



**DESARROLLO Y TERRITORIO: DESENCUENTROS ENTRE EL ESTADO Y LOS  
INDÍGENAS AMAZÓNICOS PERUANOS, A PARTIR DEL CONFLICTO DE  
BAGUA**

Tesis Doctoral realizada por

**Widdy Gabriela Dolorier Torres**

Bajo la dirección de la Prof<sup>a</sup>. Dra. Dña. Pilar Paneque Salgado

**Programa de Doctorado “Medio Ambiente y Sociedad”**

(Bienio 2008-2009)

Sevilla, julio de 2019



Lo que es diverso no está desunido, lo que está unificado no es uniforme,  
lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto.

Tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza,  
tenemos el derecho a ser diferentes, cuando la igualdad nos descaracteriza.

Boaventura De Santos Sousa

Podría no estar de acuerdo con lo que dices,  
pero daría la vida por defender tu derecho a decirlo

Voltaire

Uno hace primero lo que es posible, y no lo que le gustaría hacer [...] Pero, inmediatamente yo hablo de la necesidad de viabilizar lo inviable, una pelea permanente para cumplir lo posible ya, y trabajar en el sentido de tornar posible lo que parece imposible.

Paulo Freire





A Gabriel, por su alegría, valor y amor por la vida

A Vilma, mi madre, por su amor y ejemplo

A Emilio por su apoyo y paciencia



## **PRÓLOGO**

---

La elaboración de la tesis que se presenta ha sido posible gracias al apoyo académico, laboral y personal de muchas personas e instituciones a quienes sería muy difícil mencionar en su totalidad; por lo que en este espacio solo podré referir a algunos de ellos.

Mi agradecimiento a Shuar Velásquez, líder de origen Wampis, por su generoso apoyo para iniciar el contacto con los diversos líderes indígenas de las organizaciones amazónicas y especialistas en el tema, así como por permitirme participar de las actividades que realizó como presidente de la Cámara de Comercio de los Pueblos Indígenas del Perú; así como a todos y cada uno de los líderes indígenas que me permitieron recoger sus opiniones, sentimientos, propuestas y expectativas, así como compartir sus vivencias y espacios comunales.

De igual manera mi gratitud al Mg. Freddy Ferrúa y al Dr. César Gamboa por su siempre atenta disponibilidad para atender mis solicitudes de asesoría e información; así como por sus valiosos comentarios, que resultaron imprescindibles para plantear la tesis doctoral.

Especial reconocimiento al apoyo de los ex ministros de Vivienda, Construcción y Saneamiento, René Cornejo y Francisco Dumler, al primero por convocarme a integrarme al ministerio como asesora técnica para plantear e implementar una modalidad de proyectos bajo la gestión comunal; y al segundo por permitirme continuar, mejorar y sistematizar lo iniciado; oportunidad que me permitió conocer con mayor profundidad el nivel organizacional de las poblaciones indígenas amazónicas; así como participar de eventos en las zonas afectadas por la presencia de empresas extractivas, y compartir espacios de nivel comunal, distrital y regional con la población y sus autoridades. Al ex viceministro de Gobernanza Territorial por compartir su conocimiento y experiencia a cargo de ese despacho, y por sus orientaciones para concluir esta tesis doctoral.

Mención especial a mis profesores de la Universidad Pablo de Olavide quienes a través de los distintos cursos sentaron las bases teóricas para abordar la presente tesis doctoral, particularmente los profesores Juan F. Ojeda Rivera, Gonzalo Malvárez García y Javier Escalera Reyes, quienes conformaron el tribunal de la tesina; y además de brindarme precisas observaciones e importantes recomendaciones, me animaron a continuar con la investigación para la tesis doctoral, con palabras muy generosas.

Especial agradecimiento a mi hermano Fidel, quien me apoyo a realizar las entrevistas en las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Santiago y Tigre, la zona más alejada y compleja, las que no pude visitar por indicación de los líderes de las organizaciones. Su mirada como profesional de ciencias sociales aportó también para conocer más la zona y población de estudio. A la antropóloga Dulce Morán por su asistencia en la primera parte de esta investigación, a Angela Laredo por su ayuda para contactar las entrevistas, y a Hébert Solano por su apoyo con el tratamiento de las imágenes y diagramación.

A mis amigos que laboran en distintos programas nacionales con intervención en la Amazonía peruana, especialmente a Gladys Pacheco, Ricardo Soldevilla, Juvenal Ordoñez y Raúl Ugarte, quienes me apoyaron en los diversos contactos que realizar las entrevistas además de compartir su conocimiento y experiencia en la intervención de proyectos y la relación con las poblaciones.

Finalmente, he de hacer expresa mi eterna gratitud a Pilar Paneque Salgado, directora de esta tesis doctoral, a quien conocí como profesora en el 2008 y desde entonces se convirtió en el mejor apoyo académico y personal con el que conté en este largo proceso de investigación. Siempre con las observaciones y comentarios precisos y objetivos que motivaba a mejorar, siempre con las palabras de aliento en el momento indicado, siempre brindando su tiempo y dedicación con la mayor generosidad. Muchas gracias Pilar, el culminar esta tesis ha sido en gran parte por el compromiso asumido contigo.

GABRIELA DOLORIER TORRES  
Lima, julio de 2019

## Resumen

Históricamente, la explotación de recursos naturales en la Amazonía peruana ha suscitado el interés tanto del Estado como de inversionistas privados; la obtención de ganancias económicas a corto plazo es la motivación para las decisiones e intervenciones sobre este territorio, ocupando la población una posición residual o de explotación. Esta situación ocasiona conflictos socioambientales cada vez más intensos, siendo el Conflicto de Bagua, uno de los de mayor repercusión nacional e internacional, por los trágicos sucesos y el desenlace que tuvo. El origen de este conflicto fue la promulgación de un conjunto de decretos legislativos relacionados con la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico.

El objetivo central del estudio es, a partir del Conflicto de Bagua, identificar los aspectos más relevantes respecto a la concepción del desarrollo y territorio, particularmente en el uso de este último por parte de los indígenas amazónicos y del gobierno peruano, a fin de plantear las directrices principales a considerar en las intervenciones que se realicen sobre este territorio. La metodología se enmarca en un estudio de caso y el tratamiento cualitativo de la información. Se parte del enfoque de transformación de conflictos, que aborda estos por su capacidad de ser un catalizador de cambio social, pasando de la lógica de resolver a comprender, generando así oportunidades de desarrollo, que respondan a la concepción y expectativas de la población.

**Palabras clave:** Amazonía, conflicto socioambiental, territorio, gobernanza, participación, Bagua, Perú.



## Contenidos

---

Lista de Cuadros .....	<a href="#">V</a>
Lista de Figuras .....	<a href="#">VII</a>
Lista de Mapas.....	<a href="#">X</a>
Lista de Tablas .....	<a href="#">XI</a>
Lista de Siglas y Abreviaturas .....	<a href="#">XII</a>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b><a href="#">1</a></b>
<b>Capítulo I. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
1.1 Sobre el concepto y enfoques de desarrollo .....	<a href="#">10</a>
1.1.1 Las connotaciones del desarrollo .....	<a href="#">11</a>
1.1.2 Un recorrido por los enfoques de desarrollo .....	<a href="#">12</a>
1.1.2.1 Lo económico como centro.....	<a href="#">13</a>
1.1.2.2 Lo social y político toman el centro.....	<a href="#">14</a>
1.1.2.3 Lo ambiental entra en escena.....	<a href="#">16</a>
1.1.2.4 Entre el ser humano y la economía.....	<a href="#">17</a>
1.1.2.5 Lo particular como base para el desarrollo: el territorio destaca.....	<a href="#">21</a>
1.1.3 Enfoques de desarrollo en Perú .....	<a href="#">26</a>
1.1.4 Enfoque de desarrollo de los indígenas amazónicos .....	<a href="#">31</a>
1.1.4.1 Los pueblos indígenas dentro de los enfoques del desarrollo.....	<a href="#">31</a>
1.1.4.2 El desarrollo para los pueblos indígenas.....	<a href="#">32</a>
1.1.4.3 Planes de vida de los pueblos indígenas.....	<a href="#">37</a>
1.1.5 Las dos posiciones sobre el desarrollo .....	<a href="#">40</a>
1.2 Sobre el concepto de territorio.....	<a href="#">41</a>
1.2.1 Concepciones sobre el territorio .....	<a href="#">42</a>
1.2.1.1 El territorio a partir de su dualidad naturaleza-cultura.....	<a href="#">44</a>
1.2.2 El territorio para el Estado peruano: versión oficial.....	<a href="#">46</a>
1.2.3 El territorio para los indígenas amazónicos .....	<a href="#">51</a>
1.2.4 Las dos posiciones sobre el territorio.....	<a href="#">56</a>
1.3 La gobernanza territorial como forma de aproximación a las diferentes visiones del desarrollo y el territorio .....	<a href="#">57</a>
1.3.1 Del modelo de gobierno tradicional a nuevas formas de gobierno .....	<a href="#">58</a>
1.3.2 Aplicando los debates en torno a la gobernanza territorial.....	<a href="#">66</a>

<b>Capítulo II. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b><u>75</u></b>
2.1 Tipo de investigación.....	<u>76</u>
2.2 Método de investigación.....	<u>79</u>
2.3 Universo y muestra .....	<u>80</u>
2.4 Fuentes de información .....	<u>84</u>
2.4.1 Fuentes primarias.....	<u>85</u>
2.4.2 Fuentes secundarias.....	<u>89</u>
2.5 Técnicas de recolección de información.....	<u>92</u>
2.5.1 Entrevistas .....	<u>92</u>
2.5.2 Observación participante .....	<u>93</u>
2.5.3 Análisis del marco normativo.....	<u>94</u>
2.5.4 Análisis de prensa local y nacional .....	<u>96</u>
2.5.5 Trabajo de campo.....	<u>96</u>
2.6 Instrumentos de recolección .....	<u>100</u>
2.7 Esquema metodológico del proceso de análisis .....	<u>101</u>
<b>Capítulo III. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO.....</b>	<b><u>105</u></b>
3.1 Presentación de la zona .....	<u>105</u>
3.2 Amazonía peruana: Una historia de colonización.....	<u>107</u>
3.2.1 Época prehispánica: Inicios de la ocupación del territorio .....	<u>108</u>
3.2.2 Etapa colonial: Exploradores y misioneros como colonizadores .....	<u>108</u>
3.2.3 Etapa republicana: La Época del caucho y la colonización estatal.....	<u>110</u>
3.3 Características de la zona.....	<u>119</u>
3.3.1 Características sociales.....	<u>119</u>
3.3.1.1 Demografía: Diversidad y fragilidad.....	<u>119</u>
3.3.1.2 Distribución poblacional: mayoritariamente joven.....	<u>125</u>
3.3.1.3 Educación y salud: Los niveles más bajos del Perú.....	<u>127</u>
3.3.1.4 Servicios básicos: Casi inexistentes.....	<u>133</u>
3.3.1.5 Comunicaciones: Dificultades y posibilidades.....	<u>134</u>
3.3.1.6 Organizaciones indígenas: por el reconocimiento de sus territorios y sus culturas.....	<u>135</u>
3.3.2 Características económicas .....	<u>142</u>
3.3.3 Características físicas: Extensión y variedad como fuente de riqueza..	<u>145</u>
3.3.4 Problemática ambiental .....	<u>148</u>
3.3.4.1 Cambio climático e implicancia ambiental y social.....	<u>167</u>
3.4 Conclusiones sobre la caracterización de la zona .....	<u>173</u>



## Capítulo IV. ANÁLISIS I: CONFLICTO DE BAGUA: ORIGEN, DESARROLLO Y

<b>GESTIÓN .....</b>	<b><a href="#">177</a></b>
<b>4.1 Antecedentes del Conflicto de Bagua .....</b>	<b><a href="#">177</a></b>
4.1.1 Contexto histórico social de los grupos étnicos Awajún y Wampis .....	<a href="#">177</a>
4.1.2 Demandas sociales y promesas incumplidas .....	<a href="#">182</a>
4.1.3 El Perro del Hortelano .....	<a href="#">185</a>
<b>4.2 Cronología de acontecimientos .....</b>	<b><a href="#">192</a></b>
<b>4.3 Sucesos post conflicto .....</b>	<b><a href="#">219</a></b>
<b>4.4 El derecho a la consulta previa y la participación de los pueblos indígenas ...</b>	<b><a href="#">226</a></b>
4.4.1 La promulgación de la Ley de Consulta y su reglamento .....	<a href="#">227</a>
4.4.2 Alcance de la Ley de Consulta Previa y su reglamento .....	<a href="#">229</a>

## Capítulo V. ANÁLISIS II: DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS A LOS PUNTOS EN

<b>CONFLICTO .....</b>	<b><a href="#">231</a></b>
<b>5.1 Análisis del origen del conflicto: Decreto Legislativo.....</b>	<b><a href="#">232</a></b>
5.1.1 Alcances y contenidos de los decretos legislativos .....	<a href="#">232</a>
5.1.1.1 Decreto Legislativo 1015 y su modificatoria 1073, que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.....	<a href="#">232</a>
5.1.1.2 Decreto Legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.....	<a href="#">233</a>
5.1.1.3 Decreto Legislativo 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales..	<a href="#">235</a>
5.1.1.4 Decreto Legislativo 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.....	<a href="#">236</a>
5.1.2 Análisis de los decretos legislativos en conjunto: Puntos de conflicto .....	<a href="#">237</a>
<b>5.2 Desencuentro de miradas: Gobierno e indígenas amazónicos.....</b>	<b><a href="#">239</a></b>
5.2.1 Propiedad de la tierra .....	<a href="#">239</a>
5.2.1.1 Propiedad comunal.....	<a href="#">239</a>
5.2.1.2 Propiedad privada.....	<a href="#">244</a>
5.2.1.3 Titulación.....	<a href="#">249</a>
5.2.2 Uso del territorio .....	<a href="#">250</a>
5.2.2.1 Uso actual.....	<a href="#">256</a>
5.2.2.2 Uso propuesto.....	<a href="#">260</a>
5.2.3 Derecho a participar .....	<a href="#">266</a>
5.2.4 Concepción del desarrollo por líderes comunales .....	<a href="#">273</a>
<b>5.3 Sucesos post conflicto: Encuentros y desencuentros .....</b>	<b><a href="#">281</a></b>
5.3.1 Intervención en el territorio: Demandas y respuestas.....	<a href="#">281</a>
5.3.2 Participación: Demandas y propuestas .....	<a href="#">286</a>

## Capítulo VI. PLANTEAMIENTOS PARA LA INTERVENCIÓN EN TERRITORIOS

<b>DE PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS</b> .....	<b><a href="#">291</a></b>
6.1 Aplicando los aportes teóricos.....	<a href="#">292</a>
6.2 Directrices de intervención y lineamientos de acción .....	<a href="#">301</a>
6.2.1 Directrices de intervención .....	<a href="#">303</a>
6.2.2 Lineamientos de acción.....	<a href="#">307</a>
6.2.2.1 Desarrollo y acceso a servicios básicos (D).....	<a href="#">307</a>
6.2.2.2 Protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre el territorio (PD).....	<a href="#">310</a>
6.2.2.3 Económico (E).....	<a href="#">313</a>
6.2.2.4 Participación (P).....	<a href="#">315</a>
6.3 Reflexión final.....	<a href="#">317</a>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b><a href="#">321</a></b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b><a href="#">329</a></b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b><a href="#">383</a></b>
Anexo 1.1: Los derechos indígenas sobre la tierra y el territorio en América Latina: Derechos Constitucionales en materia de tierra.....	<a href="#">385</a>
Anexo 2.1: Cuestionario para entrevista a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos.....	<a href="#">389</a>
Anexo 2.2: Cuestionario para entrevista a representantes de organizaciones de los pueblos indígenas amazónicos.....	<a href="#">393</a>
Anexo 2.3: Cuestionario para entrevista a representantes del gobierno peruano a nivel de decisores de política nacional.....	<a href="#">396</a>
Anexo 2.4: Cuestionario para entrevista a funcionarios de programas y proyectos sociales a nivel de implementadores de las políticas, en lo normativo y/u operativo.....	<a href="#">398</a>
Anexo 2.5: Cuestionario de entrevista a especialista en Derecho Ambiental.....	<a href="#">400</a>
Anexo 2.6: Fotografías de líderes indígenas amazónicos entrevistados y trabajo de campo.....	<a href="#">401</a>
Anexo 4.1: Demandas y acciones tomadas por los pueblos indígenas Awajún – Wampis.....	<a href="#">419</a>
Anexo 4.2: Informes sobre los hechos ocurridos en Bagua-Conclusiones y recomendaciones.....	<a href="#">429</a>
Anexo 5.1: Decretos legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090.....	<a href="#">437</a>
Anexo 5.2: Resultados de entrevistas a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos.....	<a href="#">465</a>

## Lista de Cuadros

---

### Capítulo I

Cuadro 1.1 Modelos de desarrollo ejecutados en el Perú (1948-2009) .....	<a href="#">30</a>
Cuadro 1.2 Desarrollo en el Perú: Gobiernos e indígenas amazónicos .....	<a href="#">41</a>
Cuadro 1.3 Las cuatro grandes ontologías .....	<a href="#">46</a>
Cuadro 1.4 Territorio: Gobierno peruano e indígenas amazónicos.....	<a href="#">57</a>

### Capítulo II

Cuadro 2.1 Caso de estudio como investigación cualitativa.....	<a href="#">79</a>
Cuadro 2.2 Muestra representativa de comunidades indígenas amazónicas.....	<a href="#">82</a>
Cuadro 2.3 Líderes indígenas amazónicos entrevistados- Nivel comunal, multicomunal, provincial y nacional .....	<a href="#">86</a>
Cuadro 2.4 Entrevistas a funcionarios del gobierno .....	<a href="#">87</a>
Cuadro 2.5 Entrevistas a especialistas .....	<a href="#">88</a>

### Capítulo III

Cuadro 3.1 Historia de la Amazonía peruana.....	<a href="#">117</a>
Cuadro 3.2 Cosmovisión amazónica de algunos grupos étnicos .....	<a href="#">141</a>
Cuadro 3.3 Resumen del Estado de los ODM en la Amazonía Peruana.....	<a href="#">172</a>

### Capítulo IV

Cuadro 4.1 Líderes tradicionales en el pueblo Awajún.....	<a href="#">180</a>
Cuadro 4.2 Características de los grupos étnicos Awajún y Wampis.....	<a href="#">181</a>
Cuadro 4.3 Demandas y acciones tomadas por los pueblos indígenas Awajún – Wampis (2002-2007).....	<a href="#">183</a>

### Capítulo V

Cuadro 5.1 Aspectos considerados negativos para las comunidades indígenas amazónicas contenidos en los Decretos Legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090 .....	<a href="#">237</a>
Cuadro 5.2 Puntos de conflicto de los Decretos Legislativos.....	<a href="#">239</a>
Cuadro 5.3 Tres tristes historias de la titulación de comunidades indígenas amazónicas .....	<a href="#">255</a>
Cuadro 5.4 Posiciones del gobierno e indígenas amazónicos del Perú respecto al territorio: Puntos en conflicto .....	<a href="#">279</a>
Cuadro 5.5 Gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas.....	<a href="#">282</a>
Cuadro 5.6 Contenidos del Convenio 169-OIT recogidos en la propuesta de Ley de Consulta Previa, elaborada por la Mesa N° 3.....	<a href="#">286</a>

**Capítulo VI**

Cuadro 6.1 Situación del contexto para el análisis de la gobernanza territorial .....	<a href="#">298</a>
Cuadro 6.2 Situación de las políticas para el análisis de la gobernanza territorial.....	<a href="#">299</a>
Cuadro 6.3 Estructura institucional macro de las políticas territoriales .....	<a href="#">300</a>
Cuadro 6.4 Documentos normativos y propuestas del gobierno peruano y pueblos indígenas amazónicos.....	<a href="#">302</a>

## Lista de Figuras

---

### Capítulo I

Figura 1.1 Modelos de gobierno y gobernanza.....	<a href="#">59</a>
Figura 1.2 Evolución de los modelos de gestión .....	<a href="#">60</a>
Figura 1.3 Análisis de la gobernanza territorial.....	<a href="#">71</a>
Figura 1.4 Territorio, gobernanza y libre determinación .....	<a href="#">73</a>
Figura 1.5 Argumentos positivos y críticos sobre las redes de gobernanza .....	<a href="#">74</a>

### Capítulo II

Figura 2.1 Condiciones sociales de distritos de Amazonas de la muestra .....	<a href="#">81</a>
Figura 2.2 Esquema de análisis .....	<a href="#">102</a>

### Capítulo III

Figura 3.1 Colonos austro alemanes en Pozuzo.....	<a href="#">111</a>
Figura 3.2 Colonos alemanes en Oxapampa .....	<a href="#">111</a>
Figura 3.3 Localización del pueblo de Pozuzo .....	<a href="#">112</a>
Figura 3.4 Indios huitotos esclavizados en el Putumayo, al servicio de la Casa Arana .....	<a href="#">113</a>
Figura 3.5 Indígenas capturados y esclavizados para extraer caucho .....	<a href="#">113</a>
Figura 3.6 Hotel Palace, destinado a visitantes importantes.....	<a href="#">113</a>
Figura 3.7 Casa de Hierro .....	<a href="#">114</a>
Figura 3.8 Población total en las comunidades indígenas, según censos 1993 y 2007 .....	<a href="#">119</a>
Figura 3.9 Población total indígena, por grupos de edad, según regiones.....	<a href="#">120</a>
Figura 3.10 Localización de las familias lingüísticas y grupos étnicos.....	<a href="#">123</a>
Figura 3.11 Población por familias lingüísticas, 1993 y 2007.....	<a href="#">124</a>
Figura 3.12 Población por grupos de edad, 1993 y 2007.....	<a href="#">125</a>
Figura 3.13 Pirámides poblacionales de la población nacional y de las comunidades nativas amazónicas, 1993 .....	<a href="#">126</a>
Figura 3.14 Pirámides poblacionales de la población nacional y de las comunidades nativas amazónicas, 2007 .....	<a href="#">126</a>
Figura 3.15 Analfabetismo de la población de 15 años y más en las comunidades indígenas, por sexo, según censos 1993 y 2007 .....	<a href="#">127</a>
Figura 3.16 Grado de instrucción alcanzado por la población de 15 años a más en las comunidades indígenas.....	<a href="#">128</a>
Figura 3.17 Porcentaje de niños y adolescentes que cursan nivel primario por edad .....	<a href="#">128</a>
Figura 3.18 Alumnos de 2° grado de primaria que alcanzan el nivel satisfactorio en desempeño lógico matemático.....	<a href="#">129</a>
Figura 3.19 Existencia de centros educativos y de salud .....	<a href="#">130</a>

Figura 3.20 Joven madre indígenas amazónicas .....	<a href="#">132</a>
Figura 3.21 Acceso de la población a los servicios básicos .....	<a href="#">134</a>
Figura 3.22 Medios de transporte más usados por la población indígena amazónica .....	<a href="#">134</a>
Figura 3.23 Tiempo de traslado desde las comunidades .....	<a href="#">135</a>
Figura 3.24 Comunidades nativas tituladas en la Amazonía peruana, 1975-2015 .....	<a href="#">139</a>
Figura 3.25 Principales actividades económicas de la población.....	<a href="#">143</a>
Figura 3.26 Índice de Competitividad Regional del Perú, 2014, 2015 y 2016.....	<a href="#">145</a>
Figura 3.27 Corte transversal de la Amazonía peruana .....	<a href="#">146</a>
Figura 3.28 Deforestación por tala ilegal Amazonía peruana, 2017 .....	<a href="#">149</a>
Figura 3.29 Pérdida de cobertura de bosques húmedos amazónicos, 2001 al 2016..	<a href="#">150</a>
Figura 3.30 Deforestación en las zonas altas de la Amazonía (millones de ha).....	<a href="#">150</a>
Figura 3.31 Deforestación en la zona noreste del departamento de San Martín, 2016-2018.....	<a href="#">151</a>
Figura 3.32 Deforestación en el departamento de Ucayali, 2017-2018 .....	<a href="#">151</a>
Figura 3.33 Deforestación por categoría de tierras, entre 2001-2015 .....	<a href="#">152</a>
Figura 3.34 Deforestación en el departamento de Loreto, localidad de Orellana, 2016-2018.....	<a href="#">154</a>
Figura 3.35 Lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana en los años 2004 y 2008 .....	<a href="#">157</a>
Figura 3.36 Perforación de pozos petroleros en la Amazonía peruana, 2009-2017...	<a href="#">158</a>
Figura 3.37 Recojo de petróleo vertido en el río Chiriaco por trabajadores de Petroperú.....	<a href="#">161</a>
Figura 3.38 Recojo de petróleo vertido en el río Chiriaco por pobladores de la zona	<a href="#">161</a>
Figura 3.39 Depresión originada por la extracción de oro por la minería informal....	<a href="#">163</a>
Figura 3.40 Deforestación en Madre de Dios, zona La Pampa, 2017-2018 .....	<a href="#">164</a>
Figura 3.41 Deforestación en Madre de Dios, zona Alto Malinowski, 2017-2018.....	<a href="#">164</a>
Figura 3.42 Consecuencias de la minería en Madre de Dios .....	<a href="#">165</a>
Figura 3.43 Estado de los Conflictos Sociales en el Perú, 2008-2017 .....	<a href="#">169</a>
Figura 3.44 Tipos de conflictos sociales de mayor incidencia, 2008-2017 .....	<a href="#">170</a>
Figura 3.45 Institución responsable de atender los conflictos sociales, 2012-2017...	<a href="#">171</a>
Figura 3.46 Población en situación de pobreza por lengua materna, 2009 .....	<a href="#">171</a>

#### Capítulo IV

Figura 4.1 Caricatura de Alan García y el Perro del Hortelano .....	<a href="#">191</a>
Figura 4.2 Protesta indígena en agosto de 2008.....	<a href="#">194</a>
Figura 4.3 Toma de la planta petrolera de Pluspetrol.....	<a href="#">197</a>
Figura 4.4 Bloqueo de la carretera Belaunde Terry .....	<a href="#">197</a>
Figura 4.5 Jehude Simon, presidente del Consejo de Ministro y Alberto Pizango, dirigente principal de AIDSESEP .....	<a href="#">197</a>
Figura 4.6 Bloqueo de ríos por los indígenas .....	<a href="#">198</a>
Figura 4.7 Toma de la Estación 6 de Petroperú .....	<a href="#">199</a>

Figura 4.8 Bloqueo de pase vehicular en la carretera Belaunde.....	<a href="#">200</a>
Figura 4.9 Movilización de indígenas awajún en Bagua.....	<a href="#">201</a>
Figura 4.10 Indígenas toman el puente Corral Quemado.....	<a href="#">202</a>
Figura 4.11 Marchas de protesta hacia Bagua.....	<a href="#">202</a>
Figura 4.12 Líder amazónico, premier y ministro del Ambiente, miembros de la Comisión Multisectorial.....	<a href="#">206</a>
Figura 4.13 Movilizaciones indígenas en Jaén.....	<a href="#">208</a>
Figura 4.14 Caricatura de premier Simon explicando proceso de diálogo a los indígenas.....	<a href="#">208</a>
Figura 4.15 Caricatura de las Mesas de Diálogo entre el presidente del Congreso e indígenas.....	<a href="#">209</a>
Figura 4.16 Bloqueo de la carretera Belaunde.....	<a href="#">210</a>
Figura 4.17 Movilización de indígenas en Ucayali.....	<a href="#">210</a>
Figura 4.18 Movilización de indígenas a puntos de concentración.....	<a href="#">210</a>
Figura 4.19 Caricatura sobre atención de demandas por los Poderes del Estado.....	<a href="#">211</a>
Figura 4.20 Helicópteros arrojando bombas lacrimógenas sobre indígenas.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.21 Policía reabriendo la carretera.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.22 Indígenas detenidos.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.23 Trágica escena de los sucesos.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.24 Traslado de indígenas heridos.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.25 Traslado de policías heridos.....	<a href="#">214</a>
Figura 4.26 Movilización de apoyo a indígenas amazónicos en la ciudad de Lima.....	<a href="#">216</a>
Figura 4.27 Eslogan en movilizaciones de apoyo.....	<a href="#">217</a>
Figura 4.28 Movilización de apoyo a indígenas amazónicos en la ciudad de Pucallpa.....	<a href="#">217</a>
Figura 4.29 Comisiones formadas e informes publicados sobre los hechos de Bagua.....	<a href="#">223</a>

## Capítulo V

Figura 5.1 Presidente Alan García explicando el desarrollo a los indígenas amazónicos.....	<a href="#">278</a>
Figura 5.2 El desarrollo para los indígenas amazónicos y el gobierno peruano.....	<a href="#">278</a>

## Lista de Mapas

---

### Capítulo II

Mapa 2.1 Ubicación de las comunidades indígenas amazónicas de la muestra.....	<a href="#">83</a>
Mapa 2.2 Acceso a las comunidades indígenas rutas 1, 2 y 3.....	<a href="#">98</a>
Mapa 2.3 Acceso a las comunidades indígenas ruta 4.....	<a href="#">99</a>

### Capítulo III

Mapa 3.1 Amazonía.....	<a href="#">106</a>
Mapa 3.2 Amazonía peruana .....	<a href="#">107</a>
Mapa 3.3 Territorios indígenas en la Amazonía peruana .....	<a href="#">137</a>
Mapa 3.4 Superposición de concesiones de hidrocarburos y mineras en territorios ocupados por los pueblos amazónicos .....	<a href="#">138</a>
Mapa 3.5 Concentración de la deforestación en la Amazonía peruana, 2017 .....	<a href="#">153</a>
Mapa 3.6 Lotes de contratos, cuencas sedimentarias y áreas naturales protegidas a setiembre del 2017 .....	<a href="#">159</a>

### Capítulo IV

Mapa 4.1 Zonas donde se asientan los grupos étnicos Aguajún y Wampis .....	<a href="#">178</a>
Mapa 4.2 Ubicación de la zona del enfrentamiento. Bagua - Perú .....	<a href="#">213</a>



## Lista de Tablas

---

### Capítulo II

Tabla 2.1 Líderes indígenas amazónicos entrevistados .....	<a href="#">87</a>
Tabla 2.2 Acceso a las comunidades indígenas ruta 1 y 2.....	<a href="#">97</a>
Tabla 2.3 Acceso a las comunidades indígenas ruta 3 y 4.....	<a href="#">99</a>

### Capítulo III

Tabla 3.1 Población por familias lingüísticas y grupos étnicos, 2007 .....	<a href="#">121</a>
Tabla 3.2 Establecimientos de educación y salud por zona de ubicación .....	<a href="#">130</a>
Tabla 3.3 Atención de enfermedades más comunes en comunidades indígenas amazónicas .....	<a href="#">131</a>
Tabla 3.4 Territorios reconocidos a favor de pueblos indígenas al 2009.....	<a href="#">136</a>
Tabla 3.5 Comunidades amazónicas tituladas y por titular al 2016.....	<a href="#">139</a>
Tabla 3.6 PEA de 14 años a más de las comunidades nativas, según grupo de edad, 2007 .....	<a href="#">142</a>
Tabla 3.7 Distribución porcentual del PBI por regiones naturales del Perú, 1970, 1990 y 2008 .....	<a href="#">143</a>
Tabla 3.8 PEA, valor agregado bruto y productividad por regiones naturales del Perú,2007.....	<a href="#">144</a>
Tabla 3.9 Delimitación del espacio territorial de la Amazonía.....	<a href="#">147</a>
Tabla 3.10 Uso de plantas de la Amazonía.....	<a href="#">148</a>
Tabla 3.11 Superficie reforestada y por reforestar por departamentos de la Selva, 2015.....	<a href="#">153</a>
Tabla 3.12 Impacto del Tramo 2 del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú- Brasil en la deforestación de bosques, 1990-2005.....	<a href="#">155</a>
Tabla 3.13 Áreas concedidas para exploración y explotación de Hidrocarburos, 2006.....	<a href="#">156</a>

## Siglas y Abreviaturas

---

ACODECOSPAT: Asociación Cocama para el Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca  
AIDSESP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana  
ARPI-SC: Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CAAAP: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica  
CAH: Consejo Aguaruna Huambisa  
CARE: Central Asháninca del Río Ene  
CCIAA: Comunidades Indígenas Amazónicas  
CCNN: Comunidad Nativa  
CCPIP: Cámara de Comercio de Pueblos Indígenas del Perú  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.  
CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos  
COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal  
CONAP: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú  
CONAPA: Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos  
CNDDHH: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos  
C169-OIT: Convenio 169 de la OIT  
DNU-DPPII: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas  
DL: Decreto Ley  
DLeg.: Decreto Legislativo  
ENAHO: Encuesta Nacional de Hogares  
ENDES: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar  
FECAS: Federación de Comunidades Awajún del Bajo Santiago  
FIDH: Federación Internacional de Derechos Humanos  
FONAM: Fondo Nacional Minero  
GN: Grupo Nacional  
IBC: Instituto del Bien Común  
ICRP: Índice de Competitividad Regional del Perú  
IDH: Índice de Desarrollo Humano  
IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana  
INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos  
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática  
ISI: industrialización por sustitución de importaciones  
MAAP: Monitoring of the Andean Amazon Project  
MINAGRI: Ministerio de Agricultura  
MINAM: Ministerio del Ambiente  
MINCU: Ministerio de Cultura  
MINEM: Ministerio de Energía y Minas

MINSA: Ministerio de Salud

MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

OCCAAM: Organización Central de Comunidades Aguaruna del Alto Marañón

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ORPIAN: Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú

OSINFOR: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

OT: Ordenamiento Territorial

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PETT: Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural

PPIIAA: Pueblos indígenas amazónicos

PNSR: Programa Nacional de Saneamiento Rural

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

PIB: Producto Interno Bruto.

