

Cuando la normativa y políticas estatales a favor de la industria extractiva interfieren con el derecho de los pueblos indígenas a gozar del derecho al territorio.

El caso emblemático de las comunidades Quechua del alto Pastaza



Informe

Cuando la normativa y políticas estatales a favor de la industria extractiva interfieren con el derecho de los pueblos indígenas a gozar del derecho al territorio.

El caso emblemático de las comunidades Quechua del alto Pastaza

Documento elaborado para Oxfam Perú por:

Frederica Barclay

Antropóloga e historiadora, miembro del Programa de Políticas Públicas y Derechos Indígenas de Perú EQUIDAD.

Mario Zúñiga Lossio

Antropólogo, asesor de la Plataforma “Pueblos Indígenas Unidos en Defensa de sus Territorios”, PUINAMUDT.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú Equidad

Noviembre 2016

EQUIDAD

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos

Lince - Lima 14 (Perú)

Teléfono: 511 472 2536

Correo: contacto@equidad.pe

***“El Estado peruano debería garantizar nuestros derechos
así como garantiza las inversiones”***

Aurelio Chino Dahua, presidente de FEDIQUEP

Introducción

Este documento ha sido elaborado a solicitud de la oficina de Oxfam en el Perú por encargo de Oxfam América y Novib en el marco de la Campaña Global por la Titulación Colectiva que promueve un avance significativo de en este campo.

El caso documentado ha sido seleccionado porque ilustra de manera flagrante una situación en la que los intereses de la industria extractiva, priorizados por el Estado, han bloqueado por cuatro décadas el derecho constitucional de comunidades Quechua del alto Pastaza a la protección de sus tierras con un título legal, lo han postergado, o han llevado a la constitución de títulos comunales arbitrariamente fragmentados¹¹.

El caso ha sido elegido también porque frente a esta situación, la sostenida movilización en los últimos años de las organizaciones de la Plataforma “Pueblos Indígenas Unidos en Defensa de sus Territorios” (PUINAMUDT) de las llamadas Cuatro Cuencas (Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón) –que integra la Federación Indígena Quechua del Pastaza FEDIQUEP- ha conseguido, entre otros logros, evidenciar esos obstáculos, remover algunas barreras y comprometer al Estado peruano en el año 2015 a financiar un amplio plan de titulación en dicho ámbito. Si bien este plan avanza con grandes tropiezos, paralelamente las comunidades y sus federaciones han ido logrando a su vez el reconocimiento del Estado y de la industria respecto de la titularidad ancestral sobre áreas excluidas. El caso de las comunidades del alto Pastaza ilustra los esfuerzos llevados a cabo para revertir la situación de falta de garantías territoriales y los retos pendientes que tienen por delante.

Lo señalado para el alto Pastaza –donde se concentran todas las dinámicas y dimensiones de la situación de falta de garantías territoriales y los retos actuales- es válido en gran medida para las otras 3 cuencas, con algunas particularidades. En todas las cuencas las comunidades se han visto afectadas por la imposición de servidumbres que han bloqueado la titulación integral de sus territorios y la falta de voluntad del Estado de avanzar con ese proceso.

El levantamiento de la información de campo y la documentación de la evolución reciente de la situación territorial han sido llevados a cabo principalmente por Mario Zúñiga; ambos autores son responsables del análisis que no compromete institucionalmente a Oxfam.

¹¹ Cabe señalar que el documento no aborda las dimensiones progresivamente visibilizadas del daño ambiental y otras consecuencias agudizadas por la falta de seguridad territorial.

1. Existencia de registros desde la época prehispánica y colonial de los asentamientos Quechua del Pastaza²

Los pueblos indígenas de la cuenca del Pastaza han experimentado sucesivos procesos de desplazamiento y relocalización desde épocas muy tempranas en el período colonial. Situados en una importante vía de comunicación del circuito misional de Mainas establecido en el siglo XVII, que vinculaba el Huallaga y Marañón con la sede misional en Quito, Ecuador, y con Moyobamba, Perú, estos pueblos fueron aún antes objeto de traslados hacia las encomiendas en la boca del río Santiago. Ya entonces se incluyó entre los indígenas de algunas encomiendas a los Ándoa para quienes más tarde los jesuitas fundaron en la primera década del siglo XVIII la misión de Santo Thomé de Andoas, originalmente situada en la confluencia del Pastaza y el Bobonaza³. Pese a sus vicisitudes, el asentamiento colonial primigenio de Andoas mantiene para los Quechua un fuerte significado simbólico.

En esta y otras misiones los jesuitas incluyeron a segmentos de otras naciones y emplearon como lengua franca el idioma quechua. Hasta la década de 1950 subsistía en el alto Pastaza el idioma catsacati, de filiación lingüística zaparoana, del que hoy en día queda apenas un puñado de hablantes en la comunidad quechua de Viejo Andoas, el que le da una entonación particular y vocabulario a la variedad lingüística del quechua, o inga, que se habla en el alto Pastaza. En las misiones del medio y alto Pastaza los misioneros jesuitas reunieron a familias designadas como Gaes y Shimigaes, también de filiación zaparoana, traídas desde zonas interfluviales junto a los llamados Roamaina y a los Guasagas (Barclay, 2013).

Como varios otros pueblos indígenas quechua hablantes de Loreto y San Martín que experimentaron tempranos procesos de misionarización, esclavización, desplazamientos y pérdida demográfica, el pueblo Quechua del Pastaza se ha conformado a partir de diversos componentes sociales históricos. Lejos de significar esto que los Quechua del Pastaza son un simple agregado de poblaciones remanentes, a lo largo de varios siglos este pueblo ha experimentado un “fenómeno de unificación cultural que permite hablar de los Quechua del Pastaza como un grupo singular”, es decir un pueblo indígena con una identidad, cultura y tradición propia (Chirif & Mora, 1977). Procesos equivalentes de quechuización y etnogénesis han sido documentados en otros pueblos de la región amazónica (algunos de ellos vecinos), enfatizándose que no se trata de un proceso pasivo fruto únicamente de fuerzas externas, sino que debe entenderse como una estrategia de un sujeto colectivo. Desde esta perspectiva se considera que

² Estas notas sintéticas apuntan a proporcionar una aproximación al lector a los complejos procesos de origen colonial que dan contribuido a dar forma a la organización social y cultura Quechua del Pastaza.

³ Donde actualmente pasa la línea de frontera entre Perú y Ecuador. Andoas fue reubicada varias veces en el periodo colonial y en el republicano y estuvo en algunos períodos bajo administración de la Audiencia de Quito y posteriormente Ecuador.

Considerados “indios civilizados” en razón de su trayectoria misional, y en contraste con los llamados “salvajes” o “awka”, los Quechua del Pastaza fueron tratados como fuente privilegiada de mano de obra para las actividades extractivas de la región incluso hasta en la etapa republicana. Con el advenimiento del ciclo de las gomas a fines del siglo XIX, fueron objeto de intensiva explotación laboral hasta que el recurso vegetal se fue agotando en la cuenca, lo que indujo a los patrones extractores a procurar trasladarlos masivamente hacia nuevos frentes de extracción. Estos actos de fuerza ocurrían en un marco de absoluta carencia de derechos civiles por parte de la población indígena en la región (Santos Granero & Barclay, 2015).

Nuevos procesos de reconstitución étnica tuvieron lugar después del período del caucho con el retorno de los deportados y su búsqueda de refugio en los afluentes del Pastaza, para evitar tanto la conscripción laboral y el endeudamiento como las epidemias de sarampión, tosferina y otros virus que diezaban a la población, y más tarde al instalarse la economía petrolera⁴. Todavía en la década de 1960 este patrón de alta dispersión no ribereño era predominante.

La llegada de las empresas petroleras constituyó una innovación porque hasta entonces solo misioneros o patrones comerciantes se habían establecido en su territorio. Las palabras de una autoridad comunal ilustran la naturaleza de este choque o encuentro: “hasta que llegaron a trabajar las empresas petroleras [a fines de esa década] los Quechuas éramos inocentes y no sabíamos que se iban a quedar ni qué iban a hacer”⁵.

⁴ Un brote importante de sarampión ocurrió en el Lago Anatico como resultado del arribo de empresas petroleras realizando exploración. Una misionera del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) observó que “la creciente afluencia de foráneos [a la zona] como empleados de las varias empresas petroleras en el área [de Alianza Cristiana] ha traído nuevos virus y bacterias y la constante amenaza de epidemias” (Barclay, 2013: 45).

⁵ Y añaden otras reflexiones: “Ahora mira estamos civilizados, ¡pero ¡mira como estamos!” (Entrevista con Imelda Chung, Nuevo Andoas, junio 2016).

2. Los inicios del ciclo petrolero en los territorios Quechua y Achuar de la cuenca del Pastaza

Hoy en día en el alto Pastaza opera la empresa Pacific Stratus Energy del Perú con un contrato de servicios temporal pactado por dos años para la operación del lote 192 que hasta agosto del 2015 se denominó 1AB y estuvo concesionado a Pluspetrol Norte S.A. Colindante con él hacia el occidente se encuentra el lote 102, concesionado aun a favor de Pluspetrol, constituido sobre un sector del antiguo lote 1A, el cual se halla todavía en etapa de exploración. En el alto Pastaza se encuentra también la cabecera del ramal norte del oleoducto de propiedad de la empresa estatal Petroperú⁶.

Exploraciones petroleras en las cuencas del Huallaga y en los afluentes del río Marañón habían ocurrido desde la década de 1930 sin que se concretaran operaciones de producción. Los hallazgos de petróleo en Ecuador en la década de 1960 atrajeron nuevamente el interés hacia esa región⁷. Con los primeros hallazgos en 1971 y 1972 confluyeron en los afluentes norte del Marañón y en particular en la cuenca del Pastaza, una decena de empresas extranjeras. Para la nueva empresa nacional, Petroperú, el Estado reservó un gran lote en la cuenca del Tigre-Corrientes-Marañón.

Aunque las trochas y líneas sísmicas se extendieron en un inicio por todas partes en el Pastaza las operaciones se concentraron en la parte alta de la cuenca donde los concesionarios más importantes fueron Occidental (Lote 1A), Tenneco-Union (Lote 1B) y Getty Oil (Lote 3)⁸. Una intensa actividad de exploración ocurrió en esos años, y por la cuenca del Pastaza circulaban continuamente embarcaciones y helicópteros. Pronto, sin embargo, las empresas que no lograron hallazgos significativos se fueron y Occidental quedó como única concesionaria en actividad en el alto Pastaza.

Cuando el oleoducto principal construido para trasladar el crudo del Lote 8 a la costa por la estatal Petroperú estuvo casi listo (1976), la empresa estatal acordó construir el Ramal Norte que permitiría transportar el crudo del Lote 1A de Occidental. Esto alentó a Occidental a ampliar sus inversiones en exploración, desarrollar los pozos descubiertos y asumir el lote 1B que Tenneco-Union había devuelto y que luego fue adicionado al anterior como lote 1AB; asimismo la empresa asumió una sección del lote 3 de Getty Oil.

⁶ A la fecha de elaboración de este documento las operaciones del oleoducto se hallan suspendidas a consecuencia de una serie de derrames ocasionados por su falta de mantenimiento por indicación del el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGIN), lo cual afecta a su vez las operaciones en el lote 192. Aunque debido a los bajos precios y la producción decreciente del lote 192 el horizonte actual es incierto, la región del alto Pastaza se configura como nódulo de la industria petrolera que tiene al oeste y oriente (lotes 64 y 67 respectivamente) los más maduros proyectos de extracción de la amazonía norte del Perú, hoy en día también temporalmente suspendidos.

⁷ La decisión de desarrollar esta área petrolera remota parece haberse visto facilitada en esa época por el desarrollo de la tecnología de grandes helicópteros de carga.

⁸ Getty Oil trabajó al sur de los lotes 1A y 1B. Sus instalaciones ocuparon en el Lago Anatico un área donde el Instituto Lingüístico de Verano abrió su primera escuela, la primera iglesia evangélica y donde vivían desde muy antes familias Quechua.



Fuente: Ross 1981.

|MINSa, 2007: 82.

A su vez estos desarrollos fueron determinantes para la decisión de construir la estación de bombeo de Petroperú, y el campamento principal y estación recolectora de Occidental en la margen izquierda del río Pastaza en un área que correspondía al territorio tradicional Quechua. En esta área, donde se concentraron las instalaciones petroleras a partir de entonces, se encontraban trochas y zonas de caza empleadas por las familias Quechua, así como algunas viviendas aunque recién entonces surgía allí un centro poblado o aldea⁹. También se concentraron allí, aún antes de la construcción de las instalaciones centralizadas algunas familias inmigrantes. Con la construcción de la base se emplazaron progresivamente comerciantes, prostíbulos y oficinas de diversas empresas contratistas.

⁹Se menciona como ocupante permanente del área colindante con el terreno donde más tarde se instaló Petroperú a la familia de Juan Cruz Mucushúa que tenía sembríos y una vivienda. Entre los primeros inmigrantes estuvo Doña Dorita que halló instaladas algunas familias Quechua (Entrevista con Robin Maca, 2016; entrevista con Doña Dorita Angulo, 2010, Andoas).

El nuevo núcleo fue bautizado como “Nuevo Andoas” en virtud de su cercanía a Andoas “Viejo”, como pasó a llamarse a partir de entonces la cuna de la mayor parte de las familias Quechua del alto Pastaza y centro gravitacional de la organización social de este espacio. Como en tiempos de las misiones, Andoas Viejo -en la margen derecha del Pastaza- era para esta población un lugar de referencia al que se acudía periódicamente para celebrar las fiestas del calendario católico mientras la mayor parte del tiempo las familias vivían en sus “campamentos”, dispersos en lo que hoy es territorio de las comunidades de Andoas Viejo, y el de Nuevo Andoas, Alianza Capahuari, Porvenir y Los Jardines, en la orilla opuesta¹⁰.

Pocas de estas familias tenían matriculados a sus niños en la escuela particular de Andoas Viejo. Sin embargo, a medida que Nuevo Andoas creció los pobladores lograron que se creara allí una escuela fiscal que ellos mismos construyeron (Zúñiga, 2012). El establecimiento de una escuela fiscal en Nuevo Andoas alentó a su vez a muchas de las familias Quechua todavía dispersas a asentarse de forma más permanente cerca de la base, donde además era posible acceder a atención médica y medicamentos, el único lugar de la cuenca alta hasta entonces en contar con estas facilidades.

¹⁰ Este territorio también abarcaba parte de las áreas que luego fueron tituladas a favor de comunidades Achuar, Titiyacu, Huagramona y Naranja, donde las familias Quechua también hacían aprovechamiento de recursos del bosque y actividades de pesca.

3. Primeros esfuerzos de los Quechua para obtener títulos comunales

A diferencia de otras regiones indígenas, en el medio y alto Pastaza no se estableció ninguna “reserva selvícola” al amparo del D.S 03 de 1957. Esto es sorprendente dada la continuidad de la ocupación Quechua del poblado conocido históricamente como Andoas, la estadía de lingüistas del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en los años previos donde a partir de inicios de esa década estudiaron el idioma catsacati, y el hecho de que en los más tempranos “mapas de grupos idiomáticos del Perú” se registraba con el gentilicio Andoa a quienes vivían en la cuenca alta del río (ILV 1971). Solo más adelante en los mapas oficiales elaborados por el Ministerio de Educación y el ILV fue registrada la presencia Quechua, pero únicamente allí donde se establecieron escuelas fiscales bilingües, contribuyendo a la equivocada idea de que la población Quechua era reducida (Ribeiro & Wise, 1978: 13).

Como en muchos otros pueblos indígenas de la amazonía peruana, la búsqueda de seguridad jurídica para los territorios ocurrió en paralelo con la decisión y esfuerzos de varios líderes de agrupamientos locales por asegurar el acceso a la educación escolar como vía privilegiada para adquirir derechos civiles¹¹. Como ha sido habitual, el deseo de contar con una escuela y el condicionamiento resultante de ubicarla en un lugar accesible por vía fluvial condicionó cambios en los patrones de asentamiento. En los años de 1960 y 1970 diversas agrupaciones de familias Quechua que anteriormente habían optado por vivir en los terrenos aledaños a las quebradas optaron por reasentarse y nuclearse, aunque sin dejar de hacer un aprovechamiento extensivo del territorio, incluyendo sus cochas o lagunas. Varios de estos asentamientos fueron luego trasladados siguiendo la lógica tradicional de aprovechamiento territorial –a menudo de una orilla a otra del Pastaza- cuando las crecientes o las mermas grandes del río demostraron su inadecuada ubicación para el establecimiento de una escuela, por dejar extensas playas que dificultaban el acceso conforme a los requerimientos de este nuevo fin. Lo mismo ocurrió con los núcleos integrados por familias Achuar que se reubicaron de acuerdo a la necesidad de asegurar profesores.

