al recurso forestal y el segundo del territorio de una comunidad nativa, serán única y exclusivamente utilizados por los integrantes de la comunidad. En caso que la extracción sea con fines industriales y/o comerciales, se hará en forma comunitaria preferentemente, requiriendo para tal efecto del permiso y autorización del Ministerio de Agricultura.

Ambos artículos complementan en buena forma al D.L. 20653-en lo referente a la garantía de la posesión de la tierra para las comunidades nativas, (art. 9º, D.L. 20653), haciendo posible que estas agrupaciones no sólo tengan garantizada la propiedad de la tierra sino igualmente el acceso exclusivo al uso de los recursos que existan dentro de este territorio, impidiendo con ello, que personas ajenas a la comunidad puedan extraerlas. Tienen importancia asimismo, en la medida que no siempre el territorio titulado a una comunidad podría tener vocación agrícola o ganadera, sino que por el contrario tenga mayor superficie con recursos forestales y de fauna silvestre. Pero en último término, lo que se busca, es que el nativo tenga acceso a la utilización de todos los recursos existentes, dentro del territorio comunal, de tal forma que realice una explotación y uso integral, que por lo demás es lo que se ha venido haciendo siempre, pero sin relación a un mercado, al que ahora debe integrarse.

Por último, el art. 60º del D.L. 21147, establece que "El Ministerio de Agricultura establecerá Reservas Comunales para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Estas Reservas se establecerán mediante Resoluciones Supremas, previas las coordinaciones que sean necesarias con el Ministerio de Pesquería en caso de incluirse cuerpos de agua".

De esta forma se preserva un recurso como la fauna, que algunas zonas de la selva ha sido depredado por acción de los cazadores. Algunas especies de la fauna están casi extinguidas, caso del venado o el paiche, los mismos que constituyen parte de la base alimentaria de estas poblaciones. En este sentido, es oportuno lo señalado en este articulado, pre-

servando para el futuro los recursos que servirán para satisfacer la demanda de una población mayor.

A MODO DE CONCLUSION.

Hasta aquí hemos tratado de abordar y analizar los términos legales que han tenido una mayor significación en la vida de las poblaciones nativas. Es casi seguro que muchos de éstos no los hemos tratado en su debida dimensión y algunos otros no los hemos mencionado por un olvido involuntario. Más, concientemente hemos querido presentar una visión panorámica de la problemática del nativo a partir de las leyes que para él se dieron hasta el momento. De todas ellas, la más avanzada es sin lugar a dudas, el D.L. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, porque, marca un hito importante en la historia de la Amazonía Peruana y porque es la única que plantea una alternativa de desarrollo y reivindicación a las poblaciones nativas que la habitan. Esto no quiere decir, desde luego, que este dispositivo esté exento de errores y contradicciones. Los tiene y eso hay que reconocerlo, pero son corregibles. Por otra parte, muchos de los alcances de este D.L. no han sido aplicadas en la forma debida, y otros han sido aplicados muy pausadamente por causas diversas, justificables en algunos casos y en otros por la negligencia de quienes tienen la obligación de implementarlos, y en la medida en que esta ley y muchas no se cumplan, estaremos pensando que es cierto aquella expresión escuchada alguna vez a alguien, de que "... en este país, falta que se de una ley, la ley que ordene se cumplan las demás leyes". La problemática del nativo todavía sigue vigente, y una ley no basta para resolver todos sus problemas. Se requiere redoblar esfuerzos y de trazarse programas coherentes de desarrollo para la selva peruana en los que se posibilite su participación efectiva y en igualdad de condiciones que el de los otros sectores sociales. Solo de esta forma, no habrá lugar a la marginación ni olvido de nadie.

BIBLIOGRAFIA

1. CHIRIF, Alberto. "Los Congresos de las Comunidades Nativas: El inicio de la Participación". En: Rev. PARTICIPACION No. 5. Lima, Abril 1974. pp. 46-53.
2. CHIRIF, Alberto.— MORA, Carlos. Atlas de Comunidades Nativas. Lima, SINAMOS, Direc. Gral de Org. Rurales. Dic. 1976. 248 p. fotos y mapas.

3. CENCIRA. Recomendaciones Generales para una política de Colonización en la Selva. Lima, CENCIRA, Abril, 1974. 113 p.
4. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Informe General del Departamento de Poblaciones Amazónicas — Selva Central. Lima, Minist. de Agricultura, Direc. Gral. de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. 1971, 28 p. mimeo.
5. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Conversatorio sobre el D.L. 20653. Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Tarapoto, Zona Agraria IX. 1975. Mimeo.
6. OFICINA NACIONAL DE EVALUACION DE RECURSOS NATURALES (ONERN). Inventario, Evaluación e Integración de los Recursos Naturales de la Zona Villa Rica-Puerto Pachitea. (ríos Pichis-Palcazu). Lima, ONERN, 1970.
7. RUMRRILL, Roger. "La Selva: Más de cien años de soledad". En: Rev. PARTICIPACION No. 5. Lima, Abril 1974. pp. 5-14.
8. VARESE, Stefano. La Sal de los Cerros. Lima, Ediciones Retablo de Papel. 2da. Edic. 1973. 400 p.
9. VARESE Stefano. "Las Sociedades Nativas de la Selva". En: SINAMOS, DIAGNOSTICO SOCIO-ECONOMICO PRELIMINAR DEL AREA RURAL PERUANA. Lima, SINAMOS, Direc. Gral de Org. Rurales. 1972. pp. 156 - 176. Mimeo.

Nota.— Oficialmente, el Ministerio de Agricultura y Alimentación señala lo siguiente, al 31 de Marzo de 1979:

- Comunidades Inscritas: 393
- Comunidades con título de propiedad: 197
- Comunidades Adjudicatarias de tierras: 314
- Hectáreas Adjudicadas a C. N.: 1'126,814
- Familias adjudicatarias: 10,641

La "Lentitud" en la titulación que señaló el autor (1978) es al año presente una virtual paralización. Actualmente, las adjudicaciones son inmensamente mayores a empresas petroleras y forestales. (Redacción).