PAE: Programas de Ajuste Estructural

RAISG: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada

REDD+: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques

RIC: Reglamento Interno de la Comunidad

SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SICNA: Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana

TLC: Tratado de Libre Comercio

ZEE: Zonificación Económica Ecológica



## **INTRODUCCIÓN**

---

La creciente demanda mundial por los minerales y el petróleo, sobre todo en la penúltima década, así como la consecuente subida de sus precios han ocasionado que la explotación primaria exportadora juegue un papel prioritario en los ingresos de los países ricos, como el caso del Perú, donde se adoptó dicha explotación como base del crecimiento económico y este como base de su *desarrollo*. En este contexto, se dieron dos situaciones contrarias, por un lado el Estado peruano generó condiciones sumamente favorables para los grandes inversionistas a fin de que invirtieran en la explotación de los recursos naturales y, por otro, se desinteresó en cumplir y hacer cumplir la normativa nacional e internacional respecto a incorporar en la toma de decisiones a las poblaciones que habitan los territorios donde se realizan dichas explotaciones, con el fin también de facilitar la gran inversión. Esta actitud gubernamental ocasionó y continúa ocasionando serias confrontaciones de las poblaciones con las empresas extractivas (mineras, petroleras, de gas, entre otras) y con el Estado mismo, que devienen en conflictos socioambientales y enfrentamientos violentos con altos costos de vidas humanas y materiales, así como un constante ambiente de conflictividad social.

En estas confrontaciones, fundamentalmente donde está involucrada la población indígena, el eje del conflicto lo ocupa el territorio, su propiedad y el uso de los recursos naturales, debido a la estrecha relación que tiene dicha población con su medio. El territorio se convierte así en un “espacio de resistencia y también, progresivamente, como un lugar de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales” (Svampa, 2009: 40). A partir de la defensa del territorio se han generado otros temas importantes de discusión como la validez del modelo de desarrollo monocultural (occidental), el deterioro del medio ambiente y el reconocimiento pleno a los

derechos de los pueblos indígenas, que exigen cuestionar y repensar el tipo de *desarrollo* a alcanzar y el proceso de interrelación de los actores para decidirlo y participar en su obtención. La dinámica de los procesos de interacción entre los actores se caracteriza cada vez más por ser cambiante y compleja, donde la representatividad de los actores está en cuestión en la medida que su accionar repercute en mejoras concretas para las poblaciones, que a su vez están más organizadas desde el nivel local y tienen sus agendas y demandas desde ese nivel, originando conflictos cada vez más intensos y difíciles de abordar.

El nivel de conflictividad ocasionado por la intensificación de las actividades extractivas desde la década de 1990 en Perú, afectó seriamente los ámbitos social, político y económico, y mostraba una tendencia creciente, poniendo “de manifiesto la débil presencia del Estado y la precariedad institucional, así como la competencia por los recursos entre los comuneros y las empresas” lo que hacía insostenible continuar con el mecanismo de atención reactivo del gobierno peruano a los conflictos, que se aplicaba cuando el conflicto había derivado en una crisis, y se priorizaba el “mantener el orden público” a través del “tratamiento represivo a las protestas sociales” (PCM, 2015a: 16). Es así que, a partir del 2012<sup>1</sup> se aplica un enfoque preventivo que busca, a través del diálogo, entender y atender las causas de la conflictividad.

Si bien este enfoque significa un avance importante, se requiere aun de nuevas formas de aproximación a los conflictos territoriales y de apropiadas metodologías de análisis, que permitan orientar y conducir un proceso de diálogo, así como abordar los conflictos de manera integral, identificando y atendiendo a sus causas estructurales, con la participación activa de todas las partes interesadas, en el rol que les corresponde.

En este contexto, la presente tesis doctoral tiene como objetivo general tratar los temas mencionados, a partir de un marco de análisis que se aleja de los convencionales, y es el abordar el conflicto por su capacidad de ser un catalizador de cambio social (Lederach, 1994) y transformarlo así en oportunidades, respondiendo a la concepción y expectativas sobre el desarrollo a alcanzar. Ello a partir del conocimiento del contexto y la estructura institucional de las políticas territoriales (Davoudi et al., 2008), identificando así las condiciones para avanzar hacia una gobernanza territorial. Este análisis se realiza en uno de los conflictos socioambientales peruanos de más repercusión nacional y también internacional, debido a los trágicos sucesos y el desenlace que tuvo, desenlace temporal pues el conflicto continúa latente.

El conflicto en sí se presentó entre mayo y junio del 2009, entre los indígenas amazónicos y el gobierno del Perú, y se desarrolló a lo largo de la Amazonía peruana, con protestas y paralizaciones en las diferentes provincias de las regiones que la conforman, con la participación de gran parte de los diferentes grupos étnicos que habitan la Amazonía. Fue denominado como el *Conflicto de Bagua* por presentarse la mayor concentración de indígenas, intensas protestas y el más grave enfrentamiento entre los indígenas y la policía en la zona conocida como la *Curva*

---

<sup>1</sup> En octubre de 2012, se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que reemplazó a la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

*del Diablo*, ubicada en la ciudad de Bagua, provincia del mismo nombre, en la región de Amazonas.

Por lo expresado, el **objetivo general** del presente trabajo es identificar los aspectos más relevantes respecto a la concepción del desarrollo y territorio, particularmente en el uso de este último por parte de los indígenas amazónicos y del gobierno peruano, a fin de plantear las directrices principales a considerar en las intervenciones que se realicen sobre este territorio.

Se tiene así como **objetivos específicos**, 1) avanzar en la comprensión y maduración conceptual de las cuestiones territorio-desarrollo-gobernanza; 2) profundizar en la comprensión y el análisis de los conflictos, particularmente socioambientales; 3) integrar diversas técnicas y herramientas de análisis que faciliten la operatividad de las premisas teóricas y metodológicas, 4) dar voz a los otros para superar discursos hegemónicos (a través del trabajo de campo y entrevistas); 5) producir un esquema metodológico trasladable o exportable a otros casos de estudio similares; y 6) arribar a una propuesta de acciones fundamentada, que además de responder a las demandas y expectativas de los actores, recogiendo sus visiones y propuestas, facilite avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo concertado.

La **hipótesis** de partida es que los pueblos indígenas amazónicos consideran el uso de los recursos naturales de sus territorios y la participación activa de su comunidad como el medio principal para lograr el desarrollo, sobre la base del respeto al potencial natural de la tierra y bajo condiciones equitativas de reparto de los beneficios.

En concordancia con el objetivo y la hipótesis de partida, las preguntas a responder son las siguientes: a) ¿Cuál es la concepción del territorio y de su uso por parte del gobierno peruano?, b) ¿Cuál es la concepción del territorio y de su uso por parte de los indígenas amazónicos peruanos?, c) Cuáles son los principales puntos de conflicto entre ambos actores? y d) ¿Cuáles serían las directrices a considerar en la intervención en estos territorios?

La **metodología** aplicada responde a la necesidad de trabajar a través de alternativas que posibiliten superar lecturas simples de la realidad, acercándonos y profundizando en los aspectos sustanciales del objeto de estudio y su contexto, cuya interrelación requiere abordarlos de manera integral y como un proceso. Se recurre por ello al estudio de caso como tipo de investigación y al método cualitativo para el tratamiento de la información, los que resultan coherentes con el marco teórico conceptual, al posibilitarnos recoger, comprender e incorporar las concepciones, percepciones, valores e intereses de los distintos actores sociales, relativos a los temas en cuestión.

El estudio de caso nos permite tratar de manera particular y con detenimiento un suceso, abordándolo en su complejidad, así como emplear diversas técnicas para el recojo y análisis de la información. Así también, toda vez que el propósito final de la presente investigación es proponer una guía para la acción, que serían las directrices de intervención, nos orienta en el proceso lo dicho por Serrano-Barquín, respecto a que los saberes, los conocimientos y los valores

locales de las poblaciones deben ser analizados, comprendidos y considerados como punto de partida en los procesos de desarrollo de sus territorios, procesos donde los actores implicados, con lógicas e intereses diversos, “logren entender su nuevo papel y responsabilidades sociales: tomar conciencia, participar y generar dicho desarrollo, cumpliendo cada uno con lo que le corresponde” (2008: 336).

El **ámbito de estudio** donde se desarrolló el Conflicto de Bagua fue la Amazonía peruana en general, cuyas características físicas y culturales especiales imprimieron una intensidad particular al enfrentamiento. La zona presenta una terrible dualidad pues es la zona de mayor riqueza natural y cultural pero también la más vulnerable ante cualquier intervención. Es la región natural más extensa del Perú, (ocupa más del 60% del territorio nacional), su riqueza cultural está dada principalmente por la población indígena que lo ocupa (trece familias lingüísticas y cincuenta y un grupos étnicos) y su riqueza natural por una alta biodiversidad y por ser la principal fuente de recursos primarios del país. En el aspecto social, la población no solo es la más pobre y menos atendida por el Estado, sino que es permanentemente afectada por la ocupación y contaminación de sus territorios ancestrales. Según la información del último censo nacional publicado en detalle al cierre de esta tesis doctoral<sup>2</sup>, aproximadamente el 90% de la población indígena no tiene acceso a agua apta para consumo, sistemas de saneamiento y electricidad; y más de la mitad de la población está desnutrida, fundamentalmente los niños. Al estar asentados de manera muy dispersa (menos de 5 hab./km<sup>2</sup>) su atención con servicios básicos por parte del Estado es muy difícil, por ello es trascendente para su salud y calidad de vida el conservar su medio ambiente.

Históricamente, la presencia de los principales recursos naturales a explotar en la Amazonía (caucho, oro, petróleo, gas y madera, entre otros) ha suscitado el interés tanto del Estado como de inversionistas privados, generalmente grandes empresas transnacionales, lo que ha originado que las decisiones e intervenciones sobre este territorio sean constantes y estén relacionadas principalmente con la obtención de ganancias económicas a corto plazo, y se tomen de manera unilateral, donde la población ocupó una posición residual o de explotación; afectándose el medio ambiente al no aplicar medidas de prevención, control, fiscalización y/o remediación ambiental. Actualmente, el gobierno, la clase política, los inversionistas, los organismos no gubernamentales, los ambientalistas, los académicos, los indígenas y demás actores coinciden en poner una especial atención a aprovechar los recursos naturales y potenciar la biodiversidad pero discrepan en cómo hacerlo y cómo debe participar la población que habita dichos territorios.

El origen del Conflicto de Bagua fue la promulgación de un conjunto de decretos legislativos relacionados con la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico. El contenido de dichos decretos legislativos originó el rechazo inmediato de los indígenas a través de sus líderes y organizaciones,

---

<sup>2</sup> II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2007.



poniendo en evidencia tres aspectos sustanciales: el primero es el marcado desencuentro de visiones e intereses del gobierno y de los indígenas amazónicos del Perú, respecto a la concepción, propiedad y uso del territorio y a la búsqueda del ansiado *desarrollo*; el segundo es el menosprecio del gobierno hacia los indígenas, a quienes descartó como actores válidos; y el tercero la consistencia de la organización indígena y la existencia de una conciencia generalizada respecto a exigir participar en la toma de decisiones como un derecho.

La posición de los indígenas amazónicos evidenció la incorporación del concepto de desarrollo en sus discursos —aspecto que era negado o subestimado por muchos— y la existencia de propuestas propias que concilian planteamientos de los enfoques actuales de desarrollo territorial con sus concepciones ancestrales. Por la otra parte, la posición del gobierno evidenció un enfoque de desarrollo neoliberal y una persistente mirada colonialista, no solo sobre el territorio sino también sobre la propia población indígena amazónica. Precisamente fue esta posición colonialista la que originó el conflicto, lo agravó día a día, e impidió que se viabilizara una solución, revelando así su desinterés por reconocer a la población indígena como uno de los actores principales en la toma de decisiones sobre el territorio amazónico.

Abordar la situación descrita requiere un enfoque interdisciplinario, que posibilite tener una mirada integradora, lo más informada y objetiva posible del caso de estudio, acerca de la problemática, sus causas, consecuencias, y el sustento de las distintas perspectivas, posiciones y propuestas al respecto. Ello ha demandado recurrir a una pluralidad de **fuentes de información**, que abarcan desde las noticias de prensa (como hechos, declaraciones, artículos de opinión, debates), material audiovisual (entrevistas radiales, televisivas, documentales, entre otros), estudios académicos, informes especializados, normatividad (legal, técnica y administrativa), hasta los testimonios de los distintos actores, especialmente los directamente involucrados en los temas de fondo del caso de estudio.

Es así que las fuentes primarias fueron tres grupos de informantes, el primero lo conforman los líderes indígenas amazónicos, de nivel nacional, provincial, multicomunal y comunal, incidiendo principalmente en los de nivel comunal, cuyas voces fundamentadas más no hegemónicas no son recogidas ni difundidas, y por tanto son excluidas del debate público. El segundo grupo, lo conforman los funcionarios del Estado de sectores con incidencia en la intervención en territorios de los pueblos indígenas amazónicos, tanto en el nivel de toma de decisiones como en el operativo; y el tercer grupo lo conforman especialistas de diferentes campos de investigación, legal, pueblos indígenas amazónicos, medio ambiente, entre otros.

Particularmente el acceder a las comunidades nativas para entrevistar a los líderes indígenas significó un exigente trabajo de campo y representó el mayor reto, tanto para lograr la autorización de los líderes de sus organizaciones para realizar las entrevistas como para llegar a las comunidades —pertenecientes a las etnias Awajún, Wampis y Kichwa, las dos primeras tuvieron la mayor participación durante el Conflicto de Bagua y la tercera se localiza en una zona con presencia de empresas petroleras desde hace más de cuatro décadas—, las que están

ubicadas en cinco distritos de dos departamentos de la Amazonía peruana. Fue necesario realizar seis viajes, así como tener el apoyo de un traductor oriundo de la zona para entrevistar a los líderes de las comunidades más alejadas, y más reticentes a recibir a foráneos.

Se han empleado diferentes técnicas de investigación, la principal fue la entrevista semiestructurada que se aplicó de manera individual y grupal, esta última se realizó en algunas comunidades nativas donde decidieron participar varios líderes; como técnica complementaria a las entrevistas a estos líderes comunales, se realizó la observación participante en dos comunidades de la muestra, participando de reuniones con los pobladores, presenciando rituales, la forma de toma de decisiones, e interactuando en actividades diversas. Así también se realizó un análisis del marco normativo que originó el Conflicto de Bagua; y finalmente el análisis de la prensa local y nacional, que nos permitió identificar a los actores relevantes al caso, y sus posturas, y fue la base para exponer la secuencia del conflicto y los debates post conflicto.

Es importante señalar que en la presente tesis doctoral no se intenta encontrar solución a las diferencias y conflicto existente, sino avanzar hacia posibles compromisos que podrían alcanzar un alto grado de consenso entre los distintos grupos de interés. Bajo esta premisa, consideramos que la presente tesis doctoral reviste de particular interés por dos razones principales, la primera es que el proceso seguido en el análisis del *Conflicto de Bagua*, a partir de los hechos previos, durante y posterior a este; así como del contenido de los decretos legislativos y de los hechos suscitados, identificando los aspectos centrales del problema y de cómo abordarlo, así como la dinámica de interacción de los actores —relacionándolos con los conceptos de *desarrollo* y *territorio*— permite identificar directrices generales que orienten las intervenciones sobre el territorio de poblaciones indígenas. Este proceso resulta aplicable a otros casos y contextos con similar problemática. La segunda razón es que, este conflicto fue muy grave, y el de mayor repercusión política, social y mediática, pero es solo uno de cientos de conflictos similares que existen en el Perú. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo del Perú, en el periodo 2008-2017<sup>3</sup> el promedio mensual de conflictos activos es 200, siendo el 61% de estos de tipo socioambiental, originados principalmente por disputas por la gestión de los recursos naturales, la gestión territorial o la contaminación ambiental por las actividades extractivas. Este nivel de conflictividad muestra una problemática preocupante que requiere una reflexión sobre los temas de fondo de dichos conflictos.

Con el fin de cumplir con el objetivo planteado, el presente trabajo se estructura en **seis capítulos**. En el primer capítulo, que corresponde al marco conceptual, se desarrollan tres conceptos, *desarrollo*, *territorio* y *gobernanza territorial*. Los dos primeros son sustanciales al caso de estudio, por haber puesto en evidencia la existencia de planteamientos concretos pero contradictorios sobre estos. Para ambos conceptos se presenta en primer lugar el alcance que tienen desde el plano académico para luego exponer los planteamientos del gobierno peruano y de los indígenas amazónicos. Ello nos permitirá identificar, desde la teoría, las diferencias y los

---

<sup>3</sup> A diciembre del 2009, año del Conflicto de Bagua, existían 284 conflictos sociales, 222 activos y 62 latentes, de los cuales 129 (45%) eran conflictos socioambientales.

principales puntos de conflicto. Siguiendo esta secuencia de análisis, se incluye la perspectiva de la gobernanza territorial como respuesta a los desafíos de una sociedad del riesgo y como referente para plantear las directrices de intervención, por orientar el abordaje de los conflictos socioambientales, bajo un enfoque democrático.

En el segundo capítulo proponemos un planteamiento metodológico que, como se mencionó antes responde a un estudio de caso, aplicando el método cualitativo por ser el que permite tratar con mayor pertinencia la opinión y sentir de los principales actores del caso de estudio; los líderes indígenas amazónicos y funcionarios del gobierno, en los temas fundamentales que involucra el caso. Particularmente, el conjunto de los testimonios de los líderes comunales constituye uno de los principales aportes de la tesis doctoral, al presentar la identificación de los principales problemas, demandas y propuestas de sus comunidades. Para responder a la complejidad del Conflicto de Bagua se recurre a un esquema de trabajo *ex novo* en el proceso de análisis, toda vez que cada capítulo provee insumos que aportan al desarrollo de los capítulos siguientes y en su conjunto al planteamiento de directrices, retomando para ello las propuestas y formas de trabajo expuestas en el marco teórico conceptual.

En el tercer capítulo se presenta la caracterización de la zona de estudio, la Amazonía peruana, con el fin de tener una visión general pero integral de la situación actual del medio (físico y cultural) y la problemática existente, que explican, en gran parte, el por qué y el cómo se desarrolló el conflicto. La Amazonía peruana se presentará ubicándola geográficamente respecto a la Amazonía en general, para luego realizar una breve referencia histórica, y la caracterización social, económica y física, deteniéndonos fundamentalmente en la problemática ambiental que caracteriza este espacio.

El cuarto capítulo corresponde a la primera parte del análisis del caso, donde se expone y reflexiona sobre los hechos relacionados con el conflicto en sí, que van mostrando el nivel de confrontación entre los representantes del gobierno peruano y de los indígenas amazónicos, tanto en el discurso como en el accionar. La exposición inicia con los antecedentes que generaron el conflicto, continúa con los hechos durante este, que evidencian la desigualdad relación entre los actores; y finalmente se presentan y evalúan los sucesos post conflicto derivados de los compromisos de acuerdos y trabajo en conjunto asumidos por el gobierno peruano a raíz del trágico desenlace de las protestas en Bagua. Cabe destacar que la presentación de los hechos antes y durante el conflicto se complementa con dos anexos, en el primero (Anexo 4.1) se consignan, de manera cronológica, las demandas y acciones tomadas por los pueblos Awajún y Wampis desde el año 2001 al 2006, mostrando como se va gestando el contexto de conflictividad y sus causas estructurales; y en el segundo (Anexo 4.2) se sistematizan los resultados de los informes sobre los hechos ocurridos en Bagua, elaborados por las distintas comisiones conformadas para ese fin, tanto del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Defensoría del Pueblo y la ONU, a través de su relator especial.

En el quinto capítulo se complementa el análisis del capítulo anterior, concentrándonos en el contenido de los decretos legislativos que provocaron las protestas indígenas. El análisis se realiza en tres fases, en la primera se analizan los decretos legislativos centrando el interés en su repercusión sobre el territorio amazónico, identificando los aspectos más relevantes que los indígenas amazónicos consideran negativos para su vida. En la segunda fase se presentan, para cada uno de los aspectos identificados en la fase anterior, los principales argumentos planteados por el gobierno y los indígenas amazónicos peruanos y a partir de ellos se identifican los principales puntos de conflicto. Y en la tercera fase se constata si las propuestas resultantes de los espacios de diálogo y mesas de trabajo post conflicto conformadas por el gobierno peruano incorporan los planteamientos de los indígenas amazónicos. En este análisis, se confirma nuestra hipótesis de partida al comprobar que, efectivamente, para los pueblos indígenas amazónicos el uso de los recursos naturales de sus territorios y la participación activa de su comunidad son el medio principal para lograr el desarrollo, sobre la base del respeto al potencial natural de la tierra y bajo condiciones equitativas de reparto de los beneficios.

En el sexto capítulo, a partir del conocimiento de la compleja realidad de la zona y los principales puntos en conflicto identificados para el caso de estudio, así como de un conjunto de normativas y propuestas, individuales o concordadas, de los principales actores; y sobre la base del enfoque de transformación de conflictos planteado por Lederach (1994, 2003) y del conocimiento del estado de la gobernanza territorial en los tres factores propuestos por Davoudi et al. (2008) — el contexto, el aparato institucional y las acciones— se plantean las principales directrices a considerar en la intervención en territorios de los pueblos indígenas amazónicos. Estas directrices se complementan con lineamientos de acción, que son los que evidenciarán tanto la decisión y compromiso político de atender las demandas de los pueblos indígenas amazónicos, desde el nivel comunal hasta las canalizadas por las organizaciones nacionales; como la capacidad de gestión estatal para lograrlo.

Finalmente, se presentan las conclusiones destacando los aspectos más representativos del caso y las principales relaciones entre estos; debiendo resaltar que solo el respeto a la diversidad, en su integralidad, y el generar y sostener la credibilidad y confianza mutua, será lo que posibilite caminar hacia la gestión de la nueva territorialidad que se necesita en este proceso, en un marco de solidaridad nacional y el logro de la unidad en la diversidad planteados por De Sousa Santos (2007).

## **Capítulo I: MARCO CONCEPTUAL**

---

En este capítulo se presentarán y explicarán los conceptos centrales de la tesis doctoral: desarrollo, territorio y gobernanza territorial; los dos primeros son sustanciales al caso de estudio, el Conflicto de Bagua, y por ello mismo serán los ejes para su análisis en el Capítulo V; el tercero por su parte será referente para plantear las directrices de intervención en territorios indígenas en el Capítulo VI. Es así que el conocimiento y la reflexión que nos generan los tres conceptos se recogerán y aplicarán de manera práctica en los capítulos siguientes.

Los conceptos de *desarrollo* y *territorio* han estado en el centro del debate y puesto en evidencia la existencia de planteamientos definidos y firmes pero divergentes entre el gobierno peruano y los indígenas amazónicos.

Sobre el *desarrollo* se expondrán los diferentes enfoques que se han generado en torno a este, esencialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, incidiendo en la variación de los alcances del concepto, tanto para el ámbito mundial como para el nacional, en este caso Perú. En cuanto a *territorio* se presentará su conceptualización incidiendo en la relación e interacción que la sociedad entabla con este; destacando también el cómo se aborda la dualidad naturaleza-cultura.

Tanto para el tema de desarrollo como para el de territorio, cuando se toquen en relación al Perú, se expondrán las posiciones del gobierno peruano y de los indígenas amazónicos, los actores principales del caso de estudio; lo que nos permitirá identificar, desde la teoría, las diferencias existentes.

La *gobernanza territorial* se aborda en su capacidad de posibilitar un adecuado acercamiento al análisis de conflictos socioambientales, incorporando procesos democráticos de decisión y acción; aproximándonos también a su aplicabilidad para los territorios indígenas. En ese sentido, se refieren las nuevas formas de gobierno que surgen para responder a las demandas y desafíos de la sociedad actual, entre estos el cómo entender y responder a un conflicto en un contexto tan complejo y cambiante como el peruano. Toda vez que las categorías referidas a gobernanza territorial que serán tratadas en este primer capítulo se retomarán en el Cap. VI, por razones didácticas aquí se dará el marco general del alcance de un conflicto y del enfoque de transformación de conflictos, pero el desarrollo de este último, específicamente, se expondrá en el Capítulo VI a fin de que exista una secuencia entre su formulación teórica y su aplicación práctica.

### **1.1 Sobre el concepto y enfoques de desarrollo**

Abordar el tema de desarrollo es tarea compleja por la variación y, podríamos decir, evolución del concepto a lo largo del tiempo, con la participación cada vez mayor de distintos actores. Evidentemente, el porqué de esta evolución está asociado a la importancia otorgada al desarrollo en sí y al cómo lograrlo, así como al debate generado alrededor de este.

Es precisamente sobre el último cuestionamiento, ¿cómo lograr el desarrollo?, que se plantean las posiciones más diversas, enfrentadas y hasta contradictorias, tanto a nivel mundial como al interior de un país, región o localidad, en las esferas política, técnica y académica. De otro lado, como veremos más adelante, en la actualidad el concepto mismo de desarrollo está siendo cuestionado por algunas corrientes de pensamiento, sobre todo en lo que se refiere a su utilización por las comunidades indígenas o similares. Para estas corrientes, el concepto de desarrollo no existiría en la cultura de las mencionadas comunidades, siendo su actual empleo al interior de ellas únicamente consecuencia de una imposición occidental sobre las mismas.