En general las familias que anteriormente habían vivido en las quebradas y que, poco a poco, se establecieron en los asentamientos nucleados actuaron al reubicarse con el criterio tradicional de recordar por dónde sus antepasados habían “andado” en el pasado. De estos lugares las familias guardan registro asociándolos a hitos como las antiguas chacras convertidas en purmas o barbechos, los cementerios, los “encantos”, las minas de arcilla y los lugares privilegiados de caza y pesca conservados por la tradición oral. Otras familias se instalaron fuera de estos lugares “heredados” y se traslada-

¹¹ La mayor parte de las primeras escuelas quechua no eran fiscales y las familias debían contribuir para pagar al docente mediante la venta de algunos recursos locales o el trabajo en la madera y más tarde como trocheros para las empresas petroleras.

ron a áreas y asentamientos distintos en razón de la atracción que generó la presencia en éstos de algunos predicadores evangélicos con el mensaje de la “palabra de Dios” que habían llegado principalmente de la mano del ILV. Otros más se desplazaron hacia nuevas zonas atraídos por la creación de las pocas escuelas fiscales donde no era necesario contribuir a pagar el salario del maestro.

Aun así, habiendo ya sido establecidas las modernas comunidades no es raro encontrar que una familia que pertenece a una comunidad mantenga una chacra, explote una purma (o barbecho) o vaya a cazar al territorio de una comunidad distinta de aquella a la que pertenece con autorización comunal. Ocurre también que tradicionalmente las comunidades hacen acuerdos entre sí para tener acceso a ciertos tipos de hábitats o recursos inexistentes en la otra, dada la variabilidad de las condiciones edafológicas de los terrenos, la errática distribución de las cochas y el valor cultural de los recursos que en ellos se hallan.

Aunque varios asentamientos Quechua lograron establecer escuelas aún antes de que se promulgara la ley de comunidades nativas de 1974 (D.L N° 20653), solo dos de ellos lograron a su vez su inscripción y título como comunidad en la década de 1970. Se trata de las comunidades de Alianza Cristiana y de Bolognesi, inscritas en 1975 y tituladas en 1978 y 1977, respectivamente. Esto se logró con apoyo de ILV, institución que veía en la titulación un mecanismo eficaz para dar estabilidad a las escuelas que promovía y para alejar a los patrones madereros que al pugnar por la mano de obra local amenazaban con dispersarla.

En contraste, Viejo Andoas -que gracias a su curaca Octavio había logrado establecer una escuela en 1964- no logró siquiera que el Estado inscribiera a este poblado como comunidad nativa al amparo de la nueva ley¹². La inscripción de esta comunidad como persona jurídica y su titulación solo se concretaron en 1996, coincidentemente con la suelta por parte de Occidental del sector del lote al oeste del Pastaza, el que solo más tarde se constituyó como lote 102. Un ejemplo claro de cómo las empresas y la industria petrolera han bloqueado el derecho de los Quechua al reconocimiento y titulación de su territorio.

¹² Andoas tuvo una escuela antes y después de la guerra con Ecuador, pero fue clausurada por alrededor de una década.

4. La omnipresencia de la economía petrolera en el alto Pastaza

La importancia de la economía petrolera de la selva norte para el Perú no puede ser obviada. En la década de 1980 los lotes 1AB y 8 produjeron más del 50% del crudo nacional, siendo el lote 1AB el que ha aportado la mayor cuota pese a su progresiva disminución (La Torre López, 1998). Asimismo, esta ha generado importantes ingresos por regalías¹³. No menor ha sido su importancia en términos geopolíticos ya que los hallazgos de petróleo en la década de 1970 tuvieron lugar en un período en el que los límites entre Perú y Ecuador no estaban firmemente establecidos y la presencia de operaciones sometidas a la ley del Perú no solo ponían en valor este territorio sino que lo nacionalizaban en los hechos¹⁴. De otro lado, una parte de los ingresos generados por las regalías petroleras pasó a financiar el presupuesto del inmenso departamento fronterizo de Loreto. Entre 1979 y el 2015 estos lotes han generado 8,300 millones en canon para Loreto además de ingresos por impuesto a la renta, del que la industria estuvo exenta en algunas épocas.

Diversos autores dejan ver que la decisión del Estado peruano de apostar por el desarrollo de la industria petrolera e invertir fuertemente en esta área estuvo motivada por los hallazgos previos en Ecuador y Colombia y que fueron criterios geopolíticos los que informaron varias de las decisiones económicas y financieras (Philip, s/f). Así, el Oleoducto Norperuano fue construido con dimensiones que excedían grandemente las reservas de crudo, mayormente pesado, y con enormes costos financieros¹⁵.

El Ramal Norte, para servicio de Occidental, fue enteramente financiado por el Estado porque se consideraba que la inversión privada hubiera comprometido la seguridad nacional de esa área de frontera. Con ese criterio también cuando después de 1975 la mayor parte de las empresas que estaban explorando se fueron de la región y los hallazgos de petróleo e incremento de reservas petroleras se detuvieron o ralentizaron fue necesario ofrecer varios tipos de garantías adicionales y aún subsidios por vía de impuestos para mantener localizada a la industria petrolera¹⁶.

Bajo esta lógica de prioridad estratégica nacional, para que Petroperú y Occidental

¹³ Desde 1971 los contratos otorgaban a la empresa contratista la propiedad del petróleo extraído de modo que los ingresos principales para el estado derivaba de las regalías, cuya tasa fue variando en el tiempo.

¹⁴ La frontera fue trazada de manera definitiva en el año 1998 después de que en esa década aún se produjeran enfrentamientos. Hasta 1942 parte de lo que luego fueron los lotes 1A y 1B estuvo por algunas décadas bajo control del Ecuador (Anónimo, 1942).

¹⁵ El crudo debía ser mezclado para aligerarlo para su transporte por el ducto y ser transportado a alta temperatura. Se financió con un crédito japonés a una tasa fija anual y la ejecución excedió en 170 millones de dólares los 550 millones inicialmente presupuestados (Philip op. cit.: 6). A la fecha (2016) se estima que el volumen ha llegado a descender hasta representar solo el 9% de su capacidad.

¹⁶ Sin embargo, Philip (op. cit: 9) señala que para abril de 1980, cuando los precios del petróleo estaban muy altos y Occidental había accedido al ducto y ciertas ventajas, esta empresa ya había casi recuperado su inversión hasta la fecha, siendo que apenas llevaba dos años en producción.

continuaran operando había que evitarles todas las trabas posibles, incluyendo la imposición de exigencias ambientales, la obligación de respetar los derechos de las poblaciones indígenas originarias, las compensaciones y las indemnizaciones, así como las negociaciones y pagos por derechos de servidumbre. No es casual que las normas ambientales para la industria petrolera fueran notoriamente tardías. Así, las primeras reglamentaciones referidas al ambiente se dieron en 1990 con el Decreto Legislativo N° 613, Código del medio ambiente y los recursos naturales, y recién en 1993 se promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos D.S. N° 046-1993-EM¹⁷.

A nivel regional la industria petrolera ha tenido siempre una influencia política visible, equivalente solo a la que tuvieron las casas comerciales de la época del caucho. En los sucesivos experimentos de desconcentración administrativa que se ensayó en Loreto, la industria petrolera tuvo siempre un rol central tanto porque se asumía que la modernización política, económica y social vendría de la mano de esta actividad como porque esta era la caja chica de la administración y la fuente principal de empleo urbano. En el primer período, además, la industria petrolera dinamizó enormemente el mercado laboral pues absorbió hasta 15,000 trabajadores rurales, la mayor parte de los cuales se asentó más tarde en Iquitos. No es de sorprender que en el imaginario regional el petróleo haya ocupado un sitio predominante el cual ha obnubilado el hecho de que al operar bajo las condiciones socialmente aceptadas por la ciudadanía urbana de Loreto, y por el resto del país, se concediera que quedaran sin protección aquellas poblaciones indígenas en cuyos territorios tiene lugar la actividad de exploración y extracción. Estas condiciones no variaron más adelante cuando en 1996 Petroperú cedió el lote 8 a Pluspetrol y en el año 2000 lo hizo Occidental con el lote 1AB¹⁸. No es raro que la industria petrolera incidiera claramente en la desidia con que el Estado actuó para regularizar la propiedad de las comunidades.

Finalmente, a nivel local la economía petrolera ha ido adquiriendo cada vez mayor influencia. De un lado, una vez que el lote 8 fue privatizado y que la normativa permitió que las empresas petroleras y contrataran servicios privados de transporte aéreo, en lugar de los helicópteros del ejército, la presencia estatal en la zona fue haciéndose cada vez más dependiente de las facilidades y favores que brindara la nueva operadora del lote 1AB, la empresa argentina Pluspetrol. De otro lado, después de haber sido un comprador marginal de productos y servicios a nivel local, progresivamente las comunidades aledañas pasaron a ser crecientemente dependientes de los ingresos derivados de la venta de fuerza de trabajo y servicios. Ello en la medida que la concentración de población y el daño ambiental han afectado las condiciones de acceso a recursos naturales y a medida que las familias han ido requiriendo crecientemente el uso de dinero para cubrir los costos de educación, salud, vestimenta y alimentación.

¹⁷ El Reglamento de 1993 planteó por primera vez la necesidad de establecer límites para “para la emisión con efecto contaminante” lo que se plasmó en el año 2006 en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo N° 015-2006-EM, 06.03.2006).

¹⁸ La transferencia del lote a Pluspetrol fue formalizada mediante contrato con Perupetro en el año 2001.

5. El lento avance del proceso de titulación llevado a cabo por el Estado

En el alto Pastaza, el lento avance del proceso de titulación de tierras es una de esas concesiones en beneficio de las operaciones petroleras. Como se aprecia en el siguiente cuadro, después de la inscripción de las dos primeras comunidades Quechua del Pastaza, en la década de 1970, no se procedió a inscribir más comunidades sino en la siguiente década, en 1984, y no se volvió a titular sino en 1987. Como se espera poner en evidencia, han sido la existencia de infraestructura petrolera y las proyecciones de desarrollo de pozos en áreas previamente exploradas las que han demorado, postergado o bloqueado la inscripción y titulación de comunidades en el alto Pastaza en beneficio de este sector productivo.

Comunidad	Pueblo indígena	Año de inscripción	Año de titulación	Ampliación
Bolognesi	Quechua	1975	1977	
Alianza Cristiana	Quechua	1975	1978	
Alianza Capahuari	Quechua	1984	1991	proyecto
Titiyacu	Achuar	1987	1987	
Naranjal*	Achuar	1987	1991	
Sabaloyacu*	Quechua	1990	1991	1998
Soplín*	Quechua	1990	1990	1991
Pañayacu	Achuar	1996	1996	
Andoas Viejo	Quechua	1996	1996	proyecto
Capahuariyacu	Achuar	1998	1998	
Los Jardines	Quechua	1998	2015	
Nuevo Porvenir	Quechua	1998	2014	
Aimentsa	Achuar	2001	2003	proyecto
Nuevo Andoas	Quechua	2007	No	
Vencedores**	Quechua	No	No	

Cronología de la inscripción y titulación de comunidades nativas del alto Pastaza 1975-2016

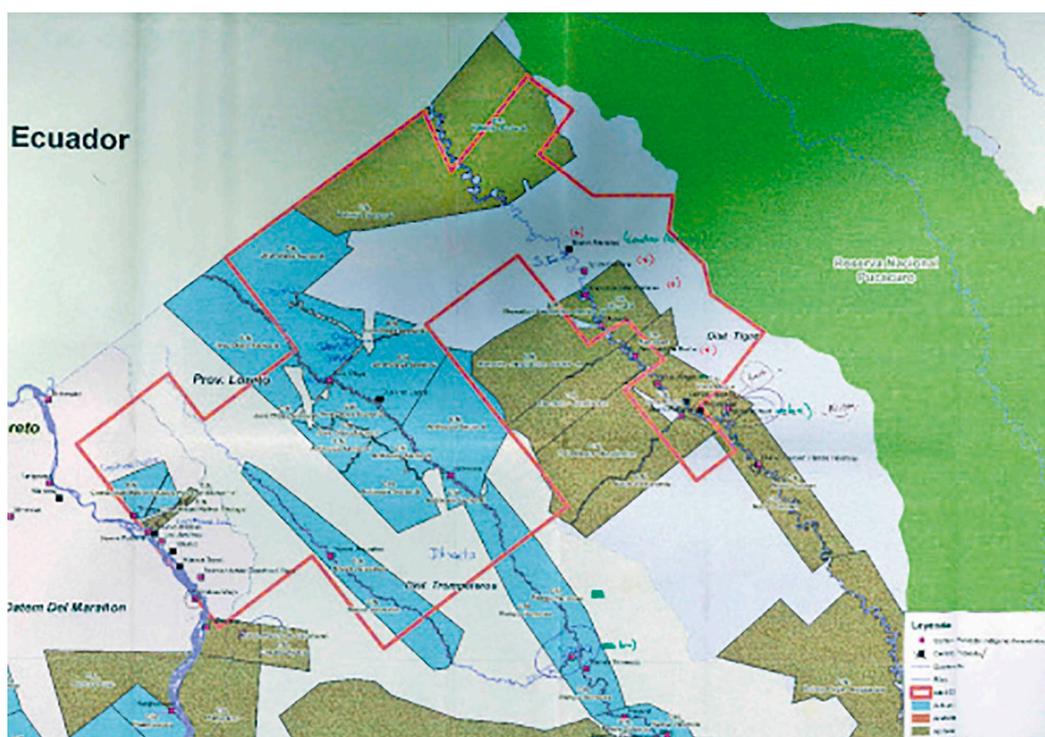
Fuente: Chirif 2014 ; Información de campo 2016.

* Se ha incluido algunas comunidades del medio Pastaza para mostrar el contraste; En negrillas las comunidades que actualmente tienen superpuesto el lote 192.

** Vencedores ha solicitado su inscripción como comunidad separándose de Jardines. Para comprender la complejidad del asunto ver sección 6.4.

Debe señalarse, que al menos desde 1990 las actividades de titulación no fueron realizadas con presupuesto público, y menos de oficio, sino subvencionadas por la cooperación internacional a instancias las organizaciones¹⁹.

El lento avance en el proceso de inscripción y titulación guarda correlación con las interesadas afirmaciones de la industria, los gremios petroleros e incluso y algunos altos funcionarios del gobierno, en el sentido de que cuando las empresas empezaron a operar no existía población indígena viviendo en los territorios donde se concedieron los lotes. Ello no obstante que es conocido que en los primeros tiempos las líneas sísmicas atravesaban sin miramientos las chacras (y lugares de caza) de las familias indígenas y que algunos campamentos se instalaron precisamente allí donde había chacras o incluso viviendas indígenas, forzando precisamente su desalojo (MINSA, 2007). El hecho de que no todos los actuales asentamientos nucleados existieran entonces, por prevalecer entonces un patrón disperso de ocupación, no invalida el derecho territorial preexistente de los pueblos indígenas como pueblos originarios, ya reconocido constitucionalmente en el Perú desde 1920. Por lo demás, ya desde antes de la guerra con el Ecuador documentos oficiales del Ejército y la Prefectura de Loreto daban cuenta de la existencia de esta población en su actual ubicación (Barclay, 2013).



Terrenos comunales titulados y lote 192

Fuente: Ministerio de Cultura.

¹⁹ Así por ejemplo, entre 1990 y 1998 AIDSESP contó con un importante proyecto de titulación a nivel nacional (financiado por IWGIA) que abarcó el Pastaza; de igual manera más adelante la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas CORPI-San Lorenzo brindó a FEDIQUEP asistencia técnica para la titulación y financió los gastos de la participación estatal en el proceso

6. Derechos territoriales y condicionamientos para la inscripción y titulación de las comunidades nativas del alto Pastaza

El disfrute del derecho a la tierra y recursos de origen ancestral es para los pueblos indígenas un derecho fundamental por lo que el concierto internacional ha coincidido en señalar que es obligación de los estados decretar medidas especiales para su protección. Así lo han planteado los convenios internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, el Convenio N° 169 de la OIT, diversas sentencias interpretativas de Corte Interamericana de Derechos Humanos y documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el entendido de que la tierra es condición para su supervivencia cultural.

