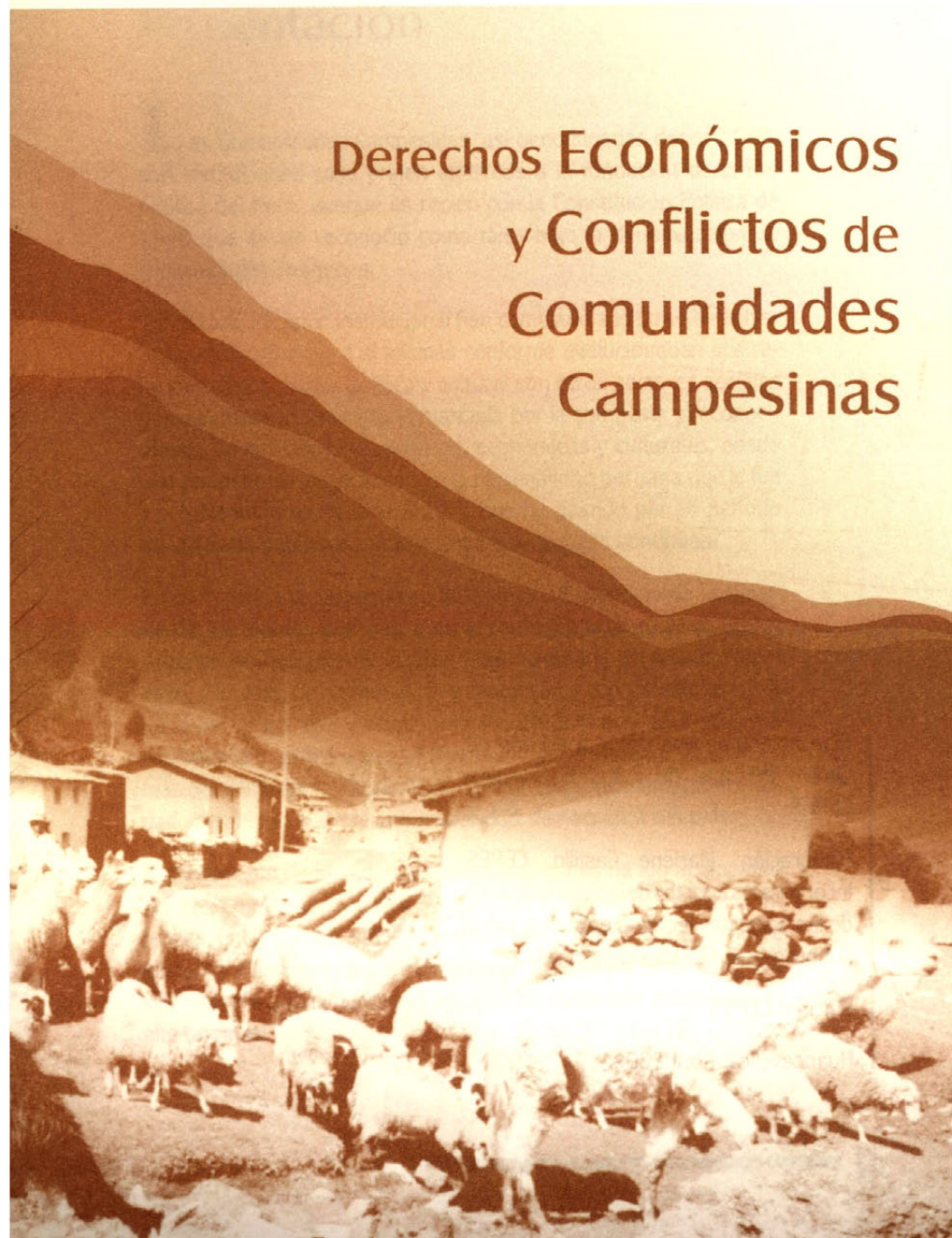


Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES  
Programa "Instituciones Rurales y Desarrollo Territorial en  
Huancavelica"

# Derechos Económicos y Conflictos de Comunidades Campesinas



Este boletín es una primera edición del  
Centro Peruano de Estudios Sociales-  
CEPES

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.  
Incorpora los aportes de la sistematización  
de las asesorías legales realizadas por el  
Subprograma CEPES - Huancavelica

Edición: CEPES

Huancavelica, Abril 2006

# Presentación

**L**as Comunidades Campesinas, así denominadas desde 1969, son instituciones cuyo origen antecede a la fundación de la República del Perú, aunque es recién con la Constitución Política de 1920 que se las reconoció como tales bajo la denominación de Comunidades Indígenas.

Como toda creación institucional han cambiado a lo largo de la historia, reformándose a sí mismas conforme evolucionaban sus relaciones económica, política y cultural con otros sectores sociales y con el Estado. Una historia marcada por la conquista y reconocimiento de sus derechos políticos, económicos y culturales, desde una apuesta por su inclusión en la nacionalidad peruana que le fue y sigue siendo ajena. Una historia que ha pasado por un período de violencia política armada cuyos impactos aún continúan.

En contraste a su ausencia en los planes de gobierno de la mayoría de las fuerzas políticas, y en la representación política en los órganos de consulta de la gran mayoría de los gobiernos regionales y locales, las Comunidades Campesinas representan el 12% de la población total y ocupan el 15% del territorio del Perú. En 5 regiones del centro y sur andino, más del 33% de la población y más del 26% del territorio regional, constituyendo una potencialidad estratégica para la gobernabilidad democrática del país.

El crecimiento de las Comunidades Campesinas ha ido acompañado, en numerosas regiones del país, del aumento de conflictos internos, entre comunidades y de éstas con terceros, especialmente en torno a los derechos de propiedad, acceso y uso de recursos vitales como son la tierra y el agua de las cuencas y microcuencas alto andinas.

El objetivo del presente boletín es brindar información sobre la naturaleza de los conflictos que comprometen los derechos económicos de las comunidades campesinas y los desafíos que encaran para la resolución democrática de estos conflictos. Ilustramos esa información con la presentación de casos y datos de la región Huancavelica, desde nuestra experiencia institucional de asesoría legal y capacitación en derechos dirigida a las comunidades campesinas de esa región.

Para empezar trataremos sobre las comunidades campesinas y la naturaleza de los conflictos comunales, a fin de bosquejar la problemática general y el marco legislativo vigente.

En un segundo momento, tratamos sobre los conflictos inter comunales asociados a la fragmentación institucional comunal, en particular en torno a los derechos de propiedad comunal y el acceso a las tierras comunales.

En un tercer momento, tratamos sobre los conflictos comunales con terceros asociados al sesgo excluyente de la gestión pública, en particular en torno a los derechos de propiedad, acceso y uso de los recursos naturales de la microcuenca con poblaciones comunales.

Finalmente, abordamos el potencial de políticas públicas para la prevención y resolución democrática de los conflictos, en particular desde la legislación peruana y el convenio de la OIT suscrito por el Perú.

Centro Peruano de Estudios Sociales — CEPES

Subprograma Instituciones Rurales y Desarrollo Territorial en Huancavelica.

Abril del 2006

# Comunidades campesinas y naturaleza de los conflictos Comunales

*"Tú también eres peruano, es decir indio. Solo eres diferente de mí en tu vestido y tu educación".<sup>1</sup>*

*Miguel Quispe, dirigente cusqueño, respondiendo al periodista en la entrevista publicada en El Comercio el 1 de diciembre del año 1922*

*"Entonces, mi pueblo era pues un pueblo, no sé, un pueblo ajeno dentro del Perú".*

*Primitivo Quispe<sup>2</sup>, poblador ayacuchano que brindó su testimonio en la audiencia pública de Ayacucho el 8 de abril del año 2002*

## ¿Qué son las comunidades campesinas actuales?

Son instituciones de representación, gestión y regulación de los intereses comunes de los pueblos cuya identidad étnica-territorial se sustenta en la dependencia de la tierra comunal como fuente de vida colectiva, en la historia de sus orígenes indígenas y en la continuidad de su condición de exclusión real de los plenos derechos como integrantes de la nación peruana en las políticas estatales.

El Estado peruano las reconoció como tales a partir de la Constitución Política de 1920 y a partir de 1926 se inició la inscripción de las Comunidades para obtener su personería jurídica. Desde

1. Citado en la página 325 de: *"Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco"*. Marisol de la Cadena. IEP. 2004

2. Citado en la página 7 de: *"Un pasado de violencia, un futuro de paz. 20 años de violencia 1980-2000. Qayna ñakariyninchik paqarintaq hawakalla kawsakuyninchik 20 wata sipinakuy"*. Comisión de la Verdad y Reconciliación. CVR 2003.

ese año hasta el 2002 un total de 5,818 comunidades campesinas han sido reconocidas.

A las comunidades indígenas reconocidas se han ido agregando comunidades resultantes de diversos fenómenos. La separación de anexos en comunidades que acompañó a la creación de nuevos distritos y al interior de estos distritos, especialmente antes del proceso social de reforma agraria. Luego la formación de nuevas comunidades a partir de parcialidades y de predios de cooperativas y sociedades agrícolas de interés social re-estructurados por la presión de las movilizaciones campesinas, cuyas tierras les fueron finalmente adjudicadas. Así mismo, por división de las comunidades campesinas afectadas por la violencia política armada en tiempos recientes.

