

# research

## evidence for policy



Destrucción ambiental en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri, Madre de Dios, Perú. Septiembre 2006. Foto: Alex Alvarez

## El régimen de propiedad y la Amazonía peruana ¿conservación o destrucción?

north  
south  
NCCR  
utnos



La investigación presentada aquí se llevó a cabo en Perú.

### Mensaje de Política

- Una gestión ambiental de la Amazonía peruana en términos sostenibles y de justicia social requiere una reforma en el régimen de propiedad de los recursos naturales.
- Es necesario re-definir el rol del Estado de manera de establecer una institucionalidad con poder suficiente para restringir los derechos de propiedad cuando estos van en contra de los derechos humanos y del medio ambiente.
- Las normas de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) deben tener el rango jurídico necesario para delimitar el ejercicio de los derechos de propiedad de los recursos naturales, en términos ecológicos y de derechos humanos.
- Desde las instancias del Estado se debe dar reconocimiento jurídico y legal a las formas autóctonas de propiedad indígena.

- **El deterioro ambiental de la Amazonía es un problema latente que debe resolver el Estado peruano. Para ello, el régimen de propiedad juega un papel fundamental, siendo indispensable analizar su estructura y dinámica en relación a la gestión ambiental amazónica. Elementos como la superposición de derechos de propiedad, los daños ambientales por las prácticas privadas, la carencia de principios ecológicos y de equidad social en la explotación de los recursos, así como el no reconocimiento de derechos de propiedad desde la perspectiva indígena, reflejan la imperiosa necesidad de una profunda reforma del régimen de propiedad de los recursos naturales.**

### Los retos de una gestión ambiental sustentable

- Debido a la deforestación acelerada de la Amazonía en los años 80, la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente en 1992 hizo hincapié en la necesidad de buscar alternativas para el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Es así que el régimen de propiedad apareció de forma determinante bajo el argumento de que su ausencia estaría siendo la causante de la destrucción ambiental, en tanto que su instauración sería una alternativa para alcanzar la sustentabilidad. Esto significó para el Perú un conjunto de cambios normativos. Nuevas leyes de propiedad y de 'aprovechamiento sostenible de los recursos naturales' redefinieron los derechos de acceso y uso de los recursos naturales, lo cual permitió

consolidar la creación de áreas naturales protegidas como propiedades públicas y se reafirmó la propiedad Estatal de los recursos naturales. Ello, con la condición de que los recursos naturales sean susceptibles de transferencia en propiedad privada a grandes corporaciones para su explotación, especialmente aquellos del subsuelo, bajo mecanismos de concesiones reguladas mediante 'contratos ley' y 'contratos de licencia'. Diez años después, el Perú creció en términos económicos gracias a la explotación de materias primas, logrando proteger importantes zonas ecológicas de la Amazonía mediante áreas naturales protegidas. Sin embargo, el régimen de propiedad de los recursos naturales resultó incentivando el deterioro ambiental de la Amazonía.

## Estudio de caso

### La Reserva Comunal AmaraKaeri (RCA): Una ilusión que se desvanece

La RCA es un área natural protegida ubicada en la región de Madre de Dios. Para los Harakmbut, un pueblo milenario de la Amazonía peruana, es el corazón de su territorio ancestral. El 2002, los Harakmbut lograron la creación de la RCA luego de diez años de luchas bajo la creencia de que con ello estaban logrando resguardar y conservar lo que les resta de su territorio para las futuras generaciones, y que además junto con el Estado protegerían dos fuentes principales de agua dulce de la región. Sin embargo, tres años después, el 2005, un derecho mucho más poderoso se apropió del subsuelo de la RCA a través de un contrato de licencia otorgado por el gobierno de turno a favor de la empresa Hunt Oil, para explorar y explotar hidrocarburos. Desde entonces las ilusiones de los Harakmbut por lograr un manejo participativo con las instancias de conservación del Estado, empezaron a disolverse. En la actualidad, en la RCA, las empresas Hunt Oil y Repsol están por iniciar la perforación de ocho pozos exploratorios en zonas altamente vulnerables, las cabeceras de cuenca, contradiciendo las políticas gubernamentales y jurídicas de OT y ZEE, de la conservación de la biodiversidad y de las fuentes hídricas del Estado peruano. Esto sucede porque el derecho ganado por las empresas petroleras es más fuerte incluso que las propias leyes de la propiedad Estatal. (Alvarez 2012).