Tabla 3.9. Distribución de población de las comunidades locales en el Lote 1-AB por zona geográfica y por grupos étnicos.

REGION DEL RIO PASTAZA		
NOMBRE	GRUPO ETNICO	POBLACION
ANDOAS NUEVO	*	373
LOS JARDINES	*	114
TITYACU	ACHUAR	52
ALIANZA CAPAHUARI	QUECHUA	66
ANDOAS VIEJO	QUECHUA	210
NARANJAL	ACHUAR	75
HUAGRAMONA	ACHUAR	317
SIWIN	QUECHUA	196
PAÑAYACU	QUECHUA	36
SOPLIN	QUECHUA	99
ANATICO	ACHUAR	193
NUEVO PORVENIR	QUECHUA	95
REGION DEL RIO TIGRE		
12 DE OCTUBRE	QUECHUA	380
MARSELLA	QUECHUA	96
SAN JUAN	QUECHUA	145
VISTA ALEGRE	QUECHUA	85
ANDRES A. CACERES	QUECHUA	35
REGION DEL RIO CORRIENTES		
JOSE OLAYA	ACHUAR	76
JERUSALEN	ACHUAR	190
PAMPA HERMOSA	ACHUAR	306
TOTAL		3,139

Notas:

1) Fuente: INEI, 1994; Occidental, 1994

2) * significa poblaciones no indias

En el Perú la ley de 1974 (Decreto Ley N° 20653) estableció las pautas para inscribir a las comunidades nativas a partir de la declaración de que “El Estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Nativas” (art n° 6), señalando que éstas “tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Cejas de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso” (art n° 7; en la ley de comunidades nativas de 1978 estos artículos corresponden respectivamente a los art. N° 7 y n° 8). No hay duda de que las comunidades del alto Pastaza se corresponden con esta definición.

Como lo han señalado diversos autores, no es el caso que la administración estatal pueda denegar la inscripción de una comunidad nativa, trámite mediante el cual formalizan su personalidad jurídica, aun cuando en el argot administrativo se emplea el verbo “reconocer”. Como lo ha recordado Alberto Chirif (2014), el “reconocimiento” está garantizado por la propia Constitución de 1989 y la de 1993, al señalar en el n° art. 89 de esta última, que “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas”, significando que éstas tienen derechos así no hayan sido inscritas mediante un acto administrativo²⁰. No obstante, es notorio que para las comunidades del alto Pastaza el ejercicio de este derecho a la personería jurídica ha enfrentado obstáculos serios aún si -como el siguiente cuadro muestra- todas ellas figuraban en la documentación administrativa preparada a solicitud de la empresa.

El cuadro demuestra que el operador del lote 1AB reconocía la existencia de las comunidades nativas antes del 2000; al mismo tiempo demuestra de manera concluyente que la demora del Estado para inscribir a algunas comunidades ha seguido las pautas sugeridas por la empresa.

Con relación a la propiedad, la ley N° 22175 de comunidades nativas de 1978 ratifica lo señalado por la anterior (1974), declarando que “El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad.” (art. n° 10).

Siguiendo el precepto establecido en las constituciones peruanas desde 1920, la ley de comunidades nativas y su reglamento ratifican un derecho preexistente, un derecho del que da cuenta el Convenio N° 169 de la Organización del Trabajo (OIT) que el Perú ratificó en 1994 y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹. Como lo señalan diversos juristas, el título es el derecho formalizado a partir de la posesión ancestral de la comunidad nativa.

²⁰ Subrayado de A. Chirif (2014). Este autor trae a colación un pronunciamiento de 1989 de la Defensoría del Pueblo en este sentido: “Las comunidades nativas son organizaciones cuya personalidad jurídica deriva directamente de la Constitución Política” y que, por tanto, su “inscripción en el registro oficial del sector es un acto administrativo con carácter declarativo, no constitutivo”. (subrayado nuestro).

²¹ Por eso es írrita la disposición administrativa establecida sin base legal que impone como requisito a la titulación el procedimiento registral denominado “primera de dominio” que supone inscribir primero las tierras a titular a nombre del Estado para hacer la ficción de que éste las cede a la comunidad, cuando estas son originarias.

Es sabido que en el Perú la “integridad de la propiedad territorial” de las comunidades está constitucionalmente limitada por el precepto que establece que los recursos del subsuelo son del Estado, el que se reserva el derecho de delimitar y de adjudicar concesiones mineras o petroleras²².

En ese marco, las leyes de comunidades nativas, ambas promulgadas con posterioridad a los primeros hallazgos significativos de petróleo en el noroccidente de la amazonía peruana, establecieron las condiciones para la imposición de servidumbres especiales en selva y ceja de selva. Entre ellas se previó explícitamente servidumbres: “b) De libre paso de oleoductos, gasoductos, instalaciones para la exploración y explotación minera y petrolera, instalaciones para el servicio público de telecomunicaciones, líneas de transmisión de energía, vías de comunicación de toda especie, obras para irrigación y drenaje establecidas o que sea necesario establecer, así como las que demande su operación y mantenimiento” (art n° 29 de la ley 20653 y art. n° 31 de la ley 22175).

En 1978, al quedar concluido el Oleoducto Norperuano, cuya construcción fue declarada “de necesidad y utilidad públicas con la más alta prioridad”, el Decreto Ley N° 22180 normó los aspectos relativos a la utilización y control de los territorios adyacentes a la tubería troncal, el ramal norte y los sistemas recolectores conexos declarando “Zonas de Reserva”.

A ambos lados de los ductos y colectores la norma reservó 75 metros a cada lado a todo lo largo de ruta. Asimismo, se declaró como reserva el área de las estaciones de bombeo incluyendo las zona industrial y la de vivienda, el área de las estaciones del sistema de teledetección, control y supervisión del ducto, delimitada por un círculo de 500 metros de radio, y declaró que la “expansión de poblados existentes en las vecindades y/o la formación de nuevos poblados, tendrá lugar necesariamente fuera de la ‘Zona de Reserva’ materia del presente Decreto Ley”.

La norma genérica no se reflejó en un acto administrativo que estableciera con coordenadas el área de estas zonas reservadas en favor de las operaciones petroleras.

²² Como se verá más adelante, desde 1978 otras restricciones fueron impuestas para el ejercicio del derecho a la propiedad colectiva indígena en razón de la aplicación de criterios de clasificación de la aptitud de los suelos por uso mayor. Además en los últimos años con normas de distinto rango se ha insertado en la legislación nacional otras consideraciones para limitar el derecho de propiedad.

6.1 Las servidumbre gratuitas otorgadas por el Estado peruano en territorio tradicional indígena

Desconociendo la existencia de los derechos indígenas a la tierra pero también sin remitirse a la norma de zonas reservadas dada en 1977, que no había sido legalmente suspendida, en el año 2005 Pluspetrol solicitó a la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas el otorgamiento de servidumbres en ambos lotes (1AB y 8). Para el caso del lote 1AB la empresa solicitó servidumbre gratuita sobre 11 “predios”, siendo que cada uno de éstos estaba compuesto por un número variable pero considerable de áreas en las que se encontraban instalaciones de diverso tipo²³. Varios de éstos afectan a las comunidades del alto Pastaza. Otro tanto se hizo en relación al lote 8 donde solicitó servidumbre sobre 5 “predios”.

Las solicitudes se fundamentaban en art. n° 297 del DS 032-2004-EM Reglamento de la Ley de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (del año 2003) que permitía a los contratistas solicitarlas a título gratuito en predios de titularidad del Estado. Como se verá, la medida otorgada ha tenido importantes consecuencias para las comunidades del alto Pastaza en la medida que ha servido para obstaculizar e impedir la titulación y ampliación de varias comunidades.

Particularmente perverso resulta el hecho de que las Resoluciones Supremas N° 060-2006-EM (lote 8) y N° 061-2006-EM (lote 1AB) que otorgaron las servidumbres gratuitas fueron publicadas el 27 de octubre a los pocos días de haber concluido el grave conflicto con comunidades de los lotes 8 y 1AB que llevó a la firma del Acta complementaria de Dorissa en octubre del año 2006 a inicios del gobierno del presidente Alan García²⁴.

La solicitud de Pluspetrol sostenía que las áreas requeridas eran de propiedad del Estado y tomaba en consideración el hecho de que, de acuerdo al mencionado Reglamento, en predios de titularidad del Estado la servidumbre podía ser gratuita. Sin embargo,

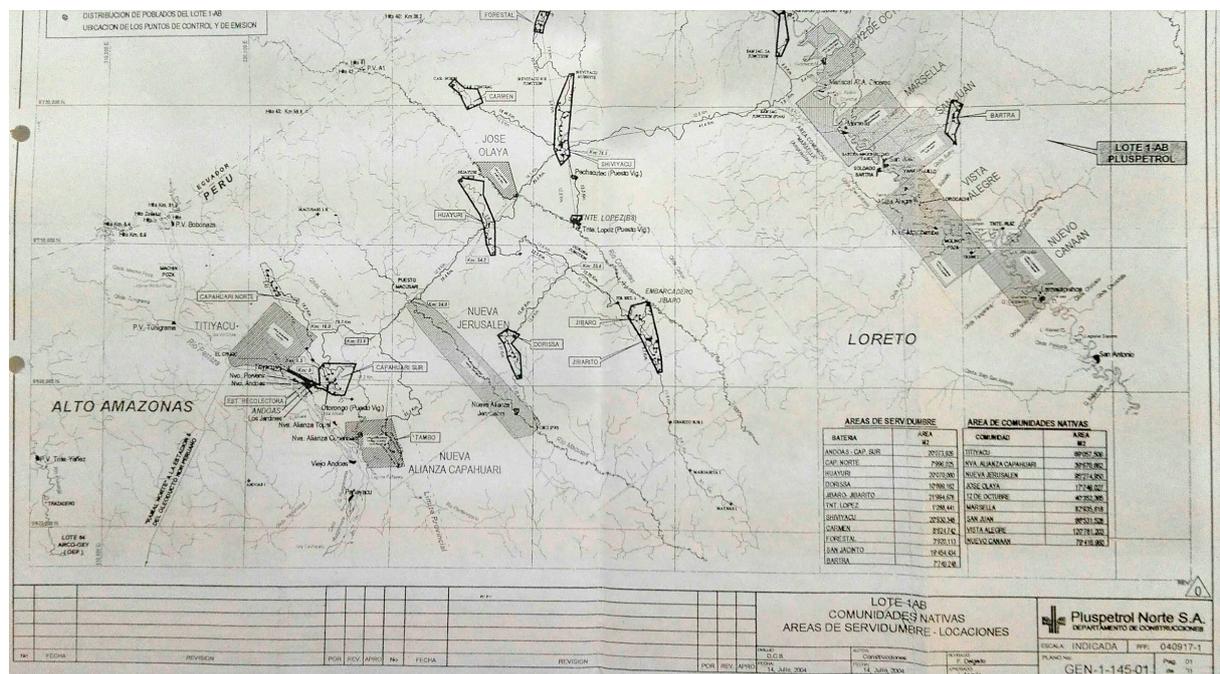
²³ Los llamados 11 predios se correspondían con 11 distintas “estructuras” integradas por un importante número de instalaciones. Así por ejemplo la Estructura Andoas / Capahuari Sur abarcaba una lista que incluía: 9 pozos productores, 2 plantas de tratamiento de crudo, 2 plantas de tratamiento de agua, 2 plantas de compresión, 1 central eléctrica y 1 subestación, 2 transformadores, 2 estaciones de bombeo, 1 edificio de almacenes, Campamentos (s/n) Oficinas y salas de control, 1 pista de aterrizaje y el Parque de tanques de almacenamiento (Solicitud de Pluspetrol Norte a la DGE del 17.06.2005). Estructuras como la de Dorissa y Jíbaro/Jibarito tenían entre otros 20 y 23 pozos productores respectivamente (ninguno de reinyección).

²⁴ “Acta que complementa y precisa los acuerdos suscritos entre las comunidades indígenas del río Corrientes-FECONACO, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Gobierno Regional de Loreto, la empresa Pluspetrol Norte S.A., y la Defensoría del Pueblo” (22.10.2006), complementando los acuerdos suscritos el 13 de octubre. Esta acta respondía a la exigencia de parte del Pueblo Achuar frente al Estado y la empresa, en torno a la grave situación de salud y la lucha por que cese la contaminación petrolera debido al vertimiento de las aguas de producción sobre sus territorios.

Una de las servidumbres, correspondiente al “Predio Dorissa”, afectaba los derechos de las mismas comunidades que en junio del 2005 se movilizaron a las oficinas de Pluspetrol para exigir el cumplimiento de acuerdos previos de dotación de agua segura y electricidad. Tal vez la norma, que estuvo lista en 7 de agosto del 2006, no fue promulgada hasta el 25 de octubre, para no levantar suspicacias que habrían generado la protesta de las comunidades y de su federación FECONACO y agudizado el conflicto que llevó a la toma de numerosos pozos, particularmente de la batería Dorissa. La actuación del Estado podría ser calificada de alevosa sin exagerar.

pese a pretender la gratuidad, la empresa hacía saber que dichos predios “no se en[contraban] registrados por lo que no correspond[ía] la presentación de las partidas registrales”. Asimismo se afirmaba que estas áreas no estaban incorporadas a ningún otro “proceso económico o fin útil” que aquel que el contratista les daba mediante el desarrollo de sus actividades.

La solicitud y la manera en que se resolvió el asunto al año siguiente permiten visualizar varios vicios de fondo y de forma. Para comenzar, estos terrenos no eran tierras del Estado sino que hacían parte de territorios indígenas, siendo que diversos documentos previos, públicos y de la empresa, así lo reconocían.



Parcelas del lote 1AB otorgadas en servidumbre, 2006

De haberse reconocido que se trataba de tierras indígenas la empresa no hubiera podido obtener servidumbres a título gratuito. Atribuyendo la titularidad de los terrenos al Estado, la empresa podía pretender la gratuidad y alegar que las áreas no tenían otro fin útil que las propias operaciones petroleras. De hecho, desde la perspectiva y a manos de los indígenas el “fin útil” de estos terrenos se enmarca dentro de estrategias propias de utilización de los recursos con fines económicos tanto como socioculturales. No hay en el bosque nada que no tenga un fin útil.

De partida la Superintendencia de Bienes Nacionales, a quien se pidió opinión, declaró que estos terrenos eran propiedad del Estado aunque no estuvieran inscritos o registrados. Así afirmó “se presume que todo predio no inscrito en Registros Públicos constituye propiedad del Estado”. Un argumento que se ha seguido sosteniendo pese a la evidencia de que se trata de tierras indígenas.

A su vez, sugiriendo parcialización a favor de la solicitud de la empresa por parte de la Oficina Registral de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) en Iquitos –que admitía que su estado de implementación solo le permitía trabajar a partir de la información presentada por la propia empresa- puso en cambio empeño en indicar que ni la comunidad Nueva Jerusalén ni Titiyacu presentaban antecedentes registrales (Informe N° 087-2005-ZONA REGISTRAL N° IV-OC-DRH, del 30.11.2005). Se trataba precisamente de las dos comunidades donde se detectó la superposición con títulos comunales, únicos casos en los que el Estado determinó el recorte de las servidumbres solicitadas.

Estas actuaciones muestran la falta de prioridad que para el Estado tenía la protección de los derechos indígenas. Por lo demás, es notorio que en la inspección ocular de los predios solicitados en servidumbre –llevada a cabo por el Estado- no hubo participación de las comunidades o vecinos, mientras que en cambio participó personal de la oficina de asuntos comunitarios de la empresa. No se consideró tampoco necesario dar publicidad al procedimiento de linderamiento que hubiera permitido que las comunidades nativas y sus organizaciones lo cuestionaran. En realidad, siendo que la norma fue promulgada en el año 2006, nueve años después de la ratificación del Perú del Convenio 169 de la OIT, ésta debió haber sido sometida a consulta previa.