En el caso de estudio, el tema del desarrollo fue uno de los dos ejes del debate que acompañó a los hechos acontecidos, poniendo en evidencia que los indígenas amazónicos sí han incorporado el concepto de desarrollo, no solo en sus discursos sino también en sus propuestas, las que incluyen planteamientos de los diferentes enfoques de desarrollo elaborados desde occidente.

Esta situación amerita presentar los principales enfoques de desarrollo, lo que nos permitirá, posteriormente, identificar cuáles de estos han sido acogidos en las propuestas del gobierno y de los indígenas amazónicos.

### 1.1.1. Las connotaciones del desarrollo

El concepto de desarrollo (uno de los más trascendentes del siglo XX por su carácter normativo) es heredero de la noción de *progreso* surgida en la Grecia clásica y afirmada muchos siglos después por la Ilustración (Valcárcel, 2006).

La noción de *progreso* en la antigüedad, según von Barloewen se describía

(...) con diferentes palabras, como *aumento*, *crecimiento*, *continuar*, *avanzar a pasos agigantados*, etc. Cuando Platón, Aristóteles, Crisipo y Séneca hablaban de progreso, la palabra podía significar, a diferencia de su connotación moderna, no sólo mejoramiento sino también deterioro. (...) El puente hacia el presente es la arqueología de Tucídides: él habla del progreso en términos de tecnología, economía y poder que era representado por los griegos (...) El cambio en el significado del término progreso en el siglo V refleja el quiebre con las connotaciones arcaicas y el nacimiento de una nueva conciencia de progreso que consideraba el pasado, el presente y el futuro: el hombre no esperaba por un mejoramiento gradual que traería el tiempo como en el Estado Ideal. El cambio ya no era producido automáticamente por el tiempo sino más bien por la politización y el pragmatismo de la orientación social (2008: 6-7).

En la misma línea de identificar un sentido ambivalente al término, Valcárcel refiere que antes de usar el término *desarrollo*, se usaron otros como civilización, evolución, riqueza y crecimiento; y que tanto para Adam Smith (1776) como para John Stuart Mill (1848), “la riqueza era indicadora de *prosperidad o decadencia* de las naciones” (2006: 4). Cita la obra *Historia de la idea del progreso*, del sociólogo estadounidense Robert Nisbet, para quien

La idea de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado —a partir de una situación inicial de primitivismo, barbarie o incluso nulidad— y que sigue y seguirá avanzando en el futuro. El paso de lo inferior a lo superior es entendido como un hecho tan real y cierto como cualquier ley de la naturaleza (1980: 19).

Pero la creencia en el progreso no siempre ha producido un impulso hacia adelante. La fe en el progreso de la humanidad ha convivido y convive con otras creencias repugnantes. Gobineau y Madison Grant creían que el progreso era posible pero que su base radicaba en determinada raza (1980: 24).

Cabe detenernos en estos tres aspectos de la noción de *progreso* que se han presentado aquí, por su vigencia en los tiempos actuales y su aplicabilidad al caso de estudio: el primero es la dualidad *mejoramiento - deterioro* en la concepción griega, asociada a los términos de crecer, aumentar o avanzar a pasos agigantados; el segundo es la asociación directa del progreso con la tecnología, la economía y el poder; y el tercero es la convivencia del término con concepciones reaccionarias o racistas. Como veremos más adelante, el desarrollo (concebido desde un enfoque economicista) no ha traído mejoras para las poblaciones indígenas amazónicas, sino deterioro de su calidad de vida, y ha sido empleado como parte de un discurso de poder desde el cual se ha llegado a calificar a esas poblaciones de ‘salvajes’ y ‘obstáculo para el desarrollo’.

El empleo del concepto de *desarrollo*, de manera explícita (no ya *progreso*), según Uribe, la realiza Joseph Schumpeter, quien en 1934 escribe *Teoría del Desarrollo Económico*, “concibiendo el desarrollo como el logro de los empresarios que remueven este estado de equilibrio en un proceso de destrucción creativa”<sup>4</sup>. El empresario, por su parte, tiene como características para el autor “la imaginación, la autoridad, la visión del futuro y el liderazgo, todo lo cual lo convierte en promotor del desarrollo” (2008: 50).

Pero será en 1949, cuando los términos de desarrollo y subdesarrollo<sup>5</sup> se posicionan al ser mencionados por el presidente norteamericano Truman en su discurso de toma de mando y en torno a su objetivo de lucha contra el comunismo:

Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida<sup>6</sup>, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (en Valcárcel, 2006: 5).

Es interesante destacar la incorporación de dos componentes más en la concepción del desarrollo a partir de Schumpeter y Truman: el primero es el papel relevante que se da a los empresarios para alcanzar el ansiado desarrollo y el segundo la actitud paternalista o colonialista de los países desarrollados que consideran que los países subdesarrollados necesitan una vida mejor y requieren ayuda para darse cuenta de ello y alcanzar esa meta. Más de medio siglo después de este discurso, tanto la importancia desmedida otorgada a los empresarios (en este caso mineros, petroleros y madereros) como agentes de desarrollo, cuanto la actitud paternalista respecto a las comunidades amazónicas, se apreciaron, como veremos después, en las posiciones del gobierno peruano durante el debate que se dio a lo largo del Conflicto de Bagua e incluso después que este culminó.

### 1.1.2. Un recorrido por los enfoques de desarrollo<sup>7</sup>

El gran optimismo por el futuro, el deseo de lograr un ‘mundo nuevo y feliz’ y el ansiado desarrollo, que surgió en la postguerra, incluso en los países que acababan de salir de la colonización, despertó un especial interés por conceptualizar y por plantear propuestas sobre

---

<sup>4</sup> Schumpeter introdujo el concepto de destrucción creativa para describir el proceso de transformación que acompaña a las innovaciones. Por otra parte, el logro del estado de equilibrio está referido a que la economía logra estados estacionarios en términos de cierto equilibrio y de desequilibrio periódicos.

<sup>5</sup> Se reconoce a Wilfred Benson, funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, como el primero en emplear el término subdesarrollado, en su libro *The economic advancement of underdeveloped areas* (1942); pero este no trascendió en ningún medio.

<sup>6</sup> En adelante, todo subrayado que se encuentre en las citas textuales es nuestro, salvo que se indique lo contrario.

<sup>7</sup> La identificación de los enfoques de desarrollo y la esencia de su planteamiento y vigencia, en su mayoría, se basa en el planteamiento de Valcárcel (2006), quien desarrolla de manera completa y didáctica el tema.



cómo lograr dicho desarrollo; las mismas que iniciaron proponiendo un modelo “generalizante y homogeneizante” con un patrón evolutivo, donde la sociedad más avanzada sería el modelo a seguir (Revesz, 2009: 40). A partir de 1945 surgen los distintos enfoques de desarrollo, siendo el primero la Modernización, seguido por la Dependencia en la década de 1960; el Ambientalista y el de Necesidades Básicas fueron los más aceptados o difundidos en la de 1970; al igual que el Desarrollo a Escala Humana y el Neoliberal en la de 1980; y el Desarrollo de Capacidades, el Desarrollo Humano, el Desarrollo Territorial y el Post Desarrollo en la de 1990; los que en mayor o menor medida se mantienen vigentes a la fecha.

A continuación presentaremos los principales planteamientos de los enfoques mencionados, lo que nos permitirá ir identificando cuáles han sido recogidos o incorporados tanto en los discursos del gobierno peruano como en los de los indígenas amazónicos.

#### 1.1.2.1 Lo económico como centro

El enfoque de la Modernización (1945-1965) tuvo al crecimiento económico como el sustento del desarrollo, que se expresaba a través de un indicador *macroeconómico*: el producto interno bruto (PIB); al que Sen denominó una “estrecha visión del desarrollo” (2000: 3). Sobre el cómo lograrlo, los planteamientos de distintos teóricos fueron: la inversión de capitales físicos, una mayor industrialización, la tecnificación de la agricultura y el incremento de la productividad y la absorción —por parte de las industrias urbanas— del trabajo excedente resultante de la tecnificación de la agricultura (Brieger, 2002; Dávalos, 2008). La redistribución del ingreso en la población se daría a través del mercado, con la lógica de *si las cosas van bien todos estarán bien*; el antecedente del “goteo” o “chorreo”.

En lo social, el interés se centró en el proceso de cambio de una sociedad tradicional a una moderna y en “el papel innovador de las elites en este cambio”, las que debían estar constituidas por personas “bien educadas y técnicamente preparadas” ejerciendo carreras “modernas” (Valcárcel, 2006: 8). En lo político, la libertad individual y de empresa, y la democracia parlamentaria fueron los ideales.

Los planteamientos de la Modernización eran considerados como modelo único a seguir para alcanzar el desarrollo, atravesando obligatoriamente una serie de etapas. Se reconocía el desarrollo de occidente así como las instituciones que lo sustentan como los más elevados, y se diferenciaban dos sectores en la sociedad: el moderno y el tradicional. El primero representaba el crecimiento, lo industrial y occidental; y el segundo lo residual, lo no moderno y un impedimento para el desarrollo. La receta para los países no desarrollados fue crear o ampliar el sector moderno (industrialización y urbanización), reducir el sector tradicional (agricultura de subsistencia) y adoptar los valores y principios de la modernidad, entre ellos la *individualidad* (Escobar, 1995; Romero Cevallos, 2005), y el ascenso social a través de la educación.

Ante la expectativa por los resultados del enfoque y su validez universal, las décadas de 1950 y 1960 fueron conocidas como los Años Dorados, frente a ello Singer (1989) plantea la interrogante *¿Fueron de Oro los Años Dorados?* y responde que los años cincuenta y sesenta fueron un periodo de expansión global para la producción y el comercio, con pleno empleo y poca inflación de los países industrializados; generándose un ambiente favorable para las naciones en desarrollo, que permitió lograr mayor producción, comercio y capacitación tecnológica, así como el surgimiento de la clase media y el espíritu empresarial. Concluye Singer, que la concepción del crecimiento fue la de un proceso complejo donde el capital humano era más importante que el capital físico, lo que estaría asociado a la formación de elites. Sin embargo, el vínculo con el aspecto económico fue débil, por lo cual al final de los Años Dorados se sintió la falta del dinamismo interno, el descuido de la agricultura y de la capacidad tecnológica interna, y la esperada redistribución<sup>8</sup> y desaparición de la pobreza nunca llegó.

Los cuestionamientos al enfoque se incrementaron a la luz de las evidencias, pues a comienzos de la década de 1960, ya se había ampliado, no solo la brecha entre los países desarrollados y los países subdesarrollados sino también la brecha al interior de los segundos, entre los diferentes sectores de la población. Los resultados obtenidos en los países subdesarrollados fueron muy diferentes, si no contrarios, a los buscados, teniéndose: tercerización de la fuerza de trabajo, aparición de barrios marginales en las ciudades y aumento de la pobreza y desigualdad entre sus pobladores. A inicios de la década de 1980 el enfoque perdió vigencia a nivel mundial.

A pesar del amplio reconocimiento de los resultados negativos de la modernización para los países subdesarrollados, y del avance teórico posterior, la esencia de los planteamientos de la modernización se ha retomado y viene aplicándose en Perú, teniéndose como prioridad: el crecimiento económico como base del desarrollo, el gran poder del mercado como medio de redistribución de beneficios, el individualismo como valor y la división de la sociedad en dos sectores, uno moderno (el occidental) formado por elites preparadas y otro atrasado (el salvaje y/o ignorante) que perjudica al primero y retrasa el desarrollo.

#### 1.1.2.2 Lo social y político toman el centro

A mediados de la década de 1970, en un ambiente de movilizaciones y propuestas revolucionarias de cambios sociales, apareció en América Latina<sup>9</sup> un nuevo enfoque de desarrollo, denominado Dependencia (1965-1980); el que concebía el desarrollo como un proceso histórico y el subdesarrollo como un resultado del capitalismo.

---

<sup>8</sup> Se dio importancia al modelo de la curva de la 'U invertida' (de Kuznets) que plantea que la desigual distribución del ingreso es mayor en las primeras etapas del desarrollo, hasta llegar al punto de inflexión, después del cual el reparto sería más equitativo.

<sup>9</sup> Si bien fue un producto netamente latinoamericano tuvo alta repercusión en otros países del Tercer Mundo.

Los planteamientos respecto a las posibilidades de desarrollo de los países subdesarrollados fueron disímiles. Para los teóricos más radicales era necesario cambiar el orden económico internacional y el socialismo era el medio para lograrlo; para la CEPAL<sup>10</sup> la propuesta principal fue promover el crecimiento económico hacia adentro en lugar del crecimiento hacia afuera sobre la base de la exportación de materias primas que hasta entonces se venía aplicando. La CEPAL había planteado el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) desde mediados de la década de 1950 como alternativa del modelo importador, encontrando eco en gobiernos latinoamericanos en las décadas de 1960 y 1970:

La sustitución consistía en la suplantación de bienes importados por bienes producidos a escala nacional, lo que obligaba a que los bienes importados pagasen altos aranceles o sencillamente se prohibía su ingreso cuando competían con bienes producidos nacionalmente. Ello alentaba a la industria nacional a tomar el relevo de los bienes importados, en cierta forma, al amparo de un mercado cautivo, protegido de la competencia de bienes importados (Uribe, 2008: 88).

Paralelamente surgieron otras posiciones cercanas a la de la CEPAL que exigían al Estado ejercer protagonismo en la economía, sobre todo en la redistribución de la riqueza a través de inversión en la educación y programas asistenciales para las poblaciones pobres, así como en la implementación de reformas agrarias. Al respecto, Dávalos (2008) anota que la teoría de la Dependencia y similares cuestionaron la asimetría en las relaciones de poder que originó el desarrollo, los efectos negativos del crecimiento económico, e introdujeron una mirada culturalista del desarrollo, más nunca cuestionaron los principios civilizatorios, de progreso y modernización del desarrollo.

Sin embargo, el desarrollo como un tema sociológico era planteado ya por Osvaldo Sunkel, quien en 1965 decía que “lo que está en desarrollo es una realidad humana, un conjunto de relaciones sociales, una estructura social y un estilo de vida” (en Valcárcel, 2006: 13). Si bien no llegó entonces a plantear explícitamente la posibilidad de que hubiese “desarrollos” diferentes, el camino para llegar a ello estaba puesto.

El modelo de ISI fracasó a fines de la década de 1970 en los países en que fue aplicado, por diversos factores: baja en el precio internacional de los minerales, poca inversión privada en el mercado interno, escasa productividad, malas políticas agrarias, corrupción y crecimiento de la deuda externa, que terminaron por originar paradójicamente un desbalance comercial con el incremento de importaciones de maquinarias y alimentos, crisis inflacionarias y una consecuente creciente desigualdad (Webb, 1977; Tello, 1993; Dancourt, 1997; Arocena, 2010).

---

<sup>10</sup> La Comisión Económica para América Latina y El Caribe, organismo del sistema de las Naciones Unidas destinado al apoyo de estudios socioeconómicos para los países de la región, difundió los principales lineamientos del enfoque, en base a los postulados de Raúl Prebisch, su principal exponente, quien proponía la “industrialización forzada” hacia adentro como medio para modificar la estructura del intercambio comercial y los términos de éste. Esta industrialización generaría un crecimiento hacia adentro y posteriormente el desarrollo tecnológico que urgía a los países latinoamericanos.

### 1.1.2.3 Lo ambiental entra en escena

A nivel mundial, el tema ambiental aparece en la agenda de las Naciones Unidas en la década de 1970, cuando los problemas del subdesarrollo y la pobreza aumentan, tomándose conciencia de la necesidad de un desarrollo sustentable; y realizando una “crítica despiadada del desarrollo (crecimiento) visto por algunos como causa primera del deterioro ambiental” (Estenssoro, 2015: 3). Así, entre 1970 y 1990 paralelamente a un creciente deterioro ambiental aparecieron sucesivas propuestas, tales como el Ecodesarrollo, el Otro Desarrollo y el Desarrollo Sustentable.

Uno de los hitos históricos más importantes de la época fue la reunión del Grupo de Expertos sobre el Desarrollo y el Medio (Suiza, 1971), que emitió un documento sobre el estado del medio ambiente humano y natural en el planeta. Entre los temas tratados estuvieron la relación entre desarrollo y medio ambiente y la repercusión del primero sobre el segundo, tanto por su presencia como por su ausencia; el surgimiento de normas ambientales dentro del comercio internacional; la incorporación de políticas ambientales (macroeconómica, general y sectorial) dentro de la estrategia general de desarrollo; la consideración del factor ambiental, además del análisis coste beneficio en la evaluación de los proyectos en desarrollo; la necesidad de una legislación ambiental; y la peculiaridad de los problemas ambientales en las distintas realidades. Se evidenció ahí que el tema ambiental podía unir a las naciones para dar solución a los problemas comunes o podía dividirlos en contaminadores/depredadores y afectados.

El Ecodesarrollo<sup>11</sup>, surge como una propuesta de desarrollo *ética y social*, que pretende armonizar cinco dimensiones: (i) la pertinencia social y equidad de las soluciones, (ii) la prudencia ecológica, (iii) la eficacia económica en los niveles macro social y macroeconómica; (iv) la cultural y (v) la territorial (Valcárcel, 2006: 15). Para Estenssoro el Ecodesarrollo fue “una temprana idea en el naciente debate ambiental” que mostró la posición de los países desarrollados que responsabilizaban al crecimiento demográfico de la crisis ambiental planteando la indispensable unión de desarrollo y medio ambiente para los países en desarrollo; bajando el tono a posiciones extremas que alarmaban con el agotamiento de los recursos naturales (2015: 90, 95). El Otro Desarrollo<sup>12</sup>, revalora lo endógeno y autónomo del desarrollo de cada sociedad, así como la necesidad de transformaciones estructurales para lograrlo. Finalmente, el Desarrollo Sostenible<sup>13</sup> que recoge planteamientos del Ecodesarrollo, plantea “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Informe Brundtland, 1987: 1). Paralelamente a la preocupación por la protección del medio ambiente, considera una estrategia integral de desarrollo que conjuga los aspectos sociales, económicos y ecológicos (Revesz, 2009).

---

<sup>11</sup> Concepto planteado por Maurice Strong en la reunión de constitución del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), realizado en Ginebra en 1973; y abordado con mayor profundidad por Ignacy Sachs.

<sup>12</sup> Surgió en 1975, en el Informe de la Fundación sueca Dag Hammarskjöldde titulado: *Qué Hacer: Otro Desarrollo*.

<sup>13</sup> En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo presentó el informe *Nuestro futuro común*, siendo más conocido como Informe Brundtland.

Según la CEPAL (1991) el Desarrollo Sostenible se aborda en América Latina desde dos vertientes. La primera se refiere a la repercusión del aspecto ambiental en el desarrollo económico y social, y plantea que el desarrollo sustentable se logrará considerando acciones relacionadas al recurso mismo y a la participación de quienes utilizan el recurso (población, instituciones, políticas). Este tratamiento conjunto permite que se lleguen a recomendaciones concretas, como por ejemplo, el uso óptimo de un recurso, una explotación aceptable, los niveles de inversión acordes a estos, entre otros. La segunda vertiente aborda la sustentabilidad analizando el desarrollo a través del espacio y del tiempo. Sostiene que un proyecto de inversión no cumple la vida útil para la que fue diseñado, por la falta de instituciones adecuadas, la debilidad del capital humano, una errónea política de incentivos y/o por la falta de recursos físicos y financieros para sostener los logros alcanzados. La sustentabilidad del desarrollo requeriría pues de un equilibrio dinámico de todas las formas de capital que participan en el proceso del desarrollo económico y social de los países, cautelando que el uso o aprovechamiento que se le dé a cada forma de capital no supere su capacidad de reproducción, natural o complementaria con las otras formas de capital. Las formas de capital más importantes serían: el capital humano (sujetos del desarrollo), el capital natural, el acervo institucional (sistemas de decisiones) y el acervo cultural, el capital físico (infraestructura, maquinarias y equipo, etc.) y el capital financiero.

La creciente degradación del medio ambiente y la necesidad de lograr un desarrollo sustentable, reconociendo que la naturaleza presenta límites para el uso y aprovechamiento de sus recursos, otorga un rol determinante al capital humano y al acervo institucional para lograr dicha sustentabilidad. La problemática de la zona de estudio (la Amazonía) y el análisis del caso de estudio confirmarán esta afirmación.

#### 1.1.2.4 Entre el ser humano y la economía

La incorporación del ser humano como centro y fin del desarrollo se inicia a partir de los años ochenta con los enfoques de Necesidades Básicas y de Escala Humana. El economista Paul Streeten (1986)<sup>14</sup> propuso el primer enfoque referido a la satisfacción de las necesidades básicas como un *objetivo moral* e identificando cuatro tipos de necesidades: (i) las mínimas necesarias para el consumo: alimento, vivienda, etc.; (ii) el acceso a servicios esenciales: salud, educación o agua potable; (iii) el acceso a un puesto de trabajo debidamente remunerado; y (iv) las cualitativas, como un entorno saludable y humano, participación en las decisiones, libertades individuales, etc.

El segundo enfoque planteado por el economista Manfred Max Neef, el sociólogo Antonio Elizalde y el filósofo Martín Hopenhayn en el texto *Desarrollo a Escala Humana: una nueva opción para el futuro (1986)*, parte del hecho de la profunda crisis que vive el mundo, que se

---

<sup>14</sup> En su texto *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, publicado inicialmente en inglés, en 1982, con el título *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*.

manifiesta: (i) En lo político, en la ineficiencia de las instituciones políticas representativas para hacer un contrapeso a los poderes financieros y extranjeros en la toma de decisiones, incluso políticas; y en la ausencia de una cultura democrática, sobre todo en el control ciudadano hacia las instituciones públicas, lo que configura un contexto sin base ética. (ii) En lo social, en las no solo persistentes sino también crecientes exclusión social y pobreza, en la desintegración de movimientos sociales, la debilitación de identidades socioculturales (que han ocasionado conflictos inmanejables) y en una muy débil capacidad de respuesta ante las demandas. (iii) En lo económico, la globalización de la economía bajo el poder del capital financiero, la crisis del Estado de Bienestar, los efectos de la tecnología en los patrones de producción y consumo, y la alta participación de lo militar en la economía de los países. En este contexto la propuesta es aprovechar la diversidad, pues el mejor desarrollo para los países y culturas es ser coherentes consigo mismos, para lo cual el Estado debería asumir un rol promotor desde los espacios locales hasta el nacional.

Si bien ambos enfoques (el de Necesidades Básicas y el de Escala Humana) incorporan aspectos que conllevan una reflexión sobre la relación del ser humano y el contexto en el que se busca el desarrollo, ninguno ubica realmente a la persona en el centro. El enfoque de Necesidades Básicas universaliza éstas, al tener como indicador único el Producto Interno Bruto (PIB), y promueve el satisfacer un nivel de vida mínimo para los pobres; a quienes se *debería ayudar* dándoles un rol pasivo y residual. Se adopta así una posición de superioridad de unos sobre otros. En el enfoque de Desarrollo a Escala Humana la propuesta general es totalmente válida, pero no explicita cómo el ser humano se convierte en sujeto activo del proceso de desarrollo.

Estos enfoques fueron enfrentados por otro de tipo económico en la misma década. El retorno de lo económico como sustento del desarrollo se presenta, paradójicamente, en un contexto mundial desalentador<sup>15</sup>, reeditándose planteamientos clásicos donde serán los indicadores monetarios, financieros y económicos<sup>16</sup> los que expresen el nivel de desarrollo. El crecimiento económico es un medio y fin al mismo tiempo, y las demandas sociales de la población debían postergarse, sino sacrificarse, en nombre del desarrollo a lograr.

En virtud de este enfoque, que se convierte en hegemónico, en América Latina se imponen los Programas de Ajuste Estructural (PAE)<sup>17</sup> y los acuerdos del llamado Consenso de Washington<sup>18</sup>. Este último se convirtió en el 'obligado modelo a seguir' para todo el mundo en desarrollo, y contemplaba las diez condiciones siguientes, que tomaron el nombre de Decálogo del Consenso de Washington:

---

<sup>15</sup> En los años ochenta, en los países del Norte el Estado de Bienestar entró en crisis y en los países del Sur se tenía el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y un excesivo endeudamiento externo.

<sup>16</sup> Definidos por los organismos financieros internacionales, la banca privada transnacional y la administración política de Washington.

<sup>17</sup> Los PAE son la "combinación de políticas de estabilización y de reformas institucionales, cuyo objetivo es redefinir la participación del Estado en la economía y promover un nuevo modelo de crecimiento, basado en la economía de mercado como la principal institución asignadora y distribuidora de recursos" (Valcárcel, 2006: 22).

<sup>18</sup> Denominación dada por el economista estadounidense John Williamson, en 1989.

- 1) Establecer una rígida disciplina fiscal (no gastar más de los que ingresa al erario);
- 2) Priorizar el gasto público en educación y salud;
- 3) Llevar a cabo una reforma tributaria, para hacer que todos los ciudadanos paguen;
- 4) Establecer tasas de interés positivas, determinadas por el mercado y no por la promoción de determinadas actividades económicas como la industria;
- 5) Lograr tipo de cambio competitivos, lo cual significaba eliminar el control de cambios por el Estado;
- 6) Desarrollar políticas comerciales liberales;
- 7) Mayor apertura a la inversión extranjera;
- 8) Privatizar las empresas públicas;
- 9) Llevar a cabo una profunda desregulación de los mercados, sobre todo del mercado de trabajo; y
- 10) Garantizar la protección de la propiedad privada (Béjar, 2007: 151).

Los años ochenta fueron “la década perdida” para América Latina en relación al crecimiento, ergo desarrollo, y superación de la pobreza, pues los PAE lograron controlar la inflación y estabilizar casi la totalidad de las economías, pero lo hicieron a costa de una mayor concentración de la riqueza y la persistencia de la pobreza y la desigualdad social; ampliando la desintegración del tejido social en la mayoría de los países (Brieger, 2002; Plaza, 2003; Betancourt, 2004; Maira, 2010; Parodi, 2015; Gudynas, 2015). Los logros económicos alcanzados y tan destacados y publicitados por los gobiernos no fueron tan significativos en realidad, pues en América Latina y el Caribe los niveles de ingreso de 1992 (\$4 820) fueron solamente 6,6% más altos que en 1974 (\$4 521), teniéndose, en algunas regiones, el estancamiento del movimiento hacia la convergencia regional, e incluso su reversión, como el caso del Perú (Moncayo, 2001).

Vale la pena retornar a Singer (1989) y preguntarse, *¿Fueron de Oro los Años Ochenta?*, la respuesta es, obviamente, No. El decenio se perdió para el desarrollo, pues al desplazar el ajuste y la estabilización a lo que hasta entonces se había buscado como desarrollo (empleo, redistribución, satisfacción de necesidades básicas, etc.) se retrocedió en la inversión física, en la formación del capital humano, y en poner en marcha un “motor interno del crecimiento”. Los ideólogos del enfoque al sostener que era posible una deflación temporal, detener el crecimiento, reducir el gasto público y reducir las inversiones en capital físico y humano, y, paralelamente, prepararse para un nuevo periodo de crecimiento y desarrollo sostenible, no consideraron que cada reducción dificultaba más una recuperación futura. Es más, este contexto originó que se expandieran los extractivismos (Gudynas, 2015).

En la década de los noventa destacó la progresiva afirmación de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia, el desarrollo social, el respeto a la diversidad étnica y cultural, el empoderamiento, entre otros (CEPAL, 2001<sup>19</sup>; Revesz, 2009); así, nuevamente se pone el acento en las personas. Amartya Sen en el libro *Desarrollo y Libertad* (2000) plantea el desarrollo como la expansión de las capacidades de la gente, individuales y colectivas, y las

---

<sup>19</sup> CEPAL acota que se dieron avances en estos campos, sin embargo, la implementación de acciones concretas y efectivas fue muy limitada.



repercusiones que ello ocasiona. Las libertades de la gente sobre sus propias vidas es el principal objetivo del desarrollo, pues es lo que la gente puede “hacer y ser” y no lo que ella puede “tener”, lo que la librerá de una situación de “vivir menos o ser menos”. Sen plantea cinco tipos de libertades a conseguir: políticas, sociales, económicas, garantías de transparencia y acceso a la red de protección social.

Por la riqueza de su contenido y por la aplicabilidad para el caso de estudio, es oportuno transcribir en extenso, parte del discurso de presentación de la Reunión Internacional sobre “Ética y Desarrollo”, realizada por Sen<sup>20</sup> en el año 2002, en Santiago de Chile:

De hecho la libertad, además de ser una de las ideas más valiosas del mundo, también se encuentra entre las condiciones humanas más temidas. ¿Por qué ocurre esto? (...) me atrevería a sugerir que no es característico de las personas el temer a la libertad en sus *propias* vidas. Quienes temen a la libertad suelen temer a la de los *demás*. Según las tendencias políticas de los críticos de la libertad, su temor ante la libertad de otros posiblemente se concentra en determinadas áreas en las cuales piensan que la libertad para todos sería especialmente negativa. Así, el miedo a la libertad se expresa de diferentes maneras y adopta muchas caras: temor, respectivamente, a la libertad de las clases descontentas de menores ingresos, a la de las masas rurales afligidas, a la de las mujeres descontentas que rezongan por el “lugar” que les ha sido asignado, a la de la juventud rebelde que se niega a acatar y obedecer, y a la de los disidentes espinados que protestan por el orden existente.