**Cuadro 01: Evolución de comunidades campesinas según etapa de reconocimiento oficial.**

Período de años	Comunidades Reconocidas	Procesos históricos en cada período	
Al 2002	5,818 (100%)	Reconocidas Directorio PETT	
1992-2002	1,026 (17.6%)	Titulación Tierra	Posterior a la violencia
1970-1991	2,455 (42.2%)	Adjudicación Reforma Agraria y leyes de CC	Violencia política armada Interna
1926-1969	2,337 (40.2%)	Reconocimiento de personería de Comunidades	Movilización y migración campesina

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas Reconocidas (PETT 2002)

## ¿Cuál es la importancia política de las comunidades campesinas?

Nuestro Estado es único y el gobierno es descentralizado. En este nuevo escenario de gobiernos regionales y locales, la importancia política de las Comunidades Campesinas es mayor. Si bien la representación social y territorial que tienen a nivel nacional puede llevarnos a una imagen de dispersión y marginalidad, su concentración en 8 regiones y en la mayoría de las municipalidades rurales del país las convierte en una institución de gran potencial político para la gobernabilidad democrática.

El Perú como nación encara el desafío pendiente de la inclusión social de estos pueblos y sus instituciones. El centro y sur andino del país tiene rostros de mujeres y varones comuneros, cuyas trayectorias de sobrevivencia y desarrollo transitan entre las ciudades y sus territorios comunales; entre sus derechos privados particulares y sus derechos institucionales comunales, dentro y fuera del territorio comunal; entre sus derechos ciudadanos reconocidos en 1979 pero sin poder ejercerlos sino hasta hace apenas 10 años.

Pero si bien las comunidades campesinas han demostrado vitalidad para adecuarse y recrearse con los cambios a lo largo de nuestra historia republicana, también es cierto que se han debilitado interna y externamente. Un indicador de esta situación actual es su alta fragmentación institucional: más comunidades pero con más conflictos internos y entre comunidades del mismo distrito. Al que se han agregado nuevos conflictos con terceros por la propiedad, acceso y uso de los recursos de la microcuenca, poniendo en riesgo sus derechos económicos. En un contexto de políticas públicas que les son ajenas y adversas frecuentemente.

**Cuadro 2: Importancia de las Comunidades  
Campesinas en el Perú**

	TERRITORIO (AÑO 2002)			POBLACIÓN (AÑO 1994)		
	Superficie Total en hectáreas	De Comunidades Campesinas		Población Total en habitantes	De Comunidades Campesinas	
		Hectáreas	Peso		Habitantes	Peso
<b>TOTAL</b>	128,507,000	19,721,441	15%	22,048,356	2,569,147	12%
Subtotal 8 regiones	33,626,000	12,666,579	38%	5,585,437	1,729,127	31%
Huanca- velica	2,213,100	1,334,261	60%	385,162	213,793	56%
Apurímac	2,089,600	1,641,704	79%	381,997	201,143	53%
Cusco	7,198,700	1,983,144	28%	1,028,763	380,486	37%
Puno	7,199,900	1,894,800	26%	1,079,849	390,020	36%
Ayacucho	4,381,500	1,897,670	43%	492,507	163,996	33%
Pasco	2,532,000	1,411,708	56%	226,295	53,896	24%
Ancash	3,591,500	1,289,153	36%	955,023	167,479	18%
Junín	4,419,700	1,214,139	27%	1,035,841	158,314	15%
<b>FUENTES</b>	INEI 2005. Compendio Estadístico	PETT Directorio de Comunidades Campesinas 2002		III CENAGRO-Proyecto TPC/PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996. En: Instituto Rural del Perú - IRP 1997. Guillermo Valera (1998)		

Fuente: INEI 2005. Compendio Estadístico PETT Directorio de Comunidades Campesinas 2002 III CENAGRO-Proyecto TPC/PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996. En: Instituto Rural del Perú - IRP 1997. Guillermo Valera (1998)

La Constitución Política de 1993 avanzó en el reconocimiento de sus derechos consuetudinarios y de su calificación para ejercer justicia primaria en su ámbito comunal en coordinación con los jueces de paz. El desconocimiento de estos derechos por parte de las comunidades y de las autoridades políticas conduce a la pérdida de esta oportunidad para la resolución comunal de los



conflictos internos y entre comunidades. Así mismo, una parte significativa de los conflictos comunales encara la apuesta preferencial de las políticas y la gestión pública por las inversiones mineras alto andinas que afectan y ponen en riesgo la sobrevivencia de estos pueblos.

## **¿Cuáles con los conflictos de las comunidades campesinas y los derechos económicos en disputa?**

Los conflictos de las comunidades campesinas con terceros por sus derechos económicos alrededor de la tierra y el agua son tan antiguos como su propia existencia. Sin embargo, las posibilidades y riesgos en juego, así como la naturaleza e intereses de los actores en disputa, incluida la propia institución comunal, no son los mismos.

Pareciera que los conflictos internos hubieran aumentado, particularmente entre las familias que residen dentro y fuera de la comunidad, no sólo por efecto de la migración permanente sino también del desplazamiento y del retorno de las familias afectadas por la violencia política armada, así como por la mayor presión económica sobre los recursos limitados con una mayor dinámica comercial. La devolución o retiro del derecho de posesión familiar de la tierra al retornante o migrante permanente es una agenda frecuente de las asambleas comunales y jueces de paz. El manejo de los fondos comunales por parte de las directivas resulta siendo otro objeto de conflicto interno.

Sin embargo, los conflictos entre comunidades y los conflictos de comunidades con terceros son los de mayor impacto en cuanto a derechos económicos del común y en el que su resolución depende más de externos, incluyendo el sistema de justicia no comunal. En particular los referidos a la disputa por derechos sobre la tierra, el agua y el medio ambiente. Disputas en los que interviene

el Estado con la legislación, la administración pública y de justicia, que a pesar de avances recientes, han sido diseñados sin conocimiento ni inclusión de los derechos económicos reales de las comunidades campesinas y su derecho político a la consulta para modificar ese ejercicio.

**Cuadro 3: Clases de Conflictos  
Comunales y Legislación**

	<b>RELATIVOS A DERECHOS ECONÓMICOS</b>		
<b>INTRA COMUNAL</b>	Conflicto de derechos entre comuneros de una misma comunidad en el marco del reconocimiento constitucional del derecho consuetudinario y la vigencia de los derechos humanos fundamentales		
<b>INTER COMUNAL</b>	Linderos del Territorio Comunal	Propiedad de Bienes Comunales	Recursos Naturales y Ambiente de la/s Microcuenca/s
	Conflicto de colindancia entre territorios de comunidades (antes, durante y después de la independización comunal)	Conflicto de derecho de propiedad de tierras o de bienes comunales entre comunidades	Conflicto de derecho de uso, acceso y conservación de recursos naturales (suelo, agua, bosques) y de medio ambiente, entre comunidades.
<b>EXTRA COMUNAL</b>	Conflicto con las entidades públicas en caso de procedimientos irregulares en la titulación de tierras comunales	Conflicto de derecho de propiedad de tierras o de bienes comunales con un tercero NO comunidades	Conflicto de derecho de uso, acceso y conservación de recursos naturales y de medio ambiente entre por lo menos una comunidad y un tercero NO comunidad
<b>LEYES:</b>	Constitución Política del Perú; Leyes general de comunidades campesinas, linderos y titulación de tierras, ley de tierras		Ley general del ambiente, de hidrocarburos y minería, de aguas; ley recursos naturales

ELABORACIÓN: Subprograma CEPES Huancavelica /MCF. Marzo 2006

Las tres clases más frecuentes de conflictos entre comunidades campesinas son alrededor de los derechos de: (i) propiedad territorial entre comunidades vecinas, conflictos por linderos; (ii) acceso y uso del agua para riego entre comunidades de la misma microcuenca o entre CC beneficiarias y afectadas por los proyectos de captación y conducción de agua para riego; y (iii) uso de terreno en posesión en una comunidad por una familia de diferente comunidad, invocando un “cruce de tierras”.

Además de los conflictos entre comuneros y entre comunidades campesinas, están los conflictos con las empresas mineras principalmente alrededor de los derechos de: (i) propiedad de la tierra; (ii) acceso a la tierra para fines de exploración, asociado a la servidumbre minera; (iii) acceso y uso del agua para fines incompatibles, en la fase de exploración y explotación; y (iv) salud y medio ambiente sano, en todas las fases incluidas las de cierre de minas.

En la experiencia de asesoría legal brindada por CEPES durante los últimos tres años se atendió a 95 comunidades campesinas localizadas en 31 distritos, la mayoría de la provincia de Huancavelica, las que presentaron 149 casos diversos de conflictos que fueron objeto de varias asesorías legales por caso. Esta información nos ha permitido aproximarnos a la importancia de los conflictos desde la mayor o menor frecuencia según tipo de conflictos.

En síntesis: 4 de cada 10 comunidades campesinas encaraban serios conflictos internos; 8 de cada 10 conflictos entre comunidades; y 4 de cada 10 conflictos con terceros. La mayoría sobre derechos económicos.