Engañosamente el resumen ejecutivo de la solicitud de servidumbre elaborada por Pluspetrol anunciaba un beneficio a favor de las comunidades indígenas, señalando que su determinación ayudaría a “delimitar las zonas de influencia que permitan el normal desarrollo de las comunidades nativas adyacentes”²⁵. La justificación fue llevada más allá por el Informe N° 004-2005-DGH/YTT/LM (04.8.2005) de una dependencia del Ministerio de Energía y Minas que opinaba a favor de la solicitud porque “esta asignación de servidumbres ayudará a delimitar las zonas de influencia de las comunidades nativas adyacentes”. En la práctica el procedimiento sirvió para delimitar las áreas que serían excluidas a futuro de los títulos comunales y de las solicitudes de ampliación de títulos comunales²⁶.

Además, gracias a la diligente actuación de las diversas instancias del Estado la empresa obtuvo el saneamiento de las servidumbres mediante la georreferenciación, la elaboración de planos por parte del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y su inscripción en los Registros Públicos. Todo esto al costo irrisorio de 18.60 soles por hectárea, un precio abismalmente inferior que el que esa dependencia del Ministerio cobraba a las comunidades nativas por igual procedimiento²⁷.

²⁵ Precisamente aquellas a las que un extenso informe de OSINERGMIN (2009) basado en reportes de 1998 señala como afectadas por los impactos ambientales.

²⁶ Lo que hace recordar el adagio surgido en el contexto boliviano de saneamiento de las grandes propiedades colindantes con los territorios indígenas originarios (TCO) de “los terceros serán los primeros”.

²⁷ De acuerdo con un informe elaborado por Pedro García Hierro (2014: anexo 32) para FAO los costos de titulación de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA) de GOREL los costos son astronómicos según lo indica una proforma de esa institución: para un programa de titulación de 43 comunidades el costo promedio es de US\$ 17,7667.84 por comunidad.

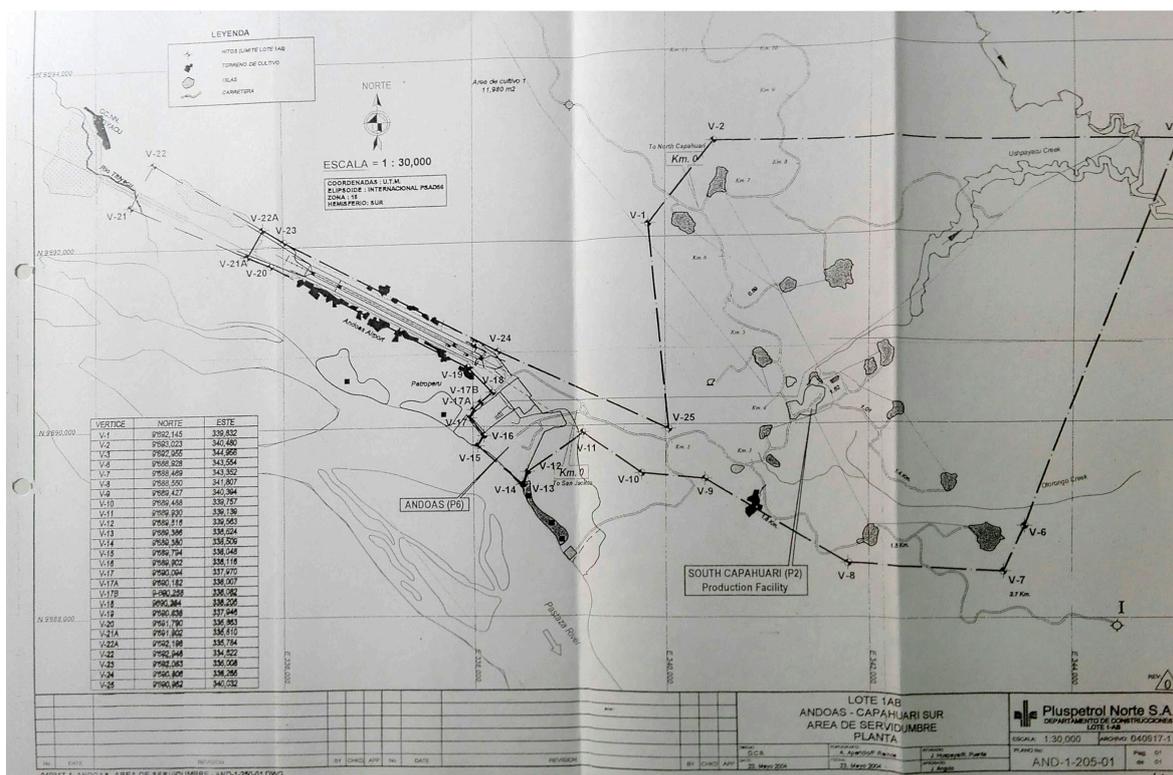
Como se ve, el Estado no cumplió con su función de cautelar los derechos de los pueblos indígenas y verificar que no se tratara de áreas indígenas. Se limitó a llevar a cabo algunas consultas a entes de la administración en busca de evidencia de títulos otorgados por el Estado –que reconocieron disponer de recursos limitados para verificarlo- pero no de corroboración de si se trataba de territorios indígenas. Si bien de acuerdo a la norma nacional se presume la titularidad del Estado aún si no existiera inscripción previa a su favor, esto es así siempre y cuando no se trate de áreas poseídas por pueblos indígenas, lo que era precisamente el caso.

La revisión realizada por el Ministerio de Energía y Minas de los antecedentes de estos predios hizo notar en cambio que la empresa no había reportado que uno de los predios solicitados (Andoas/Capahuari) incluía el área del aeropuerto construido en la década de 1980, asunto de poca monta de cara al pedido de servidumbre gratuita²⁸. La respuesta de la empresa, que satisfizo al Ministerio de Energía y Minas, fue que “la operación y responsabilidad sobre dicha instalación se encuentra a cargo de nuestra empresa y forma parte de las facilidades para llevar a cabo nuestra actividades” sin que para ello presentara constancias o remitiera a contratos.

El Ministerio de Energía y Minas también hizo notar que en el área del predio se encontraba comprendido “el centro poblado Andoas” y pidió a la empresa que informara si había “llegado a algún acuerdo con dicha comunidad” (Oficio N° 1137-2005-EM/DGH a Pluspetrol Norte S.A., 9.11.2005). La empresa no acreditó tener acuerdo alguno con el poblado o sus autoridades, pero esta omisión no fue observada por la dependencia estatal. A la postre, las servidumbres otorgadas restringieron el derechos de las comunidades del alto Pastaza a la regularización de su propiedad, notoriamente en el caso de Nuevo Andoas.

Cada una de las dependencias involucradas en la tramitación de las servidumbres gratuitas mostró la mayor disposición a concederlas a Pluspetrol, incluyendo el Ministerio de Agricultura que llegó a afirmar que no había afectación a los derechos de los indígenas. Así, la forma fue finalmente expedida en el 2006. La duración de las servidumbres gratuitas aprobadas fue atada a la vigencia de los respectivos contratos de explotación petrolera.

²⁸ Las búsquedas referidas a la propiedad y/o condiciones de cesión a Occidental y Pluspetrol del aeropuerto Alf. FAP Alfredo Vladimir Sara Bauer de Andoas arrojan poco resultados. Fue construido a gran costo pero no se sabe quién tiene la propiedad de la pista que han operado Pluspetrol y ahora Pacific.



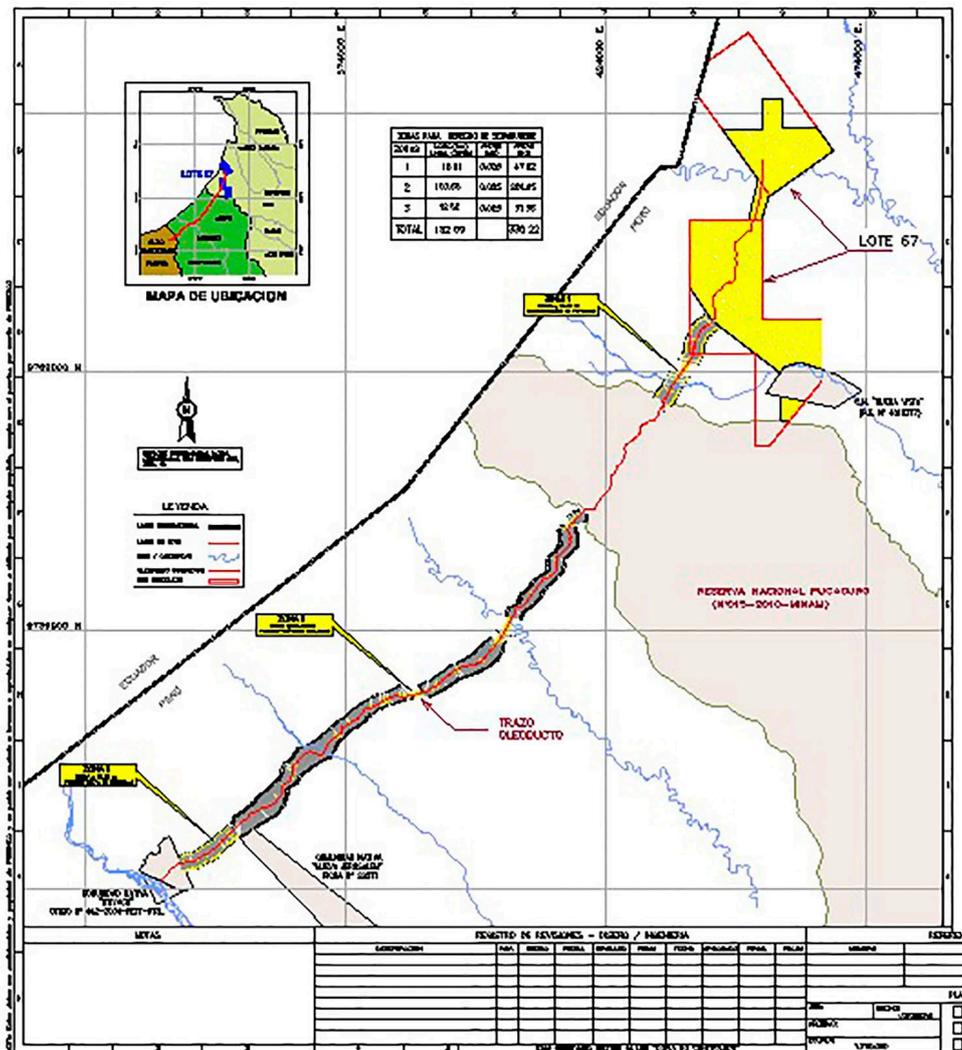
Plano del predio de servidumbre Andoas/Capahuari, 2006

Cabe señalar que además de las servidumbres gratuitas impuestas por las Resoluciones 060 y 061-2006-EM, en el año 2013, el Ministerio de Energía y Minas aprobó la solicitud (2011) de servidumbre gratuita de ocupación, paso y tránsito presentada por la empresa Perenco Perú Petroleum Limited, Sucursal del Perú que afecta también al alto Pastaza²⁹.

La solicitud se relaciona con el proyecto “Oleoducto y Línea de diluyente CPF-Andoas para uso propio” desde el lote 67 sobre predios “de propiedad” del Estado Peruano.

Esta imposición ocurrió cuando ya las organizaciones de las Cuatro Cuencas habían iniciado un proceso de diálogo con el Estado en el que la titulación integral era una demanda central.

²⁹ Resolución Suprema N° 038-2013-EM. El área afectada representa 330.22 ha. Correspondientes a 3 tramos donde sobre la base del trazo original la empresa planea construir “loops” en el ducto para facilitar la actividad de dilución, uno de cuyos tramos afecta directamente a las comunidades del alto Pastaza. Si bien al momento el proyecto se encuentra suspendido por causas de “fuerza mayor”, el periodo de constitución del derecho de servidumbre legal fue establecido originalmente hasta el 10 de setiembre de 2031. En este caso la norma señala que de acuerdo al Reglamento de Hidrocarburos corre a cargo del contratista la indemnización de los perjuicios económicos que ocasione el ejercicio de la servidumbre.



Área de servidumbre gratuita en favor de Perenco para la construcción de un ramal del oleoducto

6.2 Afectación del derecho territorial de las comunidades por el otorgamiento de servidumbres gratuitas

Dos son los aspectos centrales a tomar en cuenta al analizar los efectos de la imposición de las servidumbres gratuitas sobre los territorios indígenas en el alto Pastaza. De partida se debe enfatizar que el Estado no tomó medidas para salvaguardar los derechos territoriales indígenas de pueblos que había ejercido posesión de forma continua y consuetudinaria, y no se consultó a los Quechua y Achuar una medida que legal y administrativa que los afectaba directamente como lo establece el Convenio N° 169.

En la práctica el Estado llevó a cabo una suerte de expropiación disfrazada de estas áreas sin compensación alguna³⁰.

³⁰ Al respecto, el Convenio N° 169 de la OIT señala en su art. n° 14.1: "Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no

A consecuencia de la medida, la expedición de títulos comunales sobre territorios afectados por la imposición de servidumbres se vio reiteradamente postergada. Asimismo, se vio arbitrariamente obstaculizada. Esta norma viene perjudicando no solo la obtención de títulos y ampliaciones sin exclusiones, sino que ha redundado en la falta de respuesta del Gobierno Regional de Loreto (GOREL), responsable de la emisión de títulos comunales en la región, a la sostenida demanda de titulación de las comunidades del alto Pastaza y en general de las áreas con actividad petrolera en la región.

En el año 2012 GOREL, actuando en el marco de un convenio firmado con el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) para titular comunidades con superposición del lote 8, excluyó de las áreas inicialmente demarcadas a su favor las que se correspondían con las servidumbres, alegando la existencia de la Resolución Suprema N° 060-2006-EM que las había otorgado a favor de Pluspetrol. Ello a pesar de que nada impide que se expida un título comunal sobre un área de ocupación tradicional así exista sobre el terreno una carga de servidumbre³¹. De comprobarse la posesión ancestral GOREL debería titular el área completa sin necesidad de que la Superintendencia de Bienes Nacionales lo habilite para ello.

Siguiendo este mismo criterio, en el curso del año 2013 GOREL emitió las resoluciones que aprobaban planos de demarcación de Nuevo Porvenir, Los Jardines y Nuevo Andoas en el alto Pastaza³². De inmediato el procedimiento fue objetado por las organizaciones y algunas comunidades resolvieron impugnar los títulos propuestos. Otras resolvieron allanarse y aceptarlos ante el riesgo de que su titulación quedara paralizada como efecto ocurrió con los planos impugnados.

Así, Nuevo Porvenir, optó por no objetar el plano de su primer título. De acuerdo a las autoridades de la comunidad esta decisión obedeció al imperativo de “avanzar” y asegurar un título, con la expectativa de ver reconstituido su territorio más adelante. El título fue expedido finalmente en el 2015.

Durante mucho tiempo el Gobierno Regional afirmó sin fundamento que no estaba en capacidad legal de titular áreas que tienen la carga de una servidumbre, citando el art. n° 31 de la ley de comunidades nativas. Este es un argumento falaz porque la norma no excluye esas áreas del título, solo declara que las servidumbres deberán ser otorgadas para actividades petroleras. De hecho, la constitución de una servidumbre supone la existencia previa de un titular de la propiedad sobre la que ésta se impone y tratán-

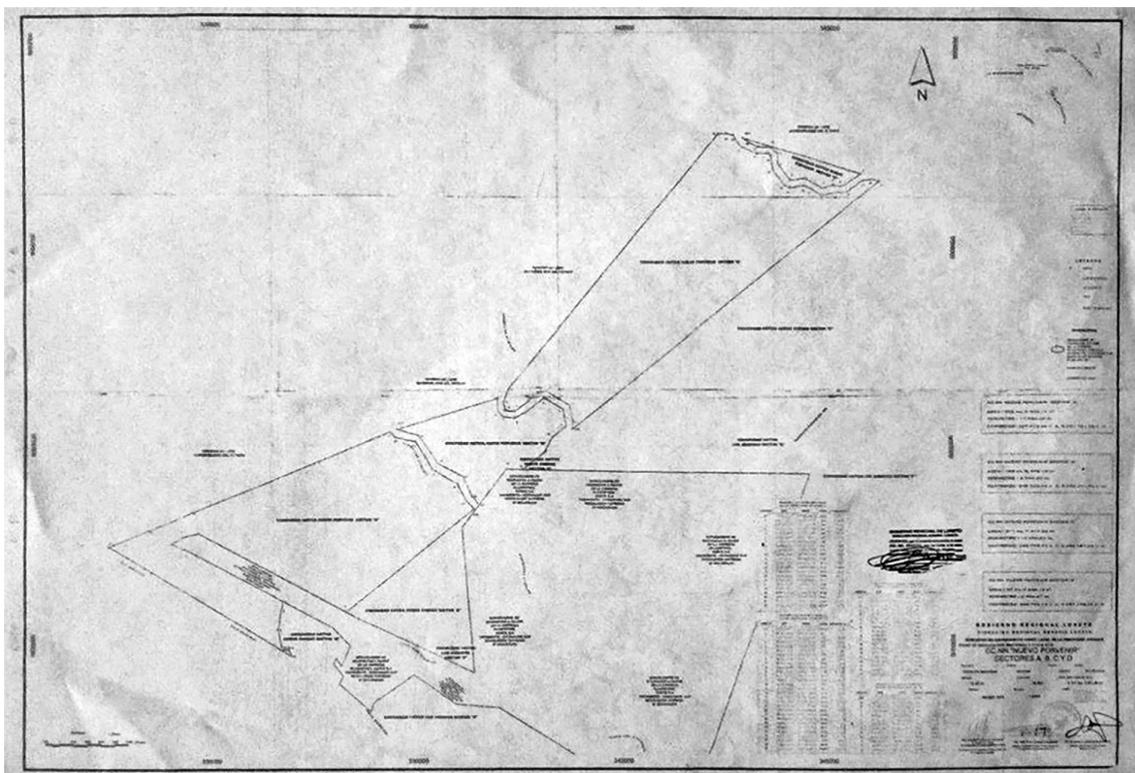
estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”. El Convenio señala además que “Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (14.2).