Por ejemplo, quienes se oponen a considerar que las libertades políticas son derechos políticos de las personas a las cuales todos tiene derecho, en forma característica no se niegan dichos derechos para sí mismos: el derecho de hablar, de expresarse libremente, de participar en la toma de decisiones, y así sucesivamente. A lo que tratan de oponerse es a la libertad política de otros, no a la libertad política para ellos. En otros ámbitos de la libertad existen contrastes parecidos: económicos, sociales y culturales. (...) Por lo tanto, la necesidad de lograr la equidad es un elemento central dentro de la perspectiva de la libertad en general, y en particular de la idea del “desarrollo como libertad” (2002: 11-12).

Lo que se plantea, en esencia, es que el proceso de crecimiento económico y cambio estructural que permite ampliar las capacidades está relacionado con un *enfoque de derechos*, que asocia la posesión real sobre los bienes y servicios con las reglas de los mismos en ese sistema (el modo como ‘usan’ los derechos) y la posición real de la persona o familia en el sistema.

Un componente sustancial se incorpora con el enfoque de Desarrollo Humano<sup>21</sup>, la *equidad* como condición del crecimiento y el generar un ambiente donde las personas puedan desarrollar todo su potencial y mejorar su calidad de vida<sup>22</sup>, lo que implica la participación activa de las

---

<sup>20</sup> Discurso titulado *¿Qué impacto puede tener la ética?* <https://www.iadb.org/etica>. Consulta: 26 de julio de 2009.

<sup>21</sup> Enfoque planteado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>22</sup> Con el fin de proporcionar un índice alternativo al PIB per cápita, las Naciones Unidas encomendaron al economista paquistaní Mahbub ul Haq la elaboración del denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH). La elaboración del índice tuvo como base el planteamiento de Amartya Sen, entendiéndose que a medida que una persona dispone



personas, teniendo como referente conceptual las teorías de la ciudadanía y del capital social (Kliksberg, 2000; Béjar, 2007; Uribe, 2008).

La sucesión del ser humano y la economía como centros de los enfoques de desarrollo a lo largo de los años 80 y 90 ponen en evidencia: (i) que los enfoques humanos se van enriqueciendo al incorporar conceptos fundamentales como la relación del ser humano y el contexto, la relación de las capacidades con las libertades y el derecho, y la equidad como condiciones del desarrollo; (ii) la escasa capacidad de aprendizaje de los gobiernos frente a los fracasos obtenidos con los enfoques económicos y (iii) la gran brecha existente entre ambos enfoques. No obstante, en la presente década, como una letanía, nos preguntamos ¿no se aprende nada del pasado? Como veremos luego, la presentación del caso de estudio nos revelará que los gobiernos peruanos aprendieron muy poco.

#### 1.1.2.5 Lo particular como base para el desarrollo: el territorio destaca

Los dos últimos enfoques que presentamos, Desarrollo Territorial y Post desarrollo, revisten especial interés para abordar el caso de estudio. El primero porque nos permitirá tener un marco conceptual específico que tiene al territorio como eje, y el segundo por plantear el renovado debate sobre un único modelo de desarrollo basado en consideraciones occidentales.

Si bien desde los años de 1970 el territorio se vincula con el desarrollo (Betancourt, 2004; Tello, 2010), dándose procesos de territorialización y desterritorialización en la década de 1970 (López, 2003), adquiriendo un rol preponderante a raíz de los procesos de descentralización y manejo local, así como por sus relaciones con los espacios globales, en la década de 1980 (Betancourt, 2004); será en la década de 1990 cuando surjan, como respondiendo a una exigencia, “nuevos marcos explicativos que den cuenta de las relaciones entre capital, territorio y desarrollo”. Entre estos marcos se encuentran: “la nueva geografía económica; la acumulación flexible o postfordismo; el de competitividad y el desarrollo desde abajo” (López, 2003: 75).

Básicamente, el enfoque de Desarrollo Territorial articula tres conceptos: desarrollo, medio ambiente y población, siendo el territorio el nexo fundamental. El alcance y la vigencia de este enfoque han suscitado planteamientos diversos, tanto en su abordaje conceptual como aplicativo. En un ámbito general y conceptual, Moncayo (2001) refiere que a fines del siglo XX la dimensión espacial ha surgido como un referente fundamental de la economía y la política; y precisa que

---

de salud, educación e ingreso puede estar en condiciones de acceder a otras oportunidades. Considera como variables para el caso de salud, la esperanza de vida al nacer y, en algunos casos, la tasa de mortalidad infantil; y en educación considera el logro educativo de la población, estimado a través de la matrícula en los tres niveles educativos y el alfabetismo en las personas de 15 a más años. El IDH se realiza desde 1992 y es elaborado anualmente por un equipo de expertos de cada país, que publican un informe nacional.

las dos vertientes –la espacial y la funcional– están confluyendo hacia una concepción más integral del territorio, en la cual este ya no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de crecimiento. Más aún, los aportes de la geografía socioeconómica, indican que el desarrollo territorial trasciende el campo económico, para entrar en las dimensiones social, cultural y política (2001: 45).

En un ámbito conceptual y aplicativo para las áreas rurales, los planteamientos del Programa Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER) de la Unión Europea y el proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina (EXPIDER) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), basado en el anterior<sup>23</sup>, resultan sumamente interesantes pues conciben al desarrollo como un proceso endógeno. En el caso del Programa LEADER, los ejes centrales son la movilización del potencial del territorio<sup>24</sup> y la capacidad de la comunidad de liderar el proceso, en el sentido de poder decidir sobre el territorio y controlar los cambios que se van produciendo (De Sola y Redondo, 2010). Esta concepción del territorio como un todo interrelacionado tiene como elementos fundamentales:

- La participación social, toda vez que será esta la que posibilite procesos de desarrollo equitativos y sostenibles en el tiempo.
- La multidimensionalidad, pues en el territorio se interrelacionan las dimensiones económico-productiva, sociocultural, ambiental y político-institucional; teniendo como centros la competitividad, el capital social, la sostenibilidad y la gobernabilidad, respectivamente. Esta interrelación debería llevar a lograr la competitividad sistémica<sup>25</sup>.
- La multisectorialidad, que propone una mirada integral en términos económicos (complementar la agricultura con otras actividades económicas, vinculando agricultura-industria-servicios) y sociales (conectar los servicios de salud, educación, empleo, entre otros) al desarrollo de los territorios.
- La visión de una economía de territorio, fortaleciendo la base económica local.
- La búsqueda de una mayor coincidencia institucional, a través de una nueva institucionalidad para el desarrollo: abierta, pluralista y democrática.

---

<sup>23</sup> El Proyecto EXPIDER se inició en enero de 2004. Se concibió como un Proyecto de Cooperación Técnica Regional con el objetivo de apoyar experiencias piloto que evalúen los enfoques y métodos del desarrollo territorial rural en América Latina, basados en la cooperación horizontal entre los actores locales y territorios de España y América Latina con procesos de desarrollo rural en curso. El aspecto de especial relevancia en el diseño de EXPIDER fue su sistema de seguimiento y evaluación, que también buscaba medir los impactos de estos programas y conocer si realmente constituyen una vía eficaz para la reducción de la pobreza rural. Se desarrolló en Bolivia, Ecuador y Honduras (Sumpsi, 2005).

<sup>24</sup> El potencial de desarrollo de un territorio (o capital territorial) es el conjunto de los recursos y tipos de capital, materiales e inmateriales, con los que cuenta una comunidad para movilizarlos hacia una estrategia de desarrollo.

<sup>25</sup> El programa LEADER define la competitividad sistémica como el proceso de construcción en el territorio de ventajas competitivas dinámicas, basadas en la existencia de competitividad social (o capital social), competitividad económica, competitividad medioambiental y la inserción externa del territorio.

El proyecto EXPIDER experimentó y contrastó la validez de los principios básicos del proyecto LEADER en áreas rurales de América Latina, encontrando un alto consenso sobre el enfoque territorial de desarrollo rural, basado en alianzas y cadenas productivas estratégicas y en un partenariado público/privado, así como sobre el carácter multisectorial y la participación de abajo a arriba.

Actualmente, el enfoque de desarrollo territorial es uno de los más difundidos en América Latina, basándose en la dominante visión de “nueva ruralidad” y adecuando su abordaje a las particularidades de la zona: recursos, oportunidades y actores existentes. Portillo (2008) y Valcárcel (2006) mencionan como referentes al economista Alexander Schejtman y al científico social Julio Berdegué quienes definen el Desarrollo Territorial Rural como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2004: 30). Para esos autores, la transformación productiva busca articular, de manera competitiva y sustentable, la economía territorial con los mercados dinámicos; mientras el desarrollo institucional busca facilitar la coordinación y concertación de los actores locales entre sí y con agentes externos, buscando tanto su participación en el proceso como de los beneficios derivados de este.

Este avance logrado en las últimas décadas en relación al desarrollo territorial es mayor en el nivel conceptual que en el nivel operativo, sin embargo, debe reconocerse que existen diversos proyectos implementados por los diferentes sectores del Estado, que son exitosos e impactan en la reducción de la pobreza, pero no han logrado aún generar un desarrollo local sostenido<sup>26</sup>.

El segundo enfoque, el Post-Desarrollo, recoge los planteamientos de El Otro desarrollo, de los años setenta, pero con una posición más cuestionadora y contraria a la modernización, y a todo lo que occidente considera como desarrollo, porque al buscarlo ha originado crisis, desempleo, pobreza y exclusión social, violencia y deterioro ambiental a nivel global; lo que Peemans (1996) llama “mal desarrollo”. La esencia del enfoque es por tanto la revaloración de lo local (territorio y comunidad) y del derecho a la diferencia. Los países desarrollados no son más modelos a seguir por los países en desarrollo, ahora son estos quienes plantean sus propuestas.

Un enfoque radical del post-desarrollo es el de Serge Latouche, para quien el *desarrollo* es “un concepto etnocéntrico y etnocida” que “se ha impuesto a través de la seducción, en combinación con la violencia de la colonización y del imperialismo” (2009: 19). En el Norte — sostiene— el sobrecrecimiento ha llevado a la creación de una huella ecológica inmanejable; y en el Sur, las políticas de desarrollo han fracasado, convirtiendo la pobreza en miseria, aumentando la brecha entre pobres y ricos y alimentando la corrupción. El fracaso del desarrollo en el Sur, y la pérdida de referente en el Norte lleva a cuestionar a la sociedad de consumo y sus

---

<sup>26</sup> Como ejemplo se tienen el Programa “Vamos a Crecer”, que implementa proyectos de desarrollo productivo en las zonas rurales de la sierra y selva del Perú, denominados Haku Wiñay y Noa Jayatai, respectivamente. El programa es del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ejecutado por FONCODES.

bases imaginarias: el progreso, la ciencia y la técnica, y ha desembocado en la búsqueda del post-desarrollo.

Latouche plantea un “decrecimiento” mundial sobre la base de una revaluación que implique rechazar el “dominio de la naturaleza” y facilitar su reemplazo por la “inserción armoniosa” de los seres humanos en ella; la relocalización que suponga recuperar el anclaje territorial de lo político, lo económico, y lo cultural; y la reducción del consumo y el tiempo del trabajo. En cuanto al post-desarrollo en el Sur, para su “florecimiento” es condición que el Norte no siga explotando los recursos del Sur. El decrecimiento en el Sur podría organizarse, según Latouche, rompiendo con la dependencia económica y cultural respecto del Norte; reanudando el curso de la historia interrumpido por la colonización; y recobrando la identidad cultural mediante la reintroducción de productos específicos olvidados o abandonados, así como la recuperación de valores “antieconómicos” (2009: 81).

Finalmente, cabe referirse a las dos agendas de desarrollo mundial —la Agenda de Desarrollo del Milenio del año 2000<sup>27</sup> y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del año 2015<sup>28</sup>, expresadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), respectivamente— aprobadas y suscritas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas; reconociendo así su responsabilidad colectiva para alcanzar sociedades más justas y equitativas. Si bien, a nivel de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales similares, el debate actual sobre el *desarrollo* se centra en lo metodológico y no lo teórico, los objetivos de desarrollo aprobados representan un aporte por su legitimidad, al ser producto de un consenso bajo argumentos moralmente imperativos, incorporar una evaluación comparada del desempeño (benchmarking) y la presión de los pares (peer pressure); y fomentar así la presión política y social por distintos actores, el control y la rendición de cuentas (Sanahuja, 2014; GERI, 2015)

En los ODM se abordó el desarrollo como un derecho, con un enfoque inclusivo e integral; se incidió en erradicar la pobreza extrema y el hambre, mejorar las condiciones de salud y educación, promover la igualdad, y se incluyó el garantizar la sostenibilidad ambiental y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Los logros fueron insuficientes y desiguales en los diferentes países, pero al 2015, las tasas mundiales de pobreza extrema y hambre se redujeron a la mitad (más 1 000 millones de personas salieron de este estado), se obtuvieron mejoras en salud y educación, entre otros; sin embargo se fracasó en lo ambiental, la destrucción de bosques era de 13 millones de hectáreas por año, y las emisiones de dióxido de

---

<sup>27</sup> El 8 de setiembre de 2000, los líderes de 189 países firmaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas comprometiéndose a hacer todo lo que esté a su alcance para alcanzar antes de 2015, ocho objetivos, con 21 metas y 60 indicadores.

<sup>28</sup> El 25 de setiembre de 2015, 193 países aprobaron la nueva agenda, que establece 17 objetivos, con 169 metas y 231 indicadores (105 del ámbito de las estadísticas ambientales). El compromiso de los países fue que ‘nadie se quede atrás’ y ‘llegar primero a los más rezagados’ lo que implica actuar con prontitud.

carbono aumentaron en 50% (PNUD, 2015, 2016), colocando a los más pobres en situación de mayor vulnerabilidad.

En los ODS se aborda el desarrollo de manera multidimensional, se prioriza así la sostenibilidad del medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico, entendiendo su indivisibilidad y la necesidad de abordarlos en conjunto para solucionar cualquiera de ellos (PNDU, 2016; Sanahuja y Tezanos, 2017; Rijnhou, 2017). Recogen lo aprendido con los ODM, respecto a que se es más eficaz cuando se centra la atención en las necesidades locales (sin olvidar las metas globales), se consensan las prioridades, se difunden y aplican acciones a través de canales locales, con un alto grado de adaptabilidad/flexibilidad y localización (donde el papel del territorio es determinante); se logra el apoyo internacional y la participación local; se visibilizan los avances y las paralizaciones; y se exige la rendición de cuentas (PNUD, 2016; Sanahuja y Tezanos, 2017; Gordillo, 2017).

Los ODS son cuestionados desde diferentes frentes; en su enfoque, por relevar el crecimiento económico como el pilar para lograr mejoras sociales, subestimando el hecho que este crecimiento muchas veces “se traduce en agresiones medioambientales, agotamiento de materias primas, expolio de recursos humanos y materiales de los países empobrecidos y condiciones laborales indecentes” (Gordillo, 2017: 6); así también por el olvido de la protección de la diversidad cultural (Vilches, Gil Pérez, Calero, Toscano y Macías, 2014). En lo operativo, al igual que a los ODM se cuestiona el nivel de impacto y mejoras a lograr con unas metas producto de “acuerdos intergubernamentales que no dejan de ser soft-law, es decir, que no son vinculantes para las partes” (GERI, 2015: 6). Tezanos advierte que el considerar metas poco realistas, algunas de ellas irrealizables, por más justas y necesarias que sean puede debilitar la propuesta; al igual que, “la sobrecarga de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional” (2013: 92); por su parte Sanahuja (2014) advierte problemas para la medición y seguimiento de las metas, al requerir un soporte estadístico de alto nivel; y cuestiona la no estimación de los recursos necesarios para cumplirlas, y no definir cómo instituir un sistema de responsabilidades recíprocas con asimetrías de poder tan marcada entre los países, entre otros.

A pesar de los válidos cuestionamientos, los ODS, como antes los ODM, constituyen pues una estrategia de desarrollo consensuada y operativa, y un esfuerzo global por establecer indicadores concretos y medibles respecto al desarrollo sostenible, donde lo local y lo territorial es prioritario. Si bien los logros son aún insuficientes, muestran la efectividad de establecer objetivos planetarios, sometidos a evaluación periódica (Vilches et al., 2014); lo que debería exigir el mejorar la gestión de las políticas y programas de desarrollo, tanto en el ámbito nacional y regional, como internacional<sup>29</sup> (en el Cuadro 3.3 se presenta un resumen del Estado de los

---

<sup>29</sup> El Overseas Development Institute proyecta que, de continuarse con las políticas actuales, al 2030 no se cumplirían los ODS. En tres (1,8,15) se tendrían avances importantes: acabar con la pobreza extrema, crecimiento económico y trabajo decente, y vida de ecosistemas terrestres (reducción de la deforestación a la mitad); en nueve (2,3,4,5,6,7,9,16,17) se avanzaría parcialmente: hambre cero, salud, educación, igualdad de género, acceso

ODM en la Amazonía Peruana como parte de una evaluación regional al cumplimiento de las metas). Como afirma Tezanos, los objetivos de desarrollo pueden asumirse, “como un marco de gobernanza del desarrollo ‘multinivel’, de carácter global pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo ‘westfaliano’ de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad” (2013: 78).

### 1.1.3. Enfoques de desarrollo en Perú

Los enfoques de desarrollo a nivel mundial de los últimos años de la década de 1970 repercutieron directamente, sobre todo en las orientaciones económicas, tanto en Perú como en otros países de Latinoamérica. En este periodo, en Perú se turnaron una serie de modelos de desarrollo, que en realidad fueron modelos de crecimiento económico<sup>30</sup>, que prácticamente cubrieron todo el espectro de proyectos políticos e ideologías existentes por lo cual hay la sensación, como menciona Parodi (2000: 23), de que en Perú se han probado todas las recetas económicas y que ninguna ha satisfecho y menos desarrollado al país; por el contrario, lo que han originado es la acentuación de la inequidad en el reparto de los beneficios recibidos por los diferentes sectores sociales.

Entre 1948 y 2017 se dieron básicamente tres modelos de desarrollo en el Perú: (i) primario-exportador (1948-1956): gobierno de Odría; (ii) industrialización por sustitución de importaciones (1956-1975): gobiernos de Prado (1956-1962), de la Junta Militar (1962-1963), Belaunde (1963-1968) y Velasco (1968-1975); y (iii) industrial-exportador (1975-2010): gobiernos de Morales Bermúdez (1975-1980), Belaunde (1980-1985), García (1985-1990), Fujimori (1990-2000), Paniagua (2000-2001), Toledo (2001-2006), García (2006-2011), Humala (2011-2016) y Kuczynski (2016-2018<sup>31</sup>); presentando características específicas que expondremos brevemente.

El modelo primario-exportador fue planteado por el economista inglés David Ricardo en 1817, basado en que cada país “debe especializarse en aquel bien cuya productividad de trabajo sea mayor y, por ende, pueda ser producido a menor costo.” (Parodi, 2000: 36). Así, cada país debería abocarse a exportar los productos o recursos más abundantes en su territorio, que, en el caso de América Latina, fueron especialmente materias primas. Ponce (1998) refiere que este

---

universal al agua y saneamiento, energía asequible y no contaminante, inversión en infraestructura, acceso a la justicia e instituciones responsables y eficaces, y alianzas para lograr los objetivos; y en cinco de los objetivos las metas serían inalcanzables (10, 11,12,13,14): reducir la desigualdad en y entre los países, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, combatir el cambio climático y sus efectos, y conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y los recursos marinos. <http://www.developmentprogress.org/sdgs-scorecard>. Consulta: 15 de junio de 2018.

<sup>30</sup> A fin de mantener una homogeneidad en el uso de términos, en este capítulo, nos referiremos a los modelos de crecimiento económico como modelos de desarrollo, debido a que lo económico primó como factor del desarrollo.

<sup>31</sup> El presidente Pedro Pablo Kuczynski renunció a la presidencia del Perú el 21 de marzo de 2018, tras un año siete meses de gobierno; siendo sucedido por el primer vicepresidente, cuyo gobierno, a la fecha del cierre de la presente tesis doctoral, continúa con el mismo modelo económico.

modelo se aplicó, mayoritariamente, hasta la depresión mundial de los años 30, cuando los efectos de esta hicieron que las economías de los países viraran hacia el siguiente modelo económico; sin embargo, en el Perú el modelo continuó vigente hasta 1956. Se intentó modificarlo tímidamente en 1945 durante el gobierno de Bustamante y Rivero, pero el golpe de Estado del general Odría en 1948 lo restituyó plenamente. La dictadura de Odría, que duró ocho años, priorizó las exportaciones tradicionales de minerales, azúcar y algodón, y auspició una “economía relativamente abierta con favores tributarios para los inversionistas extranjeros e inversión pública limitada a infraestructura” (Sheahan, 2001: 34); pues el control y regulación del comercio exterior “no era conveniente para los intereses de la economía de la Nación” (Zegarra, 2014: 54). El poderoso sector oligarca agroexportador de la costa no tuvo ningún interés en propiciar la modernización de la economía, no aportó a la ampliación del mercado interno ni a la industrialización y, por el contrario, estableció alianzas con los ultraconservadores terratenientes de la sierra y las fuerzas armadas para mantener sus beneficios. Así también, el Código de minería y la Ley de Petróleo 11780 promulgados en 1950 y 1952, respectivamente, fueron sumamente favorables para los inversionistas, al brindarles excepciones por depreciación, agotamiento y reinversión (Thorp y Bertham, 1985); generando crecimiento económico a la par del aumento de concesiones del territorio (Glave y Kuramoto, 2014; Zegarra, 2014). Es por esa razón, que los intentos de modernización según el enfoque económico vigente en el mundo entre 1946 y 1960 no fueron enérgicos en Perú. Si bien, un representante del sector más avanzado de la oligarquía, Manuel Prado (vinculado a la industria textil y las finanzas), llegó a la presidencia de la República por segunda vez en 1956, poco pudo hacer para cambiar el modelo impuesto por el grupo agroexportador; siendo su principal aporte la promulgación de la Ley 13270<sup>32</sup>, Ley de Promoción Industrial, cuyas disposiciones se orientaban ya por el enfoque de desarrollo de la CEPAL (Dancourt, 1997; Zegarra, 2014).

El modelo que siguió al primario-exportador en Perú fue, precisamente, el de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) promovido por la CEPAL. Este modelo propició la progresiva industrialización de cada país de la región a fin de que, poco a poco, fueran produciendo los bienes manufacturados que importaban, a altos precios, a los países desarrollados. La CEPAL apoyó a los países de la región a aplicar el modelo. En el Perú, el primer paso para su implantación se dio, como se ha señalado, con la promulgación de la Ley 13270. La norma garantizaba un espacio mínimo a la industria nacional, limitando total o parcialmente la importación de los productos extranjeros similares, a través del aumento de los aranceles de aduanas y la imposición de medidas administrativas (Ponce, 1998: 119); entre ellas exoneraciones tributarias a las inversiones en la sierra y la Amazonía (Zegarra, 2014). Si bien en los doce años que siguieron a la promulgación de la norma se logró un crecimiento de la economía, este estuvo basado en las exportaciones tradicionales, gracias al incremento en los precios internacionales del cobre y de la harina de pescado (Parodi, 2000: 82), así como en el aumento de la inversión pública. El problema agrario de la sierra seguía, sin embargo, sin resolverse (gran concentración de la propiedad y baja productividad) y se descuidó además el

---

<sup>32</sup> Aprobada el 30 de noviembre de 1959.



equilibrio fiscal. De otro lado, no pudo mantenerse un ritmo adecuado de exploración e inversión en los sectores exportadores no tradicionales, observándose, por el contrario, una retracción de la inversión privada nacional en el mercado interno. Hacia 1968 la situación del país requería un ajuste de la economía, y a ello se sumaba una grave crisis política y un creciente descontento social. Fue en esas circunstancias que se produjo un golpe de Estado que dio origen al llamado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

En los primeros siete años de gobierno militar (la denominada “primera fase”, encabezada por el general Juan Velasco) se aplicó el modelo de ISI mediante una suerte de capitalismo de Estado. Se implementó una Reforma Agraria y se apostó por la casi total injerencia del Estado en las empresas más importantes del país (incluidas las de extracción de minerales, especialmente el cobre y el petróleo) como garantía de un desarrollo que en la práctica no se dio; dejando un Estado inflado, con problemas en las cuentas fiscales y balanza de pagos (Zegarra, 2014; Jaramillo y Huamán, 2014). El fracaso motivó un giro en los siguientes cinco años de gobierno militar (la “segunda fase” liderada por el general Morales Bermúdez) hacia el modelo industrial-exportador.

En el tercer modelo, industrial-exportador, llamado también de crecimiento hacia fuera o pro-exportador, las exportaciones no tradicionales son el motor del crecimiento, teniéndose posturas extremas y moderadas respecto a ello. Para las primeras, el papel del Estado debe ser mínimo, siendo solo el libre mercado el que decida qué se exporta y qué no; para las segundas, el Estado debe asumir un papel más activo, actuando como promotor de las exportaciones (Parodi, 2000: 47). En el Perú este modelo está vigente desde 1975, habiéndose fortalecido y consolidado en las últimas décadas como el “único” modelo, según los gobiernos que lo aplicaron, capaz de llevar verdaderamente el país hacia el crecimiento económico y el desarrollo.

La aplicación del modelo industrial-exportador tiene cuatro períodos diferenciados en el Perú. El primero corresponde a la segunda fase del gobierno militar (1975-1980), que inició el desmantelamiento de las medidas de sustitución de importaciones de la primera fase, teniendo como objetivo mantener los equilibrios fiscales y monetarios (Zegarra, 2014). El segundo período corresponde a los gobiernos de Fernando Belaunde y Alan García (1980-1990), que intentaron desarrollar el modelo paralelamente a una crisis política generada por el brote subversivo del grupo armado Sendero Luminoso y a un fuerte populismo estatal exacerbado durante el gobierno de García. Medidas como controles de precios, políticas fiscales y monetarias expansivas, reactivación a partir del consumo, proteccionismo comercial, moratoria unilateral del pago de la deuda externa, atraso cambiario y retórica redistributiva, derivaron en el gobierno de García en una hiperinflación, la pérdida del crédito internacional, y la mayor crisis económica en la historia del país. Si para América Latina esta fue la década perdida, para Perú esta década fue un desastre; pues no perdió una década si no tres (Llosa y Panizza, 2015: 92). El tercer período (1990-2000) corresponde a los dos gobiernos de Alberto Fujimori, y se caracterizó por la adopción del neoliberalismo y la instalación de la corrupción a gran escala. Se aplicaron entonces los ajustes económicos planteados en el Decálogo del Consenso de Washington, con



el fin de enrumbar la economía hacia el libre mercado, sin intervención estatal. Estas medidas permitieron la reinserción del país en el mercado internacional de préstamos, y la mejora sustancial de los índices macroeconómicos basado en las exportaciones de materias primas — al implementarse las condiciones legales para la apropiación y explotación privada de los recursos naturales (PCM, 2015a)—; pero se amplió la brecha social existente entre los diferentes sectores de la población (Dancourt, 2007; Béjar, 2007). Finalmente, el cuarto período, del 2000 al 2017, comprende a los gobiernos de Valentín Paniagua, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski y se ha caracterizado por la fuerte inserción del país en los mercados internacionales que comprende la suscripción de Tratados de Libre Comercio (lo que tiene por finalidad incrementar las exportaciones no tradicionales de acuerdo con los postulados básicos del modelo), observándose sin embargo, al mismo tiempo, un creciente interés por estimular la explotación y exportación tradicional de minerales en una coyuntura que se presentó favorable para tal actividad ante el aumento internacional de los precios hasta el 2012 —a pesar que entre el 2007 y 2012 los conflictos sociales motivados por las actividades extractivas alcanzaron su mayor nivel (PCM, 2015a)—; todo ello acompañado de un permanente discurso oficial de que el modelo que se viene aplicando es la única vía que tiene el país para alcanzar el desarrollo. En el Cuadro 1.1 se puede apreciar las características de los modelos de desarrollo aplicados en el Perú, desde 1948 hasta el 2017.

Como hemos visto, el enfoque de desarrollo aplicado por los distintos gobiernos del Perú ha tenido el mismo objetivo: lograr el crecimiento económico, así como la misma base: la exportación de materias primas (sobre la que se proponía lograr la sustitución de importaciones, primero, y el crecimiento hacia afuera, después); es así que los ciclos de expansión y caída de los sectores extractivos han determinado el crecimiento económico del país a lo largo del siglo XX (Glave y Kuramoto, 2014: 2013). La mayoría de los gobiernos, además, ha pretendido alcanzar el desarrollo mediante el incentivo de la inversión privada y ha dejado que el mercado se encargue de redistribuir los beneficios entre la población, lo que evidencia que antes de ser modelos de desarrollo son modelos económicos.

En el nivel teórico los planteamientos han ido acorde a los enfoques a nivel mundial. La inclusión de conceptos como desarrollo de capacidades, desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo territorial<sup>33</sup> y post desarrollo están presentes, principalmente, en el ámbito académico; en el ámbito oficial se incorporan, en el mejor de los casos, a un nivel declarativo, no llegando a traducirse en decisiones y acciones de política de gobierno consistentes, aun cuando se tienen experiencias de proyectos exitosos ejecutados bajo dichos enfoques, aunque aislados, como se mencionó antes.