**Cuadro 04: conflictos de comunidades atendidos por CEPES  
durante 2003-2005 – Huancavelica**

Los motivos más mencionados		Distritos		Comunidades en disputa		Total casos	
<b>RESUMEN DE CASOS ATENDIDOS</b>		<b>34</b>	<b>100%</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>	<b>140</b>	<b>100%</b>
<b>CONFLICTOS INTERNOS DE LA COMUNIDAD CAMPESINAS (INTRA COMUNALES)</b>							
REGULACIÓN DE DERECHOS	Retiro u otorgamiento de posesión de tierras por ausencia, mal uso de fondos o sin rendición de cuentas por la directiva	12	39%	40	42%	35	25%
<b>CONFLICTOS ENTRE COMUNIDADES CAMPESINAS (INTER COMUNALES)</b>							
LINDEROS	Desmembramiento y colindancia	16	52%	55	58%	44	31%
TIERRAS	Acceso a tierras en otra CC, usurpación de tierras	7	23%	24	25%	14	10%
<b>CONFLICTOS DE COMUNIDADES CAMPESINAS CON TERCEROS (EXTRA COMUNALES)</b>							
PROPIEDAD COMUNAL	Apropiación de terrenos comunales por personas naturales o jurídicas	10	32%	19	20%	25	18%
USO Y ACCESO A RECURSOS NATURALES	Contaminación de tierras y aguas por explotación minera; desconocimiento de exploración; servidumbre minera; procedimientos irregulares	12	39%	17	18%	22	16%
NOTA:	De 149 casos que comprende la base de datos se han logrado clasificar los 140 que se reportan						

Fuente: Base de datos de conflictos de comunidades atendidos por CEPES (Asesoría Legal) durante el período 2003 al 2005.

Elaboración: Subprograma CEPES Huancavelica/Marlene Castillo/Marzo 2006

# Conflictos entre Comunidades Campesinas Asociados a la Fragmentación Comunal

**E**n las primeras cuatro décadas del siglo pasado habían sido reconocidas 797 comunidades campesinas a nivel nacional, lo que equivale al 14% de las 5,818 registradas hasta el año 2002, según el directorio del PETT. Un significativo sector de estas comunidades se fragmentaron dando lugar a comunidades "hijas". Este proceso de división continuó y con ella se fragmentaron poblaciones, territorios y representaciones comunales. A este proceso le denominamos la creciente fragmentación comunal.

Un examen detallado y referenciado en la evolución territorial de creación de distritos y reconocimiento de comunidades campesinas de la zona centro de la provincia de Huancavelica en los últimos 65 años nos permite ilustrar esta fragmentación así como la incidencia de conflictos comunales reportados en los últimos tres años.

Del total de 27 comunidades actuales, 7 se originan en la conversión de ex predios de cooperativas agrarias en comunidades campesinas por decisión de las familias socias en el distrito de Huando, 1 por entrega de tierras de la hacienda, 13 se originan por la división de 4 comunidades originarias y 2 permanecen como tales en dos distritos. Es decir el 63% de las comunidades actuales han pasado por sucesivas divisiones, 7% se resisten a la división y 30% son nuevas. CEPES, durante los últimos tres años, reportó 17 comunidades en conflictos, es decir el 62%.

**Cuadro 05: Evolución institucional de comunidades campesinas (CC) en la zona centro prov. Huancavelica**

ZONA CENTRO PROV HUANCAMELICA						
	Número de comunidades reconocidas (acumuladas) según directorio anual de comunidades campesinas					
	A:1940	1962	1965	1969	1991	A: 2004
Comunidades	6	9	11	16	24	27
Participación %	22%	33%	41%	59%	89%	100%
Tendencias de crecimiento	2 distritos se dividen en 5 distritos actuales y 3 CC en 6 CC		3 comunidades de 2 distritos se dividen en 8 comunidades		7 ex-cooperativa de 1 distrito se vuelven CC	2 CC de 2 distritos se dividen en 5 CC
	2 distritos permanecen, cada cual con su respectiva comunidad campesina					
CC de Huando	3	3	3	3	10	12
CC de Palca		1	1	1	1	2
CC de Conayca	1	2	2	2	2	2
CC de Nuevo Occoro		1	2	6	6	6
CC de Laria			1	2	3	3
CC de Cuenca	1	1	1	1	1	1
CC de Izcuchaca	1	1	1	1	1	1

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas PETT (2004)

Elaboración: CEPES Subprograma Huancavelica/Marlene Castillo/Abril 2006

Este proceso de fragmentación se ha dado en medio de conflictos internos y en contextos históricos de exclusión de los derechos de representación política de las comunidades, involucrando, a su vez, la exclusión de la defensa de sus derechos económicos por parte de las políticas estatales, especialmente en el período anterior a la reforma agraria y durante el periodo de violencia política armada interna. Sobre la severidad de las consecuencias de este periodo cruento en el debilitamiento de las comunidades se ha pronunciado la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Este período ha generado el miedo y la desconfianza entre comuneros y comunidades que constituyen "un obstáculo vivo para las posibilidades de reconstrucción y recomposición de la vida comunal" (p.355), la destrucción y debilitamiento de la organización comunitaria, el resquebrajamiento del sistema de representación y del orden jerárquico "Al desaparecer los líderes tradicionales de las comunidades, básicamente por haber sido asesinados o porque tuvieron que huir, se interrumpió la transmisión de ese saber particular que es la conducción de un grupo humano de acuerdo a sus costumbres, tradiciones e historia (p.378)<sup>3</sup>.

Las comunidades campesinas están atravesando un proceso de reconstrucción comunal con capacidades debilitadas de conciliación en la resolución de sus conflictos internos y entre comunidades. Uno de los principales conflictos que entrapa esta reconstrucción es la disputa por linderos, que las lleva a reproducir el conflicto en sus relaciones cotidianas y a una condición de desamparo legal de sus derechos de propiedad comunal frente a terceros.

Después de casi 10 años de funciones del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) titulando especialmente tierras de propiedad individual, recién en el año 2001, en el período de transición democrática, pasó a la titulación de las tierras de propiedad comunal. Hasta el año 2002, el 72% de las comunidades campesinas a nivel nacional contaban con el respectivo título del territorio comunal. Quedando 1,630 territorios comunales sin titular. En la región Huancavelica de las 565 comunidades (2002), 470 cuentan con el título (83%) y 95 quedan por obtenerlo. Estas comunidades están expuestas a entrar en situación de riesgo de perder parte de su territorio comunal.

3. *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú. CVR 2004.*

Están más expuestas que las que tienen título. Recordemos que con la Constitución de 1993, el Estado reconoce sólo que las tierras son imprescriptibles, es decir, que no son derechos que puedan pasar a terceros por ocupación de las mismas.

### **Norma constitucional**

Art. 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

La persistencia de conflictos de linderos entre las comunidades campesinas no debería ser justificación para que no se persista en el proceso de titulación de la tierra comunal. Esta situación, que se presentaba en los primeros años de ejecución del PETT, no debe volver a repetirse. Refiriéndose a esos inicios Laureano del Castillo advertía "Tratándose de Comunidades Campesinas, y yendo incluso contra el mandato de la Ley 24657, si se presentaba algún conflicto de una comunidad solicitante de deslinde con las comunidades vecinas, los funcionarios alegaban la existencia de litigio (término aplicable sólo al caso de la existencia de procedimientos judiciales) y suspendían la tramitación, renunciando así a la obligación, establecida en la ley, de promover mecanismos de conciliación y arbitraje" (Informativo Legal Agrario CEPES: No. 24).

La Ley de Deslinde y Titulación No. XXX, estableció los diversos orígenes de las tierras que forman parte del territorio comunal:



### **Norma de Ley**

Art. 2.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de reforma agraria. Las tierras originarias comprenden las que la comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos (...)"

Al parecer, las comunidades campesinas nuevas constituidas en el proceso de reforma agraria son las que tienen saneada la propiedad de sus tierras. Las tierras actualmente no tituladas corresponden mayormente a las comunidades madres o hijas, es decir, a las generaciones derivadas de lo que fue la generación de comunidades indígenas en el primer siglo de vida republicana del país. Tal como se puede verificar en la provincia de Huancavelica (véase el caso presentado en el recuadro).



Otro tipo de conflicto de acceso y uso de la tierra es el que se deriva de estas divisiones, pues alguna parcela de los comuneros de la comunidad hija o madre queda localizada en la otra comunidad. Pero las comunidades han sabido resolverlo mediante el Acta de "cruce de tierras" un ejercicio de derecho consuetudinario que consiste en un acuerdo establecido entre comunidades campesinas para facultar la posesión familiar de un comunero de diferente comunidad sobre cierto terreno comunal.

Esta fragmentación territorial de las comunidades campesinas a lo largo de la historia ha significado también la fragmentación de la gestión mancomunada de los recursos naturales y de la regulación de los derechos de uso de las tierras y aguas de los diferentes pisos ecológicos de las microcuencas altoandina.

La micro cuenca es el territorio por el cual discurren todas las aguas que alimentan a un río principal que finalmente desemboca en otro río o fuente de agua mayor. El territorio tiene una fisiografía de "cuenco": con partes altas por cuyas laderas bajas cursa el río principal que a lo largo de su curso recibe las aguas superficiales de riachuelos y manantiales, así como las filtraciones de lluvias y las aguas subterráneas.

### **Casos de Conflictos Inter Comunales:**

En el actual territorio de la provincia de Huancavelica hace 65 años existían 18 comunidades indígenas reconocidas como tales. En el año 2004 sumaron 139 comunidades campesinas reconocidas oficialmente (PETT). La titulación del territorio comunal ha avanzado significativamente, quedando pendiente de titular los territorios de 13 comunidades campesinas, entre ellas tres comunidades del grupo de mayor antigüedad: Tinyaclla (1937), Moya (1938) y Cuenca (1939).