### La superposición de derechos de propiedad

Con el avance de la explotación de la Amazonía peruana, se ejerció una presión constante de parte de actores sociales que ostentan diversos derechos de propiedad de recursos del suelo, subsuelo y sobresuelo en un mismo espacio, ocasionando una superposición de derechos de propiedad pública, comunal y privada. Esto ha generado incertidumbre en la gestión ambiental amazónica y ha provocado daños ecológicos irreparables y conflictos socio-ambientales violentos. Todo ello acompañado de sentimientos de actores locales, especialmente indígenas, de despojo de sus tierras y territorios por parte de quienes ostentan mayor poder, en medio de una evidente pobreza que se acrecienta a medida que los medios de vida para su subsistencia (ríos, bosques, tierras) se van destruyendo como efecto de las prácticas de los derechos de propiedad privada de los recursos escasos.

### La propiedad privada, un derecho muy poderoso

El régimen de propiedad en el Perú aparece como un poder diseñado para impulsar el crecimiento económico mediante la mercantilización de las riquezas naturales. En ello, la propiedad privada ocupa un lugar privilegiado y favorecido para la explotación de los recursos escasos, sin prevenir los daños ambientales que las prácticas privadas de explotación provocan, esto en desmedro del ejercicio de otros derechos de propiedad como el

público, comunal o indígena. Todos estos factores demuestran que el régimen de propiedad del Perú es tendencioso a la explotación de la naturaleza en términos no sostenibles. El caso de la Reserva Comunal AmaraKaeri (RCA) es una muestra de ello. (Ver estudio de caso.)

### La necesidad de integrar el régimen de propiedad con el OT, la ZEE y los derechos humanos

El régimen de propiedad de los recursos naturales no debe fluir únicamente sobre principios de eficiencia económica, sino también bajo principios de equidad social y principios ecológicos, en términos de distribución, conservación y eficiencia energética. Para esto se requiere cambios relevantes en las normas del régimen de propiedad, como la aplicación de políticas públicas que busquen que el derecho de propiedad se ejerza de forma respetuosa con los principios de sustentabilidad ambiental. Esto se lograría articulando normas existentes, como las de Ordenamiento Territorial (OT) y de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), con normas de los derechos de propiedad de los recursos naturales, dándoles jerarquía equitativa a las de los derechos de propiedad. Si el régimen de propiedad es regulado desde la Constitución Política del Estado, entonces también debe primar el principio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que 'toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectiva'.



Destrucción Ambiental de la Quebrada Guacamayo en la región de Madre de Dios, Perú. Septiembre 2009. Foto: Enrique Ortiz

Por ende debe ser obligación del Estado defender no solo el derecho de propiedad privada, sino también la propiedad colectiva y patrimonial del Estado, como las tierras y territorios de pueblos indígenas, las áreas naturales protegidas, los bosques amazónicos y los recursos hídricos.

### La deforestación como forma de acceder a la propiedad

En la Amazonía peruana, las personas no indígenas, colonos e inmigrantes que ocupan predios privados o tierras de selva, tienen que deforestar los bosques y cultivar en esas tierras para poder ser declarados como propietarios. Conservar los bosques no es condición para acceder al derecho de propiedad, talarlos sí. Por ello, es evidente un aceleramiento de la deforestación y el deterioro ambiental producto de la disputa que se genera entre diversos actores por acaparar derechos de propiedad sobre mayor cantidad de tierras y recursos naturales.

### Reconocer los derechos de propiedad desde la perspectiva indígena

Los derechos de propiedad que el Estado ha asignado a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana contradicen los fundamentos de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas al igual que el Convenio 169 de la OIT. Esto porque la propiedad comunal les restringe el ejercicio de prácticas económicas monetarias en espacios encapsulados, lo que con el tiempo se