---

<sup>33</sup> El enfoque de desarrollo territorial se inició y abordó con mayor frecuencia, en ámbitos académicos y privados, siendo uno de los planteamientos más concretos el de Caballero, Trivelli y Donoso (2006) en relación al ámbito rural, identificando como elementos principales la multisectorialidad, la construcción de alianzas público-privadas, la competitividad territorial y la planeación estratégica. En esta última incorporan la participación de la población a través de los presupuestos participativos y los planes de desarrollo; sin embargo, se ha visto que resultan insuficientes para garantizar una real participación.

Cuadro 1.1: Modelos de desarrollo ejecutados en el Perú (1948-2017)

Modelo de Desarrollo	Gobierno de	Características
Modelo Primario-Exportador	Manuel Odría (1948-1956)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Librecambismo y apertura máxima hacia el mercado mundial.</li> <li>• Exportaciones tradicionales: industrias extractivas (minería, petróleo), agricultura (azúcar, algodón) y harina de pescado</li> <li>• Control de las importaciones y del cambio.</li> </ul>
Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	Manuel Prado Ugarteche (1956-1962) Junta Militar (1962-1963) Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) Juan Velasco Alvarado (1968-1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitación total o parcial de la importación de productos manufacturados.</li> <li>• Reformas Agrarias. La primera en el gobierno de Belaúnde y la segunda de profunda influencia en el gobierno de Velasco.</li> <li>• “Capitalismo de estado” u “orgánico-estatista”.</li> </ul>
Modelo industrial-exportador	Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) Alan García Pérez (1985-1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de exportaciones no tradicionales y liberalización de la economía (Morales Bermúdez).</li> <li>• Políticas fiscales expansivas en la inversión pública (Belaúnde Terry).</li> <li>• Populismo macroeconómico (control de precios, políticas fiscales y monetarias expansivas) y moratoria unilateral de la deuda (García Pérez).</li> </ul>
	Alberto Fujimori (1990-2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación radical del modelo industrial-exportador: Neoliberalismo.</li> <li>• Economía hacia el libre mercado.</li> <li>• Reinserción en el mercado internacional de préstamos.</li> <li>• Venta de empresas estratégicas del Estado a empresas privadas.</li> </ul>
	Valentín Paniagua (2000-2001) Alejandro Toledo (2001-2006) Alan García Pérez (2006-2011) Ollanta Humala Tasso (2011-2016) Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refuerza el modelo de “crecimiento hacia fuera o pro-exportador”.</li> <li>• Fuerte inserción de la economía peruana en los mercados extranjeros (Tratados de Libre Comercio).</li> <li>• Propaganda “ideologizadora” para el modelo de desarrollo industrial-exportador” (gobiernos de Toledo y García).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, en base a Parodi (2000), Ponce (1998) y Thorp y Bertram (1985).

En este contexto, el discurso reiterado permanentemente por los gobiernos a lo largo de la última década ha sido resaltar el crecimiento económico sostenido como un gran logro hacia el desarrollo; sin embargo, este discurso está siendo cuestionado cada vez más por distintos sectores de la sociedad peruana.

Una de las voces más destacadas es la de Javier Alcalde (2004) quien identifica como principales defectos en la concepción y la práctica del desarrollo el enfoque técnico-económico del cambio social, la excesiva importancia dada al crecimiento económico, y la búsqueda de una industrialización en gran escala y de una economía al exterior. Asimismo, al igual que Romero Cevallos (2005), cuestiona que, actualmente, la idea de desarrollo esté casi desvinculada de la cultura (apreciación de los valores no económicos) y del progreso cultural (moralidad, religión, educación del individuo y las identidades nacionales y de grupos); donde no existe la mínima posibilidad epistemológica de comprensión de la Alteralidad (Dávalos, 2008). En el plano relacionado directamente con el uso de los recursos naturales, “la dinámica de desarrollo ilimitado (...) que implica valorar la naturaleza solo por su potencial para producir dinero, marcó el comienzo de un proceso que hoy muestra sus efectos conocidos como cambio climático y calentamiento global” (Chirif, 2017: 30); en la misma línea, Gudynas (2015) alerta que en este modelo de desarrollo no se cuestiona la *apropiación* de la naturaleza o el impacto local que ocasiona, lo único que se discute es quién se apropiará de esta y cómo se distribuirán los beneficios.

#### 1.1.4. Enfoque de desarrollo de los indígenas amazónicos

Es materia de debate si los indígenas amazónicos poseen un enfoque de desarrollo claro e incluso si emplean dicho término. Cada vez más, la palabra desarrollo está presente en los discursos de sus representantes (tanto de las organizaciones como de las comunidades) y bajo esta exponen sus planteamientos y expectativas de cómo vivir. Solo en las comunidades más alejadas de los centros urbanos debe explicarse el sentido que le damos a este término.

##### 1.1.4.1 Los pueblos indígenas dentro de los enfoques del desarrollo

Los enfoques de desarrollo, con frecuencia, han traído como consecuencia para los pueblos indígenas el debilitamiento, y hasta la destrucción, de sus sistemas políticos, económicos, sociales, culturales, educativos, sanitarios y espirituales. La noción de desarrollo ha sido una imposición cultural sobre los pueblos. Las personas e instituciones que siguen estos enfoques actuarían como colonialistas que imponen su propia visión a sociedades pobres, cuya interpretación del mundo ni siquiera se consulta (Escobar, referido por Uribe, 2008).

Como se expuso en los acápites previos, los diversos enfoques de desarrollo ubican o consideran a los pueblos indígenas como un sector atrasado o subdesarrollado, que impiden el progreso nacional. Por ejemplo, durante la mitad del siglo XIX, Morgan (1877) señalaba que la humanidad evolucionaba pasando por tres estadios: salvajismo, barbarie y civilización; y que justamente los pueblos indígenas se encontraban en el eslabón más bajo.

Asimismo, con frecuencia, los valores y culturas de los pueblos son señalados como contradictorios a los valores de la economía de mercado y, por lo tanto, como trabas para el desarrollo nacional. Por ejemplo, durante la segunda mitad del siglo XX, el economista

estadounidense Walter Whitman Rostow (1974) postuló una teoría de cinco etapas de crecimiento económico, por las cuales los países debían pasar, basada en el uso de la inversión: i) sociedad tradicional, ii) condiciones previas al despegue, iii) el despegue, vi) madurez y v) la era del consumo masivo. En este esquema, donde la evolución es vista como un proceso lineal “creciente”, las sociedades tradicionales, que incluían a los pueblos indígenas, eran obstáculos al progreso pues tenían una economía principalmente agraria y de subsistencia (Gray, 2002a).

#### 1.1.4.2 El desarrollo para los pueblos indígenas

Las sociedades indígenas de la Amazonía son muy dinámicas y se encuentran en transformación constante, siendo la causa principal de ello su interacción con el Estado y con la sociedad nacional en su conjunto; ello origina que los pueblos indígenas tengan que revisar y replantear sus estrategias para lograr sus objetivos de vida, lo que puede implicar adaptarse a las formas que impone el Estado y hasta apropiarse de estas, para luego adaptarlas o recrearlas (Gray, 2002a; Espinosa, 2014a; De la Cuadra, 2015).

De acuerdo a Gray, los pueblos indígenas suelen asociar el desarrollo con modelos económicos y políticos de crecimiento controlados por el Estado o como una justificación para la extracción de recursos sobre sus territorios, siendo frecuentemente percibido como algo negativo; aunque también es visto como algo que puede aportar los medios necesarios para proteger y promover sus derechos. El desarrollo resulta “una espada de doble filo que puede, a la vez, amenazar y ofrecer un futuro para los pueblos indígenas” (2002a: 307).

Muchos pueblos indígenas amazónicos, si bien no tienen en su lengua una palabra equivalente a *desarrollo*, poseen una conceptualización propia de este, entendida dentro de su perspectiva cultural, que difiere del esquema occidental; “se apropian de los significados de los términos en cuanto estos se vuelven relevantes para sus situaciones prácticas” (Gray, 2002a: 14). Al respecto, Shuar Velázquez, indígena huambisa, filósofo y actual presidente de la Cámara de Comercio de Pueblos Indígenas del Perú<sup>34</sup> (CCPIP), precisa claramente la diferencia que encuentra entre el desarrollo del gobierno y el de su pueblo; el primero se basa en lo económico y el segundo en la relación con su tierra<sup>35</sup>:

Nuestra idiosincrasia no necesariamente tiene que ver con el concepto de desarrollo entendido en términos capitalistas o neoliberales. La gran diferencia es que en nuestros pueblos no existe ese criterio de desarrollo basado en lo económico, sino que el concepto de tierra es para nosotros sinónimo de vida y todos gozan de ella en igual medida. El hombre ve al medio como objeto de explotación y el hombre selvático ve al medio como objeto de sociabilización. Nuestra relación es de horizontalidad, no de explotación.

---

<sup>34</sup> Organización constituida en noviembre de 2015.

<sup>35</sup> *Somos*, Nº 1175, 13 de junio de 2009.

Durante la década de 1990 surge un debate acerca del enfoque de desarrollo indígena. Por un lado, estaban las concepciones de desarrollo basadas en la auto dependencia y, por otro, las fundamentadas en la producción de mercado. Mientras la postura de la auto dependencia es crítica a la inversión e integración al señalar que el mercado llevará a los pueblos indígenas a una mayor dependencia y a mantener una relación colonial con el Estado-Nación en el cual viven; las pro mercado señalan que los indígenas necesitan dinero para solucionar sus problemas y para ello deben integrarse dentro de entidades socioeconómicas más amplias (Gray, 2002a; Gudynas, 2011a).

Frente a ambas concepciones, ha surgido una postura que busca alternativas al desarrollo, antes que un desarrollo alternativo; es decir, busca romper con las definiciones hegemónicas de desarrollo, y crear categorías de desarrollo que no estén basadas simplemente en factores económicos, sino en sus propias necesidades socioculturales y políticas. Se hace indispensable cambiar las prácticas del “saber” y del “hacer”, y ampliar los centros y actores proveedores del conocimiento (De la Cuadra, 2015). Por ejemplo, para el pueblo indígena amazónico Arakmbut<sup>36</sup>, según Gray (2002b), el desarrollo se basa en el control sobre el acceso a sus recursos y en el consentimiento sobre lo que sucede en su territorio y en sus vidas. No se oponen al cambio, buscan un desarrollo pero entienden que viene de afuera y puede ser beneficioso o destructivo; y seleccionan qué conceptos y actividades no indígenas incorporan en su vida, principalmente “como estrategia de defensa” es así que si las nuevas tecnologías o prácticas de salud de la sociedad nacional hacen la vida fácil, entonces, ellos estarán a favor de asimilarlas; pero siempre que cuente con el consentimiento de su pueblo y que ellos mantengan el poder de decisión. Esto significa defender lo que ellos ya tienen mientras logran acceder a bienes y servicios de afuera. Sin embargo, Sueyo (2003) acota que la aceptación y adaptación a lo nuevo se produce también por necesidad, pues por ejemplo, la presencia y ruido de la maquinaria pesada que se usa en la minería ilegal han hecho huir a los animales y ya no pueden cazar. Por su parte, Rodríguez Castellón sobre la base de una investigación a dos comunidades de los Arakmbut que se dedican a la extracción de oro, desde décadas, afirma que estas han separado la dualidad hombre/naturaleza y mientras más necesiten satisfacer necesidades y contar con servicios para mejorar sus condiciones de vida, más presionarán a los recursos del territorio, los que son vistos como objetos de explotación (2015: 75).

En este contexto, el desarrollo para los pueblos indígenas no significaría ni crecimiento ni progreso en el sentido occidental, sino el poder ser capaces de continuar con la vida como siempre ha sido conducida, aceptando cambios cuando sea requerido; y siempre que estos repercutan en una mejora de vida para ellos y sus descendientes (Gray, 2002a; Viteri, 2003; Gudynas, 2011b). Y lo que está detrás de estos planteamientos es la *autodeterminación*, donde los beneficios externos son utilizados para suplir la falta de ciertos recursos dentro de la

---

<sup>36</sup> Uno de los siete pueblos que pertenece a la familia lingüística Harakmbut, que se asienta en el departamento de Madre de Dios, Perú. Desde fines de 1980 sus territorios son invadidos por colonos, compañías nacionales e internacionales, debido a la existencia de oro, que todos extraen de manera ilegal, incluidos los mismos Arakmbut.

comunidad; presentándose ya casos donde esto implica, incluso, la sobreexplotación de los recursos que disponen.

#### 1.1.4.2.1 La autodeterminación y el desarrollo con identidad

El Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas también da cuenta de la necesidad de buscar formas alternativas al desarrollo para los pueblos indígenas; pues son las perspectivas de desarrollo de estos las que pueden proporcionar alternativas que consideren un desarrollo basado en concepciones holísticas, que buscan asentarse en los derechos colectivos; la seguridad y un mayor control y autogobierno de las tierras; los territorios y los recursos; la libre determinación; la interacción entre la población, los recursos y los aspectos espirituales de la vida; así como el fortalecimiento de las instituciones indígenas relacionadas con el conocimiento.

Es así que, según el Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas (2010), un *desarrollo con cultura e identidad* debe incorporar, como elementos clave, lo siguiente:

- Los intereses, los conocimientos y la experiencia de los pueblos indígenas deben constituir el centro de las metodologías cuando se trate de establecer el conocimiento de estos pueblos indígenas (...).
- (...) la realidad y la lucha que los pueblos indígenas experimentan para vivir en una sociedad accionada por el mercado. Las políticas, las instituciones y los sistemas de desarrollo establecidas por los Estados deben tener en cuenta la diversidad y la pluralidad así como la coexistencia de gobierno indígena y sus sistemas económicos, sociales, educacionales, culturales, espirituales e intelectuales, y los recursos naturales, con sistemas adoptados por el Estado. Todo ello es parte del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.
- En la búsqueda de su bienestar y sostenibilidad, los pueblos indígenas deben reconstituir, restaurar y revitalizar sus culturas, prioridades y perspectivas. Ese cambio está de acuerdo con los derechos proclamados en la Declaración y en otras normas de derechos humanos internacionales (2010: 3).

Asimismo, la legislación internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (C169-OIT) adoptado en 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU-DPPII), en el año 2007, reconoce a los pueblos indígenas el derecho a decidir sobre los asuntos que los afectan, ya sea en relación con la educación, la salud, el uso de los recursos naturales, la administración de justicia, entre otros. En virtud de ello, los pueblos indígenas son libres de determinar sus propios conceptos de desarrollo, así como de ayudar a reconstruir las instituciones actuales con el objeto de mejorar su situación y la de los demás<sup>37</sup>. Para esto, se debe incorporar las percepciones y aspiraciones propias de los pueblos

---

<sup>37</sup> La DNU-DPPII, elaborada y negociada por más de 20 años, “no solo es un acta de resarcimiento para los PPII, sino debe ser considerada como un mapa de acción para las políticas en derechos humanos que deben ser adoptadas por los gobiernos, la sociedad civil y los propios PPII si quieren que sus derechos sean garantizados, protegidos o promovidos” (Stavenhagen, 2008: 248).

indígenas; así como los procesos de consulta y participación, en las estrategias y los programas de desarrollo (OIT, 2009a). De lo contrario habrá un riesgo de que los programas fracasen o empeoren la situación de estos pueblos.

Este abordaje del desarrollo, apoyados por la legislación internacional, apuntan a un cambio social que según Foyer debe ser “definido por las poblaciones indígenas, desde su perspectiva y en función a sus propias expectativas y perspectivas culturales” (2010: 43). Este autor señala también que no se trata de crear una imagen de pueblos indígenas anticapitalistas, sino más bien de señalar las incongruencias entre las reglas de mercado y la concepción de desarrollo según los pueblos indígenas. Afirmo que el desarrollo con identidad cultural puede servir de auto justificación a las instituciones internacionales para corregir sus políticas de desarrollo, por las consecuencias culturales que han causado, o para proponer otra visión del desarrollo desde los pueblos indígenas; y que para ello es necesario conocer la capacidad reflexiva de los actores indígenas frente al proceso de desarrollo, así como su grado de control de dicho proceso.

Como ejemplos de las posturas y capacidad reflexiva de los actores indígenas sobre el tema citaremos a tres dirigentes indígenas, Santiago Manuin<sup>38</sup>, histórico líder awajún; Andrés Nuningo, líder wampis, ex presidente del Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) y alcalde del distrito de Río Santiago; y Lydia Rengifo<sup>39</sup>, ex coordinadora de la Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI); que expresan la esencia de la posición indígena, sobre todo frente a la realidad que están viviendo.

Santiago Manuin, en la Conferencia sobre Derechos Humanos e Interculturalidad, expresó lo que él y su pueblo entienden por desarrollo, reclamando al Estado el poder decidir sobre cómo lo quieren:

Dentro del Perú somos varias culturas que no nos comprendemos. El gobierno no entiende nuestra cultura y nosotros no entendemos sus negocios. Defendemos nuestra tierra porque no tenemos otro lugar adonde ir. Dependemos de la tierra para vivir, es nuestra madre, ni la vendemos ni la matamos. Pobremente nos abastecemos sin pedirle nada al Estado. Solo quisimos exigirle revisar los decretos 1090 y 1064 porque no nos convenía la entrega de la Amazonía a las transnacionales. Se nos debió preguntar, a los que vivíamos ahí, cómo queríamos nuestro desarrollo. No nos hemos comprendido, quizás el Estado no ha tenido esa visión antropológica y

---

<sup>38</sup>En el 2014, a Santiago Manuin se le otorgó el Premio Nacional de Derechos Humanos, por su defensa de los pueblos amazónicos y la Amazonía. Manuin fue herido de bala durante el Conflicto de Bagua, al intentar detener los actos violentos del 5 de junio, en el lugar denominado la Curva del Diablo. Estuvo internado cuatro meses en un hospital de Chiclayo, donde fue sometido a tres operaciones debido a ocho perforaciones en el intestino delgado. Fue procesado por las muertes de los policías durante el conflicto y absuelto en setiembre del 2016. Actualmente, se encuentra en silla de ruedas y su estado de salud es delicado. Los hechos acontecidos durante el Conflicto de Bagua se expondrán en el Capítulo IV.

<sup>39</sup>Rengifo era presidenta de la Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI-SC) en el año de los hechos de Bagua, también fue secretaria general de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) una de las dos organizaciones indígenas amazónicas de nivel nacional; y actualmente es vicepresidenta de la CCPIP.

solo ha visto la riqueza del gas, la madera y el oro. Hay que trabajar con los seres humanos. No vemos la riqueza en tener más cosas sino en nuestro vínculo con la naturaleza, que viene de miles de años trabajando como parte de ella. No podemos ser objeto de desarrollo, tenemos que ser parte de él. No rechazamos la inversión pero tampoco somos el cerro Machu Picchu, somos personas. ¿Por qué no consultarnos? ¿Por qué la marginación? ¿Quién repara luego el daño ecológico? Los afectados somos nosotros, el daño es irreparable y luego nadie reconoce su responsabilidad<sup>40</sup>.

Por su parte, Andrés Nuningo tiene una mirada más crítica sobre el desarrollo a lograr. Luego de uno de sus viajes a Lima donde fotografió a algunas personas hurgando en los basurales, con las fotos explicaba en su pueblo de manera muy reveladora<sup>41</sup>:

Miren el desarrollo. Este era antes un comunero.

En mi tierra yo me levantaba tranquilo por la mañana. No tenía que preocuparme de ropa porque mi casa estaba aislada, rodeada de mis chacras y del monte. Con toda paz me quedaba mirando la naturaleza inmensa del río Santiago, mientras mi señora preparaba el fuego. Me refrescaba en el río y salía con la canoa a dar una vuelta para traer algunos cunchis o tarrafear unas mojarra, todavía con las primeras luces. Sin preocuparme de la hora, regresaba. Mi señora me recibía contenta; preparaba los pescados y me daba mi cuñushca, mientras me calentaba con el fuego. Conversábamos mi señora, mis hijos y yo hasta que la conversación se acababa. Después ella se iba a la chacra y yo, con mi hijo varón, al monte.

Andando por el monte enseñaba a mi hijo cómo es la naturaleza, nuestra historia, todo según mi gusto y las enseñanzas de nuestros antepasados. Cazábamos y regresábamos contentos con la carne del monte. Mi señora me recibía feliz. Comíamos hasta quedar satisfechos. Si quería descansaba, si no visitaba a los vecinos y hacía mis artesanías; luego llegaban mis parientes y tomábamos masato, contábamos anécdotas y, si la cosa se ponía bien, terminábamos bailando toda la noche.

Ahora, con el desarrollo, la cosa cambia. Hay horas por la mañana para el trabajo. Trabajamos los cultivos de arroz hasta tarde y volvemos a la casa sin nada. La señora, tremenda cara larga; con las justas me pone un plato de yuca con sal. Casi no hablamos. Mi hijo va a la escuela a que le enseñen cosas de Lima. Luego de cosechar, son mil peleas para cobrar una miseria. Todo va para el camionero y para los comerciantes.

Apenas llevo a mi casa unas latitas de atún, unos fideos y, lo peor, es que con esta clase de agricultura se nos va terminando el terreno comunal y pronto no quedará nada. Ya veo a todos mis paisanos rebuscando en los basurales de Lima.

Por supuesto que los indígenas aspiran a tener ciertas comodidades y adelantos del desarrollo (como luz eléctrica y televisión, agua potable), pero pienso que no lo quieren a toda costa; la mayoría ama su libertad, su modo de vida, acorde con su cosmovisión, como suelen decir ahora, y no estarían dispuestos renunciar a ello por tener lo que otros consideran comodidades básicas, que para ellos no lo son tanto.

---

<sup>40</sup>Somos, Nº 1192, 10 de octubre de 2009

<sup>41</sup>Declaraciones consignadas en Álvarez (2009).



Finalmente, la posición de Lydia Rengifo<sup>42</sup> resalta la existencia de diferentes miradas del desarrollo por parte de los pueblos indígenas amazónicos y la consideración a la posición del otro. Ante la pregunta de ¿quiénes deben participar en la mesa de diálogo?, responde: “Los dirigentes nacionales de la AIDSESP<sup>43</sup> tienen que estar pero también los representantes de todos los pueblos indígenas porque cada uno tiene su forma de ver el desarrollo. Todos debemos participar. Queremos ayudar al desarrollo del país”.

#### 1.1.4.3 Planes de vida de los pueblos indígenas

Los planes de vida son instrumentos de planificación<sup>44</sup> que han sido apropiados por los pueblos indígenas para promover su desarrollo y construir una autonomía como pueblo étnicamente diferenciado. Presuponen la necesidad de establecer prioridades, estrategias, políticas y alianzas con terceros; en la búsqueda del “vivir bien” o “buen vivir”.

El “vivir bien” es un concepto que nace en América Latina desde los pueblos indígenas y que va siendo tomado y elaborado por los académicos. Es un concepto alternativo al de “desarrollo” que surge en un contexto de crisis global y de cambio climático. En esencia el concepto de “vivir bien” alude al cuidado de la naturaleza concibiendo al hombre como parte de ella y al cuidado de unos a otros en una vida comunitaria enraizada en la tierra y en la identidad. En la visión indígena lo individual y colectivo así como la vida social y la vida natural, no están contrapuestos sino son complementarios (Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, citado por Benavides, 2010b: 12).

El proceso de planificación de los planes de vida condujo a las sociedades indígenas a pensar, debatir y ponerse de acuerdo sobre el futuro común, bajo un proceso de diálogo colectivo; lo que posibilita conocer y respetar la ontología de la diferencia (Dávalos, 2008). Si bien, como indica Espinosa (2014b), pensar en el futuro puede parecer algo bastante obvio, en el contexto histórico de las sociedades indígenas de la Amazonia es una novedad importante, dado que, bajo ciertos parámetros, las personas sabían cómo iba a ser su propia vida, una muy similar a la de sus padres y abuelos. Entonces, pensar en el futuro con un mayor alcance, y definir qué acciones tomar frente a los cambios se realiza hace pocas décadas, y la responsabilidad de plasmar estas en un “plan” ha descansado principalmente en las organizaciones indígenas. referencia

Como ejemplo, la Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral de Yurúa, YonoSharakoiai<sup>45</sup> (ACONADYSH), en el distrito de Yurúa, o de la Central Ashaninka del Río Ene

---

<sup>42</sup> En entrevista realizada por María E. Hidalgo para el diario *La República*, el 19 de junio de 2009.

<sup>43</sup> La reseña sobre la AIDSESP se presenta en la nota al pie 47.

<sup>44</sup> Similares a los planes estratégicos elaborados por otras instituciones públicas o privadas. Espinosa (2014) refiere que estos empiezan a plantearse en Colombia como parte del desarrollo legislativo de la Constitución Política de 1991, y luego se realizan en otros países, como Perú y Ecuador. Sin embargo, resalta que entre los pueblos indígenas el debate sobre su futuro y el proceso organizativo ha sido anterior al establecimiento formal de los planes.

<sup>45</sup> Estas comunidades han sido víctimas del terrorismo y violencia política, además de enfrentar una serie de amenazas provenientes de la presencia de grandes empresas extractivas hidrocarburíferas y megaproyectos hidroeléctricos, así como narcotráfico.

(CARE), en Perú, ha utilizado un término en su idioma para denominar el resultado de su proceso de planificación: *kametsaasaike*, que significa *buen vivir* o *buena vida*<sup>46</sup>. Para ellos el vivir bien es:

- (1) Vivir como *ashaninkasanori*, como una persona auténtica, lo que implica saber comportarse, saber invitar, saber recibir, saber celebrar, saber comer, y así poder vivir como gente, es decir, como asháninka;
- (2) Vivir comiendo «lo que sabemos», pues eso nos ha permitido vivir sanos por muchas generaciones;
- (3) Vivir seguros y tranquilos en nuestro territorio de siempre;
- (4) Vivir en paz sin sufrir por el terrorismo;
- (5) Vivir mejor produciendo para comprar lo que necesitamos;
- (6) Vivir sanos con nuestros conocimientos y bien atendidos en la posta y por la brigada;
- (7) Vivir con una educación que nos mejore y nos dé poder como asháninka;
- (8) Vivir bien con una organización que nos escucha y defiende nuestros derechos (CARE, citado por Espinosa, 2014b: 98).

Sin embargo, los planes de vida también son sujetos de crítica “en la medida en que en última instancia las sociedades indígenas quedan subordinadas al concepto occidental, capitalista y moderno de planeamiento y de desarrollo económico” (Espinosa, 2014b: 90). En ese sentido, Caviedes señala las posibilidades y riesgos que traen consigo estos planes:

(...) los planes de vida son estrategias que mitigan los impactos de dominación y explotación del capitalismo a través de la relación entre la economía nacional y la imposición del desarrollo (...) Al suponer que las sociedades indígenas pueden incorporar “lo bueno” de la sociedad nacional, se pasa por alto que la incorporación de lo nacional es resultado de la dominación y utilización de la cultura indígena por parte y a favor de occidente (2008: 76).

Caviedes menciona también que los planes de vida pueden contribuir a lograr la permanencia de los pueblos indígenas, si es que son resultado de un debate y acuerdo explícito de las comunidades indígenas sobre su relación con la sociedad occidental y la economía nacional capitalista; sin embargo, esta permanencia puede darse en condiciones de marginalidad y pobreza. El problema mayor se presenta cuando los planes de vida tienen como perspectiva un proyecto de sociedad que abandona las formas de vida tradicional y, al igual que ciertos discursos indígenas, plantean como natural y necesaria la superioridad de las formas de vida occidental; colocando a los pueblos indígenas como colectividades en ‘vías de desarrollo’ cuya máxima aspiración es acceder a bienes y servicios para satisfacer sus necesidades (Viteri, 2003: 3), y superar la ‘escasez’ (Ansión, 1996; Dávalos, 2008; Molina, 2015).

Los cuestionamientos recogidos son válidos, pero es necesario precisar dos características del modo de vida actual de los indígenas amazónicos que resultan importantes por su relación con el desarrollo occidental; estas son: el contacto con el mercado desde hace varias décadas, desde

---

<sup>46</sup> En otros pueblos indígenas de Ecuador y Bolivia, *sumak kawsay* es la palabra que se usa para referirse al *buen vivir*.

la aparición de los primeros regatones (comerciantes de los ríos), teniendo incluso pequeños negocios propios, sobre todo quienes se asientan en las riberas de los ríos; y el uso de tecnologías de información que les permite acceder al conocimiento occidental, construir y participar de redes sociales, exponer sus demandas y planteamientos tanto en el escenario nacional como en el internacional, así como promocionar sus productos. Estos medios de relación evidencian, definitivamente, un cambio sustancial en las formas de vida tradicional. La elaboración de planes de vida por las propias CCNN, con apoyo de alguna ONG, es una práctica que va creciendo consistentemente. Como bien afirma Nugkuag, profesional awajún,

los planes de vida, presuponen la necesidad de establecer prioridades, estrategias políticas, alianzas con terceros, etc., es decir, se trata de una forma de presentar la agenda política de un pueblo indígena. Se podría decir que los planes de vida serían una especie de ‘planes de gobierno’ indígenas, pero no planteados para períodos de corto plazo, como son usualmente los electorales, sino para plazos más largos, y tienen como punto de partida una visión a futuro de una sociedad indígena (2017: 55).

En este contexto, los planes de vida, utilizados como planes de desarrollo o planes de gobierno indígena, pueden ayudar a las sociedades indígenas a avanzar en el obtener mayor autonomía política y de autogobierno (Espinosa, 2014b; Medina, 2016). Constituyen también un instrumento importante de incidencia y negociación con el Estado u otras instituciones no indígenas y así lo han entendido las dos organizaciones nacionales, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana<sup>47</sup> (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú<sup>48</sup> (CONAP) pues han participado directamente en la elaboración del documento Plan de Vida. Guía para la planificación colectiva (Estuardo y Macedo, 2016), bajo el auspicio del Ministerio de Cultura.