La continuidad de esta situación de derechos precarios de propiedad comunal de la tierra las sigue exponiendo a conflictos por la tierra comunal con terceros no comuneros, pero también a la continuidad de conflictos entre estas comunidades originarias ("comunidad madre") y las comunidades que se han creado a partir de la separación de aquellas ("comunidades hijas"). Lo que constituye una fuente permanente de desunión entre las comunidades, en las que ambas comunidades salen perdiendo al agravarse su debilidad frente a terceros.

Este es el caso de la Comunidad Campesina de Tinyaclla, reconocida como tal el 25 de mayo de 1937 pero que no cuenta con el título de propiedad comunal inscrito en registros públicos. Actualmente coexiste con sus tres Comunidades hijas – "San José de Miraflores" reconocida el 18 de abril de 1990, "Incañan" el 23 junio 1995 y "Pueblo Libre" el 23 abril 2003 – con la primera en conflicto judicial.

Las otras dos comunidades tampoco cuentan con los respectivos títulos de propiedad comunal ni han iniciado el trámite para conseguirlos.

Las comunidades de Tinyaclla y San José de Miraflores iniciaron el proceso de titulación de sus territorios habiendo derivado en un enfrentamiento judicial por linderos. En el directorio de co-

munidades referido a la titulación del territorio comunal, San José de Miraflores aparece con dos terrenos, uno de 2,115 ha (Ficha 00275) y otro de 1,713 has. La Comunidad de Tinyacclla manifestó su oposición a ese resultado y actualmente busca la anulación de la inscripción en los registros públicos.

En el año 2003, la Comunidad Campesina de Tinyacclla realizó una iniciativa de conciliación, donde se llegaron a acuerdos, pero que no se documentaron. Ella reclama como suyo el predio denominado "Laymes", el que se encuentra en posesión de la Comunidad hija, quien se respalda en el acta de colindancia firmada por las autoridades para su reconocimiento oficial. Esta acta que no es reconocida por la comunidad madre aduciendo que habría sido adulterada. En el Acta de separación no se han precisado los linderos.

A su vez, la Comunidad Campesina de "Incañan", que ejerce posesión de la tierra comunal pendiente de titulación, encara conflictos por afectación de la disponibilidad de agua y el riesgo de sequedad de los pastizales, a consecuencia de la captación de las aguas que forma parte de las obras del proyecto de riego Allcaccocha que beneficia a numerosas comunidades que también se ubican en el distrito de Huando. Conflictos intercomunales que también requieren procesos de conciliación, que incorporen medidas de compensación.

Reportado por Marlene Castillo y Richard Almonacid.  
CEPES, marzo 2006

Actualmente son pocas las comunidades campesinas cuyo territorio integra más de un piso ecológico, lo que restringe el acceso y uso a la diversidad de recursos. Incluso comunidades con varios pisos están conformadas por anexos comunales que tienen posesión de extensiones del territorio de propiedad comunal. Por diversas agendas de interés común las comunidades de diferentes pisos ecológicos de la misma micro cuenca o municipio requieren coordinar acciones, como las faenas comunales, así como gestiones ante terceros públicos o privados mediante comisiones. Las comunidades cotidianamente siguen afirmándose como la principal institución de gestión local hacia dentro y concertando con otras hacia fuera.

El derecho de pastoreo libre en los pastizales comunes o los usos de fuentes de agua, cada vez más escasa por la presión del crecimiento poblacional, o la frecuente ocurrencia de sequía y friaje, constituyen fuentes potenciales de conflictos entre grupos de familias dentro de la comunidad, que está además conformada por sectores de diferente condición económica e influencia política.

Proyectos de riego, frecuentemente diseñados sin la participación de todos, incluidos los potenciales beneficiarios y los afectados; derivan en conflictos entre comunidades y con terceros.

Sin embargo, no existe una referencia comunal distrital que constituya un escenario para la representación gremial y funcione como la instancia de conciliación y resolución de los conflictos inter comunales; por lo que el curso de los conflictos se mantiene latente minando la unidad necesaria en la gestión local. Cuando el conflicto se activa y estalla suele ingresar al poder judicial, un sistema en el que más es lo que pierden, y algunas veces generan enfrentamientos violentos.

A nivel regional, en el centro y sur andino especialmente, las comunidades cuentan con Federaciones Departamentales de Campesinos o de Comunidades Campesinas. La Confederación Campe-

sina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA) son dos de las centrales que acompañaron a las Comunidades Campesinas en su lucha por la tierra comunal. La primera liderando la profundización de la reforma agraria a beneficio de las comunidades campesinas, incluyendo las tomas de tierras. La segunda liderando la aplicación de la reforma agraria de acuerdo a la Ley. Actualmente ambas forman parte de la Convención Nacional del Agro (Conveagro) junto con otros gremios e instituciones agrarias. La Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica (FEDECCH) es base de la CCP.



# Conflictos comunales con terceros asociados al sesgo excluyente de la Gestión pública

La década de los noventa no sólo será recordada por la recuperación de la estabilidad económica y política nacional, especialmente con la culminación del periodo de violencia, sino también por la expansión de derechos y privilegios a la gran inversión extranjera, mediante la privatización de las empresas públicas, las políticas tributarias y laborales, especialmente a favor de la gran inversión minera metálica (primaria exportadora).

El valor de las inversiones durante el período 1994 al año 2002 fue de 8,431 millones de dólares y el valor del ingreso bruto obtenido totalizó 25,800 millones de dólares<sup>4</sup>. Actualmente de cada \$ 100 dólares ingresados por exportación, \$ 60 dólares corresponde a los metales exportados (INEI 2005). El nivel de empleo habría crecido en alrededor de 47 mil a 70 mil trabajadores.

La novedad de este período es que, no sólo aumentaron su producción las antiguas explotaciones mineras, sino que este crecimiento está motorizado por nuevos inversionistas y nuevas zonas en explotación, en las que se localiza el territorio de por lo menos la mitad de las comunidades campesinas. En 1992 las concesiones mineras abarcaban 4 millones de hectáreas, a la fecha estarían ocupando 23 millones comprometiendo tierras de unas

4. Información (Banco Central de la Reserva) del investigador de la Universidad Nacional de San Marcos, Jorge Manco Z.

5. Fuentes: la superficie en concesión (Lucía Avila Fernández en su ensayo al Seminario PUCP) y el número de comunidades (José De Echave en La Revista Agraria – CEPES, octubre del 2001).

3,126 comunidades campesinas<sup>5</sup>. En 500 de los 1,818 distritos existentes hay actividad minera, y son estos las zonas del ande de mayor índice de pobreza.

El ingreso, ocupación y explotación minera en territorios que comprenden tierras comunales perturba el precario equilibrio de las estrategias de sobrevivencia de sus poblaciones al aumentar el riesgo de perder su soporte productivo, ambiental, institucional y cultural.

#### "Villa Rica de Oropeza"

La extracción minera no es una actividad nueva para poblaciones y comunidades de regiones como la de Huancavelica. Ya los primeros conquistadores españoles la bautizaron como "Villa Rica de Oropeza", aludiendo precisamente a su riqueza minera.

Tampoco es nuevo que la actividad minera ingrese y ocupe tierras sin que exista la obligación legal de una consulta previa, efectiva e informada a las comunidades y poblaciones de la microcuenca intervenida, en la que existe inversión comunal que debiera ser protegida por el Estado como representante de todas y todos los peruanos.

Las poblaciones conocen pues directamente los efectos e impactos ambientales que podrían venir con ella. Allí están las numerosas microcuencas afectadas por la contaminación de aguas y tierras abajo de las minas antiguas o los testimonios de comuneros de otras partes de la región. También los numerosos casos en los que a pesar de la justicia de su causa, incluso para la ley, el Estado privilegia a la inversión minera.

Un caso actual de justicia pública excluyente es el que presentamos: en 1994 el poder judicial admite la demanda de una compañía minera por derecho de propiedad de una tierra del que no tiene título alguno y que, por el contrario, pertenece legalmente a una comunidad campesina. Recuadro siguiente.



## **Conflicto de Derecho de Tierras:**

### **Comunidad Campesina de San Cristóbal – CIA Minera Nora Sofía**

Jorge Leoncio Cenzano Molina, en su condición de Representante Legal de la Cia Minera Nora Sofía, interpuso demanda de nulidad y cancelación de inscripción registral de los predios "Saccracancha", "Quiralquichqui" y "Mancacota", que forman una sola unidad inmobiliaria, inscritos a favor de la Comunidad Campesina de San Cristóbal.

El demandante Jorge Leoncio Cenzano Molina argumenta tener la condición de "propietario legítimo y exclusivo" de 100 hectáreas ubicadas en el predio rural denominado Saccracancha, por encontrarse el denuncia minero de su propiedad llamado "Nora Sofía", en razón que el Ministerio de Agricultura – Lima, mediante Resolución Directoral N° 024-92-AG-DGA, de 14 de abril de 1992, ordenó mantener en reserva las 100 hectáreas de tierra a su favor.

A pesar de no tener título de propiedad que lo avale, la demanda judicial de Cenzano Molina inexplicablemente fue aceptaba.

Lo que el empresario minero tiene es el derecho a una CONCESIÓN MINERA, que le faculta a la explotación del recurso minero (yeso) que existe en la extensión de 100 hectáreas que comprende el denuncia "Nora Sofía"; PERO NO TIENE DERECHO DE PROPIEDAD QUE LE FACULTE A INICIAR PROCESO DE NULIDAD DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL de los predios "Saccracancha", "Quiralquichqui" y "Mancacota", inscrito en el Registro de Propiedad Inmueble a favor de la Comunidad.