³¹ De acuerdo con A. Chirif (2014, Parte 4) no que todas las áreas declaradas bajo servidumbre gratuita por las Resoluciones Supremas N° 060 y N° 061 han sido excluidas en los planos de comunidades a ser tituladas, demostrando discrecionalidad en la actuación del GOREL a través de DISAFILPA.

³² Los planos de los títulos de Nuevo Porvenir y Jardines presentan 4 y 3 secciones respectivamente. El plano de Andoas consideró 5 sectores en un área ya de por sí extremadamente limitada.

dose de tierras indígenas, las comunidades. Es por ello que se presumió ficticiamente la titularidad del Estado lo que permitía además que las servidumbres fueran otorgadas en gratuidad. Asimismo, la imposición de una carga de servidumbre no afecta a la propiedad porque no la contradice ni anula y porque su exigencia tiene determinada temporalidad vinculada al propósito de su establecimiento, en este caso la vigencia de los contratos³³.

La eficacia legal de aquellas servidumbres gratuitas impuestas por la R.S. N° 061-2006-EM en el lote 1AB no podía ir más allá del término de la concesión, lo que ocurrió en agosto del 2015, cuando el lote fue redimensionado y rebautizado como 192. No obstante, como veremos, GOREL continúa pretendiendo que existen servidumbres que le impiden regularizar títulos comunales. Más aún, en el caso del lote 1AB (hoy 192), no existe evidencia alguna de que esos predios hayan sido adjudicados nuevamente en servidumbre al concluir el contrato, ya que no se ha publicado una norma legal estableciéndolas. Por lo demás, el Decreto Supremo N° 035-2015-EM expedido a instancias de las organizaciones de las Cuatro Cuencas, que modifica el art. n° 306 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos establece que pueden presentar oposición a la imposición de servidumbres las Comunidades Nativas o Campesinas “con reconocimiento y/o derecho habilitante que ejerzan el derecho de posesión sobre tierras del Estado” (ver más adelante).



Plano del título de la comunidad de Nuevo Porvenir, 2015

³³ Pluspetrol no podía pretender que el Estado le hubiera transferido la propiedad de los predios que se presumían públicos, únicamente el derecho de uso de la superficie para determinados usos y por un determinado plazo.

De formalizarse administrativamente el establecimiento de nuevas servidumbres, las comunidades deberían tener el derecho a ser consultadas y a oponerse a su otorgamiento gratuito.

Mientras esta situación no sea formalizada como lo han solicitado las comunidades y federaciones de las Cuatro Cuencas puede señalarse que la afectación del derecho territorial de las comunidades por el otorgamiento de servidumbres gratuitas continúa vigente en el alto Pastaza³⁴.

6.3 Afectación del derecho territorial de las comunidades por la exclusión de áreas en razón de la calificación de suelos

Existe otro obstáculo al goce del derecho al territorio que reviste no poca importancia. La ley de comunidades nativas del año 1978 introdujo un cambio en las condiciones de titulación de los territorios indígenas al excluir de la propiedad comunal las áreas en posesión ancestral con suelos de aptitud forestal (art. n° 11 del D.L. N° 22175). Con ese criterio los suelos de las comunidades a titular debían ser previamente clasificados. De allí que en los títulos emitidos a partir de esa fecha se distingue entre el área en propiedad y el área cedida en uso, aunque ambos tipos de áreas quedan incluidos en el título. Cabe señalar que en la mayoría de las comunidades no se formalizó la suscripción de contratos de cesión en uso.

En el caso de las comunidades nativas las áreas bajo cesión en uso están por ley sujetas a una evaluación de su aprovechamiento real. Bajo las actuales políticas de promoción de la inversión en la amazonía existe el riesgo de que las autoridades sectoriales o alguna norma pretendan suspender el derecho de posesión sobre las áreas bajo cesión en uso.

En diversas ocasiones expertos y miembros de las organizaciones indígenas han señalado que la aplicación de esta norma resulta inconstitucional, siendo que el art. n° 13 del Convenio 169 de la OIT señala que a se “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan y utilizan de alguna manera”.

La norma es además discriminatoria porque el Estado somete a las comunidades nativas a condiciones que no se aplican a los particulares en la región amazónica. En efecto, en el caso de los particulares que solicitan la adjudicación en propiedad de grandes extensiones de tierras en la amazonía para establecer plantaciones, el procedimiento

³⁴ Un aspecto adicional es el de las compensaciones por el uso e impactos ambientales de las áreas dadas gratuitamente en servidumbre es el de las compensaciones. A este respecto no existe un registro de los diversos acuerdos a los que las comunidades, que tienen superpuesto el lote 1AB (hoy 192) o el lote 8, para el caso hayan llegado con las empresas. Estas negociaciones han sido conducidas directamente por las comunidades, con o sin asesoría legal, aunque eventualmente han recibido el respaldo de otras comunidades de su cuenca o su mismo pueblo o de su federación. La magnitud de los impactos que deben ser indemnizados no ha sido aún establecida (Chirif 2014).

aplicado no exige una previa clasificación de suelos para el acto de linderamiento y titulación. La exigencia de clasificación, si ocurre, se asocia a las solicitudes de cambio de uso de suelos y no condiciona el derecho de propiedad, aunque se crea la obligación de mantener el 30% de la propiedad con cobertura boscosa. Otro tanto sucede con las adjudicaciones en propiedad de menor extensión, donde la clasificación de suelos, no solo es gratuita, sino que es meramente informativa a nivel del plano del título otorgado.

Desde julio del 2015 una norma formulada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), que pretende responder al “interés público”, ha establecido arbitrariamente unos procedimientos que imponen altos costos y trabas a la titulación de las comunidades nativas (Resolución Ministerial N° 035-2015-MINAGRI).

Los títulos y ampliaciones pendientes en comunidades del alto Pastaza se ven afectados por la aplicación de los nuevos procedimientos, para los que se requiere se tome muestras de suelo en dos calicatas cada 100 has. Debe hacerse notar que las muestras deben ser analizadas en el Laboratorio de la Universidad Nacional Agraria La Molina en Lima por falta de otras facilidades. En el caso de las comunidades del alto Pastaza y Loreto en general, las muestras de suelos deben ser trasladadas por vía aérea, lo que representa un costo adicional, el cual ha debido ser presupuestado en el proyecto de titulación comprometido por el Estado mediante el Acta de marzo del 2015 firmada con las federaciones de las Cuatro Cuencas. Ya que se trata de una exigencia referida a terrenos colectivos, donde las extensiones tienden a superar largamente las 100 ha., puede anticiparse un alto el costo asociado a la clasificación de suelos. A la fecha el costo del análisis de cada muestra procedente de cada calicata asciende a S/. 3000. Considerando la variabilidad de los suelos en la amazonía, no detectable mediante calicatas realizadas cada 100 ha., la disposición que regula la clasificación de suelos en comunidades nativas, se revela antes que nada como “una estrategia para evitar la titulación de tierras de comunidades nativas” (Chirif 2014). No está claro si a efectos de la clasificación de suelos la Dirección Regional Agraria de Loreto utilizará los mapas de clasificación de suelos a nivel provincial a escala 1: 250,000 que viene actualizando.

Una demanda de amparo interpuesta por las federaciones integrantes de PUINAMUDT “contra omisión de titulación de territorios indígenas por imposición de servidumbres petroleras gratuitas y sin compensaciones, específicamente en el ámbito de los Lotes 192, ex 1AB, y 8X en la Región de Loreto” ante el Juez del Juzgado Mixto de Nauta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, atiende estos y otros obstáculos que han impedido el avance de la titulación en el ámbito de las 4 cuencas.

Esta demanda señala como afectaciones centrales la “omisión continua de titular territorios de pueblos indígenas” por parte de GOREL, la afectación al derecho de propiedad indígena y posesión ancestral, la imposición de servidumbres gratuitas por el MINEM y la omisión de pago por parte de Pluspetrol Norte S.A. Asimismo demanda

contra la aplicación de la Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, Ley N° 30327, de mayo del 2015, que obstaculiza la titulación al por impedir que se otorgue títulos de propiedad sobre terrenos destinados a “derechos de vía sobre servidumbres”. La presentación de la demanda no ha tenido efectos legales aún y GOREL, que se ha declarado en rebeldía ante ésta, ha alegado que ha sido la acción legal la que ha bloqueado la posibilidad de titular toda vez que hay de promedio un proceso legal³⁵.

6.4 Perversidades del mecanismo de expropiación disimulada por las servidumbres que bloquean la titulación integral

Como se ha señalado, la imposición por parte del Estado de zonas reservadas y servidumbres gratuitas y no oponibles en los territorios indígenas del alto Pastaza ha resultado en el fraccionamiento de la propiedad comunal y el bloqueo de la titulación de áreas de servicio para la industria petrolera.

A partir del año 2008 Pluspetrol Norte impulsó la creación de empresas comunales como mecanismos para recomponer sus relaciones con las comunidades del lote 1AB después de ocurrido un conflicto que resultó en el encausamiento de 21 comuneros bajo acusaciones de homicidio calificado y otros delitos tales como disturbios, violencia y resistencia a la autoridad, robo agravado, lesiones graves y tenencia ilegal de armas con penas solicitadas de hasta 25 años³⁶.

Desde la constitución de las primeras empresas comunales Pluspetrol fue asignando como áreas de trabajo a estas empresas las zonas bajo servidumbre que afectaban a los territorios comunales, aunque no exclusivamente. Las tareas tercerizadas asignadas a las empresas eran principalmente las de despeje de hierbas denominado “chaleo”³⁷. Sin embargo, a medida que las empresas se han ido capitalizando mediante los ingresos generados por la venta de servicios, las áreas de trabajo bajo contrato fueron ampliándose y nuevas tareas han sido asignadas para labores de construcción, vigilancia de ductos, transporte de personal, además de chaleo. Asimismo, a medida que nuevas comunidades han establecido sus propias empresas comunales, los contratos han siendo sectorializados, de manera que las áreas bajo contrato con una deter-

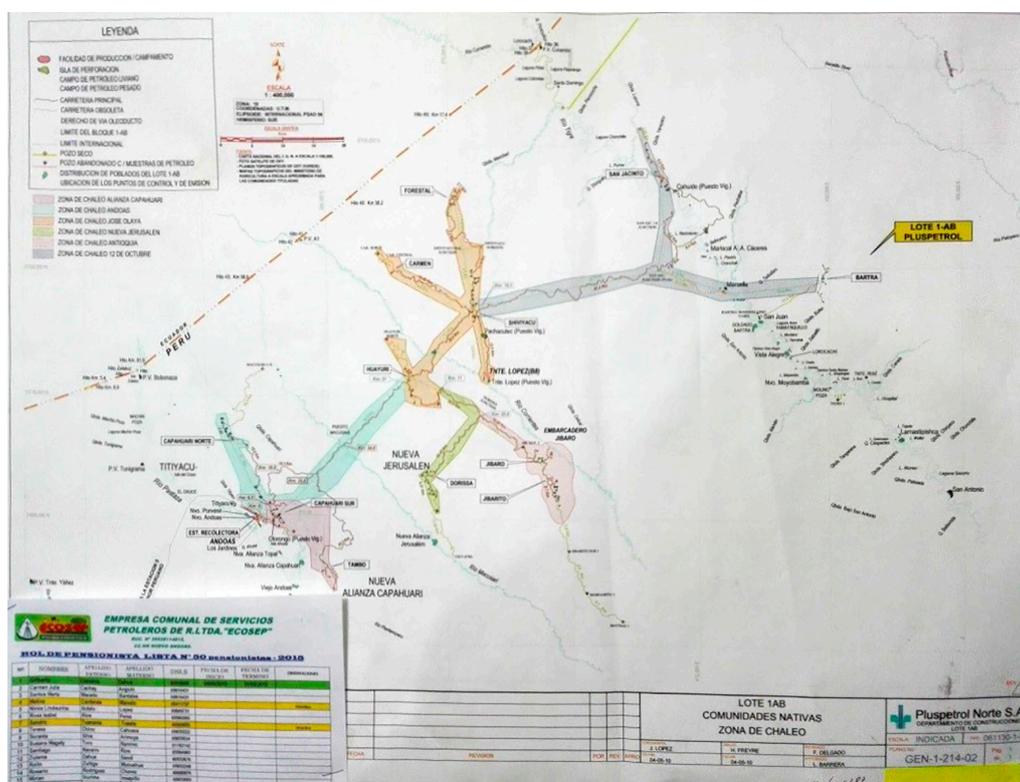
³⁵ La posición de GOREL respecto de la titulación en las áreas petroleras contrasta grandemente con su disposición a actuar y financiar la titulación de oficio en zonas donde existen proyectos de plantaciones para biocombustibles u otros en la amazonía.

³⁶ Tras varios meses de demoras en el procesamiento de los detenidos en la cárcel de Iquitos finalmente la Corte Superior de Justicia de Loreto absolvió a los acusados en diciembre del 2010. Al haber apelado un fiscal supremo esta decisión el caso pasó para revisión a la Corte Suprema en Lima la que en agosto del 2011 ha confirmado el fallo absolutorio.

³⁷ Aunque no es el caso discutir con amplitud aquí el tema de las empresas comunales, cabe señalar que esta tercerización resulta ventajosa para las empresas petroleras y sus contratistas ya que el costo de contratar a través de las comunales es mucho menor que el de contratar a empresas foráneas. Asimismo, de esta manera, las empresas petroleras y sus contratistas trasladan a la empresa comunal la responsabilidad de la seguridad de los trabajadores y particularmente los costos referidos a actividades de riesgo, como son muchas de las que sus trabajadores des-
empeñan.

minada comunidad se limitan a aquellas que corresponden a esa misma comunidad³⁸. En la práctica estos sectores coinciden con las aspiraciones de titulación comunal de los terrenos en servidumbre. El plano siguiente muestra la manera como Pluspetrol sectorializó las áreas de servidumbre asignándolas como zonas de trabajo para chaleo a las diversas comunidades del alto Pastaza.

Estos contratos permiten generar ingresos importantes para las familias y de alguna manera reivindican derechos denegados en los títulos. En este sentido este desarrollo puede ser visto como una estrategia para la apropiación de los espacios comunales. Sin embargo, en lo concreto, a la fecha, siguen sin ser incorporados a los títulos de propiedad ya que por ahora, el Estado sigue considerándose el titular de estas áreas que hacen parte de los territorios indígenas Quechua y Achuar.



Plano de asignación de sectores de chaleo 2010

De otro lado, la asociación entre terrenos comunales no titulados y espacios para oportunidades de trabajo remunerado ha implicado la introducción de unos criterios de valorización del territorio distintos de los tradicionales³⁹. En este contexto, los criterios tradicionales de acceso a la tierra comunal tienden a modificarse rigidizando los

³⁸ Por ejemplo, al inicio la empresa comunal Nuevo Andoas trabajó en espacios que las comunidades vecinas consideraban como parte de sus territorios no titulados y contrataba para ello a personal de esas comunidades para realizar chaleo.