A esta altura de la reflexión, la pregunta obligada es: *¿Se oponen los indígenas al desarrollo?* a la cual el antropólogo Alberto Chirif responde que no. Por la claridad y riqueza de su respuesta la presentamos en extenso:

Si se comparan los índices del PBI<sup>49</sup> que se produce en los distritos petroleros, con la situación de deterioro y empobrecimiento de la situación de los indígenas y ribereños que habitan en ellos,

---

<sup>47</sup> AIDSESP fue creada en 1980 como una Asociación Civil sin fines de lucro, según Montoya “a partir del esfuerzo concertado de 3 organizaciones: los ashaninka, con su central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC); los shipibo, con su Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (FECONAU) y los awajún, con su Consejo Aguaruna y Huambisa (CAH)” (2009a: 5). Está conformada por 9 organizaciones regionales y 65 federaciones, que representan a 1 809 comunidades; y tienen ocho sedes regionales: ORAI y CORPI en Loreto; ORPIAN, en Amazonas; CORESPISAN, en San Martín; ARPI, en la Amazonía central; ORAU, en Ucayali; COMARU, en el Bajo Urubamba, Cusco; y FENAMAD, en Madre de Dios. <http://www.aidesepp.org.pe/quienes-somos/>. Consulta: 10 de mayo de 2016. En 1984, AIDSESP lideró el proceso de creación de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), organización pan-amazónica que representa a los PPII de los ocho países de la Amazonía (Soria, 2002a).

<sup>48</sup> CONAP, creada en 1987, agrupa a 33 federaciones. <http://www.conap.org.pe/federacionesconap.html>. Consulta: 10 de mayo de 2016.

<sup>49</sup> Se refiere al Producto Bruto Interno (PBI), usado en Perú en lugar del Producto Interior Bruto (PIB).

vemos fácilmente que no hay relación positiva entre inversión y desarrollo, sino todo lo contrario. Los pueblos indígenas nunca han sido ricos pero tampoco han sido pobres. El juego de estos conceptos no ha correspondido a su realidad. No han tenido nunca dinero, (...) pero sí han podido satisfacer plenamente sus necesidades de alimentación, vivienda y vestido; y han tenido además ventajas adicionales, como vivir en un ambiente sano y tener capacidad de manejar sus conflictos. Ahora, en cambio, a raíz del “desarrollo”, no sólo no tienen dinero, sino que tienen un medio ambiente deteriorado, que ya no les provee de bienes y servicios de calidad, como sucedía antes, y su salud está afectada, tanto en lo físico, como en lo psicológico. Nunca he conocido a un indígena que se niegue al progreso, a tener más dinero y poder comprar con éste nuevos bienes. Los indígenas no se oponen a la innovación ni a las mejoras de sus condiciones de vida, sino al despojo y a este tipo de desarrollo que en realidad los hunde porque enajena sus recursos y su capacidad de decidir libremente sobre su futuro (Chirif, 2008a: 3-4).

Finalmente, de manera complementaria a la cita anterior, y como cierre de este epígrafe, recogemos la respuesta de un líder awajún al ser cuestionado por *oponerse* al desarrollo:

¿Digan ustedes como quieren que los indígenas nos desarrollemos? ¿Quieren que llenemos de cemento y asfalto la Amazonía? ¿Quieren que construyamos edificios, carretera por toda la Amazonía? ¿Quieren que destruyamos y contaminemos las cochas y los ríos como lo han hecho ustedes con el río Rímac que se llama “hablador” pero ya no habla? ¿Quieren que llenemos de basureros la Amazonía, para que nuestros hijos luego se vayan a buscar comida en ellos, o trabajen limpiando vidrios de carros que contaminan más todavía? Yo les pregunto: ¿Quién tiene que aprender de quién sobre lo que es el desarrollo? ¿Ustedes o nosotros? Nuestros padres han cuidado la Amazonía, sus bosques, las cochas y los ríos. Han sido los mestizos los que han llegado a destruirlos, primero solos, después con sus empresas, y destruyendo la Amazonía también a nosotros han buscado destruirnos. Nosotros no queremos un desarrollo que destruya los bosques, dañe las cochas, envenene los ríos, ponga en peligro nuestras vidas, nuestra tranquilidad y paz (en Arana, 2009: 137).

#### 1.1.5. Las dos posiciones sobre el desarrollo

Considerando el desarrollo como un proceso social e histórico, la atención debe centrarse en las necesidades materiales e intangibles de los diferentes grupos humanos, atendiendo sus expectativas y esperanzas (xz, 2007). No existe pues un modelo a seguir. Las exigencias del desarrollo son cambiantes.

Evaluando las posiciones de ambos actores, tenemos una posición gubernamental que recoge e intenta imponer un único modelo de desarrollo, que corresponde a propuestas teóricas desfasadas y con resultados negativos probados a nivel nacional e internacional; que ha ocasionado el tener una sociedad cada vez más inequitativa, donde los pueblos indígenas amazónicos están entre los más desfavorecidos y discriminados.

La posición indígena por su parte, recoge los planteamientos teóricos más actuales dentro del debate sobre el futuro no solo de la región sino del planeta, proponiendo un desarrollo vinculado

a la sostenibilidad de su medio ambiente y su diversidad. Por ejemplo, la visión shipibo-conibo respecto a la *salud* expresa la manera holística de ver y sentir que tienen:

(la salud) es que la familia y la comunidad se sienten bien con uno, es estar tranquilo sin hacer daño y sin recibir daño; es una sensación física (sin dolor) pero también espiritual (sin envidias, sin sed de venganza, sin remordimientos, tranquilo/a) (en Zevallos, 2009).

Sin embargo, el cambio sustancial en sus modos tradicionales de vida hace que acepten y demanden, como prioridad, nuevos conocimientos, sobre todo en educación y salud, así como que ejerciten diversas formas de relacionarse con los otros, si es que coinciden o aportan a su visión de *desarrollo* y a su realidad.

En base a lo expuesto, en el Cuadro 1.2 se presenta un esquema con el objetivo de facilitar la identificación de los elementos principales de ambas posiciones, más de ninguna manera pretende reducir o simplificar el contenido y alcance de las posiciones a estos elementos.

Cuadro 1.2: Desarrollo en el Perú: Gobiernos e indígenas amazónicos

Fundamentos del desarrollo	Gobiernos peruanos	Indígenas amazónicos
Modelo de desarrollo	Neoliberal como único modelo.	Diversos modelos de desarrollo.
Base del desarrollo	Crecimiento económico pro exportador de materias primas. Inserción en los mercados internaciones, a través de los Tratado de Libre Comercio (TLC).	Convivencia armónica con la naturaleza. Autodeterminación.
Agentes del desarrollo	Grandes inversionistas privados, nacionales o transnacionales. Mercado como promotor, regulador y redistribuidor.	Población capacitada para el manejo de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

## 1.2 Sobre el concepto de territorio

El territorio, en su concepción y uso, ha sido y es uno de los aspectos principales de la compleja y latente problemática entre los indígenas, sobre todo amazónicos y los gobiernos peruanos de turno.

A fin de contextualizar las posiciones respecto al territorio, adoptadas por los dos actores del caso de estudio, y entender sus diferencias, presentamos previamente los conceptos planteados desde el ámbito académico, cuya mirada holística nos ayudará a comprender mejor las dos posiciones mencionadas.

### 1.2.1 Concepciones sobre el territorio

Para entender el alcance del concepto territorio, se presentan diferentes definiciones que expresan cómo es entendido y cuál es su trascendencia para la vida de las distintas sociedades, centrando el interés en la intensidad de la relación que se plantea entre las sociedades y su territorio. Se presta especial atención al planteamiento de Philippe Descola sobre la diversidad y pluralidad con que se concibe la dualidad naturaleza-cultura, por ser aspecto fundamental en la presente tesis doctoral, para —a partir de ahí— intentar comprender las posiciones del Estado peruano y de los indígenas amazónicos<sup>50</sup> respecto al territorio.

Como refiere Damonte, los territorios son construcciones sociales, realizadas por grupos humanos de manera consciente, que van a fijar límites y definir un determinado espacio físico-social, el que se irá conformando a partir de discursos y prácticas sociales, es decir, de narrativas territoriales, de diferente tipo (productiva, étnica, entre otros). Cada narrativa va a describir e inscribirse dentro de un espacio físico-social, superponiéndose en el mismo espacio físico. Por su esencia, las narrativas territoriales se encuentran en constante recreación, “tomando sedimentos de narrativas territoriales anteriores para recrearlas en la práctica actual” (2011:19).

Siguiendo al mismo autor, los territorios van a fundarse sobre narrativas territoriales, que articulan un proyecto político que busca ejercer dominio sobre un espacio determinado. En ese sentido, “los territorios son el reflejo de proyectos territoriales de dominio hegemónico”, lo que los hace “espacios delimitados e inherentemente conflictivos puesto que suponen la supresión o exclusión de proyectos territoriales alternos”. Cuando el territorio es establecido “oficialmente”, es decir, tiene una institucionalidad vigente, se habla de un espacio cuyo diseño y límites han logrado poder hegemónico; en el caso contrario, cuando es un diseño territorial contra-hegemónico —como las comunidades nativas, que buscan establecer su autoridad y reglas territoriales para un espacio— se hace mención a un poder subversivo (Damonte, 2011:20); así pues, el territorio se encuentra también en permanente apropiación (Miedes, 2008 referido por De Sola, L. y D. Redondo, 2010).

Por otra parte, Echeverri (2004) precisa que la noción de “territorio” puede ser entendida, por un lado, en un sentido político-jurisdiccional, es decir, como un espacio geográfico que define y delimita la soberanía de un poder político, por ejemplo, el territorio nacional demarcado por fronteras fijas y precisas; por otro, en el sentido de las ciencias naturales, donde más bien va a ser comprendido como un espacio en el cual un individuo —o una especie— se reproduce y obtiene sus recursos. En esta segunda acepción, las fronteras no están claramente demarcadas y en una misma área pueden reproducirse diferentes territorialidades, por ejemplo, generando competencia por los mismos recursos, coexistencia o relaciones de complementariedad.

---

<sup>50</sup> La posición se realizará en base a la documentación difundida por parte de las organizaciones indígenas y la publicada por investigadores.

A su vez Zoido, quien se refiere al territorio como “el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc.”, al centrarse en la relación del territorio con las personas, precisa que:

cuando el territorio se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva, es el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad (1998: 2).

Dos aspectos básicos plantea Zoido, uno es la relación indisoluble del individuo con el territorio y el otro es que el territorio debe manejarse *para bien* de quien lo habita y la comunidad. Cabe indagar entonces respecto a los derechos para este manejo, los que Godelier (1989) asocia con la *propiedad* del territorio, al definir este como la porción de la naturaleza y, por tanto, del espacio, sobre el que una sociedad reivindica y garantiza a sus miembros derechos estables de acceso, de control y de uso sobre todos o parte de los recursos que allí existen y que dicha sociedad desea y es capaz de explotar.

Aun cuando desarrolla las ideas antes consignadas, citamos en extenso las palabras de Godelier, por el aporte que representan para el análisis del caso de estudio, al incorporar en su definición los conceptos de uso y propiedad asociados a la cultura:

Lo que reivindica, por tanto, una sociedad al apropiarse de un territorio es el acceso, el control y el uso, tanto respecto a las realidades visibles como a las potencias invisibles que lo componen, entre las que parece estar repartido el dominio de las condiciones de reproducción de la vida de los hombres, de la suya propia y de los recursos de que dependen. Tal es lo que nos parece que cubre la noción de “propiedad de un territorio”. Pero esta “propiedad” sólo existe plenamente cuando los miembros de una sociedad utilizan sus reglas para organizar sus concretas conductas de apropiación. Estas formas de acción sobre la naturaleza son siempre formas sociales, sean individuales o colectivas se trate de la caza, de la recolección, de la pesca, de la ganadería, de la agricultura, de la artesanía o de la industria (Godelier, 1989: 108-109).

Con una orientación contraria, uno de los planteamientos más difundidos actualmente (por ser reflejo de la nueva modernidad) es el que sostiene que en un mundo globalizado y universal el sentimiento de pertenencia a un territorio, incluso al nacional, se ha perdido por no ser ya aplicable. Frente a este planteamiento, Romero González en un ensayo donde aborda el estado de la cuestión sobre el gobierno del territorio en España, menciona como un rasgo relevante del nuevo contexto global, un deseo cada vez mayor de los individuos por “reforzar sus referentes identitarios y vincularse a lugares”, más allá de las expresiones política, cultural, cívica o solo territorial que tengan; y que “la propia *cultura de los territorios* es ahora entendida como factor

de competitividad de primer orden” (2005: 61), pues como menciona Juan F. Ojeda<sup>51</sup>, “el secreto del territorio está en su singularidad” y hacia esta habría que avanzar. En la misma línea, Boisier plantea la indisoluble ligazón del ser humano con el territorio, con el que interactúa (de escala pequeña, de cotidianidad) y al que apela, como una de las relaciones de mayor fuerza, para construir su identidad (2001a: 4).

En este conjunto de planteamientos encontramos dos aspectos sustanciales para el caso de estudio, el primero es la valorización del territorio, de su singularidad, como fundamento de la cultura, identidad, autoestima colectiva y de la supervivencia misma del pueblo; planteándose así un vínculo indisoluble; lo segundo, es el planteamiento de la “propiedad del territorio” asociada al *derecho estable* de acceso, de control y de uso total o parcial de los recursos, así como al ejercicio de estos bajo las formas de organización de la propia comunidad que lo habita.

#### 1.2.1.1 El territorio a partir de su dualidad naturaleza cultura

Entre los pueblos indígenas la dicotomía occidental entre naturaleza y cultura no es reconocida. Uno de los antropólogos que aborda con mayor profundidad este tema es Philippe Descola, por lo cual recogemos su planteamiento en el desarrollo de este epígrafe. A partir de un estudio sobre las concepciones indígenas de la Amazonía respecto a su entorno<sup>52</sup>, Descola plantea que la naturaleza es parte integrante de un continuo (*continuum*) social en el que humanos y no humanos se integran y relacionan en los distintos ámbitos. Antes que una dualidad entre mundo natural y mundo social, la dualidad de la interioridad y la materialidad está presente en todos los pueblos, con diversas y múltiples maneras de conexión e interacción entre ellas. Este autor encuentra dos criterios determinantes para identificar las semejanzas y diferencias entre una persona y los demás, entre el yo y el no yo: “la atribución a otro de una interioridad análoga a la mía, y la atribución a otro de una materialidad análoga a la mía”<sup>53</sup> (2003a: 34).

En ese sentido, “las cosmologías amazónicas despliegan una escala de seres en la que las diferencias entre hombres, plantas y animales son de grado y no de naturaleza” (Descola, 1998: 1). Así, por ejemplo, para el grupo étnico Achuar de la Amazonia ecuatoriana, al igual que las personas (*agents*), los animales como las plantas poseen un alma (*wakan*) similar a la del ser humano, que les confiere conciencia reflexiva e intencionalidad, a la vez que pueden experimentar emociones e intercambiar mensajes (Descola, 2004: 26). La selva se constituiría

---

<sup>51</sup> Conferencia en la Universidad Pablo de Olavide. Doctorado en Estrategias de Planificación del Territorio. UPO. Sevilla, enero de 2008.

<sup>52</sup> Realizado sobre la base de su conocimiento de las comunidades indígenas de los achuar (Ecuador) y los makuna (Colombia).

<sup>53</sup> Descola detalla que “La naturaleza de esta interioridad puede variar y referirse a los atributos ordinariamente asociados con el alma, el espíritu o la conciencia -intencionalidad, subjetividad, reflexividad, afectos, aptitudes para soñar o significar- como la idea que comparto con los demás de una misma esencia o de un mismo origen, o que pertenecemos a una misma categoría ontológica. El criterio de materialidad se refiere, en cambio a la forma, la sustancia, los procesos fisiológicos, perceptivos y sensoriomotores, incluso el temperamento en la medida en que expresaría la influencia de los humores corporales” (2003: 33-34).



como un escenario en el cual se desarrolla una sociabilidad entre diversos seres, que se distinguen de los seres humanos por su apariencia externa y por el lenguaje.

Descola señala entonces que, aquello que desde la concepción occidental se llama naturaleza, entre los pueblos indígenas es más bien objeto de una relación social; y distingue cuatro grandes ontologías, es decir modos de "objetivación de la naturaleza", estas son: animismo, totemismo, analogismo y naturalismo.

Nos detendremos brevemente en presentar las cuatro ontologías<sup>54</sup> con el fin de identificar cuál corresponde a la concepción de cada uno de los dos actores principales del caso de estudio y si sobre las diferencias existen coincidencias posibles.

El animismo postula que las "categorías elementales de vida social" organizan las relaciones *entre* los humanos y las especies naturales. Todos los seres existentes tienen una misma interioridad pero su físico es diferente. Es decir, el humano considera la interioridad del no humano igual a la suya pues todos los seres son dotados de una esencia similar. Esta concepción humaniza las plantas y los animales porque "el alma" que tienen les permite comportarse según las normas sociales y los preceptos éticos de los humanos, en consecuencia establecen relaciones de comunicación entre ellos y con los humanos (pescan, luchan, etc.).

En el caso del totemismo todos los existentes comparten las mismas propiedades con una interioridad y una fisicalidad común. Así, los humanos y no humanos se juntan en una clase totémica, forman un colectivo y comparten el mismo destino. Estos colectivos son encarnaciones del tótem, que desempeña el papel de una matriz inmutable, teniendo así un ancestro común.

El analogismo es un mundo hecho de una inmensa colección de singularidades: "la gran cadena del ser", donde se fracciona el conjunto de los existentes en una multiplicidad de esencias, formas y sustancias separadas. En esta disgregación general, se establecen, entre los existentes, largas cadenas de contigüidad, producto de todos los tipos de analogías; con una gran inventiva para encontrar todas las similitudes, efectos o poder de algún existente sobre el destino de otros. Por ejemplo, en algunas comunidades africanas se considera que los desórdenes sociales son capaces de producir catástrofes climáticas.

Por último, el naturalismo, típico de las cosmologías occidentales, supone una dualidad ontológica entre naturaleza (ámbito de la necesidad) y cultura (ámbito de la espontaneidad). El físico es similar pero la interioridad es distinta. Reconoce una naturaleza única y una multiplicidad de culturas, con una diversidad de manifestaciones subjetivas individuales y colectivas.

En el Cuadro 1.3 se resume la especificidad y esencia de cada una de las ontologías.

---

<sup>54</sup> La descripción de las ontologías se ha tomado de Merveille (2009).

Cuadro 1.3: Las cuatro grandes ontologías

	Interioridad en común	Interioridad diferente
Fisicalidad en común	Totemismo (Australia)	Naturalismo (Humanismo clásico)
Fisicalidad diferente	Animismo (Cazadores de América del Sur)	Analogismo (Azteca o Inca)

Fuente: Merveille (2009: 8)

De acuerdo a la descripción presentada, la cosmología de los pueblos amazónicos corresponde al animismo y la del gobierno peruano al naturalismo, lo que plantea, desde el plano teórico, un fuerte desencuentro, sin términos medios toda vez que “el naturalismo invierte la construcción ontológica del animismo porque, en lugar de una identidad de las almas y una diferencia de los cuerpos, presupone al contrario una discontinuidad de las interioridades y una continuidad material” (Descola, 2003a: 47)<sup>55</sup>.

Sin embargo, los dos aspectos sustanciales —valorización de la singularidad del territorio y propiedad del territorio asociada a derechos de la comunidad que lo habita— expuestos en el epígrafe 1.2.1 permitirían decir que las contradicciones entre el animismo y naturalismo podrían menguarse. Continuaremos entonces presentando, de manera general pero abordando los aspectos principales, las dos posiciones en conflicto: la estatal y la indígena amazónica en Perú.

### 1.2.2 El territorio para el Estado peruano: versión oficial

Para el Estado peruano, enmarcado dentro del derecho romanista occidental, la tierra es uno de los factores de producción. Se trata de un bien mercantil, que se encuentra delimitado y puede ser apropiable y disponible en provecho del sujeto —individuo o sujeto jurídico— que disponga de capital. Este sujeto será titular de un tipo de derecho, el derecho de propiedad, que es exclusivo y excluyente. Es con esta lógica, cuando se refieren en la legislación nacional a las tierras para hablar de un derecho de propiedad o posesión del pueblo indígena sobre un área determinada del suelo (Chirif y García, 2007; García Hierro, 2011).

En la legislación peruana, el territorio es definido como el “espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujos”<sup>56</sup>. La Constitución establece que “comprende el suelo, el subsuelo, el

<sup>55</sup> Vale la pena detenernos en presentar, por su cercanía al caso de estudio, la explicación de la “organización cosmológica” del naturalismo que realiza Descola. Plantea que “los humanos se ven distribuidos en el seno de colectividades nítidamente diferenciadas, las culturas, que excluyen de derecho no solamente al conjunto de los no-humanos, sino también, en un pasado aún cercano, a humanos exóticos o marginales a los que sus costumbres incomprensibles, y la carencia de alma, de espiritualidad o de elevación moral que antes señalaban, inducían a ubicar en el ámbito de la naturaleza en compañía de los animales y de las plantas” (2003a: 47-48).

<sup>56</sup> Decreto Supremo 068-2001-PCM. Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Artículo 87º.

dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre”<sup>57</sup>, los que pertenecen al Estado; aclaración que resulta determinante al momento de definir la propiedad y uso de los recursos naturales, pues sobre estos no existen derechos adquiridos, todos pertenecen al Estado.

Resulta ilustrativa también la precisión que se realiza al referirse a la relación con la cultura, pues se dice que el “territorio es resultado de un complejo de interacciones y prácticas históricas, culturales, productivas, simbólicas; pero, en estricto, puede ser referido al sustrato físico en el que se desenvuelven las actividades humanas y en el que existen los recursos”<sup>58</sup>, destacándose el componente físico del concepto por sobre los demás, posición que también se observa en la primera definición, lo que le da un carácter reduccionista o calculado a la relación.

La legislación contempla tanto normas como contenidos específicos para el territorio indígena, de la cual identificamos, seis hitos<sup>59</sup> que marcan la relación normativa entre el Estado y las poblaciones amazónicas, estos son: (i) la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (1974)<sup>60</sup>, (ii) las Constituciones Políticas de 1979 y 1993, (iii) la ratificación del Convenio 169 de la OIT (1993)<sup>61</sup>, (iv) la creación de la Comisión Especial Mutisectorial y la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-CONAPA (2001), (v) la reactivación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-INDEPA (2007) y (vi) la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (2011)<sup>62</sup>.

Mediante la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, más conocida como la Ley de Comunidades Nativas, el Estado peruano, por primera vez, brinda una atención jurídica sistemática a las tierras amazónicas (García Hierro, 2011) y reconoce la existencia y personalidad jurídica de los pueblos indígenas<sup>63</sup> (Huguet, 2004), declara que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de estas comunidades —otorgando ciertas garantías para el aprovechamiento integral de sus recursos— y establece criterios para su titulación. Un aspecto a destacar es que se declara que la propiedad territorial de las Comunidades Nativas es "**inalienable, imprescriptible e inembargable**"<sup>64</sup>, es decir, no podían ser vendidas, no caducaban, ni podían ser sujeto de incautación, decomiso o embargo.

En 1978, esta ley fue derogada y reemplazada por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva<sup>65</sup>, eliminándose el carácter de integridad territorial comunal

---

<sup>57</sup> Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 54º.

<sup>58</sup> Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. MINAG, 2006.

<sup>59</sup> Se parte de la identificación de los cuatro primeros hitos, realizada por el antropólogo Smith (2004).

<sup>60</sup> Aprobada con Decreto Ley 20653, del 18 de junio de 1974.

<sup>61</sup> Mediante Resolución Legislativa 26253, del 5 de diciembre de 1993, se ratificó el Convenio 169, entrando en vigencia el 2 de febrero de 1995.

<sup>62</sup> Ley 29785, aprobada por el Congreso de la República el 23 de agosto y promulgada el 6 de setiembre de 2011.

<sup>63</sup> Mediante la inscripción de la Comunidad Nativa en un registro especial del Estado.

<sup>64</sup> Artículo 13 de la Ley.

<sup>65</sup> Aprobada con Decreto Ley 22175, del 10 de mayo de 1978, a la que llamaron la Nueva Ley de Comunidades Nativas.

(García Hierro, 2011) al determinar en su artículo 11 que los suelos con aptitud forestal solo podían ser otorgados mediante cesión en uso y no en propiedad.

Si bien con estas leyes se reconocía por vez primera los derechos de propiedad territorial a pueblos indígenas, también se dejaba bajo el dominio legal del Estado los espacios no titulados donde se asentaban los pueblos indígenas. Como indica Chirif (2007), paralelamente al reconocimiento de derechos territoriales indígenas, la nueva ley de comunidades nativas normaba, de manera complementaria, la colonización de la selva pues las áreas intermedias de los territorios tradicionales quedaban a disposición de potenciales adjudicatarios, lo que resultaba una amenaza a la integridad de los pueblos indígenas.

La Constitución Política del Perú, del año 1979, mantiene el reconocimiento de la existencia legal y el derecho de propiedad de las poblaciones indígenas de la Amazonía mediante su inscripción como Comunidad Nativa, pero elimina la garantía de lo "inalienable"<sup>66</sup>, manteniendo lo "**imprescriptible e inembargable**" de la propiedad de sus tierras.

En la Constitución Política de 1993 (promulgada por el gobierno neoliberal de Fujimori), se reconoce el deber del Estado de proteger la pluralidad étnica y cultural del país y se mantiene el reconocimiento de la existencia legal y personería jurídica para la Comunidad Nativa (Aylwin, 2002, 2014; Gaona, 2013); pero contradictoriamente se elimina la garantía de lo "inembargable", reconociendo solo lo "**imprescriptible**"<sup>67</sup> de la propiedad de sus tierras. De esta manera, como menciona García Hierro, "las tierras indígenas se colocaban, sin excepciones, dentro del mercado, eran alienables y aptas para respaldar garantías crediticias" (2011: 372).

Continuando con la reducción de seguridad jurídica para los pueblos indígenas, en 1995 se promulgó la Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas<sup>68</sup> que modificaba el estatus jurídico de las comunidades lo que facilitaba el cambio de un modelo de organización basado en lo comunal a otro 'asociativo', en el cual sus miembros se convertían en socios y facilitaba parcelación de los territorios (Espinosa, 2010; García Hierro, 2011; Smith y Salazar, 2014). La promulgación de esta ley marcó el inicio de una nueva época que se ha caracterizado por la implementación de diversos mecanismos legales y de contratos que han venido promoviendo la inversión privada por empresas mineras, de hidrocarburos, forestales o de agro combustibles en la región amazónica, muchos de los cuales afectan directa y/o indirectamente la propiedad de los indígenas sobre sus propios territorios.

---

<sup>66</sup> En el Art. 163, se relativiza la inalienabilidad al posibilitar su eliminación en los casos de "interés de la Comunidad, y (ser) solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero".

<sup>67</sup> El Art. 89 precisa que la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono.

<sup>68</sup> Ley 26505, del 18 de julio de 1995.

La ratificación del Convenio 169 de la OIT<sup>69</sup>, se convierte en el tercer hito pues “el Estado peruano reconoce la contribución que los pueblos indígenas hacen a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica y a la reafirmación de la identidad sociocultural de las sociedades nacionales” (Smith, 2004: 6), constituyendo un paso fundamental para afirmar la territorialidad indígena (Yrigoyen, 2011). Al suscribir el Convenio, el Estado reconoció el derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Art. 14). Asimismo, reconoció que en el caso de aquellos estados, como el peruano, que tengan propiedad sobre los recursos, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con la finalidad de consultar a los pueblos, a fin de determinar si los intereses de estos pueblos se verían perjudicados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de explotación de los recursos existentes en sus tierras (Art. 15). Esto no contradice ni afecta el derecho del Estado al suelo, subsuelo, aire pues lo que busca garantizar es la no afectación de los pueblos indígenas.

La Comisión Especial Multisectorial, creada en calidad de Mesa de Diálogo Permanente, convocó a múltiples y representativos actores<sup>70</sup> de las diferentes instancias del gobierno, de las comunidades indígenas y de la sociedad civil quienes, lograron elaborar informes y recomendaciones “productos de un proceso extraordinariamente armonioso llevado a cabo por facciones y personas que bajo circunstancias normales no dialogaban entre sí tan fácilmente” (Smith, 2004: 16), pero luego de esta primera fase el proceso se cortó, la Comisión no volvió a reunirse y en su lugar se creó la CONAPA.

La CONAPA<sup>71</sup> se instituyó para “promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y proyectos correspondientes a las poblaciones comprendidas dentro del marco de las normas y principios establecidos en los Tratados Internacionales, sobre la materia de los que sea parte el Perú”. La participación de las organizaciones amazónicas representativas fue muy limitada<sup>72</sup>.

El quinto hito, la reactivación del INDEPA como “organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la

---

<sup>69</sup> La ratificación del Convenio 169 le otorgó rango de ley.