La Comunidad Campesina de San Cristóbal no desconoce la concesión minera, como para que el demandante se sienta afectado

en sus interés económico o moral, la Comunidad sólo ha inscrito la propiedad superficial de los tres predios que le adjudicó la Reforma Agraria. Mientras que el demandante nunca fue considerado beneficiario de Reforma agraria.

El Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica emitió sentencia en primera instancia declarando fundada la demanda sobre nulidad y cancelación de asiento registral; en consecuencia, ordenó se anule y cancele las fichas de los asientos registrales demandados, siendo este resultado totalmente adverso a los intereses de la Comunidad Campesina San Cristóbal.

Sin embargo, en un acto de justicia en armonía con los derechos que la ley ampara, la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, resolvió con fecha 06 de octubre del 2005, mediante la resolución número 73, REVOCAR la sentencia emitida por el Juzgado Civil; EN CONSECUENCIA, declaró infundada la demanda interpuesta por Jorge Leoncio Cenzano Molina.

Reportado por el Dr. Richard Almonacid.  
CEPES Huancavelica

La naturaleza de los conflictos de las comunidades campesinas con las inversiones mineras alto andinas son conflictos de intereses de diversa connotación. Para las primeras lo que está en riesgo son sus actuales derechos de vida y el de las generaciones futuras. Para los segundos se trata de sus posibilidades de acumular ganancias en base a la extracción de los metales.

En otros países, como Estados Unidos, el dueño de la tierra también lo es de los minerales o petróleo que contenga el subsuelo. Ahí el inversionista tiene que pagar el valor de esos recursos al propietario. En el Perú, no sucede así. El inversionista una vez

que consigue el derecho a su exploración y explotación, consigue gratuitamente los minerales. El Estado, de acuerdo a la Constitución Política de 1993 actualmente vigente, los metales en tanto recursos no renovables son patrimonio de la Nación, el cual puede otorgar el derecho de su aprovechamiento a particulares de acuerdo a ley.

### **Norma Constitucional:**

Art. 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley orgánica fija las condiciones de su utilización y otorgamiento particulares (...).

### **Norma de Ley:**

Art. 19.- Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre éstos, así como de los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.

La comunidad campesina con título de propiedad comunal sobre tierras en las que el Estado ha otorgado a los inversionistas mineros el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales (concesión minera) que están en el subsuelo de la tierra comunal constituye de hecho un conflicto social. No será conflicto legal pues desde la norma aparecen como derechos distintos e independientes.

De modo semejante, el agua es un recurso natural renovable patrimonio de la Nación, pero al mismo tiempo es un bien público cuyo uso agropecuario es un derecho consuetudinario de las comunidades campesinas. El derecho de uso de las aguas — agro o minero — aparece como un asunto sectorial distinto e independiente desde la norma. Pero en la práctica es el uso de las aguas de la misma microcuenca, del mismo ciclo hidrológico.

Por esas mismas razones, los derechos económicos en juego no sólo corresponden al beneficiado con la concesión minera y las comunidades cuya tierra está en el ámbito de explotación, sino también a las comunidades, centros poblados y agentes económicos que tienen acceso y usan las aguas de la microcuenca intervenida y de la microcuenca aguas abajo cuando la comprometa.

Las normas vigentes establecen un procedimiento por el que una vez otorgada la concesión por el Estado, corresponde al concesionario informar a la comunidad de este hecho e iniciar la negociación de un acuerdo antes de comenzar los trabajos de exploración y explotación. De no lograrse el acuerdo se da paso al procedimiento de servidumbre, que si bien no elimina el derecho de propiedad comunal del predio si le impone limitaciones a su ejercicio.

El agravante de estos procedimientos es que, el Estado no sólo otorga la concesión sin previamente informarlo a las poblaciones y autoridades locales que se verán afectadas, sino además porque tampoco existe un plan de ordenamiento territorial o la "Zonificación Ecológica — Económica" en aplicación de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, No. 26821, a fin de determinar el mejor uso de las tierras y los recursos de un ámbito territorial.

Por esta situación se producen situaciones como el caso de los comuneros de la cuenca del río Grande, que se ilustra en el siguiente recuadro.

### **El Conflicto de las Comunidades de la Cuenca del Río Grande (Unidad Antapite)**

La cuenca del río Grande está localizada en la provincia de Huaytará (Huancavelica). Hace 8 años la empresa minera INMINSUR S.A inicio actividades de explotación en terrenos comunales de Ocobamba, Ayamarca y Ocoyo, abasteciéndose de las aguas del río Ocobamba y los riachuelos de Pichccana y Taracachi, que son las mismas fuentes que abastecían a las comunidades mencionadas para el consumo humano y la producción agropecuaria.

Desde hace 3 años estas poblaciones vienen afrontando una crisis de abastecimiento pues los caudales de estos ríos han disminuido drásticamente, a consecuencia de que gran parte de los manantiales afloran en la serie de bocaminas que mediante tuberías abastecen a la planta de procesamiento localizada en Choccellanca, caserío de altura de la comunidad de Ocobamba. La población comunal se ha visto obligada a recurrir a las aguas del río de Laramarca (8 kilómetros). Otro efecto es la casi desaparición del caudal de agua del canal de irrigación Yanapuquio-Choccellanca a tres años de la obra (3 km) financiada por FONCODES en 1995-96.

Sin embargo, contrariamente a lo que debiera ser, la empresa firmó recién el año 2004 los convenios de explotación con Ocobamba y Ocoyo, incluso el primero habría sido observado por Registros Públicos. La firma de estos convenios se ha dado en medio de conflictos internos pues un importante sector de comuneros objeta los excesivos y amplios derechos otorgados a la empresa minera por 25 años de explotación, sin conocer el plan de actividades ni los recursos comprometidos en esa explotación, que actualmente usan las comunidades..

La firma se habría visto favorecida por la dependencia laboral de muchos comuneros trabajadores de la minera, por los mecanismos irregulares de firma de convenios, así como por cuestionadas conductas de algunos directivos.

A raíz de esta grave situación, actualmente hay enfrentamientos internos en las comunidades de Ocobamba, Ocoyo y Ayamarca. En la asamblea de la comunidad de Ocoyo, en el mes de septiembre del 2005, la mayoría de la directiva comunal reclamó por el incumplimiento de compromisos de la empresa minera ante el Presidente de la Comunidad. Inmediatamente se encontraron con la sorpresa que los 5 reclamantes habían sido destituidos de sus cargos mediante un Acta de Asamblea de fecha 28.09.2005 que nunca se había realizado. Los reclamos a las autoridades locales, incluido el Juez de Paz, no son atendidos. Estas conductas corresponderían a una situación muy particular: el presidente de la comunidad es hermano del Juez de Paz, quien al mismo tiempo tiene su empresa de transportes que presta servicios a la empresa minera. Se trataría pues de un caso en que la función pública esta teñida de intereses privados.

El caso es grave pues está derivando en amenazas y agresiones físicas que ninguna autoridad local ni municipal, en su función de seguridad ciudadana está atendiendo. Recientemente, don Carlos Loayza Matías, uno de los 24 comuneros firmantes del memorial que presenta quejas de insulto y maltrato por la empresa de transportes mencionada, ha sido objeto de agresiones físicas y de amenazas por parte del Juez de Paz, que pondrían en riesgo su vida y la de su familia, de acuerdo a la denuncia presentada.

Reporte de CEPES  
Huancavelica, abril 2006

Los recursos no son inagotables y hasta el agua considerada un recurso renovable mediante el ciclo hidrológico se tornará más escaso y menos disponible, como lo pronostican los científicos a nivel mundial, en base al análisis de los profundos cambios climáticos asociados al fenómeno del calentamiento global y el efecto invernadero, en las que sigue contribuyendo la práctica irresponsable de la especie humana. Están desapareciendo glaciares y las fuentes de agua que se alimentan de ellos, en un primer momento aumentan sus caudales para pasar a secarse cuestionadas.

Esta realidad es percibida por las mujeres y varones de las comunidades altoandinas en los pisos de jalca, puna y suni. El doctor Kennet Young, geógrafo, profesor e investigador de la Universidad de Texas, encuentra que el retroceso de los glaciares en las partes altas de los Andes del Perú es el impacto más notable del cambio climático en el Perú:

*“Los glaciares que están desapareciendo, obviamente producen agua, porque bajos esos nevados aumenta el tamaño de los lagos y aumentan los humedales. Por ejemplo: glaciares pequeños de Huancavelica o Ticlio ya desaparecieron, no existen; entonces, ya no hay agua que venga de allí. Solo podemos disponer del agua que llega en las épocas lluviosas.*

*En ese sentido, debemos esperar que los humedales sean también más chicos. Podemos decir que el agua que proviene de los glaciares y se usa para el riego y el consumo de la población está dejando de ser renovable; solo es renovable mientras dure el glaciar”. (La Revista Agraria 68. Septiembre de 2004 -págs. 4 -5).*

Esta situación, con tendencia de alto riesgo, debe llevar a considerar con mayor razón el tratamiento del agua como un bien público no objeto de transacciones. Así mismo, corregir el enfoque y tratamiento de los recursos naturales – tierra/subsuelo, agua y bosques – que son inseparables en los ecosistemas y en gran parte de la reproducción del ciclo hidrológico a nivel de la cuenca, de los que dependen los ciclos de vida de las especies, incluida la especie humana. Seguir tratando meramente de recursos naturales a lo que constituyen partes de una totalidad territorial tiene un

supuesto equivocado: el que las modificaciones tecnológicas del curso natural de alguno de estos recursos no afectan sustancialmente el uso actual o potencial del otro recurso en el territorio aguas abajo de la micro cuenca comprometida.