³⁹ Como se ha señalado, en el territorio Quechua del Pastaza el criterio de acceso a recursos se ha guiado tradicionalmente por derechos ancestrales que derivan del conocimiento de aquellos lugares por donde anduvieron los padres o abuelos. En comunidades de otras regiones un proceso equivalente es el de los bosques que se mercantilizan a partir de las ofertas de extracción de árboles maderables.

linderos y obstaculizando prácticas solidarias. En efecto, a consecuencia de la situación que impulsa un “uso económico de territorio bajo contrato con la empresa” se observa que hoy en día algunas familias en las comunidades Quechua empiezan a desconocer el derecho y práctica consuetudinaria que ha imperado en el territorio Quechua al margen de la existencia de títulos comunales. Estas prácticas permitían que independientemente de en qué comunidad estuviera empadronada una familia, ésta pudiera hacer uso de terrenos en otra comunidad bajo acuerdos verbales.

El impacto social y cultural de esta tendencia inducida por las empresas es potencialmente nefasto. Tienen el potencial no solo de acabar con prácticas solidarias que son consuetudinaria al modo de ser Quechua, sino para generar serios conflictos. En ese sentido en el contexto de una asamblea de FEDIQUEP para tratar el tema de la titulación un comunero increpó con sabiduría a los asistentes señalando: “Hermanos, todos sabemos que en esta zona, las titulaciones son para las empresas transnacionales, las chacras no se pueden mezquinar entre comuneros, todos debemos estar unidos”.

Entre las más afectadas directamente por esta situación están las mujeres. Las mujeres Quechua son quienes tienen a su cargo la producción de alimentos de origen agrícola en parcelas relativamente pequeñas. Una mujer maneja entre una y cinco chacras a la vez en distintos estados de maduración y aunque se suele introducir nuevos cultivos tras la cosecha de los primeros frutos, algunos cultivos requieren de la existencia de terrenos de una determinada calidad de suelos⁴⁰. Dada la alta variabilidad de los suelos en la región, algunas comunidades no disponen de áreas suficientes de algunos tipos de suelos en sus terrenos comunales o situados a una distancia razonable, por lo que las mujeres acuden al mecanismo tradicional que les da acceso a parcelas en comunidades vecinas, fundamentalmente si sus antepasados “anduvieron” por aquel territorio. Las mujeres Quechua no solo alimentan a su familia con estos productos sino que crecientemente emprenden el establecimiento de chacras con cultivos tradicionales para su venta local y poder financiar con ello los estudios de sus hijos. Los conflictos sociales entre familias de distintas comunidades, muchas veces emparentadas, causan mucho sufrimiento a las mujeres ya que los vínculos más allá de la familia nuclear son para ellas de gran significado para el acceso a colaboración en tareas, el acceso a semillas y la circulación de conocimientos.

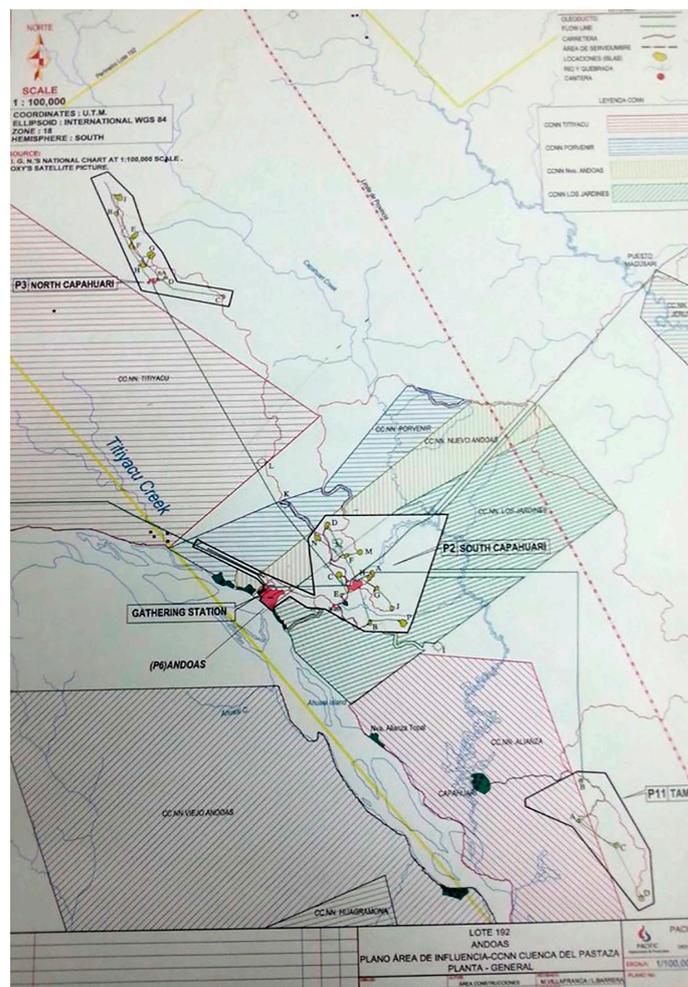
En la medida que en el alto Pastaza las prácticas clientelistas dan lugar a alineamientos diversos de las comunidades o de familias frente a las empresas, estos conflictos tienden a amplificarse, a través del comportamiento de personal de la empresa y/o de funcionarios públicos, algo que FEDIQUEP ha denunciado repetidamente⁴¹. Es el caso de la nueva comunidad de Brillante, que está integrada principalmente por unas pocas familias procedentes de Nuevo Porvenir, que ha sido reconocida expeditamente por

⁴⁰ En la cultura Quechua las mujeres tienen los mismos derechos de acceso a recursos que los hombres.

⁴¹ Es el caso de prácticas recurrentes como la de priorizar a comunidades o familias “no rebeldes” en atenciones de salud, servicios sociales o incluso, pretender privilegiarlas en los procesos de titulación o ampliación. Estas comunidades suelen contar con apoyo logístico de la empresa o actualmente del municipio distrital de Andoas.

GOREL como comunidad nativa. Esta reclama como su territorio terrenos que ancestralmente han correspondido a Andoas Viejo, en la margen derecha del río Pastaza. Si bien posiblemente algunas estas familias se puedan haber hecho uso anteriormente en esta área beneficiándose de acuerdos tradicionales internos de uso compartido de recursos, su inscripción como comunidad con aspiración de un título está dirigida a contar con áreas propias de trabajo de servicio al mantenimiento del oleoducto. Al inscribir la Oficina Agraria de San Lorenzo a esta agrupación de familias esta dependencia no cumplió con el paso previo de informar a las comunidades vecinas ni de verificar duplicidad en los padrones comunales de los solicitantes y de Nuevo Porvenir, generándose en serio conflicto potencial. Conflictos de este tipo ocurren también entre Los Jardines y Nuevo Andoas por un espacio amplio que estuvo bajo el régimen de servidumbre gratuita y cuyo destino no ha sido aún consensuado. Conflictos de ese tipo contribuyen a exacerbar clima de creciente confrontación que crea zozobra en las familias.

Pacific Stratus Energy del Perú, actual contratista del Perupetro en el lote 192, ha mantenido el esquema de tercerización y de asignación de sectores de trabajo, como se aprecia en el siguiente plano. El siguiente plano tiene la virtud también de mostrar en qué medida es la empresa petrolera la que planifica el uso del espacio.



Plano de espacios de servidumbre, trabajo y titulación de las comunidades nativas del Lote 192, 2016.

Por último, puede señalarse que otro resultado perverso de este desarrollo de asignación de áreas de servidumbre para contratos de servicios.

La conformación de empresas comunales a las que la petrolera asigna determinadas áreas de trabajo ocurre en condiciones en las que es la empresa petrolera la que continúa apropiándose de los mayores beneficios económicos dentro de los territorios indígenas. Es también ésta la que en la actualidad en última instancia ejerce el control sobre el aprovechamiento de tales áreas y las actividades económicas con potencial de generar ingreso.que en la actualidad en última instancia ejerce el control sobre el aprovechamiento de tales áreas y las actividades económicas con potencial de generar ingreso.

7. Empeños organizativos en materia de saneamiento y titulación

Para los pueblos indígenas el territorio es la base de su existencia y forma de vida. No sorprende que a medida que se concretan amenazas contra la seguridad de su territorio la respuesta sea la búsqueda de garantías a través de la titulación comunal. La demanda de titulación en el alto Pastaza refleja la existencia de una situación particular en la que no ha tenido lugar un proceso de colonización que haya originado un frente demográfico, aunque en algunas comunidades la presencia de “mestizos” o inmigrantes, principalmente comerciantes, es notoria⁴². En cambio, a lo largo del tiempo, se han hecho presentes en el territorio de los Quechua diversos concesionarios, y empresas contratistas que han llevado a cabo una ocupación particular del territorio a través de la construcción de instalaciones y las actividades de explotación. Esta forma de ocupación ha dado lugar a impactos ambientales significativos que redundan de forma directa en la base de recursos y la salud física y mental. Tiene también como correlato la pérdida de autonomía y control sobre su territorio ya esbozada.

Para un afuerino que llega a Nuevo Andoas por vuelo y luego se moviliza por las carreteras de servicios de las instalaciones la sensación de que está en un enclave es inmediata con los numerosos avisos instalados por las sucesivas contratistas en áreas aledañas a las zonas de servidumbre: “no cavar sin permiso de la empresa”, “peligro”, “ductos al descubierto”, etc.

Es en estas condiciones que las comunidades nativas del alto Pastaza, crecientemente dependientes en lo económico de las operaciones en el lote llevan a cabo la gestión de sus territorios. En este contexto, no puede menos que sorprender el hecho de que una comunidad como Nuevo Andoas, que tiene su territorio fraccionado y ocupado masivamente por instalaciones petroleras y tiene entre su población a un número significativo de afuerinos, pueda ser efectivamente gobernada por sus autoridades tradicionales. De hecho, éstas movilizan regularmente a su población para trabajo comunal, la defensa colectiva y diversas iniciativas sociales y cualquier persona o institución sabe que debe tratar cualquier asunto con sus autoridades antes que con las autoridades civiles designadas por el Estado.

Para las comunidades del alto Pastaza la titulación no soluciona sino una fracción limitada de los problemas ocasionados por la superposición de los lotes petroleros pero es un imperativo importante tanto para la población de las comunidades como para los

⁴² La instalación de inmigrantes en las comunidades no viene acompañada de una ocupación significativa de áreas productivas, pero la presencia de comerciantes foráneos genera eventualmente conflictos internos. En ocasiones este sector poblacional pretende desafiar acuerdos comunales como los trabajos comunales. Situaciones de este tipo llevaron a un grupo de familias Quechua a salir de Nuevo Andoas, en tiempos de la Occidental, para fundar lo que hoy es Nuevo Porvenir porque los mestizos “las aburrían”, aún si tuvieron que instalarse en el área de un antiguo cementerio.

pueblos indígenas a los que pertenecen. Durante décadas las comunidades han insistido en su derecho a la seguridad territorial pero ni aún la fuerte movilización en el año 2005 demandando titulación, o los apoyos externos obtenidos por FEDIQUEP en el año 2006 al efecto, han logrado revertir la poca disposición de los funcionarios para apoyar el trabajo de titulación comunal en esta región petrolera. Ese mismo año, la imposición de las servidumbres gratuitas en territorios comunales a favor de Pluspetrol Norte añadió trabas que resultaron en la sustracción de éstas áreas de los títulos y ampliaciones comunales alegando arbitrariamente que dichas normas establecían un impedimento legal para la titulación continua⁴³.

En marzo del 2008 ocurrieron las fuertes protestas en el alto Pastaza a las que se hizo referencia más arriba. Éstas tuvieron lugar después de la firma del Acta de Dorissa (firmada en octubre 2006) forzada por la toma de pozos de las comunidades Achuar de la cuenca del río Corrientes⁴⁴. Aunque en el caso de Dorissa los beneficios y logros se habían hecho extensivos a todas las comunidades de la cuenca del Corrientes, el acta no había tenido efectos sobre el río Pastaza (ni el río Tigre) salvo en lo que se refiere a la reinyección de las aguas de producción. Por esa razón, las movilizaciones y protestas estaban dirigidas en gran medida a lograr que los acuerdos se hicieran extensivos a las otras zonas contaminadas en los campos de atención de salud, la situación alimentaria y la remediación que se exigían debían ir por cuenta de la empresa. Asimismo se pedía que se estableciera comisiones para determinar el impacto en la salud y en el ambiente para elaborar una propuesta de reparaciones. A ello se añadía demandas dirigidas a la empresa concesionaria relacionadas con cuestión de las cuotas y condiciones de contratación para trabajadores indígenas. La toma de una instalación estratégica como el aeropuerto de Andoas, debía permitir forzar al establecimiento de una mesa de diálogo pues los intentos previos de concertar un diálogo con la empresa habían fallado.

A solicitud de Pluspetrol la protesta fue respondida con el traslado a Nuevo Andoas de un fuerte contingente policial. Durante ese período, murió un efectivo policial en un confuso incidente lo que resultó en un prolongado juicio penal. En ese contexto las comunidades de Nuevo Andoas, Nuevo Porvenir y Los Jardines se vieron obligadas a postergar sus gestiones para obtener sus respectivos títulos comunales a los que Pluspetrol se oponía estando en su territorio varias de las principales instalaciones al

⁴³ Pese a la fragmentación de su territorio derivada de los procesos históricos de larga data en el Pastaza el Pueblo Quechua conserva el sentido del territorio como un concepto integral no limitado a las áreas que con dificultad han logrado titular. Cabe señalar que en el año 2012 el Pueblo Quechua inició la elaboración de un expediente para el reconocimiento de su territorio integral, para lo que se elaboró un informe antropológico, una memoria descriptiva del territorio, cartografía y actas de colindancia con los pueblos Achuar, Kandozi y Kukama; quedó pendiente la elaboración del expediente jurídico. La comunidad Achuar de Titiyacu acordó quedar integrada a este territorio, no así aquellas comunidades Achuar ubicadas río abajo.

⁴⁴ No puede menoscabarse la importancia de los acuerdos logrados en esa ocasión entre las comunidades, el Estado y Pluspetrol forzados por la masiva protesta de las comunidades del Corrientes. La movilización logró que el Estado empezara a admitir que le cabía responsabilidad en la situación ambiental y sus impactos sociales. Aquella fue probablemente la primera vez en que el Estado se involucró como aparato en atender la protesta local generada por la situación creada por la actuación de la empresa a resultas de la concesión y gestión de los lotes petroleros, aunque desde mucho antes habían ocurrido movilizaciones en las Cuatro Cuencas.

servicio de la actividad petrolera⁴⁵.

Aunque la estrategia de promover la constitución de empresas comunales para tercerizar ciertos servicios estuvo orientada a acallar las protestas, en el año 2011 se reiniciaron las movilizaciones a lo largo del Pastaza. Esta vez, sin embargo, la interpelación de las comunidades y FEDIQUEP se orientó al Estado central y el gobierno regional. Con una visión de cuenca y territorio, seguramente fortalecida por el programa de monitores ambientales, se sumaron a estas movilizaciones las comunidades ubicadas fuera del lote, afectadas también por los problemas de contaminación, falta de remediación y abandono.



Movilizaciones del Pastaza en el 2012

Teniendo como marco la terminación de la concesión del lote 1AB prevista para el año 2015 y la acumulación de agravios y omisiones, un nuevo ciclo de empeños organizativos para garantizar derechos se puso en marcha, a consecuencia de lo cual comunidades y sus federaciones iniciaron un proceso de diálogo que duro casi cuatro años.

Fue la conformación de la plataforma PUINAMUDT la que potenció el impacto de las movilizaciones en el Pastaza y las demás cuencas y que permitió las declaratorias de

⁴⁵ Los comuneros tienen la percepción de que tanto la empresa como el Estado ponen obstáculos para poder cumplir los trámites y lograr concluir la titulación (Entrevista con Emetreo Hualinga, 2016).

emergencia sanitaria y ambiental en cada cuenca, discutir condiciones previas para la aceptación del inicio del proceso de consulta y la firma de acuerdos con diversos sectores del Estado en el marco de la Comisión Multisectorial “Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, Departamento de Loreto (R.S. N° 119-2014-PCM). En la matriz de compromisos y acciones del Acta suscrita el 10 de Marzo del 2015 figuran acuerdos relacionados con el “Reconocimiento, Saneamiento Físico Legal y Titulación de las comunidades nativas de las 4 cuencas”.