<sup>70</sup> La Comisión Especial fue creada en febrero de 2001, e instalada, bajo la dirección de la Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas (PROMUDEH) y el INRENA (Ministerio de Agricultura). Se plantearon tres Grupos de Trabajo: el primero Comunidades Nativas, Áreas Naturales Protegidas y Recursos Naturales; el segundo sobre Territorio Indígena, Pueblos Indígenas en Aislamiento y Violencia Política; y el tercero sobre Problemática de Educación, Salud y Cultura entre los Pueblos Indígenas. Participaron representantes de los distintos ministerios y la Defensoría del Pueblo, de AIDSESP y CONAP, y expertos interesados de la sociedad civil (conservacionistas, antropólogos, abogados de instituciones privadas, entre otros). En julio de 2001 los informes y recomendaciones fueron presentados por representantes de AIDSESP y CONAP al Consejo de Ministros.

<sup>71</sup> La CONAPA se creó el 5 de octubre de 2001, mediante el Decreto Supremo 111-2001-PCM. Dependía de la presidencia del Consejo de Ministros y la presidía la primera dama, Eliane Karp, esposa del ex presidente A. Toledo. Careció de personalidad jurídica como organismo de Estado.

<sup>72</sup> AIDSESP fue la única organización indígena invitada a participar, retirándose luego de dos años, cuestionando a la CONAPA, por su desempeño y específicamente por el manejo de un proyecto financiado por el Banco Mundial.

promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos”<sup>73</sup>, generó expectativas, pero su accionar fue pasivo frente a la problemática existente por carecer de una visión de largo plazo y de los recursos humanos, económicos y logísticos mínimos necesarios para liderar el proceso de desarrollo de los pueblos amazónicos, andinos y afroperuanos (Béjar, 2007; ). Finalmente, en el 2011 desapareció, al ser fusionado al Ministerio de Cultura y asumir sus funciones el Viceministerio de Interculturalidad, sin generar espacios formales de participación de los representantes de los pueblos indígenas, como tenía el INDEPA.

El último hito, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, es el resultado de una larga demanda de las organizaciones indígenas apoyada por la presión ciudadana, que se articuló alrededor de los derechos de los pueblos indígenas afectados por la presión sobre sus tierras y territorios por empresas extractivas, entre otros.

Si bien, la consulta previa en el Perú entró en vigor en febrero de 1995, desde la fecha de ratificación surgió lo que Stavenhagen (2007) denominó la “brecha de implementación” entre la legislación y la realidad cotidiana. Es decir, las disposiciones para normar y reglamentar las disposiciones constitucionales no fueron implementadas y tampoco hubo mecanismos para hacer exigir los derechos reconocidos, ni recursos o voluntad para impulsar políticas públicas para hacerlos efectivos (Stavenhagen, 2007; Aylwin, 2012, 2014); y menos aún para considerar la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que los proyectos de inversión extractiva de recursos naturales en sus territorios generan, ni la compensación por los daños causados (Aylwin, 2014); a pesar que ha sido evidente y “se ha podido constatar el daño producido a estos pueblos por diversos agentes sociales y económicos que entran en contacto permanente con ellos” (Stavenhagen, 2007: 120).

El alcance de la Ley y de su Reglamento se presentará en el cuarto capítulo de esta tesis doctoral, toda vez que los sucesos del Conflicto de Bagua fueron decisivos para su aprobación, al posicionar el tema en la agenda política y generar una corriente de opinión pública favorable a la consulta.

Como se ha podido apreciar en conjunto, y no obstante el marco legal internacional, la normativa nacional, cuando se refiere al territorio señala solo aspectos vinculados al manejo y noción del espacio físico geográfico, (con una visión plana, uni o bidimensional, y estática del territorio), así como aspectos vinculados a demandas de derechos de propiedad y demarcación territorial, como menciona Marzal (2007).

Lo expuesto nos permite afirmar, con cierto grado de certeza, que la posición del Estado respecto al territorio indígena ha sido siempre el de un reconocimiento legal de la posesión por

---

<sup>73</sup> El INDEPA se creó con Ley 28495, el 6 de abril de 2005, como un Organismo Público Descentralizado-OPD multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal.

parte de sus poblaciones pero paralelamente, y también en el plano legal, se han ido recortando estos derechos de posesión (Dolorier y Paneque, 2013). En menos de veinte años, el territorio indígena pasó de ser "inalienable, imprescriptible e inembargable" a solo "imprescriptible". Esta situación, evidencia un accionar unilateral y un abordaje formal del tema sin mayor preocupación por conocer otros planteamientos ni buscar consensos con las poblaciones; consecuentemente se limitan, cada vez más, los espacios y posibilidades de acción y decisión de éstas sobre sus territorios. Por otra parte, la prevalencia de la valoración del componente físico del territorio, que está asociado a lo económico, es reflejo del carácter residual que se otorga a las culturas de estos pueblos. En ese mismo sentido, la Constitución del Estado peruano es una de las constituciones de América Latina que menos derechos indígenas sobre la tierra y el territorio reconoce, y que más remarca los derechos del Estado sobre la propiedad y los recursos<sup>74</sup> (ver Anexo 1.1). Finalmente, los cambios respecto a la institución que debe liderar el proceso, sin dotarles de autonomía ni de los recursos necesarios para ello son una evidencia más del poco interés por realizar cambios sustanciales que respondan a las demandas de los pueblos indígenas.

### 1.2.3 El territorio para los indígenas amazónicos

En la década de 1980, la palabra *wandari* (tierra-lugar donde se vive) se convirtió en la palabra territorio, incorporándose en el discurso de las organizaciones indígenas para defender los derechos colectivos de propiedad de sus comunidades (Gray, 2002b; Chirif y García, 2007).

El término territorio, al igual que desarrollo, es utilizado por los indígenas amazónicos según sus propios conceptos, por lo cual también presentaremos extractos de las declaraciones de algunos de sus representantes, complementándolos con las opiniones de estudiosos del tema.

Uno de los textos más citados y comentados sobre el territorio y las comunidades indígenas peruanas, a pesar de haber sido publicado en 1991, es *El Indígena y su territorio son uno solo*, escrito por tres de los más reconocidos especialistas en el tema, Alberto Chirif Tirado, Pedro García Hierro y Richard Chase Smith. Su posición queda directamente planteada en la primera frase de la presentación del libro, cuando mencionan que "los pueblos indígenas y sus territorios se pertenecen. Son inseparables" (1991: 7). Bajo esa postura, definen el territorio indígena de la siguiente manera:

Los montes, valles, ríos y lagunas que se identifican con la existencia de un pueblo indígena y que le han provisto de los medios de vida; la riqueza heredada de sus antepasados y el legado que están obligados a entregar a sus descendientes; un espacio en el que cada pequeña parte, cada manifestación de la vida, cada expresión de la naturaleza es sagrada en la memoria y en la experiencia colectiva de ese pueblo y que se comparte en íntima interrelación con el resto de los

---

<sup>74</sup> Al igual que Ecuador, Venezuela y Bolivia; en tanto la de Brasil considera la tutela y protección de los pueblos indígenas; y la de Colombia tiene una mayor coherencia entre la teoría y práctica (Ruiz, J.C. en entrevista a *IDL Radio*, del 14 noviembre 2015).



seres vivos respetando su natural evolución como única garantía del mutuo desenvolvimiento; el ámbito de la libertad sobre el que dicho pueblo ejerce su dominio permitiéndole desarrollar sus elementos nacionales esenciales y por cuya defensa o reivindicación estará dispuesto a derramar su sangre cada miembro de ese pueblo, antes que soportar la vergüenza de tener que mirarse en los ojos de su pueblo despojado (1991: 27-28).

Los autores precisan también que el acceso a los recursos naturales del territorio no depende de privilegios heredados o logros personales, sino de tres factores: la disponibilidad, determinada por el hecho que otra persona no se haya apropiado de ellos, no encontrarse en zonas que pertenezcan a otra población indígena y la capacidad de cada quien de aprovechar los recursos, a través de su trabajo. Se reconoce así el derecho del otro y el valor del trabajo.

Si bien la posición de los autores respecto a la visión de la naturaleza como sagrada resulta en la actualidad un tanto idealista, pues muchos de los pueblos indígenas tienen ya diferentes visiones —producto de su incorporación al mercado y de sus relaciones con diferentes actores y organizaciones—, no deja de tener vigencia en su esencia (Dolorier y Paneque, 2013) como podrá apreciarse en los planteamientos de los diferentes líderes indígenas amazónicos que referiremos más adelante.

Los pueblos indígenas amazónicos tienen sus propias cosmovisiones, las que plantean la existencia de diversos mundos y una multiplicidad de esferas de la realidad, como se expuso en el epígrafe 1.2.1.1. Una de las características comunes de estos pueblos es su concepción animista del universo, la cual implica que todo lo material tiene una contraparte espiritual. Así, todo objeto, fenómeno natural y animal tienen una esencia primordial, una forma primera que tenían desde el origen de los tiempos antes de adoptar la forma visible actual. Además, en el universo habitarían una serie de entidades incorpóreas que pueden adquirir una apariencia material y visible, aunque su esencia sea lo contrario (AIDSESEP, 2004).

En ese marco, para los pueblos indígenas amazónicos el territorio es la base sobre la que se asienta su economía, su vida social, cultural y espiritual; es un espacio de relación social donde se vinculan y dialogan todos los elementos que componen su entorno, su ecosistema, antes bien que un medio ambiente que provee solo de recursos para la sobrevivencia de quienes la conforman. El paisaje, los elementos naturales les permite conservar y transmitir la memoria histórica de su territorio (Viteri, 2003; Santos Granero, 2004; Chirif, 2015a; Molina, 2015); y afirmar su identidad (Gaona, 2013). Como señalan Surrallés y García, es “un tejido en proceso de constitución y reconstitución constante. Un espacio subjetivo más que objetivo y por lo tanto un territorio más vivido que pensado” (2004: 22).

En efecto, no se trata tanto para los indígenas de concebir el lugar donde viven como una representación de un espacio en abstracto, sino de percibirlo concretamente en el discurrir de la vida cotidiana. Es por esta razón que el cuerpo aparece recurrentemente como una noción asociada a la de territorio, puesto que lo propio del cuerpo es sentir (Surrallés, 2004).



AIDSESEP se refiere al territorio como el “embrión que dio origen a la existencia de nuestros pueblos con culturas e identidad propia. Si no tenemos territorio, somos un pueblo indígena sin vida y por tanto, estamos sentenciados a ser exterminados”<sup>75</sup>. Asimismo, reconocen al territorio como un bien colectivo en interdependencia con la naturaleza, y confrontan la importancia monetaria y negociable que tiene para el mercado con la importancia “espiritual y sagrada” que tiene para ellos. En la primera idea, la importancia está asociada con la tierra; y en la segunda, con la cultura. La diferencia con la concepción del gobierno es muy evidente.

En esta misma línea, Luzmila Chiricente<sup>76</sup> y Salomón Awanash<sup>77</sup> resaltan el valor del territorio como proveedor de vida, en cuanto les da origen, alimento, vestido, salud y su futuro. En sus propias palabras, lo definen así:

El territorio es el pulmón de nuestra generación, porque nuestros padres, nuestros abuelos, tatarabuelos, han muerto defendiendo nuestras tierras, es nuestra madre, nuestra sangre. El pueblo amazónico es uno solo, defiende sus tierras para las generaciones que vienen y su medio ambiente, porque de ahí se alimenta, saca para su vivienda, su medicina y su artesanía (Luzmila Chiricente).

La selva es nuestra madre, nuestra farmacia, nuestro mercado, nuestra casa. Aquí no es como en Lima que hay un Metro (supermercado) para comprar víveres. Aquí salimos durante cuatro o cinco días a cazar para traer nuestro alimento. El bosque nos da medicinas y techo y por eso lo consideramos nuestra madre (Salomón Awanash).

El discurso indígena escapa pues a la dicotomía sociedad-naturaleza o si se quiere a la dicotomía sujeto-objeto como afirma Surrallés (2004), quien sobre la base de un largo trabajo de campo con la etnia Candoshi, expone que el punto medular del reconocimiento del territorio es la residencia. Afirma que a partir de la casa se organizan las actividades en círculos concéntricos, el primero lo conforma el patio y la chacra, luego está el bosque que a su vez se divide en círculos concéntricos donde el más cercano a la casa es considerado parte del espacio doméstico (áreas de recolección intensiva), luego está el espacio de caza y pesca cotidianas que coinciden con el de las unidades domésticas vecinas, luego el círculo con las áreas de caza de varios días de expedición que también coincide con los territorios de los parientes próximos. A medida que se alejan de la casa se vuelven menos socializados y más inhóspitos. Los límites de *pertenencia* se determinan por el conocimiento que poseen de los nombres de los cursos de agua, pues cada río, lago y hasta el riachuelo más pequeño tiene un nombre específico; igualmente, a las lomas o a un árbol que sobresale le dan un nombre que sirve como punto de referencia descriptivo y de vínculo.

---

<sup>75</sup> [www.aidesep.org.pe](http://www.aidesep.org.pe). Consulta: 18 de noviembre de 2009

<sup>76</sup> Presidenta de la Federación Regional de Mujeres Ashaninkas, Nomatsiguengas y Kakintes de la Selva Central (FREMANK). En: *La Amazonía rebelde*. Perú, 2009

<sup>77</sup> Presidente del Comité de Lucha Nacional Amazónica de los Pueblos Indígenas. En entrevista realizada por María E. Hidalgo para el diario *La República*, el 15 de junio de 2009.

En esta relación con su territorio, los pueblos indígenas no han desarrollado una noción de propiedad que les atribuya derechos exclusivos sobre la tierra o recursos, como si ocurre con el derecho civil occidental (García Hierro, 2011; Gudynas, 2015). Sus límites estaban en función hasta donde podían cazar o cultivar, sin entrar en conflicto con otro grupo social (García, 2001; Espinosa, 2010; Chirif, 2015a). La caza, pesca y agricultura (recolección) son los espacios de socialización, de transmisión de conocimientos de padres a hijos sobre el bosque, su territorio, la producción de herramientas y su uso a las nuevas generaciones; y donde se constituyen como sujetos en comunidad. (Moore, 2002; Rodríguez Mitchel, 2015; Nugkuag, 2017). El territorio, entonces, no puede ser poseído por ningún individuo en particular.

De acuerdo a Jeremy Narby (citado por Espinosa, 2010), para el pueblo asháninka el territorio que ocupaban tenían tres características: les pertenecía como grupo y no era propiedad privada, tenía una connotación sagrada, e identificaban diversas zonas para el cultivo. No obstante, señala Espinosa (2010), las sociedades amazónicas se encuentran en permanente proceso de cambio, lo que implica ir repensando y revisando la relación con el territorio y los recursos naturales; pues hoy en día la visión tradicional del mundo coexiste con otras que los pueblos van añadiendo a su propia manera de entender la tierra y la naturaleza. Eso no implica que la visión tradicional desaparezca, por el contrario, debido al contacto con agentes externos —colonos, misioneros, instituciones del Estado, etc.— se ha complejizado. En este sentido, Narby, reconoce tres elementos o corrientes que se entrecruzan con la versión oficial: la concepción más tradicional, la que tiene sus orígenes en la Ley de Comunidades Nativas y, por último, un uso del territorio marcado por la economía de mercado impuesta y promovida por agentes externos:

[...] con la primera vertiente, asocio la idea de la propiedad y uso comunal de las tierras, la gran diversidad de fuentes de subsistencia, y el vínculo espiritual con la tierra. Con la segunda, asocio la idea de ver la tierra como un objeto que se posee de manera comunal por una asociación de personas indígenas llamada «comunidad nativa» y la idea de pertenencia a dicha asociación. Finalmente, con la tercera vertiente, asocio la tendencia al uso individual de la tierra y a una cierta especialización al interior del usualmente rico y variado sistema asháninka de uso de la tierra (Narby, citado por Espinosa, 2010: 251).

Inciendo en el aspecto económico, que también es sustancial para entender y abordar el caso de estudio, Chirif, García y Smith mencionan que el territorio “es un conjunto integrado de recursos en interrelación y rinde más al pueblo que lo disfruta cuanto más entero se encuentre, cuanto menos transformado esté” (1991: 26). Por esta razón, los indígenas no comprenden por qué la legislación peruana separa el suelo, el bosque, la fauna, el agua y el subsuelo como cosas distintas (Ortega, 2014).

En el aspecto político, los autores citados plantean concebir el territorio como un derecho humano y como una precondition para el ejercicio del resto de los derechos humanos en el caso de los pueblos indígenas. En este sentido, retomamos a Echeverri (2004) respecto a las formas de entender el territorio visto en 1.2.1, quien para el caso de los pueblos indígenas amazónicos acota que el término es clave en el lenguaje étnico político actual de los indígenas aun cuando no se corresponde fielmente a la acepción que presenta en el uso jurídico político pues un

territorio político jurisdiccional<sup>78</sup> queda definido primordialmente por un límite cerrado y preciso, mientras que un territorio indígena si bien puede demarcarse y delimitarse no se define por las fronteras y límites sino por las “marcas geográficas” que unen un grupo humano con un paisaje y una historia.

En este contexto, las organizaciones indígenas entienden claramente que son los ámbitos político y legal, y los mecanismos internacionales, los únicos medios por el que pueden “exigir” al Estado la consideración de sus planteamientos en las decisiones que se tomen sobre su territorio (García, 2001; Stavenhagen, 2007; Yrigoyen, 2011; Gaona, 2013; Nugkuag, 2017). Por ello, “para poder asegurar su reproducción social, los pueblos indígenas han tenido que ajustar su propia visión de los territorios a una institución jurídica creada (por el Estado peruano): la Comunidad Nativa” (PCM, 2015). Y a partir de su reconocimiento como Comunidad Nativa (CCNN) pueden acogerse a la obligación del Estado peruano de cumplir con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Básicamente, los indígenas exigen el cumplimiento de cuatro artículos, el segundo, el sexto, el séptimo y el décimo séptimo, que tratan de la obligación de los gobiernos de: tener una acción coordinada con los pueblos indígenas, establecer los medios y mecanismos de consulta, el poder de decisión de los pueblos indígenas sobre su desarrollo, y la consulta en los temas que les afectan, respectivamente; los que transcribimos por su repercusión para el caso de estudio:

#### Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. (...)

#### Artículo 6

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, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
  - 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 este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

---

<sup>78</sup> El autor lo define como “el espacio geográfico que define y delimita la soberanía de un poder político”, y precisa que la jurisdicción territorial más prototípica de los tiempos actuales es el territorio nacional, demarcado por fronteras que lo definen y cierran.

#### 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 a 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.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan (...).

#### Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

### 1.2.4 Las dos posiciones sobre el territorio

El territorio para el indígena amazónico es un espacio de generación, formación, mantenimiento y reproducción de vida, tanto para la persona como para la colectividad, es el centro de un proceso de creación permanente: en la crianza de los hijos, en la curación de enfermedades, en las relaciones sociales, en la resolución de problemas (Echeverri, 2000), en la construcción de la identidad, entre otros. Por parte del gobierno peruano lo que prevalece es la concepción de territorio entendida en un sentido político-jurisdiccional; es decir, como un espacio geográfico que define y delimita la soberanía de un poder político. La legislación expresa elocuentemente que el interés se centra solo en el componente físico, en el valor económico de la tierra y de los recursos naturales. Frente a este marcado desencuentro, el territorio indígena, en general, se está constituyendo como una nueva institución jurídica (Surrallés y García, 2004; Huguet, 2004; Chirif y García, 2007) y va posicionándose de manera firme y consistente por ambas partes (los estados y los pueblos), siendo el ámbito legal donde se van exponiendo los planteamientos.

#### Como afirma García

“cuando los pueblos indígenas reclaman la propiedad de sus tierras no ponen el acento en las características esenciales de la institución de la propiedad ni tampoco en los valores que encierra para una sociedad de mercado (libertad de acción del propietario, individualización del trabajo en la tierra, etc.) ni mucho menos en las repercusiones económicas que lleva aparejada la institución (divisibilidad, alienabilidad, circulación mercantil, seguridad crediticia, etc.). Lo que rescatan de la propiedad son las posibilidades defensivas que le otorgan el carácter absoluto de su ejercicio, su exclusividad y su perpetuidad (2004: 282).

Si bien el acoplamiento pacífico de dos posiciones tan diferenciadas está muy lejos de alcanzarse por ahora, el ámbito académico proporciona argumentos que posibilitarían un acercamiento entre el animismo y el naturalismo, como ya habíamos mencionado. Este encuentro tendría que basarse más que en coincidencias en el respeto a las diferencias, las que deben considerarse al intervenir en el territorio, más aún cuando las señales del desgaste de una visión economicista, como única o superior, son ya muy visibles. Nuevamente, como para el caso del *desarrollo*, la concepción indígena sobre el *territorio* resulta ser la posición de avanzada.

En el Cuadro 1.4 se presenta un resumen con los elementos principales de las posiciones de ambos actores.

Cuadro 1.4: Territorio: Gobierno peruano e indígenas amazónicos

Fundamentos del territorio	Gobierno peruano	Indígenas amazónicos
Ontología	Naturalismo.	Animismo.
Concepción	Espacio geográfico, el sustrato físico es lo determinante.	Territorio (material y simbólico) y habitantes son indisolubles. Base de la vida.
Elementos	Suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo.	Integralidad del territorio.
Derechos	Es imprescriptible.	Es inalienable, inembargable e imprescriptible. Participación en la toma de decisiones sobre los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia.

Debemos concluir este epígrafe, mencionando que el cambio y complejidad en la relación de la población indígena amazónica con los recursos naturales y el territorio tiene una dinámica distinta según se disponga o no de recursos a extraer; presentándose de manera particular y preocupante en territorios donde es la población quien realiza actividades extractivas, generalmente ilegales; como algunas comunidades del grupo étnico Arakmbut, como referiremos más adelante en el epígrafe 3.3.4.

### 1.3 La gobernanza territorial como forma de aproximación a las diferentes visiones del desarrollo y el territorio

El contenido de los epígrafes anteriores muestra de manera explícita las diferencias conceptuales y prácticas acerca del *desarrollo* y el *territorio* por parte del gobierno peruano y los indígenas amazónicos; y cómo el primero ha impuesto su posición en desmedro del segundo a lo largo del tiempo y de manera persistente; generando y manteniendo una situación de conflicto latente reconocido por la sociedad peruana, la que alcanzó una mayor notoriedad a partir del conflicto que se analiza en el caso de estudio.

A manera de resumen, se tiene al desarrollo como un concepto que sirve a quienes lo han construido y promueven para justificar un orden de cosas donde las poblaciones “no desarrolladas” tienen que adoptar los usos, costumbres y valores de las “desarrolladas”, y es el que ha orientado a los diferentes gobiernos peruanos. La búsqueda del desarrollo ha tenido y tiene como base el crecimiento económico siguiendo una orientación occidental y tecnocrática; no ha sido entendido como un proceso cultural. Precisamente lo contrario a lo planteado por los indígenas amazónicos, y por los más recientes enfoques del desarrollo, donde la población y su cultura ocupan el lugar primordial.

Las decisiones del gobierno peruano sobre el territorio amazónico y el rol de su población, nos conducen a destacar lo expresado por Peña (2006), en cuanto integra de manera muy precisa los vínculos sociales en el territorio y las libertades de las personas, los que de haber sido considerados por los gobiernos de turno, habrían cambiado la historia de la relación entre el Estado y los indígenas amazónicos:

el desarrollo está ligado intrínsecamente a la capacidad de consolidar los vínculos sociales al interior de las colectividades que tienen una base territorial definida” (Peemans, 1996: 47), porque ello permite pensar el desarrollo “como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 2000: 19), en términos de la libertad sustantiva del ser humano (...), lo cual, además, implica centrar la atención en los procesos sociales y no en los individuos, puesto que las ‘libertades reales’ de éstos sólo tienen sentido dentro de contextos sociales específicos y no en espacios analíticos abstractos e irreales, en los que apenas las relaciones se establecen entre individuos racionales y cosas susceptibles de ser vendidas y compradas (2006: 21).

Finalmente, es necesario afirmar que la actual concepción del desarrollo como un fenómeno multidimensional y complejo, requiere un abordaje integral, en lo conceptual y en lo operativo; teniendo como centro el desarrollo de las personas y buscando aprovechar racionalmente el potencial de sus territorios, con la concertación de los diferentes actores que actúan e interactúan en éste; pues, como dice Boisier, “el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino ‘humano’ o ‘sustentable’, o endógeno, o lo que se quiera, porque de otro modo, ¿qué entelequia sería?” (2005: 51).

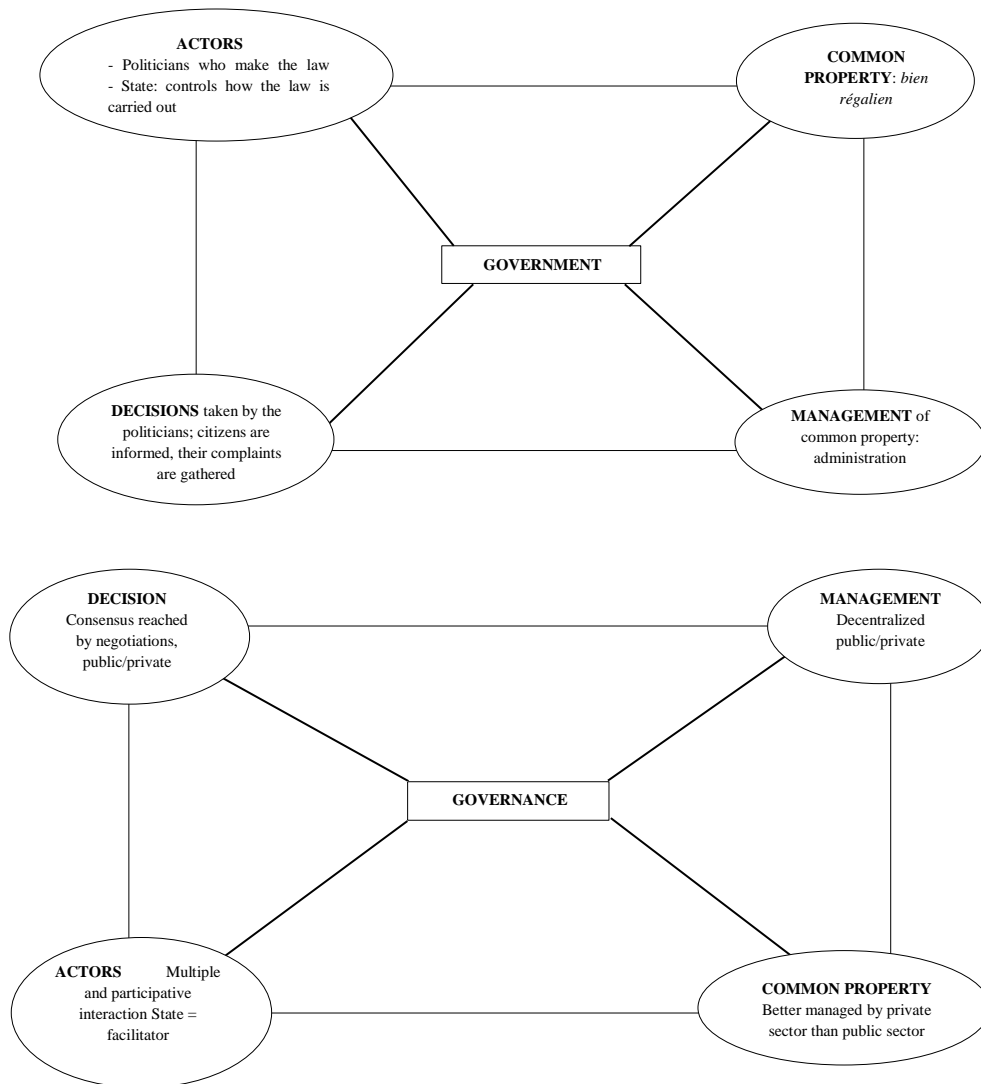
Este abordaje integral requerido necesita realizarse a través de nuevas formas de gobierno que incorporen procesos democráticos con la participación de diversos actores en la toma de decisiones y acciones, siendo la *gobernanza territorial* una opción que permite un adecuado acercamiento al análisis de conflictos socioambientales como el caso que se aborda en la presente tesis doctoral.

### 1.3.1 Del modelo de gobierno tradicional a nuevas formas de gobierno

Como bien señala Cerrillo (2005) los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, son insuficientes e inadecuados para hacer

frente a los problemas, desafíos y retos que surgen en la actualidad; es por ello que la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos decaen al tiempo que los modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se ponen en cuestión. Es interesante ver la representación gráfica que propone Masson-Vincent (2008) para explicar, desde un punto de vista geográfico, el modelo tradicional de gobierno frente a los procesos de gobernanza (ver Figura 1.1).

Figura 1.1: Modelos de gobierno y gobernanza

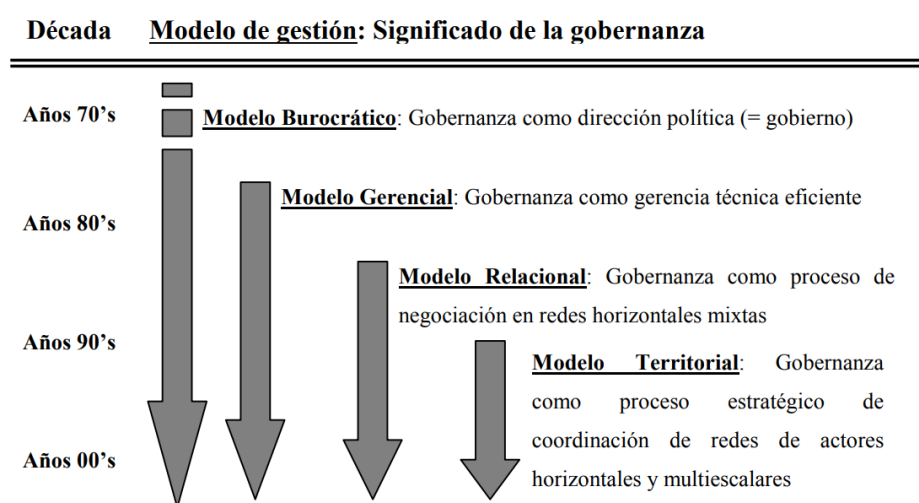


Fuente: Masson-Vincent (2008: 81-82)

Como se aprecia, se transita del modelo tradicional, sustentado en la centralidad del Estado y su administración como decisores de la acción pública, donde los ciudadanos son receptores pasivos de esta, bajo una estructura jerárquica y rígida, a un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos, la gobernanza, con la incorporación de nuevos actores, así como de nuevas formas y niveles de participación, coordinación y toma de decisiones.