El riesgo de contaminación de aguas, tierras, aire y por tanto de quienes viven de ellas, es permanente a lo largo del ciclo minero y proviene de diversas actividades: (i) de los drenajes de las aguas en contacto con los compuestos minerales de las minas subterráneas y superficiales, en la fase de extracción; (ii) de las aguas con los residuos tóxicos y sólidos provenientes del drenaje superficial y filtraciones de las canchas de relaves especialmente por los deslizamientos y su inundación ocasionados en las épocas de lluvias, en la fase de concentración del mineral; y (iii) de la dispersión de sustancia tóxicas respirables en la fase de explotación/extracción y a lo largo del transporte de la materia prima, insumos y metal exportable.

Las lagunas y las tierras “muertas” (es decir sin los seres vivos típicos de su hábitat antes de la actividad de extracción/producción), los ríos y riachuelos “semi muertos” (especies de peces afectados y no aptas para consumo humano), y la población infantil condenada a minusvalías físicas e intelectuales de por vida por la absorción de plomo en Cerro de Pasco, La Oroya y El Callao, son lo que se conoce en la jerga académica económica “los pasivos ambientales”.

Un supuesto de política estatal y de planificación estratégica, no sólo realista sino justa con las mayorías debiera partir de asumir, explícitamente, que la explotación minera ocasionará efectos negativos en por lo menos parte - zonas y sociedades - de la cuenca comprometida, los que tienen necesariamente que ser calificados, cuantificados y con conocimiento participativo de la población, en el marco del análisis de los beneficios y costos comparativos para ambos actores con derechos económicos en disputa.



Así mismo, en tiempo de descentralización participativa y vigencia legal de los Planes de Desarrollo Concertado aprobados, las decisiones de inversión privada y pública que comprometen bienes públicos, como los recursos naturales patrimonio de la Nación, deben pasar por procesos de mediación y conciliación local.

Se trata de cambiar la estrategia de “sí o sí la inversión minera” para evitar reproducir y multiplicar los procesos de destrucción y deterioro irreversible de los recursos naturales que rompen las bases del sustento de las poblaciones históricamente excluidas como las de comunidades campesinas. La estrategia del “sí o sí” nos ha conducido a situaciones de abuso como el de La Oroya y como la del caso que se presenta en la foto y Recuadro.

A pesar de que la legislación incorporó los Programas de Adecuación Medio Ambiental, conocidos como PAMA, para obligar a las empresas a controlar y bajar los niveles de contaminación, no se han cumplido totalmente. Ha primado la política de hechos consumados lo que tiene significado contrario para los actores en conflicto: para unos ajenos el aseguramiento de las ganancias exportables y para la mayoría de los propios – comunidades campesinas, rurales y urbanas - la restricción severa de sobrevivencia y potencial de desarrollo. Lo que ha sido posible por la extrema indiferencia e ineficiencia de la fiscalización estatal.



Las aguas contaminadas han destruido los pastos naturales existentes. Visita de Inspección-San Genaro.

Expertos de revistas especializadas en negocios, informan que el sector minero ha registrado una de las tasas más altas de crecimiento, más del 9% anual en la última década y goza del apoyo y la prioridad por parte del gobierno que ha logrado que el Perú se encuentre dentro de los cinco países más atractivos para las inversiones en minería en todo el mundo. "Sin embargo, existen elementos que revelan que esta expansión se ha dado (por lo menos en parte) a costa de la contaminación y de la generación de conflictos sociales, ante un Estado permisivo" (Carlos Astuquipán, 2005: 15)<sup>6</sup>.

---

6. *¿Minería responsable? Alerta: contaminación ambiental y conflictos sociales. En: Revista Bussines Abril 2005.*

## **Conflicto por Contaminación irreversible:**

### **Comunidad Campesina de Choclococha y CIA Castrovirreyna S.A. Unidad San Genaro**

El presidente de la Comunidad Campesina de Choclococha, Victoriano Quispe Solano, apoyado por los miembros de la comunidad y el alcalde de la Municipalidad Distrital, solicitan asesoría legal a CEPES. En coordinación con las entidades públicas se realizó la inspección preliminar en las instalaciones de la CIA Castrovirreyna S.A, Unidad San Genaro. Participaron: Ing. Angel Chahuayo Choque, Dirección Regional de Energía y Minas; Comisionada Rocío Peñafiel Garreta, Defensoría del Pueblo; Ing. Teodosio Soldevilla Huayllani, Dirección Regional de Producción; el Ing. Cirilo Gómez Gaspar, Dirección Regional de Recursos Naturales; y Dr. Richard Almonacid, CEPES.

Las principales causas que motivaron la reacción de los miembros de la Comunidad Campesina, fue que la Unidad Minera San Genaro, nunca cumplió con la conservación y protección del medio ambiente, implementación del PAMA, servidumbre minera, tratamiento adecuado de los relaves mineros y la firma del convenio con la Comunidad Campesina. Los relaves mineros estarían siendo tratados solamente con cal, disgregando el fierro y el zinc; sin embargo, no es posible eliminar o separar mediante este procedimiento restos de plomo, mineral que tiene mayor efecto contaminante en la sangre, siendo la característica principal la irreversibilidad.

Lo que en su conjunto ha ocasionado la contaminación irreversible de las aguas de las principales lagunas de la Región Huancavelica (Orccococha y Choclococha) que son utilizadas en el riego de actividades agrarias de la Región Ica y la contaminación de los recursos naturales, entre ellos la destrucción de pastizales naturales

de la comunidad, perjudicando la principal actividad económica de la población comunal.

Todas la bocaminas visitadas de la Unidad San Genaro, que comprende las zonas denominadas Pampamachay, Rápida, Mañoso (el curso de los relaves desemboca en las lagunas mencionadas) y Siglo Nuevo, no tienen tratamiento alguno de los relaves mineros. Asimismo, algunos socavones donde se ha concluido las explotaciones mineras han sido abandonadas, incumpliendo las mínimas exigencias del plan de cierre de actividades mineras. (véase una foto de la visita).

La población de la Comunidad Campesina afectada no comprende, hasta la fecha, cómo es posible que una empresa minera realice las labores de extracción sin que el Estado y las entidades competentes no realicen actividades de supervisión y monitoreo.

Por estas consideraciones y los problemas cometidos por la empresa minera, amerita interponer denuncia ante las instancias competentes, para que adopten las medidas correctivas y/o sanciones que corresponda, la misma que se encuentra en trámite.

Reportado por el Dr. Richard Almonacid.  
CEPES Huancavelica, Abril 2006

Los altos índices de contaminación de tierras, ríos o lagunas con residuos de metales tóxicos ya no corresponden sólo a las minas cerradas sin ninguna fiscalización ambiental efectiva por parte del Estado, sino que también forman parte de los efectos e impactos de muchas nuevas inversiones mineras.

En el documento de trabajo titulado "Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo" elaborado por la Adjuntía para los Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo (Julio 2005), entre otras importantes conclusiones destacamos las siguientes:

- » Los pasivos ambientales de gran magnitud que ha generado en el pasado contaminación ocasionando severos daños al medio ambiente y la salud de las personas, representan pérdidas económicas de diverso género: ambiental, salud, productivas, de paisaje, flora y fauna. El establecimiento de sistemas de evaluación ambiental así como los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs) representan avances pero con problemas debido al incumplimiento en algunos casos. El Estado ha demostrado una capacidad limitada para supervisar y fiscalizar la gestión ambiental de las empresas.
- » La percepción del Ministerio de Energía y Minas (MEM) que tiene la población como entidad parcializada a favor de las empresas. Sin asegurar una adecuada supervisión y fiscalización, en particular respecto del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las compañías mineras. La conducta de los funcionarios del MEM ha sido de hostilidad frente a los derechos de las poblaciones locales y las entidades que han asumido su defensa.
- » Un marco normativo inadecuado para proteger los derechos ciudadanos a un ambiente libre de contaminación y a ser compensados por los impactos de la minería. La legislación diseñada en los 90 para promover la inversión minera, se concentró esencialmente en otorgar facilidades a los inversionistas en desmedro de las consideraciones ambientales y sociales.

## Propuestas de la Defensoría del Pueblo para una minería compatible con el desarrollo sostenible.

- » Necesidad de una autoridad ambiental independiente
- » Adecuación de los Límites Máximos Permisibles hacia límites más exigentes conjuntamente con plazos de adecuación razonables
- » Mejora de los mecanismos de participación y consulta ciudadana. Uno de los reclamos más constantes es de información sobre las características e impactos de los proyectos mineros y más oportuna (desde el otorgamiento de los derechos mineros). Reformar normas para mejorar la participación ciudadana en la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y en el monitoreo y vigilancia ambiental.
- » Mayor eficacia en la gestión pública minera. En particular modificación de servidumbre minera para proteger derechos de los propietarios. Sobre denuncias de contaminantes en los cursos de agua ubicados en la explotación minera sin la adecuada supervisión y fiscalización. Adecuada prioridad del MEM a la recuperación de los pasivos ambientales.
- » Modificación de las conductas empresariales, a fin de evitar agravamiento de conflictos. Su contribución al desarrollo local para ganar en legitimidad. Aunque debemos reconocer que la promoción del desarrollo local y regional no es una obligación de las empresas mineras, nos parece que la realidad plantea retos

# Potencial de Políticas Públicas para la Prevención y Resolución Democrática de los Conflictos Comunales

Una primera fuente potencial lo constituyen las políticas de Estado en su rol orientador del desarrollo económico nacional en un mundo global como el actual. Cambiar la estrategia preferencial por la inversión minera metálica que genera poco empleo directo e indirecto, es altamente contaminante y crea una dependencia alta de divisas a la fluctuación del ciclo internacional del precio de los metales. Hacia un estrategia preferencial por las inversiones en diversificación productiva con valor agregado en las regiones y que sean incluyentes de las prioridades de desarrollo económico de las poblaciones de comunidades campesinas y nativas.