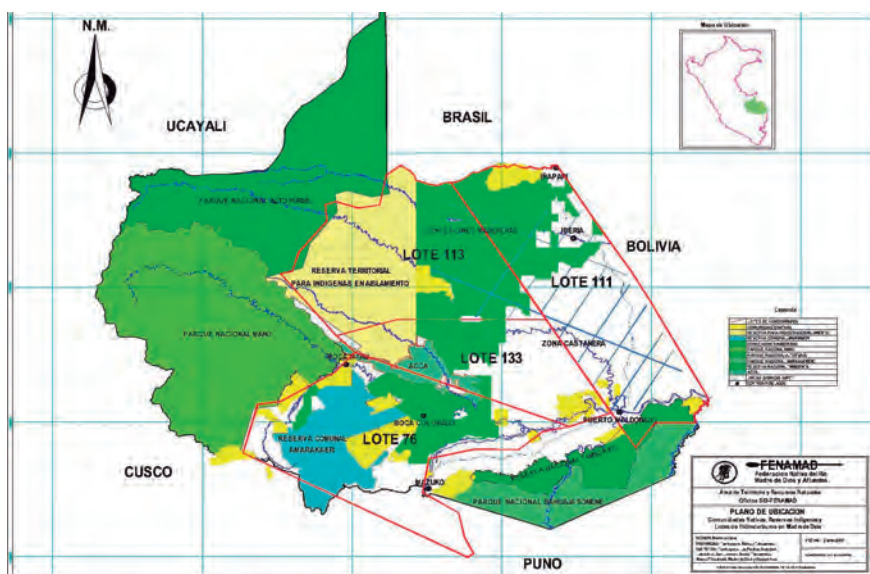
convierte en un proceso que va destruyendo sus medios de vida y su cultura. Por ello, es necesario que el sistema de los derechos de propiedad del Estado reconozca jurídica y legalmente las perspectivas indígenas de la propiedad y la territorialidad indígena (espacios de uso, manejo y ocupación ancestral). Estudios realizados sobre la territorialidad indígena del pueblo Harakmbut por ejemplo, muestran la existencia de un derecho de tenencia autóctono, la propiedad indígena. Otorgar derechos de propiedad a los indígenas respetando sus perspectivas culturales sobre el medio natural abriría un proceso verdaderamente inclusivo que los dotaría de poder en las negociaciones gubernamentales de explotación y conservación de la Amazonia, socialmente justa y ambientalmente sustentable. Hacerlo, es factible recurriendo a la aplicación del derecho internacional sobre pueblos indígenas suscrito por el Estado peruano. Más específicamente aplicando las recientes “Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, propuestas, aprobadas y ratificadas por el Comité de Seguridad Mundial Alimentaria y la FAO en la sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del 2012, que en su Capítulo IX recomiendan a los Estados el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad autóctonos de los pueblos indígenas.



Mapa 1: Lotes de hidrocarburos en el Perú y la Amazonia peruana. Fuente: Instituto del Bien Común

### Definiciones

- **Ordenamiento Territorial:** Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre desarrollo sostenible. Involucra la toma de decisiones concertadas de actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica.
- **Zonificación Ecológica y Económica:** Proceso para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.
- **Propiedad indígena:** Conjunto de normas mítico-religiosas reguladoras de las relaciones sociales de acceso, uso y apropiación de los elementos del medio natural de un determinado espacio, lugar, territorio de ocupación originaria. Estas normas son verdaderamente motivadoras e incentivan a los indígenas a tratar con respeto, y sin sentirse diferentes, a los distintos componentes de la naturaleza: bosques, ríos, lagos, montañas, especies de flora y fauna (Alvarez 2012).



Mapa 2: Superposición de lotes de hidrocarburos en áreas naturales protegidas y comunidades nativas de la región de Madre de Dios. Fuente: FENAMAD



**J. Alex Alvarez Del Castillo, PhD**

Director Académico

Perú: Pueblos Indígenas y Globalización  
SIT Study Abroad, un programa de World Learning  
Cuzco, Perú  
Alex.Alvarez@graduateinstitute.ch

## Implicaciones de política

### Re-definir el rol del Estado

Es fundamental re-definir el rol del Estado y establecer jurídicamente su papel como ente regulador de los derechos del régimen de propiedad de los recursos naturales, de manera de poder contar con las facultades necesarias que le permitan proteger los derechos públicos, colectivos y privados de forma equilibrada. Ello para evitar que el Estado actúe de forma injusta al privilegiar los derechos de propiedad privada, en desmedro de los derechos de propiedad pública de los bosques, aguas, áreas naturales protegidas y los derechos de propiedad comunal y autóctona de tierras y territorios de los pueblos indígenas.