7.2 Demandas y logros alcanzados

El tema de Titulación del Territorio ha sido uno de los centrales en el proceso de diálogo con el Estado y en ese campo se ha alcanzado ciertos logros pendientes de plena ejecución. En relación a la seguridad territorial las federaciones levantaron las siguientes demandas: la designación de un presupuesto para ejecutar un proyecto consensuado de reconocimiento, titulación y ampliación de comunidades nativas afectadas por servidumbres gratuitas u otros derechos superpuestos, la no renovación de las servidumbres gratuitas al término de los contratos de los lotes 1AB y 8, la titulación integral de los territorios comunales, así como el derecho a gozar de compensación para comunidades con o sin título tratándose de territorios indígenas⁴⁶.

En materia de saneamiento físico legal el acta precisó las obligaciones del MINAGRI y GOREL a partir de acuerdos alcanzados durante el año 2014 para los que se asignó recursos. El acuerdo comprometió a la ejecución de un plan consensuado para la inscripción y saneamiento físico legal de 100 comunidades mediante la ejecución de un proyecto de inversión pública de recursos del presupuesto regional para el que el acta estipulaba un total de 3.5 millones de soles de parte del Gobierno Central y 500 mil soles de parte del GOREL.

Aunque con notoria demora, y obligando con ello a las federaciones a intervenir reiteradamente ante las autoridades nacionales y regionales para su concreción, los recursos comprometidos por el Estado han empezado a ser transferidos al ente ejecutor en GOREL⁴⁷.

⁴⁶ En paralelo a las mesas de diálogo las comunidades continuaron gestiones de titulación así como la exigencia directa a la empresa en torno al pago de compensación por servidumbre.

⁴⁷ Los desembolsos han sido tardíos y fragmentados sin un criterio que tome en consideración las actividades y metas de cada fase. Así, en octubre del 2015, mediante el DS N° 292-2015-EF, autorizó una Transferencia de Partidas de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas hasta por la suma de S/. 412 105,00, a favor del Gobierno Regional del Departamento de Loreto. Como dicho presupuesto no permitía iniciar procesos de diagnóstico ni de demarcación y mucho menos de titulación de las comunidades, los recursos solo fueron destinados a conformar los equipos de trabajo. Luego de dicha transferencia (realizada luego de 7 meses de firmada el acta), el MEF tardó cuatro meses (29 de abril del 2016) para emitir el DS N° 102-2016-EF mediante el cual se autorizaba una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, hasta por la suma de S/. 1 500 000,00 del pliego 013: Ministerio de Agricultura y Riego, a favor del pliego 453: Gobierno Regional del Departamento de Loreto, para financiar la ejecución del proyecto de inversión pública “Ampliación del Servicio de Catastro,

A la fecha, de acuerdo con información de la Dirección Agraria de Loreto, se ha ejecutado una primera fase consistente en la elaboración misma del proyecto, la realización de un diagnóstico y el inicio del diseño del plan operativo⁴⁸.

En diciembre del 2015, con mucha resistencia del GOREL, cuando pocos avances se habían concretado y las instancias regionales comprometidas en el proceso no habían actuado de acuerdo a los lineamientos consensuados con el Estado, las federaciones de las Cuatro Cuencas lograron firmar con la Dirección Agraria de Loreto un convenio de titulación por dos años. Este establece las responsabilidades, metodologías de trabajo y plazos para la ejecución del compromiso adquirido mediante el Acta del 10 de Marzo. En el convenio se enfatiza la forma coordinada en que las partes deberán trabajar, la periodicidad de las reuniones de coordinación (trimestrales) entre los representantes de GOREL y las federaciones con el fin de ajustar las labores que se llevan a cabo y de las reuniones de evaluación del proyecto (semestrales).

Aunque es pronto para evaluar la eficacia del convenio y de los resultados del plan, se debe resaltar el logro de las federaciones al establecer un mecanismo de co-participación, un principio de trabajo exigido permanente por PUINAMUDT en el marco de la mesa de diálogo⁴⁹. Este principio abarca la exigencia de transparencia en el gasto y rendición de cuentas en la medida que las federaciones consideran que el proyecto se financia con recursos obtenidos a través de su esfuerzo y la participación de las comunidades en el proceso de diálogo con el Estado.

Con todo, a nivel de saneamiento físico legal, diversas son las dificultades que se puede avizorar, entre las que cabe mencionar el uso de mapas base deficientes para la fase de diagnóstico, la falta de coordinación con las federaciones antes de algunos de los ingresos al campo realizados. Asimismo, la versión preliminar de los diagnósticos no toma en consideración la demanda explícita de las comunidades de que se incorpore a las áreas ya demarcadas aquellas bajo servidumbre. De acuerdo al plan operativo esbozado hasta ahora se procederá a reconocer y titular comunidades. Además, se actualizará la información cartográfica implicando que se georreferenciará los linderos⁵⁰. Asimismo se señala que se atenderá las solicitudes de ampliación. No obstante, las federaciones han reportado el incumplimiento de GOREL de socializar los diagnósticos con las comunidades.

Constituye todavía una dificultad para un adecuado saneamiento de las comunidades definición de lo que se ha llamado “método de barrido” por el cual intervendrán en una

Titulación y Registro de Tierras en las Comunidades Nativas de las Cuencas de los Ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, de la Provincia de Datém del Marañón y Loreto, Región Loreto”.

⁴⁸ Es de notar que entre la firma del convenio y mayo la Dirección Regional Agraria ha cambiado casi íntegramente su equipo profesional para este proyecto, lo cual crea dificultades.

⁴⁹ Como en algunas ocasiones han comentado representantes de las federaciones “estamos enseñando a trabajar al Estado” o “lo estamos civilizando”.

⁵⁰ No está claro cómo se resolverá el tema de las superposiciones a la hora de usar este método y qué consecuencias tendría para la inscripción de los títulos en Registros Públicos.

zona esperar a que se resuelvan los asuntos pendientes relativos a acuerdos de colindancia entre comunidades, indicando que las comunidades que no tengan resueltas sus controversias deberán esperar para ser tituladas. En el caso del alto Pastaza este es un asunto no menor ya que debido a la práctica instaurada por las empresas petroleras de sectorializar las áreas de trabajo, se han ido generado algunos desacuerdos entre varias de las comunidades en cuyos territorios existen cargas de servidumbre⁵¹. Pese a que FEDIQUEP ha realizado esfuerzos significativos a lo largo del 2016 para promover arreglos de colindancia entre comunidades, los conflictos que han surgido a raíz de la existencia de contratos con las empresas comunales, atizados por la empresa, ponen en riesgo el que el linderamiento y la titulación y ampliación de comunidades se concrete en el corto plazo y mientras estén disponibles los recursos contenidos por las federaciones a través de su lucha de varios años.

Asimismo, para el caso del alto Pastaza, el Gobierno Regional a través de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA) ha anticipado que el método de barrido obligará a llevar a cabo contemporáneamente la demarcación y las actividades de campo para la clasificación de suelos. Al respecto existe cierta incertidumbre acerca de las implicancias que este método impuesto pueda traer consigo, pues se considera que abre el riesgo de que la clasificación de los suelos resulte en la determinación de su incompatibilidad de ser tituladas y/o que ciertas áreas sean declaradas en cambio como aptas para el establecimiento de bosques de producción o como zonas industriales⁵².

Empeñadas como están las comunidades en lograr mediante el proyecto la titulación y ampliación comunal, bajo la iniciativa de FEDIQUEP éstas han empezado la discusión de acuerdos de colindancia entre sí antes del ingreso anunciado por el personal técnico de DISAFILPA, en agosto del 2016. En este proceso FEDIQUEP ha alentado la participación de FEDINAPA, organización Quechua que tiene como única base la comunidad de Andoas Viejo. Como se ha señalado, se trata de un asunto complejo.

Empeñadas como están las comunidades en lograr mediante el proyecto la titulación y ampliación comunal, bajo la iniciativa de FEDIQUEP éstas han empezado la discusión de acuerdos de colindancia entre sí antes del ingreso anunciado por el personal técnico de DISAFILPA, en agosto del 2016. En este proceso FEDIQUEP ha alentado la participación de FEDINAPA, organización Quechua que tiene como única base la comunidad de Andoas Viejo. Como se ha señalado, se trata de un asunto complejo.

Así las comunidades tituladas de Titiyacu y Nuevo Porvenir han llegado a acuerdos que deben facilitar el que la primera logre una ampliación significativa de su territorio hasta colindar con la línea de frontera peruano-ecuatoriana, mientras Nuevo Porvenir

⁵¹ Como se ha señalado, a partir de ello estas áreas adquieren un valor de nuevo carácter que dificulta la resolución de conflictos por los métodos consuetudinarios.

⁵² Aunque por norma tienen prioridad las demandas de titulación de las comunidades indígenas por sobre las de otorgamiento de derechos forestales.

aspira a que quede incorporado en su título un polígono no titulado a nombre de comunidad alguna que se ubica entre ambas comunidades (ver mapa anterior). Lo mismo ocurre entre Andoas Viejo y Aimentsa, ambos en la margen derecha del Pastaza. En este caso ambas comunidades se proponen lograr una ampliación de su territorio. Sin embargo, el acuerdo de colindancia avanzado se ha visto complicado por la inscripción de la comunidad de Brillantes de Andoas que reclama tierras en ese mismo lindero. La solución propuesta últimamente por la Dirección Regional Agraria de Loreto es ampliar los territorios de Andoas Viejo y Aimentsa, y demarcar un área correspondiente a las viviendas y parcelas de las familias que se autodenominan Brillantes como “zona en controversia”, sin otorgarle título.

Hacia el sur, igualmente en la margen derecha del Pastaza, Andoas Viejo y Huagra-mona no han firmado aún un acta de colindancia pero no se anticipan problemas para llegar a un acuerdo. No se conoce que Los Jardines y Alianza Capahuari tengan problemas de lindero. Por su parte, entre Nuevo Porvenir y Nuevo Andoas, en la margen izquierda del Pastaza, existen ya algunos puntos de acuerdo para lograr la colindancia consensuada. Por su parte con relación al caso de conflicto entre Los Jardines y Vencedores existen serias dificultades de que se resuelva la situación. La población de Vencedores pertenece al padrón comunal de Los Jardines, comunidad que logró un título en el 2015⁵³. Las familias que se han constituido como Vencedores solicitan su escisión del padrón y buscan que se les inscriba como anexo y se divida el terreno de Los Jardines para titular esas tierras a su nombre, o que se les inscriba como comunidad aparte⁵⁴.

La situación más compleja es la de Nuevo Andoas que a la fecha no está titulada aunque fue inscrita como comunidad nativa Quechua en el año 2007. Su resolución de inscripción (Resolución Directoral N° 227-2007-GRL-DRA-L) hace referencia de manera general a que el área de la comunidad cuenta con “74 km de fondo por 2 km de largo”. Como se ha señalado, a diferencia de Nuevo Porvenir, que se allanó al proyecto de plano de su actual título a pesar de la exclusión de las áreas entonces en servidumbre gratuita, la comunidad de Nuevo Andoas aspira a que las áreas de servicio anteriormente en servidumbre le sean tituladas para no quedar extremadamente fragmentada.

El mayor obstáculo a remover con relación al saneamiento físico legar es sin lugar a dudas la insistencia del Gobierno Regional en excluir de los títulos comunales las áreas que fueron dadas en servidumbre gratuita en el año 2006. Las federaciones, y muy especialmente FEDIQUEP han insistido ante la Dirección Regional Agraria en relación a este punto, tanto porque legalmente no existe impedimento para titular áreas con servidumbre como porque las servidumbres otorgadas para el lote 1AB ya no subsisten, pues caducaron al término de dicho contrato.

⁵³ El título fue expedido cuando ya existía el conflicto pero DISAFILPA no procedió a asegurar que existieran acuerdos entre las familias de uno y otro sector.

⁵⁴ Cualquiera de estas dos soluciones abre la puerta a actuaciones de oficio por parte de las direcciones agrarias que incentivan además la separación de los anexos de sus respectivas comunidades. La titulación difícilmente se logrará sobre los terrenos que hoy ocupan. De ocurrir, se debe incorporar los predios en servidumbre que les corresponda como parte de su territorio ancestral.

En el marco del convenio de coordinación con la Dirección Regional Agraria de Loreto ya citado las federaciones de las Cuatro Cuencas reunidas en PUINAMUDT han insistido a GOREL solicitar al Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Bienes Nacionales la confirmación de su caducidad. Esta confirmación es imprescindible. De acuerdo a la Directiva N° 002-2011-SBN de la Superintendencia de Bienes Nacionales el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP) tiene carácter obligatorio y el sector de Energía y Minas está obligado a remitir al SBN el plano perimétrico y memoria descriptiva “de los terrenos eriazos del Estado que vienen usando las empresas mineras o de hidrocarburos” a título gratuito (ítem 8.2). Como establece el Reglamento de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, las servidumbres en terrenos del Estado, así como su modificación se constituyen mediante Resolución Suprema de acuerdo a un procedimiento fijado por el reglamento (art. n° 296)⁵⁵.

En una buena parte de los casos las comunidades a titular o ampliar han estado afectas a la imposición de las servidumbres gratuitas y sus títulos fueron expedidos con exclusión de aquellas áreas. En la mesa de diálogo las federaciones han sostenido que las servidumbres gratuitas no deben ser renovadas y de hecho, hasta la fecha no hay evidencia de que las que caducaron en el lote 1AB no lo han sido pues que las servidumbres deben constituirse mediante Resolución Suprema. Estas servidumbres gratuitas caducas no pueden ser trasladadas automáticamente.

En cualquier caso la inscripción de las servidumbres, que no fue debidamente consultada, puede ser revisada y nuevas solicitudes de inscripción sobre el lote 192 no deben ser atendidas. Para mejor ilustración de la Dirección Agraria de Loreto en julio del 2016, en una reunión con ésta, las federaciones ofrecieron hacer llegar un análisis jurídico y situacional de las servidumbres de los lotes 1AB y 8 para destrabar el avance de la titulación, planteamiento que fue aceptado por sus altos funcionarios.

Al cierre del presente documento, la expedición de un informe técnico del GOREL al Ministerio de Energía y Minas permite vislumbrar la posibilidad de que en el contexto del actual proceso de saneamiento legal dispuesto por el Acta del 10.05.2015, y al término de la vigencia de las servidumbres impuestas por el Resolución Suprema N° 061 del 2006 sobre el lote 192 (ex 1AB), las autoridades del Estado opten por cautelar efectivamente los derechos reconocidos por la legislación.

Conocida la solicitud de agosto del 2016 de Pacific Stratus Energy del Perú, actual contratista del lote 192, de constituir en su favor derecho de servidumbre sobre 18 áreas del “predio Capahuari Sur”, FEDIQUEP insistió en su demanda de incorporación de las

⁵⁵ Con respecto a proyectos de inversión, el titular del proyecto debe solicitar el terreno “a la autoridad Sectorial quien requerirá a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), el otorgamiento de servidumbres temporales o definitivas sobre predios estatales inscritos o no en el Registro de Predios. Recibido el pedido la SBN efectúa el diagnóstico técnico-legal y realiza la entrega provisional del predio, en el plazo no mayor de 15 días hábiles” cuando se trata de un terreno de propiedad del Estado (Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, 16.05.2013). De acuerdo al Decreto Supremo N° 060-2013-PCM (25.05.2013). “El plazo para que la autoridad sectorial remita la solicitud del titular del proyecto de inversión pública o privada a la Superintendencia de Bienes Estatales, es de siete (07) días hábiles contados a partir del día siguiente de la recepción de la misma en mesa de partes, bajo responsabilidad” (Disposiciones Complementarias Finales).

áreas afectadas por el DS N° 061 a los títulos comunales. Después de que el MINEM dejara en claro que correspondía al GOREL emitir opinión técnica sobre la existencia de “derechos de propiedad o posesión” sobre estas áreas⁵⁶, y especificara la obligación de “cautela[r] el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las comunidades campesinas y nativas”, en agosto del 2016, GOREL finalmente ha procedido en ese sentido. Respecto de los predios solicitados en servidumbre gratuita por la empresa Pacific (contratista en el lote en principio hasta agosto del 2017) el gobierno regional se ha dirigido a la Dirección General de Hidrocarburos del MINEM el oficio N° 772-2016-GRL-P, con fecha 25.11.2016, indicando que el área en cuestión, solicitada en servidumbre gratuita, “se encuentra superpuesto con territorios ancestrales de las comunidades nativas reconocidas como CCNN ‘Los Jardines’, CCNN ‘Nuevo Porvenir’ y CCNN ‘Nuevo Andoas’” (ver también gráficos 6 y 7).