En palabras de Antonio Brack Egg, cuando al referirse a la minería afirma que:

*“Ha sido la actividad que ha tenido siempre el mayor apoyo, tanto en la época colonial como en la republicana. Se ha convertido en una forma prepotente de atropellar otros derechos. Si hay una empresa que quiere invertir en reforestación, porque en el futuro la madera va a faltar, no viene a Perú porque no tiene aquí los incentivos que sí tiene la minería, como el no pagar impuesto a la renta hasta que se recupere la inversión (...)”. La desconfianza “Es algo que viene desde hace siglos y revertir la situación hacia una mayor confianza demanda todo un sistema de comunicación de sinceramiento y transparencia. Tomemos el caso de Yanacocha, que está en las cabeceras de Cajamarca con una concesión de 170 mil hectáreas. El Ministerio de Energía y Minas otorgó esa concesión sin evaluar qué es lo que hay allí. Y allí hay distritos, hay 17 mil personas, cementerios, tradiciones milenarias, agricultura que depende del agua. El problema es que la mentalidad centralista dice son campesinos pobres. Y punto” (Entrevista, Diario La República del 26.09.2004).*

Por eso mismo “Ninguna operación de hidrocarburos o de minería debería iniciarse si es que no cuenta con el consentimiento previo informado de las poblaciones que están directamente influenciadas por la operación. Este concepto debería instrumentalizarse para el conjunto de operaciones de las industrias extractivas” subraya Manuel Glave (Business Abril 2005, citado).

Lo anterior nos lleva a un segundo potencial de políticas públicas relativas a la participación ciudadana, las que necesariamente deberían hacer visible los derechos de participación de las comunidades campesinas como tales. De tal modo que se garantice su participación institucional en las decisiones de desarrollo a fin de incorporarse sus prioridades en los planes, proyectos y normas del gobierno local y regional. Otra dimensión es su participación bajo la modalidad de consulta previa a la ejecución del proyecto minero.

En este segundo caso, existe potencial en la generación de normas legislativas que obliguen a la entrega de información de calidad a las y los ciudadanos de las comunidades, a la transparencia e imparcialidad de las gestiones públicas, así como la consulta ciudadana a las comunidades campesinas y poblaciones de las microcuencas comprometidas, previamente a la autorización de la exploración o explotación de los recursos mineros. Lo que en el Perú se ha denominado la “obtención de la licencia social”.

Nuestro país ha suscrito el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, No. 169, el que es aplicable siempre y cuando las poblaciones de las comunidades campesinas se auto reconozcan como población indígena.



**Cuadro 6: Normas del Convenio OIT No. 169 sobre los Pueblos indígenas y sus derechos.**

<b>Aquíenes se considera "Pueblos Indígenas"</b>	
Artículo 1	"A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas
	Y que tienen conciencia de su identidad indígena ("criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio)
<b>Derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo y de participar en la planificación</b>	
Artículo 7	"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente"

Fuente: Convenio 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes 1989. Departamento de normas internacionales del trabajo, Organización Inter-nacional del Trabajo, OIT. Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

## La obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas

Artículo 6	<p>"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población (...); c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para ese fin".</p>
Artículo 13	<p>"2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"</p>
Artículo 15	<p>"1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos".</p> <p>"2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"</p>

Como podemos apreciar la aplicación creativa de las normas del Convenio suscrito constituye una tercera fuente potencial de políticas públicas que favorezcan la prevención y resolución democrática de conflictos de comunidades campesinas. Dos leyes se han generado aplicando normas comprendidas en este Convenio.

- » Desde agosto del 2002 nuestra legislación ha introducido el concepto de pueblo indígena amparándose en el Convenio 169 suscrito por el Estado Peruano. En el régimen de protección de los conocimientos colectivos, Ley 27811, en el artículo 2, inciso 2 a) se establece que los pueblos indígenas son

*“pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. Entre éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas. La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, u otros vocablos”.*

- » Así mismo, recientemente la Ley 28611, ley general del Medio Ambiente, establece medidas especiales para la población indígena, las comunidades campesinas y nativas, que constituyen un avance en relación a la normatividad anterior. Afirmando una concepción más integradora de sus derechos. Así mismo plantea la necesaria planificación y el ordenamiento territorial incluyendo la perspectiva ambiental y la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas. Presentamos normas destacadas en este sentido en el siguiente Recuadro.

## **Ley 28911: Derechos Ambientales y Comunidades Campesinas**

Artículo 19°.- "19.1 La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental. 19.2 El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio".

Artículo 23° (...) Los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones (...)"

Artículo 70°.- "En el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente".

Artículo 72°.- "72.1 Los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autorizan en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, adoptan las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural, social, económica ni a sus valores tradicionales.

72.2 En caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras que les corresponda según la legislación pertinente. 72.3 De conformidad con la ley, los pueblos indígenas y las comunidades nativas y campesinas, pueden beneficiarse de los recursos de libre acceso para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales. Asimismo, tienen derecho preferente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dentro de sus tierras, debidamente tituladas, salvo reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros, en cuyo caso tienen derecho a una participación justa y equitativa de los beneficios económicos que pudieran derivarse del aprovechamiento de dichos recursos”.

Artículo 151°.- “Es deber del Estado fomentar el conocimiento y uso de los medios de resolución y gestión de conflictos ambientales, como el arbitraje, la conciliación, mediación, concertación, mesas de concertación, facilitación entre otras, promoviendo la transmisión de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas y la formación de valores democráticos y de paz (...).

Artículo 152°.- “Pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes (...).”.

Una cuarta fuente potencial de políticas públicas incluyentes para la resolución democrática de los conflictos de las comunidades campesinas son las leyes y políticas referidas a cada recurso natural. En particular, las reformas a las legislaciones sobre Tierras y Agua.

La demanda de las principales organizaciones representativas de las comunidades campesinas a nivel nacional, tales como CCP y CNA, están planteando la reforma constitucional para regresar al régimen que declaraba inalienable, inembargable e imprescriptible las tierras de propiedad comunal, que corrija la vulnerabilidad actual frente a la opción preferencial legislativa por promover las inversiones en tierra comunal.

En cuanto al Agua, la legislación ha intentado varias veces ser cambiado por el gobierno de Alberto Fujimori encontrando fuerte oposición. La apuesta de este gobierno fue incorporar derechos reales sobre el agua a particulares, en la perspectiva de fomentar un mercado del agua.

Recordemos que la propia Constitución del año 1993 resultó de fuertes controversias políticas en relación a la disminución de los roles económicos del Estado a favor de su transferencia a los agentes del mercado. Lo que llevo a normas que facultan al Estado a dar en concesión derechos sobre bienes públicos a los particulares.

Precisamente en el tema de aguas este constituyó el punto de oposición mayor. Con el regreso de la democracia se pasó a consulta un Anteproyecto de nueva Ley de aguas que fue debatido en Huancavelica. Véase el Recuadro siguiente.

## **Anteproyecto de Ley del Agua:**

### **Derechos y Potenciales Conflictos Comunes con Terceros**

A propósito de la prepublicación del Anteproyecto de Ley de Aguas (26.07.2001), las y los participantes que analizaron su contenido en el Taller realizado en la ciudad de Huancavelica (28 y 29 setiembre 2001) organizado por la Mesa de Concertación del Departamento de Huancavelica (MECODEH) y las instituciones de SNV, CEPES y DESCO. Las propuestas del Taller fueron:

- » Que el agua, como patrimonio de la Nación, sea considerando por la Ley ante todo como un elemento vital para el desarrollo humano y como un instrumento de lucha contra la pobreza, especialmente en departamentos como Huancavelica, de cuyas fuentes de agua se benefician las inversiones mineras en sus andes y la agricultura intensiva de la costa, sin equidad en la retribución económica por esos usos.
- » Que en ese sentido no están de acuerdo con la concesión definida como ejercicio de derechos reales sobre el agua y por tanto como objeto posible de ser transferido o hipotecado a terceros, porque vulneraría la naturaleza de bien común del agua, y la convertiría en fuente de generación de monopolios con fines de lucro en perjuicio de la propia población usuaria, principalmente de las comunidades campesinas y nativas.
- » Plantean como alternativa el otorgamiento de derechos de uso del agua mediante la asignación de la misma, estableciéndose los derechos y obligaciones de los usuarios.
- » Lo que exigiría registros del volumen de agua disponible y las formas de uso del mismo tales como turnos de agua

para asegurar una buena asignación y que evite acaparamientos.