### Articular normas existentes al régimen de propiedad

Es necesario articular la regulación actual al régimen de propiedad de los recursos naturales en términos de integrar las normas de OT y de ZEE para garantizar que su aprovechamiento no ponga en riesgo la seguridad alimentaria, la disponibilidad de recursos esenciales para la vida y evitar conflictos socio-ambientales. En este proceso es importante integrar los principios de los derechos humanos como mecanismos reguladores de cualquier derecho de propiedad.

### Reconocer la propiedad desde la perspectiva indígena

Los derechos de propiedad de tierras y territorios de los pueblos indígenas son vitales para su existencia. Por ello, desde las instancias del Estado se debe dar reconocimiento jurídico y legal a las formas autóctonas de propiedad indígena, a través de instrumentos institucionales que permitan además, cambiar ciertas percepciones de gobernantes que las catalogan de obsoletas, porque no permiten que la naturaleza sea productiva económicamente en términos monetarios.

### Lecturas adicionales

**Alvarez JA.** 2012. *La Propiedad Compleja Gobernanza de la Tierra y Conservación en la Amazonia: la Reserva Comunal Amarakaeri Madre de Dios, Peru* [PhD dissertation]. Geneva, Switzerland: Graduate Institute of International and Development Studies.

**Circo CJ.** 2009. Does Sustainability Require a New Theory of Property Rights? *University of Kansas Law Review* 58(91).

**Fausto C.** 2008. Too many owners: mastery and ownership in Amazonia. *Mana* 14(2): 329-366.

**Smith RCh.** 2009. Bagua: La verdadera amenaza. *Poder* (Lima, julio de 2009):48-53,

[www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=2209](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=2209)

**Steiger O.** 2006. Property economics versus new institutional economics: alternative foundations of how to trigger economic development. *Journal of Economic Issues* 40(1):183-208.

**Verdecchia R and Suzuki D.** 2011. The Real Avatar. [video documental] Toronto, Canada: Canadian Broadcasting Corp. <http://www.cbc.ca/documentaries/nature-ofthings/2011/peru/index.html>

El NCCR Norte-Sur es una red de investigación a nivel mundial que incluye seis instituciones asociadas en Suiza y unas 140 universidades, institutos de investigación y organizaciones para el desarrollo en África, Asia, Latinoamérica y Europa. Aproximadamente 350 investigadores en el mundo entero contribuyen a las actividades del NCCR Norte-Sur.

### Oficina Regional de Coordinación (JACS SAM) NCCR Norte-Sur

Elizabeth Jiménez, PhD  
Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES- UMSA)  
Av. 14 de septiembre No. 4913 esq. Calle 3 (Obrajes)  
La Paz, Bolivia  
nccr-sudamerica@cides.edu.bo  
[www.nccr-sudamerica.org.bo](http://www.nccr-sudamerica.org.bo)

### Este número

Editora de la Serie: Elizabeth Jiménez  
Coordinadora de la Serie: Patricia Suárez  
Editor de contenido: Jorge Mariaca  
Apoyo editorial: Anu Lannen  
Asesores: Miguel Alexiades y Thomas Moore  
Agradecimiento: Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)  
Diseño: Simone Kummer y Sergio F. Romecin  
Impresión: ColorSi 591-2-2700775

### evidence for policy

*evidence for policy* proporciona los resultados más destacados de investigaciones del NCCR Norte-Sur sobre temas importantes del desarrollo. La serie de informes de políticas públicas ofrece información sobre temas como gobernanza, conflictos, estrategias de vida, globalización, condiciones de salubridad, salud, recursos naturales y sostenibilidad de manera accesible. *evidence for policy* y mayor información están disponibles en:

[www.north-south.unibe.ch](http://www.north-south.unibe.ch)

El NCCR Norte-Sur es co-financiado por la Fundación Nacional Suiza para la Ciencia (SNSF), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y otras instituciones participantes. Los puntos de vista expresados en *evidence for policy* no necesariamente reflejan aquellos de las agencias financiadoras y otras instituciones.



FONDS NATIONAL SUISSE  
SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS  
FONDO NAZIONALE SVIZZERO  
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION



UNIVERSITÄT  
BERN



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

**Referencia:** Alvarez JA. 2013. *El régimen de propiedad y la Amazonía peruana ¿conservación o destrucción?* Serie Evidence for Policy, Edición Regional de Sudamérica, No.7, ed. Elizabeth Jiménez. La Paz, Bolivia: NCCR Norte-Sur.