Es de esperar que a base de esta opinión técnica, que considera el mejor derecho, los terrenos sean finalmente incorporados a los títulos comunales mediante ampliación en los dos primeros casos y mediante el linderamiento y titulación en el tercero, la comunidad de Nuevo Andoas. Para el caso del alto Pastaza la cuestión del tratamiento de las servidumbres resulta crucial para alcanzar el objetivo de titulación establecido en el Acta del 10 de Marzo del 2015 como obligación del Estado. De otro lado, verbalmente DRAL ha reconocido que las servidumbres de paso por el oleoducto no obstaculizan la titulación.

Por su parte, el lograr que los terrenos comunales sean regularizados íntegramente en propiedad –sin la limitación de la cesión en uso en terrenos cuyos suelos hayan sido clasificados como de uso mayor forestal- es más incierto y posiblemente requiera que el tema se resuelva a partir del fallo judicial esperado en respuesta a la demanda de amparo arriba mencionada.

El último aspecto vinculado a la agenda de titulación y ampliación de comunidades nativas impulsadas por las federaciones en el contexto de sus movilizaciones y la mesa de diálogo es el que se refiere a la al derecho a gozar de compensación para comunidades con o sin título tratándose de territorios indígenas.

A todo lo largo del desarrollo de los espacios de diálogo entre las federaciones de las Cuatro Cuencas y el Estado éstas insistieron en que el hecho de que de acuerdo al Convenio N° 169 de la OIT el Estado debería reconocer la preexistencia del derecho originario de los pueblos sobre su territorio lo que a su vez debía reflejarse en el reconocimiento del derecho de las comunidades a ser compensadas por el uso de sus territorios. En respuesta a ello el Ministerio de Energía y Minas expidió el Decreto Supremo N° 035-2015-EM publicado el 16.11.2015. Este modifica el art. n° 297 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (2004) en el que se establece: “La constitución del derecho de servidumbre sobre predios cuya titularidad

⁵⁶ Citando las funciones transferidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2011) y la Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA.

corresponde al Estado será gratuita, salvo que el predio a ser gravado esté incorporado a algún proceso económico o fin útil, en cuyo caso el Contratista pagará la correspondiente compensación, conforme a la normatividad legal vigente; adicionalmente, para los casos a que se refiere el artículo 27° de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, en materia de Hidrocarburos, serán considerados sujetos de compensación por parte del Contratista las Comunidades Nativas o Campesinas con reconocimiento y/o derecho habilitante que ejerzan la posesión sobre tierras del Estado”⁵⁷.

Esta norma debería librar los obstáculos a la titulación de las áreas con servidumbre, así como al reconocimiento de la obligación de compensarlas por el uso de sus terrenos. Se entiende a partir de ella que de tener el contratista interés en acceder a terrenos que corresponden a comunidades con o sin título el contratista debería acudir a los procedimientos fijados para el establecimiento de servidumbres en predios de particulares⁵⁸.

A la fecha, tras la terminación del contrato del lote 1AB se conoce que Pacific, que opera en el lote 192 en contrato de servicios con Perupetro, ha firmado al menos un “convenio de servidumbre”, sea inspirada en esta norma o por las circunstancias en que opera la empresa en el lote 192 (un contrato de servicios por dos años y aparente interés en una concesión por 30 años). Este ha sido formulado como un “convenio”. En el convenio con la comunidad de Nuevo Andoas, que no cuenta con título de propiedad, consta que se refiere al “derecho de servidumbre de ocupación paso y tránsito sobre 91 ha. necesarias para la operación de Pacific en el lote 192”⁵⁹. El convenio firmado el 13.04.2016 es por dos años.

⁵⁷ Subrayado nuestro. Asimismo modifica el art. n° 306 estableciendo que pueden presentar oposición a la imposición de servidumbres “las Comunidades Nativas o Campesinas con reconocimiento y/o derecho habilitante que ejerzan el derecho de posesión sobre tierras del Estado” adjuntando documentación pertinente para justificar su oposición” (subrayado nuestro). Nótese que la práctica de las empresas ha sido la de no compensar de acuerdo a parámetros explicitados y bien establecidos por el uso de terrenos, canteras, etc., sino realizar convenios donde la compensación es conceptualizada como donación. La ley N° 30327 establece Esta ley establece que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, requiere el acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre.

Un análisis de diversos convenios de este tipo muestra que están formulados de manera tal que compensan e indemnizan por cualquier daño (!) que pudiera ocurrir a futuro (Campanario & Doyle, 2016).

⁵⁸ Existen normas al respecto que establecen que la solicitud se presentará por escrito y el acuerdo deberá ser reafirmado por notario público o juez de paz para comunicarlo a la Dirección General de Hidrocarburos en el lapso 30 días hábiles desde su suscripción.

⁵⁹ El primer pago se hizo efectivo el 20.05.2016 como lo indica el “Acta de pago de compensación por uso de tierras/ servidumbre.



2007 - 2016 "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Presidencia Regional
Belén, 25 OCT 2016

CARGO
PRESIDENCIA

OFICIO N° 442 2016-GRL-P.

Señor:
GONZALO FRANCISCO ALBERTO TAMAYO FLORES
Ministro de Energía y Minas

Recibido
SECRETARÍA - RECIBIDO
21 OCT. 2016
Folio 1395 - Fm 3120

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO
OFICINA DE ASESORIA DOCUMENTARIA
UNIDAD TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 OCT 2016

Asunto : Constitución de Derecho de Servidumbre
Ref. : a) Of. N° 1271-2016-GRL-ORA-L/061AFILPA/1237
b) Oficio N° 1383-2016-MEM/DGH
c) Oficio N° 1476-2016-MEM/DGH
d) Oficio N° 1767-2016-MEM/DGH

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, en atención a los documentos de la referencia, le transmito la opinión técnica, elaborada por la Dirección Regional de Agricultura, en el contenido del documento a) de la referencia, respecto a la existencia de derechos de propiedad y/o posesión otorgados en áreas sobre las cuales la empresa Pacific Stratus Energy viene solicitando la constitución de derechos de servidumbre, asimismo se procedió a contrastar la información gráfica digital proporcionada en un CD por su representada, con nuestra base gráfica catastral de la Dirección Regional Agraria de Loreto - DRAL, resultando que el área materia de consulta se encuentra superpuesta con territorios ancestrales de las comunidades nativas reconocidas como CCNN "Los Jardines", CCNN "Nuevo Porvenir" y CCNN "Nuevo Andoas".

Señor Ministro, asimismo hago de su conocimiento que, la Dirección Regional Agraria de Loreto, se encuentra en proceso de saneamiento físico legal con fines de titulación, La Ampliación del Territorio Ancestral de las Comunidades Los Jardines y Nuevo Porvenir, así como la Titulación de la Comunidad Nativa "Nuevo Andoas", conforme a Ley.

Se debe tener en cuenta que el Estado Peruano a través de sus representantes, han suscrito Actas (MINEM Y PERUPETRO), en donde se compromete a no otorgar servidumbres gratuitas sobre terrenos ancestrales de los pueblos indígenas, hechos que debe de ser considerado a efectos de evitar la posible generación de conflictos sociales.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firma
C.D.
S.D.



GOBIERNO REGIONAL DE LORETO
MILAN FERNANDO SCURILLI COLLA
GOBERNADOR REGIONAL

RECIBO
NOTA DE SERVIDUMBRE Y SERVIDUMBRE
2016-10-25
2551890

Dirección Av. Abelardo Guillen s/n, 2.º - Belén Teléfono 053 266841 - 043 267898
OFICINA DE COORDINACIÓN Y ENLACE
Avenida JOSÉ FARFÁN N°217 - Depto. Loreto - Callejón "AGUANDER" - MIRAFLORES - LIMA
Teléfono 05 - 4673434
Email: presidencia@regionloreto.gob.pe

Opinión técnica del GOREL sobre solicitud de constitución de servidumbre en el lote 192 acreditando superposición sobre tierras ancestrales de comunidades tituladas

8. Retos por delante

Con las incertidumbres señaladas, particularmente con relación a la resolución de la cuestión de las servidumbres a corto plazo, y de no ocurrir trabas que afecten los desembolsos futuros del Ministerio de Economía y Finanzas a GOREL, el saneamiento de las comunidades del alto Pastaza podría bien ser alcanzado en el plazo de vigencia del convenio entre las federaciones y la Dirección Regional Agraria de Loreto, de haber voluntad política, con los recursos existentes.

Quedan por delante cuatro retos importantes. En primer lugar –y con relación tanto al tema de titulación como a los demás acuerdos alcanzados por las federaciones de las Cuatro Cuencas- las organizaciones y comunidades tienen el reto de fortalecer su capacidad de incidencia y presión en espacios de gestión compartida con el Gobierno Regional de Loreto y Estado central. Ello para que no se pierdan las oportunidades alcanzadas por las luchas llevadas a cabo durante este gobierno, y para evitar que el próximo gobierno pueda desconocer o seguir postergando la ejecución de los acuerdos logrados. Ello requiere a su vez que las federaciones cuenten con recursos para reunirse con las instancias competentes y para mantenerse oportunamente informadas de la implementación de estos acuerdos a nivel de las comunidades, de la misma manera que deberán poder sostener espacios organizativos para canalizar la información pertinente a sus comunidades.

En segundo lugar, para lograr adecuadamente alcanzar la meta de saneamiento físico legal de las comunidades es indispensable que la Dirección Regional Agraria no se parcialice en función de relaciones clientelares previamente construidas, como ha ocurrido en el alto Pastaza, ya que ello acarrea el riesgo por ahora latente de serios conflictos entre comunidades. En tercer lugar, en razón de la evolución previa de los acontecimientos, las federaciones –y de manera particular FEDIQUEP en el alto Pastaza- tienen ante sí el reto de recomponer las relaciones entre las comunidades enfrentadas por el acceso a oportunidades de trabajo remunerados en áreas de servidumbre. Esto a su vez requiere asegurar que terceras partes no se inmiscuyan y permitan que los conflictos se saneen sin antes haber llegado a un punto álgido de peligrosa confrontación.

Por último existe el difícil reto de insertar en las prioridades del Estado y las políticas públicas el reconocimiento y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en un contexto como el del alto Pastaza en el que aún hay evidencia de que nada ocurre sin la anuencia de las empresas petroleras.

A nivel inmediato, además se requiere que la afirmación extraoficial la Dirección Regional Agraria de Loreto con relación a que las servidumbres “de paso” generadas por la construcción del oleoducto establecidas como zona de reserva, no impiden la titulación se requerirá un acuerdo para que las áreas previamente excluidas en los planos

les sean reintegrados a las comunidades. Asimismo, se requiere que asegure que una vez resuelta la situación de las servidumbres exista el compromiso de incorporar a los títulos existentes las áreas previamente excluidas y no solo en los títulos y ampliaciones por expedirse al amparo del acuerdo del 15 de marzo del 2015.

La reciente aprobación del D.L. 1245 que modifica el código penal y que penaliza el entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos “estorbando o entorpeciendo el normal funcionamiento del transporte ... de hidrocarburos con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años (art n° 283) crea condiciones para criminalizar la protesta local de las comunidades de incumplirse los acuerdos del Acta del 10 de marzo del 2015 firmados con el Estado. Si bien esta norma ha sido promulgada presumiendo que los derrames del 2016 son producto de vandalismo, quedarían incurso quienes como en el pasado se han visto obligados a tomar algunas instalaciones para llamar la atención del Estado ante la subsistencia de omisiones en su cumplimiento.

Bibliografía citada

- Anónimo. 1942. El Protocolo de Río de Janeiro ante la historia. Lima: San Martín y Cía.
- Barclay, Frederica. 2013. Estudio antropológico e histórico del Pueblo Quechua del Pastaza y su territorio. Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas – San Lorenzo CORPI-SL (inédito).
- Campanario, Yaizha & Cathal Doyle. 2016. El daño no se olvida. Lima: Centro de Políticas Públicas Perú Equidad / Middlesex University / IWGIA / FEDIQUEP / FENOCACO / ACODECOSPAT / OPIKAFPE (en prensa).
- Chirif, Alberto. 2014. Diagnóstico social estratégico de las cuencas del Pastaza, Marañón, Corrientes y Tigre, Sección 4, Saneamiento territorial. Elaborado para el grupo de trabajo social de la Comisión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, coordinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, nov. 2013.
- Chirif, Alberto & Carlos Mora. 1977. Atlas de comunidades nativas. Lima SINAMOS. DGE 2006: 82 (http://www.dge.gob.pe/publicaciones/pub_asis/asis20.pdf) a partir de un mapa de Bennett Ross.
- García Hierro, Pedro. 2014. Regularización de la tenencia de tierras en la amazonía peruana: estado de la situación y tendencias regulatorias desde la perspectiva de la gobernanza, anexo 32.
- Hudelson, John. E. 1987. La Cultura Quichua de Transición. Su expansión y desarrollo en el Alto Amazonas. Quito: Ediciones Abya Yala / Museo Antropológico del Banco Central del Ecuador..
- ILV. 1971. Del trabajo y arte del selvícola. Lima: Instituto Lingüístico de Verano.
- La Torre López, Lily. Solo Queremos Vivir en Paz. Experiencia petrolera en territorios indígenas de la amazonía peruana. Documento No25, IWGIA, Copenhague, 1998.
- MINSA. 2007. Análisis de la situación de salud del pueblo Achuar 2006. Lima: Dirección General de Epidemiología. http://www.dge.gob.pe/publicaciones/pub_asis/asis20.pdf.
- OSINERGMIN, 2009. Eliminación del mayor impacto ambiental de los campos petroleros. Lima.
- Philip, George. s/f. Bonanza Development? The Selva Oil Industry in Peru 1968-1982. Institute of Latin American Studies Working Paper N° 12. Londres: University of London.

Ribeiro, Darcy & Mary Ruth Wise. 1978: 13. Los grupos étnicos de la Amazonía Peruana. Serie Comunidades y Culturas Peruanas N° 13. Lima: Instituto Lingüístico de Verano.

Santos Granero, Fernando & Frederica Barclay. 2015. La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1851-2000. Iquitos: Tierra Nueva.

Zúñiga, Mario. 2012. "¿Puede un extractivismo depredador y despreciador volverse sensato?". Boletín CooperAcción marzo 2012.

Normas citadas

Decreto Ley N° 20653, “Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Cejas de Selva”. 1974

Decreto Ley N° 22175, “Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva”. 1978

Decreto Ley N° 22180, “Declaran Zona de Reserva Áreas de Terrenos Adyacentes a Tubería del Oleoducto Norperuano”, 09.05.1978.

Convenio N° 169 OIT, “El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. 1989.

Decreto Legislativo N° 613, “Código del medio ambiente y los recursos naturales”. 1990.

Decreto Supremo N° 046-1993-EM, “Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos”. 1993.

Resolución Legislativa N° 26253, “Aprueban el “Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes”. 1995.

Ley N° 27867, “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”. 2002.

Decreto Supremo N° 032-2004-EM, “Reglamento de la Ley de Exploración y Explotación de Hidrocarburos”. 2004

Decreto Supremo N° 015-2006-EM, “Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”. 06.03.2006.

Resolución Suprema N° 060-2006-EM, “Constituyen servidumbre de ocupación a favor de la empresa Pluspetrol Norte S.A.”. 2006

Resolución Suprema N° 061-2006-EM. “Constituyen servidumbre de ocupación a favor de la empresa Pluspetrol Norte S.A.”. 2006.

Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA, “Establecen que los Gobiernos Regionales de ... Loreto, ... son competentes para la función establecida en el inciso n) del art 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”. 2011.

Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, “Aprueban disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos”. 16.05.2013.

Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, “Aprueban disposiciones especiales para la eje-

cución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada”, 25.05.2013.

Resolución Suprema N° 038-2013-EM, “Constituyen derecho de servidumbre legal de ocupación, paso y tránsito a favor de Perenco Perú Petroleum Limited, Sucursal del Perú sobre predios de propiedad del Estado Peruano”, 31.05.2013.

Resolución Ministerial N° 035-2015-MINAGRI, “Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización del territorio de las comunidades nativas”. 2015.

Ley N° 30327, “Promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible”. 2015.

Decreto Ley N° 1245, “Decreto Legislativo que modifica el código penal para garantizar la seguridad de la infraestructura de hidrocarburos”, 07.11.2016