- » Que la administración pública de las aguas tenga como nivel básico a las microcuencas, pero que técnicamente estén articuladas a la instancia provincial y ésta a la regional, a fin de facilitar un mejor manejo multi sectorial del agua y adecuado a las diversas realidades así como una mejor resolución de los conflictos internos sobre el uso del agua. Así mismo, que las Juntas y comités de aguas comunales y no comunales debieran tener facultades para propiciar normas técnicas que regulen y/o benefician el buen manejo de las aguas, de acuerdo a las experiencias y realidades locales.
- » Finalmente un vacío identificado en el Anteproyecto por el cual plantean su preocupación es que no se incluyen normas que expresamente establezcan que cuando se otorgan derechos de uso de agua se tiene que respetar los derechos indígenas y de las comunidades campesinas, no se establece la prioridad de estos derechos ni tampoco el principio que no pueden ser afectados los derechos consuetudinarios comunales del uso del agua vigentes.

Fuente: Informe del Taller y Documento de  
Comentarios y Propuestas resumidos por la Comisión delegada  
(representantes de la Comunidad San Cristóbal, la MCLC Acobamba,  
Municipalidad Distrital de Congalla y CEPES)

**La quinta fuente potencial de políticas públicas** es la que se derivarían de la aplicación efectiva y participativa del reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas como primera instancia de justicia comunal establecido en la Constitución Política de 1993.



### **Norma Constitucional**

Art. 149.-“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción con los Juzgados de Paz y con las demás instancias”.

Antonio Peña<sup>7</sup>, autor de uno de los pocos estudios basados en un trabajo de campo intensivo en comunidades campesinas de Puno, muestra la existencia de un sistema consuetudinario de justicia comunal para la resolución y prevención de conflictos dentro de la comunidad así como entre comunidades campesinas. En este sistema la Asamblea Comunal opera como instancia máxima. Peña considera entre otros puntos:

- » “Los diversos conflictos que involucran sus relaciones sociales, culturales y económicas serán de competencia de las autoridades comunales dentro de los criterios regulados en las normas constitucionales citadas” (p.72).
- » Cada dos años elegidos por voto secreto “el presidente de la comunidad quien tiene por función principal dirigir el gobierno comunal y resolver, con apoyo del teniente, los conflictos principales que los propios comuneros someten. Es la autoridad de confianza, disponible para el diálogo con todos los comuneros y la que debe estar capacitada para absolver los diversos problemas que se puedan presentar

7. *Poder judicial comunal aymara en el sur andino. Calahuyo, Titihue, Tiquirini-Totería y Liga Agraria de Huancané.* Antonio Alfonso Peña Jampa. ILSA. Bogotá 2004. p. 345

en la comunidad (...) "si bien es cierto que la asamblea comunal es la que establece la dirección y decisiones finales para la comunidad, es en el presidente y su directiva donde se encuentra el respaldo para ejecutar tales acuerdos. Es decir, siempre se confía en esos cargos individuales para materializar lo que los propios comuneros asumieron en colectivo" (p.100).

- » Son las Asambleas de las respectivas Comunidades Campesinas en conflicto las instancias de deliberación, de decisión, de investigación, de determinación de los mecanismos de mediación, así como de las decisiones de resolución (Acuerdo, no Acuerdo, Condiciones) de los conflictos intercomunales. La tendencia frecuente de las comunidades campesinas en conflicto es hacia una resolución pacífica conciliatoria.

La promoción del acceso a la información legal y al conocimiento y manejo de los enfoques colaborativos para la resolución democrática de los conflictos internos locales, respetando el derecho consuetudinario es una política potencial de alto impacto social especialmente en comunidades afectadas por la violencia política militar.

**Cuadro 7: Enfoques para la resolución de conflictos**

Aspecto	Forma Competitiva	Forma Colaborativa
Condición para la resolución	Satisfacer nuestros intereses únicamente	Se puedan satisfacer nuestros intereses y la de la otra parte
Suponemos	Nuestros intereses son contrapuestos	Tratamos de entender intereses, motivaciones y necesidades de la otra parte
Decisión orientada a:	Alguien gana otro pierde	Solución en que ambos ganen
Focalización de la resolución de conflictos	Sistema autoritario basado en el poder.	Sistema democrático basado en el protagonismo de las partes
	Poder (fuerza), derechos (leyes que dan la razón) y subordinamente los intereses	Intereses de las partes, los derechos y subordinamente el poder
Sistema de resolución de conflictos	De adversarios con métodos: juicio o arbitraje	No de adversarios. Con métodos: mediación, negociación o procesos colaborativos
	Protagonismo es el juez o árbitro	Protagonismo de las partes: deciden cómo resolver su conflicto

Fuente: Fundación Cambio Democrático. 2004. "Manual para organizaciones sociales. Mediación y Resolución de Conflictos". Programa Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social. Elaboración: CEPES/Marlene Castillo

Entre los métodos alternativos para la resolución democrática de los conflictos están la negociación, mediación y conciliación. En particular, las leyes antes citadas sobre linderos y medio ambiente se refieren a la conciliación. Actualmente se cuenta con una ley sobre conciliación extrajudicial aplicable al caso de los conflictos por linderos a condición de respetar el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas.

En términos generales “La Conciliación es un proceso consensual y confidencial de toma de decisiones en el cual una o más personas imparciales — conciliador o conciliadores — asisten a personas, organizaciones y comunidades en conflicto a trabajar hacia el logro de una variedad de objetivos. Por tanto, las partes realizarán todos los esfuerzos con la asistencia del tercero para:

1. Lograr su propia solución
2. Mejorar la comunicación, entendimiento mutuo y empatía
3. Mejorar sus relaciones
4. Minimizar, evitar y mejorar la participación en el sistema judicial
5. Trabajar conjuntamente hacia el logro de un entendimiento mutuo para resolver un problema o conflicto
6. Resolver conflictos subyacentes
7. Prevenir la recurrencia de conflictos” (Iván Ormachea 1998: p.44)

A diferencia del método de conciliación, en el método de mediación, el mediador no propone fórmulas de solución, su rol consiste en facilitar que las partes en conflicto lleguen a fórmulas de solución que culminen en acuerdos satisfactorios para las partes. Con lo cual parecería el método más adecuado para que ejerzan las comunidades su derecho.

Sin embargo es imprescindible propiciar el conocimiento y reconocimiento del derecho consuetudinario y del derecho oficial tanto por parte de las comunidades campesinas, de las autoridades municipales, tenientes gobernadores, docentes locales, y en particular los Jueces de Paz.

Como sabemos en el Perú, los jueces de paz son quienes ejercen las funciones de justicia más accesible a las poblaciones rurales y son nombrados en base a la terna que propone la población, que en muchos distritos altos andinos resulta siendo mayoritariamente población de la o las comunidades campesinas. En promedio habría un juez de paz en cada distrito rural.

En nuestro país, el desconocimiento de los derechos amparados por la Constitución, así como el sesgo excluyente y el alto grado de ineficiencia del poder judicial es una realidad actual. Tal como lo revelan las respuestas a la reciente encuesta del PNUD<sup>8</sup>, de la que destacamos que la gran mayoría de ciudadanos — mujeres y varones — no conoce o tiene una idea vaga del contenido de la Constitución Política actual (87.6%) y el poder judicial ocupa el segundo lugar institucional con mayor puntaje de desempeño malo y muy malo (54% respuestas).

La capacitación de mujeres y varones comuneros, así como de jueces de paz en el conocimiento de las leyes, del Informe Final y las Recomendaciones de la CVR, y en los enfoques y prácticas de la resolución cooperativa de los conflictos internos locales, así como la facilitación del desarrollo de sus capacidades en la mediación de los conflictos locales sería un significativo aporte de alto impacto en la gobernabilidad democrática en los municipios rurales del Perú.

---

8. *La democracia en el Perú, el mensaje de las cifras (Resumen Informativo). PNUD, Unidad Informe de Desarrollo Humano 2006*

**Cuadro 8: Métodos alternativos para la  
resolución de conflictos**

Características		Negociación	Mediación	Conciliación
1	Comunes	Proceso voluntario, generalmente informal y sin mayor estructura		
		El Procedimiento comprende libre presentación de pruebas y argumentos (momentos no regulados) e intereses		
	Diferentes:	Negociación	Mediación	Conciliación
2	Participantes y control del proceso	Sólo las partes y control horizontal	Con tercero elegido por las partes o por el proceso	Tercero elegido por las partes o por el proceso judicial
3	Naturaleza del proceso	Privado	Privado, salvo que se realice dentro de un proceso	Privado, salvo que se realice dentro de un proceso judicial
4	Resultado Esperado	Se busca un Acuerdo mutuamente satisfactorio sin un tercero	Se busca un acuerdo mutuamente satisfactorio, el mediador NO propone fórmulas de solución	Se busca un acuerdo mutuamente satisfactorio, el Conciliador SI propone fórmulas de solución

Fuente: Adaptación del cuadro presentado en "Análisis de la Ley de Conciliación Extrajudicial". Ivan Ormachea Choque. Editores Cultural Cuzco S.A. 1998. Elabora CEPES.



30 años



diakonia  
Acción Ecueménica Suiza

Huancavelica: Calle Arequipa 145.  
Teléfono 067 - 453539  
Lima: Av. Salaverry 818 – Jesús María  
Telf. 01 - 4336610  
[www.cep.es.org.pe](http://www.cep.es.org.pe)  
[cep.es@cep.es.org.pe](mailto:cep.es@cep.es.org.pe)