Este tránsito se inicia en la década de 1970 cuando el modelo tradicional o burocrático, predominante desde fines de 1940, entra en crisis debido a que los cambios y transformaciones sociales, económicas, políticas y territoriales que se presentan desde mediados de la década de 1970 demandaban formas distintas de ejercer el gobierno, donde la escala de la acción y la interacción con los diversos actores no gubernamentales, políticos y no políticos, son los dos aspectos principales a atender. Siguiendo a Torres y Ramos (2008) y a Abad (2010 y 2013), se tienen cuatro modelos de gestión, a los que Abad denomina “modelos de gestión de la meta gobernanza” (2013: 67), cuya característica principal de cada uno se muestra en la Figura 1.2.

Figura 1.2: Evolución de los modelos de gestión



Fuente: Abad (2013: 67)

Es así que, del modelo burocrático se pasa, a mediados de la década de 1970, al modelo gerencial, donde los principios de mercado, por la eficacia de estos, se incorporan en los asuntos públicos, toda vez que se tenían ‘gobiernos sobrecargados’ y una ‘ingobernabilidad’ de la sociedad; surgiendo las teorías del Estado mínimo, la Nueva Gerencia Pública o el Buen Gobierno. En la década de 1980 aparece el modelo relacional, el que a partir del concepto de “organización en red, como forma de regulación”, propone “un enfoque interactivo o relacional, basado en la creación de ámbitos autónomos de negociación, intercambio, cooperación y deliberación entre múltiples actores interrelacionados” (Abad, 2013: 69, refiriendo a Rhodes, 1997 y Blanco y Gomà, 2006) donde la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se flexibiliza. Finalmente, iniciando la década de 1990 aparece el modelo territorial, donde son “los poderes públicos quienes asumen el rol de catalizadores del proceso de desarrollo” (Abad, 2013: 71) con un enfoque multinivel, y descentralizado, por el cual se responda al contexto local de manera institucionalizada (Alburquerque, 2004), donde las políticas públicas sean producto de la acción coordinada de los diversos actores, y que estas se adapten al territorio en lugar de imponerse (Boisier, 2005; Farinós, 2008 y 2016; Torres y Ramos, 2008; Zurbriggen, 2011).



Si bien, por su aplicación al caso de estudio, el debate sobre el modelo territorial se retomará en el epígrafe 1.3.2, en este punto de la exposición cabe consignar lo acotado por Farinós, respecto al desarrollo territorial local en el marco de la globalización, que incide y afecta la vida cotidiana de todos

“La globalización lejos de suponer una pérdida del valor de los lugares justamente los refuerza, porque se apoya sobre estos puntos fijos o ‘anclajes’ (Brenner, 1999), de acuerdo con sus propias características (su ‘capital territorial’, ‘atractividad’). (...) De ahí también, la necesidad de nuevas formas de gobierno (de los territorios) y de gestión (de las políticas orientadas al desarrollo de aquellos); en suma, de nuevas formas de gobernanza” (2016: 67).

Es con esta orientación que, el planteamiento de nuevas formas de gobernanza continúa en el siglo XXI, con diversas propuestas que intentan responder a las características del contexto a gestionar; de los cuales referiremos a continuación los más difundidos. Whittingham afirma que las distintas ‘aproximaciones’ que se realizan sobre la gobernanza, tanto teóricas como prácticas, se diferencian “fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol que se le adjudica al Estado. Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre *gobernanza*” (2010: 221).

A un nivel más académico —en las ciencias sociales y políticas— se destaca la gobernanza en red y la gobernanza multinivel. La gobernanza en red alude a la gestión a través de redes mixtas (que actúan como redes políticas) de actores públicos y privados como el espacio principal de cooperación Estado-sociedad; con una estructura multicéntrica, interdependencia entre los actores, e interacciones en condiciones básicas de estabilidad (Natera Peral, 2005). La gobernanza multinivel se releva en su rol de explicar los cambios en espacios locales, a partir de la comprensión de las dinámicas e interacciones entre los diferentes niveles del gobierno y sus actores, la distribución de poder entre estos, intentando equilibrarlo; y el buscar la cohesión territorial, en un marco de cooperación (Brenner, 2004; Farinós, 2016; Zambonino, 2018).

A nivel más político, la gobernanza sistémica<sup>79</sup> destacada por su alcance de “generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político”, plantea que la capacidad de responder al interés común está en la capacidad política de los diferentes niveles de acción —meta, macro, meso y micro—, los que deben actuar como un todo (von Haldenwang, 2005: 41). Por su parte, la gobernanza policéntrica es multidisciplinaria, y dependiendo de que disciplina se aborde —antropología, ciencia política, psicología social, sociología— se incide más

---

<sup>79</sup> Concepto introducido en el enfoque de gobernanza del PNUD (a mediados de la década de 1990), el que consideraba cuatro dimensiones de la gobernanza: económica, política, administrativa y sistémica. Las “tres primeras dimensiones constituyen la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones en el Estado moderno (PNUD, 1997, p. 10), la cuarta pone de relieve que el Estado se engarza en un contexto más amplio de orden social”. La gobernanza sistémica está referida así a las “instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales” (von Haldenwang, 2005: 38).

en su alcance como: i) proceso donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado ejercen sus roles; ii) juego de poder con una permanente confrontación de intereses, conflicto y negociación; y iii) primacía del rol de las instituciones supranacionales, dentro de una gobernanza global (Whittingham, 2010).

A continuación, resulta oportuno hacer referencia a cómo se presenta, de manera general, el tránsito de los modelos de gestión planteados por Abad (2013) en realidades latinoamericanas, toda vez que enmarcará lo acontecido en Perú y posibilitará tener un mayor conocimiento del contexto en el que se presentó el caso de estudio.

En América Latina, la década de 1990 estuvo marcada por el cambio del modelo de gestión, del estatal centralista al regido por el mercado (del burocrático al gerencial, según terminología de Abad, 2013); cambio que modificó las relaciones entre el Estado y la sociedad, y determinó los procesos de reforma de los Estados, como “la privatización, la descentralización y la delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales” (Zurbriggen, 2011: 40); originando un contexto complejo y cambiante, con nuevos y diversos actores; con múltiples intereses y crecientes demandas, de todo nivel (económicas, sociales, políticas), que el Estado no podía atender solo.

Este cambio del escenario político, en el marco del proceso de ajuste estructural bajo el denominado Consenso de Washington o Estado neoliberal, abrió el espacio para que los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a finales de los años 80, plantearan la noción de la *gobernanza* o *buen gobierno* como un nuevo modo para gestionar las políticas públicas eficaz y eficientemente, de modo que se logre el ‘bien común’ (BM, 1998; von Haldenwang, 2005; Zurbriggen, 2011).

El debate teórico sobre la gobernanza en general, su alcance y la pertinencia de su aplicación a los diferentes contextos, fue muy escaso, concentrándose en lo operativo y en garantizar que la ‘ayuda internacional’ (que se dio como préstamo, en su mayoría) sea efectiva (Grindle, 2007); originando situaciones como las que menciona Laporta (2014: 46):

La idea de gobernanza adoptó la forma de un conjunto de condiciones políticas y económicas que debían cumplir los Estados y los gobiernos para poder ser beneficiarios de un préstamo del Banco Mundial o del FMI. Entre esas condiciones, estaban por ejemplo el aumento de la responsabilidad (*accountability*) y la transparencia de los sistemas políticos, pero algunas otras tenían un alcance más discutible: la privatización de empresas públicas, que dio lugar a casos de corrupción y tráfico de influencias en países de desarrollo.

El planteamiento que tuvo mayor incidencia en la región fue el del BM<sup>80</sup> que “propuso un recetario para lograr la supuesta ‘buena gobernanza’ basada en tres pilares: un ‘Estado

---

<sup>80</sup> Propuesta contenida en el documento *Gobernanza y Desarrollo*, publicado en 1992 por el BM.

pequeño a través de la desregulación; incentivar el mercado a través de la privatización y la liberalización y; participación a través de la descentralización y de las ONGs”, toda vez que “la solución para superar el subdesarrollo debe ser el autogobierno” (Castro, Hogenboom y Baud, 2015: 18); y será mejor en tanto el gobierno esté más cerca de los ciudadanos y pueda responder a sus demandas con mayor información y flexibilidad (CEPAL, 2001; von Haldenwang, 2005).

Para implementar la propuesta del BM, las principales acciones adoptadas por los Estados fueron las siguientes:

El lograr Estados pequeños “que cuesten menos y trabajen mejor” (Vidal, 1993; citado en Abad, 2013: 67) buscaba reducir al mínimo la burocracia y la presión sobre el presupuesto estatal; para ello el Estado retuvo las funciones relativas a la gestión técnica de asuntos públicos fundamentales (como justicia, defensa, vigilancia), transfiriendo las demás al mercado, reduciendo también su accionar en la regulación de este (Smith, 2002; Zurbriggen, 2011).

Para incentivar el mercado, bajo la premisa que el Estado solo es un mal gestor, se privatizaron las empresas públicas –primero las proveedoras de servicios, principalmente los sanitarios, y luego las instituciones reguladoras– a través de distintas modalidades de “gobernanza de mercado” tales como las alianzas público-privadas, las organizaciones comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos, “como la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar servicios públicos” (Zurbriggen, 2011: 47-48).

Respecto a la participación, se efectivizó la descentralización, política, fiscal y administrativa. En lo político, se crearon y fortalecieron entidades subnacionales y mecanismos de consulta y participación ciudadana (presupuestos participativos, cabildos, consejos locales, comités de control, juntas administradoras de servicios); en lo fiscal se avanzó en la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales; y en lo administrativo se transfirieron responsabilidades para la gestión local de los servicios básicos, la infraestructura local, y las políticas sociales, de educación, salud, vivienda y seguridad, entre otras (von Haldenwang, 2005; Daughters y Harper, 2007; Zurbriggen, 2011; Castro et al., 2015).

A pesar de estas ‘innovaciones’ en la gestión, los resultados no fueron los esperados. En la implementación del Estado pequeño, se hizo evidente la desvinculación entre el planteamiento teórico y la realidad debido a que se cortaba el proceso de gestión de las políticas públicas, al asumir el Estado el diseño de estas y transferir la ejecución a las agencias o empresas, impidiendo la retroalimentación y aprendizaje, generando así el predominio de la tecnificación Prats (2005), así como la fragmentación de la acción política (Eme, 2007 referido en Abad, 2013). Asimismo, al abordar “las áreas de la actividad política como compartimentos estancos” se mantuvo el modelo jerárquico y unidireccional en la toma de decisiones (Abad, 2013: 69).

Respecto a la privatización de los servicios públicos, la provisión de estos no satisfizo la demanda, ni en cobertura ni en calidad, estando por debajo de la normativa internacional; y en

lugar de incrementarse la inversión, se redujo, dejándose de atender a la población más pobre localizada en sectores de menor accesibilidad (OCDE, 2008; Aponte, 2017). Zurbriggen, refiriendo a Larson y Ribot, 2004, menciona que diversos estudios<sup>81</sup> “han demostrado que la calidad de los servicios públicos a nivel local está menos relacionada con la gobernanza y más con factores como las capacidades institucionales del sector público, la transparencia de los procesos decisionales que incluye elementos de control, acceso a la información, estabilidad de las instituciones políticas, así como la independencia del sistema judicial” (2011: 51).

Por su parte, la descentralización tampoco se tradujo en mejoras de gestión, mayor transparencia o control ciudadano, y menos aún en el fortalecimiento de la democracia<sup>82</sup>; toda vez que se dio de manera asimétrica, pues se descentralizaron los gastos pero los impuestos quedaron bajo el control del gobierno central (Aponte, 2017); existió (y existe aún) una marcada descoordinación entre los distintos niveles de gobierno en el planteamiento y aplicación de políticas públicas; donde el clientelismo y corrupción existente en cada nivel de gobierno aleja cada vez más el atender el ‘interés común’. A pesar de la transferencia de recursos, los gobiernos subnacionales no generaron recursos propios (ni lograron ser competitivos) y mantuvieron una dependencia del gobierno central (von Haldenwang, 2005; Olsen, 2006; Béjar, 2007; Zurbriggen, 2011; Aponte, 2017). En palabras de Boisier “la descentralización, o es un fenómeno de alta complejidad o es una cuestión difusa y confusa” (2001b: 14) y que muchas veces consistió en “traspasar la responsabilidad de gobernar de ‘arriba abajo’ [...], sin mediar una creación de conocimiento pertinente (1998: 7).

Estos resultados evidenciaron que la aplicación de formatos de gobernanza (en este caso, la ‘gobernanza de mercado’ del BM) no conducen per se a lograr públicas más eficaces, eficientes y democráticas<sup>83</sup>. Es imprescindible tomar en cuenta el contexto histórico y político-institucional de los países (Olsen, 2006), de haberse hecho se habría podido abordar —en mayor o menor medida— las debilidades de los países, tales como la ausencia de un marco institucional, sistemas legales ineficientes, sistemas de planificación, regulación, evaluación, supervisión y de generación de información ausentes o débiles, escasos recursos, entre otros (Boisier, 2004; OCDE, 2008; Zurbriggen, 2011; Aponte, 2017). Cabe comentar que estas debilidades se mantienen hasta hoy en el Perú.

---

<sup>81</sup> Refiere especialmente el estudio de Marcel y Rivera (2008), donde se concluye que los mejores indicadores económicos y sociales en la provisión de servicios sociales los obtuvieron los países donde el Estado se mantuvo como el proveedor, y no los que privatizaron estos servicios, entre ellos el Perú; adicionalmente, en estos últimos se profundizaron las desigualdades, pues no se atendió a la población más pobre y ubicada en sectores de menor accesibilidad, que requerían mayor inversión para proveerles el servicio.

<sup>82</sup> Opinión contraria tiene la CEPAL (2001) y Alburquerque (2004) para quienes las ‘reformas descentralizadoras’ originaron cambios significativos en la estructura del sector público de la región. El proceso de descentralización fomentó una institucionalidad más cercana a la comunidad y el contexto local, al revalorizar los niveles territoriales de gobierno y fortalecer el rol de las autoridades locales como gestores del desarrollo local. Sin embargo, reconocen que para que el proceso de descentralización se inscriba en un proceso de reforma de Estado, se requieren modificaciones a nivel del gobierno y sociedad civil.

<sup>83</sup> Lanegra y Hurtado (2013) refieren que el marco normativo aprobado para promover la inversión privada en Perú, principalmente en las actividades extractivas, fue lo que originó el contexto de conflictividad socioambiental actual.

El tránsito al modelo relacional paso inadvertido como modelo en América Latina, a pesar que desde mediados de la década de 1990 los gobiernos promovieron con entusiasmo espacios para la conformación, desarrollo y articulación de redes, dirigidas principalmente al desarrollo económico, especialmente el productivo y empresarial, pero esta vez a un nivel local. Dado el proceso de descentralización en marcha en los países, las políticas para promover la articulación productiva consideraron a las asociaciones o los clústeres —“aglomeración de firmas de un mismo sector productivo o industrial o de actividades económicas vinculadas (cadena de valor sectorial), en un área geográfica delimitada (base territorial” (Ferraro y Gatto, 2010: 19), con la participación de pequeñas y medianas empresas (PYME), asistencia de instituciones públicas y/o privadas, y organizaciones sin fines de lucro; así como con el apoyo y financiamiento de organismos internacionales de crédito— como los instrumentos más efectivos para introducir innovaciones sociales e institucionales, como la consolidación de redes horizontales entre empresas, la cooperación empresarial y la concertación entre el sector público y el privado (Alburquerque, 2001, 2004; Ferraro y Gatto, 2010).

Sobre la base de una evaluación de experiencias en cinco países latinoamericanos, Ferraro y Gatto destacan que los aglomerados o redes productivas “generaron —como subproductos colectivos intangibles— la puesta en marcha de nuevos procesos público-privado o privado-privado que definieron, cada uno con su estilo, velocidad y naturaleza, nuevos modelos de actuación y de interacción en la esfera productiva-competitiva, social e institucional” (2010: 39). Nuevamente, la lección es que el desarrollo económico local debe responder a las condiciones de cada territorio y que su promoción “exige concertar voluntades, animar diálogos, programar agendas públicas e institucionales, establecer redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas” (Alburquerque, 2001: 320); es decir nuevas formas de gestión.

El modelo territorial sí adquiere presencia y permanencia tanto en América Latina como en Perú, sobre todo aplicando principios acordes a la preocupación global de avanzar hacia un desarrollo sostenible y, particularmente, a afrontar los cambios sociales producidos por la intensificación en la extracción de recursos naturales, y los consecuentes problemas y conflictos socioambientales (CEPAL, 2002; Castro et al., 2005; Sejenovich, 2015; Barkin y Lemus, 2015); que se presentan de manera más intensa en los países amazónicos. Si bien esta situación se enmarca dentro del debate mundial presenta “una perspectiva netamente latinoamericana e influyó en la creación de lo que se llama una ‘institucionalidad ambiental’ con nuevos ministerios, leyes y reglamentos” (Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015: 52). En este contexto, dinámico y complejo, se plantean y aplican iniciativas de gobernanza ambiental, gobernanza forestal, gobernanza de los recursos naturales; gobernanza ambiental adaptativa, gobernanza participativa, entre otras; que no expondremos de manera particular por estar contenidas de manera general en los debates acerca de la gobernanza territorial que se presenta a continuación.

### 1.3.2 Aplicando los debates en torno a la gobernanza territorial

Una de las teorías de las Ciencias Sociales que más se ha discutido en los últimos años es la conocida como de la “sociedad del riesgo”, desarrollada por el sociólogo alemán Ulrich Beck (1993, 1998a, 1998b, 1999 y 2002), a partir de aportaciones anteriores de la sociología del riesgo. El concepto de sociedad del riesgo intenta describir la nueva modernidad, a la que Beck no considera postmodernidad, sino segunda modernidad o *modernidad reflexiva*, para referirse a la necesidad de la sociedad actual de responder a los desafíos, o consecuencias no deseadas, originadas por la primera modernidad “simple, lineal e industrial, basada en el estado nacional” (Beck, 2002: 2); que como se ha visto, ha sido la aplicada por el gobierno peruano.

De su amplia propuesta teórica y conceptual nos interesa especialmente su afirmación de que para que un problema ambiental exista hace falta que sea socialmente reconocido, pasando a ser entonces también un problema social en el que interviene un número suficiente de grupos con incidencia social e instituciones con poder real. Por esta razón, consideramos que el debate actual sobre el riesgo está estrechamente ligado al concepto de *gobernanza*, que hace referencia a formas de gobierno que no se reducen a las jerarquías administrativas tradicionales, sino que incluyen además formas de gestión propias del sector privado y una amplia participación social. El proceso de cambio desde el gobierno tradicional a la gobernanza ha creado nuevas instituciones, ha fortalecido a unos agentes sociales y ha debilitado a otros (Castro, 2002; Torres y Ramos, 2008).

En este contexto tenemos pues que, las teorías sobre la gobernanza no dejan de ser una actualización o reconceptualización del estudio del propio gobierno; y ello provoca que la definición y uso del término se esté extendiendo, y podría decirse que en las dos últimas décadas se ha convertido en un nuevo reclamo político, aunque desde tiempo atrás se ha fijado el interés en las condiciones cambiantes de los Estados y las sociedades contemporáneas. Condiciones marcadas también por una creciente complejidad (social, administrativa, económica, científica y tecnológica) e incertidumbre, que abren múltiples frentes a atender y que ineludiblemente implican mayores dificultades para la gestión (Arias, 2003; Torres y Ramos, 2008).

Por lo dicho, el desafío actual de la gobernanza es distinto a los anteriores, pues se trata ahora de unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea (Peters y Pierre, 2005; Meuleman, 2009; Zurbriggen, 2011; Farinós, 2015). Unión que en el caso peruano resulta particularmente difícil de alcanzar porque el Estado contemporáneo peruano mantiene las características de la década de 1980, estableciendo sus relaciones con la sociedad de manera horizontal en el discurso pero vertical en el accionar mientras que, por el contrario, la sociedad contemporánea peruana, a través de sus múltiples y cada vez mayores y nuevos actores, responde a los nuevos tiempos y exige nuevas formas de participación e incidencia en política.

Autores como Mayntz o Morata y Hanf comparten la posición de que la gobernanza se identifica con cauces y mecanismos a través de los cuales las preferencias de los ciudadanos se convierten

en elecciones políticas efectivas. Esto supone una modificación de las habituales relaciones entre el Estado y la sociedad, facilitando enfrentar los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan.

El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (Morata y Hanf cit. en Cerrillo, 2005: 12).

De acuerdo a este debate, el modelo de gobernanza debe entenderse como una combinación de estructuras jerárquicas, dinámicas participativas, acción asociativa y mecanismos de mercado, basado principalmente en una cultura de diálogo, negociación, ciudadanía activa, subsidiariedad y fortalecimiento de las instituciones (EC, 2001). Se trata, en definitiva, de una forma de gobernar más cooperativa tanto en la formulación como en la aplicación de las distintas políticas, donde existe interacción entre una pluralidad de actores, relaciones horizontales y la búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil (Ríos y Trujillo Urrea, 2014). La gobernanza no supone aún que modelos de gobierno tradicionales como el jerárquico o el de mercado queden relegados, sino que estos se modulan o reequilibran (Prats, 2005).

La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos (Kooiman, 2005: 58).

La gobernanza, por tanto, debe facilitar vías para conseguir una variedad de objetivos que son escogidos independientemente por los actores implicados y debe llevar en último término a la existencia de una mejor gobernabilidad, es decir, mejorará la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente los conflictos (Cerrillo, 2005; Hufty, 2009; Aguilar, 2010). Por ello, puede afirmarse que un sistema es gobernable cuando está estructurado de tal forma que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales (instituciones) dentro de los cuales formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001; Hufty, 2009).

Un aspecto fundamental en el debate sobre la gobernanza es la relación entre la complejidad y las incertidumbres fabricadas que caracterizan a la sociedad del riesgo contemporánea (Beck, 1993 y 1998a; Arias, 2003; Prats, 2006) y los derechos de ciudadanía, ya que dicha relación expande las categorías tradicionales de derechos civiles, políticos y sociales, e incluye el derecho a la información y la participación, y la creación de mecanismos de mediación de conflictos



(Swyngedouw, Page y Kaika, 2002; Castro, 2002). La significación de la sociedad del riesgo radica en señalar que la nueva modernización está repleta de riesgos ambientales y sociales que fomentan individuos e instituciones más autocríticos. Este hecho, según diversos autores, impulsará paulatinamente nuevas exigencias y nuevas formas de acción política (Beck, 2002; Lemkow, 2002), lo que precisamente acontece en el caso de estudio.

Beck mantiene que, en este contexto, los límites de lo político empiezan a eliminarse apareciendo una *subpolítica* global, una política al margen y más allá de las instituciones representativas del sistema político de los estados nación, una política directa e individual que configura la sociedad desde abajo. En definitiva, se plantea la necesidad de inventar de nuevo lo político (Beck, 2002).

Con el crecimiento de los peligros surgen en la sociedad del riesgo *desafíos completamente nuevos a la democracia*. La sociedad del riesgo contiene una tendencia a un totalitarismo legítimo en la defensa contra los peligros, el cual con el pretexto de impedir lo peor crea lo peor todavía. Los efectos secundarios políticos de los efectos secundarios civilizatorios amenazan al sistema político democrático en su sustancia, el cual cae de este modo en el dilema de o fracasar a la vista de los peligros producidos sistemáticamente o derogar principios democráticos básicos mediante contrafuertes autoritarios, propios de un Estado de orden. Reinventar este dilema es una de las tareas esenciales del pensamiento y de la actuación democráticos en el futuro presente de la sociedad del riesgo (Beck, 1998a: 88).

Desde el punto de vista de su aplicación en el caso de estudio, conceptos como los de gobernanza o subpolítica no resultan fácilmente trasladables a casos de estudio, ya que aún no son demasiadas las aportaciones metodológicas llevadas a la práctica, y menos en realidades como la peruana o amazónica. No obstante frente al autoritarismo de los gobiernos jerárquicos peruanos, que se resisten a reconocer riesgos ambientales y sociales actuales y futuros, es pertinente considerar el ámbito de la subpolítica y la alternativa de consolidar instituciones democráticas que surjan de entre los propios afectados y permitan resolver conflictos en la sociedad del riesgo. Es por ello, que en esta tesis doctoral adoptaremos las propuestas y formas de trabajo que nos han resultado sugerentes, enriquecedoras y adecuadas para el caso de estudio que abordamos.

En ese marco, el cómo responder a un conflicto socioambiental en un contexto tan complejo y cambiante como el peruano, exige conocer previamente los aspectos constitutivos de un conflicto en general. En ese sentido, partimos del hecho que un conflicto es inherente a la vida en sociedad, siempre está presente —en estado latente o activo— y con mayor recurrencia e intensidad en sociedades con brechas sociales más amplias y menores niveles de legitimidad institucional (Calderón, 2012b), pero también en gobiernos democráticos, al posibilitar estos los espacios para el ejercicio de libertades de sus ciudadanos, a expresarse, a organizarse en función a sus intereses y a participar activamente en los hechos que los afecten (Calderón, 2012a; Defensoría del Pueblo, 2012, Tanaka, 2013). Es por ello que la generación de espacios institucionalizados y con credibilidad para acoger y gestionar el conflicto resulta prioritario, pues



serán las instancias con capacidad para conciliar los intereses de los actores involucrados y también para neutralizar los enfrentamientos y manipulaciones que están alrededor de un conflicto.

Un aspecto importante, si no el principal, es el comprender la dimensión del conflicto, para ello tomaremos como eje conductor las consideraciones conceptuales de la Defensoría del Pueblo peruana respecto al conflicto social, el que es definido como “un proceso complejo en el que grupos sociales, el estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia” (2009: 12). En relación a las causas de un conflicto, y el trasfondo de estas, la Defensoría del Pueblo precisa de manera muy directa que

“No existen conflictos impulsados por una sola causa. Lo que hay es un conjunto de combinaciones de causas de diverso origen (...). Así aparecen expresadas en las largas listas de demandas que contienen los memoriales o comunicados. A dichas causas expresadas públicamente se debe agregar otras menos notorias en el escenario del conflicto, pero de una energía más persistente: las llamadas causas estructurales. No hay pueblo que no tenga una agenda histórica y que en contextos de conflicto, aflore para darle a su lucha un aliento mayor” (2012: 26).

El relevar la naturaleza estructural de las causas expresa que estas tienen un proceso de formación y maduración de larga data, que va paralelo a la desatención de las demandas ciudadanas y el consecuente descontento, a pesar de existir mecanismos de negociación, conciliación y un marco legal que permite encauzar y manejar pacíficamente el conflicto. Es esta situación la que origina que el conflicto social puede devenir en violencia, a pesar que este “no conlleve, *per se*, el ejercicio de actos violentos”, como bien acota la Defensoría del Pueblo (2012:29). De igual manera, esta institución hace notar que a pesar de, por una parte, disponer de medios e instrumentos para manejar el conflicto y, por otra, presentarse situaciones no previstas, “el conflicto social será lo que sus actores decidan que sea”, pues no hay factores que no puedan superarse si los actores inmersos en el conflicto así lo deciden (2012: 31-32).

Sobre esta base se tiene que si bien las capacidades institucionales y políticas para procesar el conflicto son básicas, la forma de gestionar el conflicto resulta determinante para su manejo y desenlace. Al respecto, cada vez con mayor aceptación, se propone abordar el conflicto como la oportunidad o el medio para realizar las transformaciones y cambios que la sociedad demanda (Silva, 2008; Calderón, 2012a; PCM, 2015a; Defensoría del Pueblo, 2017; Wiener, 2017; Martínez, 2018), “sean ellos para bien o para mal” (Silva, 2008: 41).

Este enfoque resulta no solo aplicable sino indispensable para abordar los conflictos socioambientales<sup>84</sup>, que como ya se mencionó, son los conflictos más recurrentes y de mayor

---

<sup>84</sup> Wiener refiere la tipología de conflictos socioambientales específicamente para los conflictos mineros planteada por la ONG CooperAcción; que distinguen dos tipos: conflictos de resistencia (o rechazo) y conflictos de convivencia. Los conflictos de resistencia van más allá de la preocupación por los impactos ambientales pues “comprende todas

intensidad, en Latinoamérica y sobre todo en Perú, toda vez que “su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos o culturales” (Defensoría del Pueblo, 2012: 34).

De la propuesta teórica al respecto, el enfoque de “transformación de conflictos” planteado por Lederach (1994 y 2003) que pasa de la lógica de *resolver* a la lógica de *comprender* los conflictos<sup>85</sup>; donde la comprensión implica reconocer, respetar y valorar la posición de las partes, nos resulta el más aplicable al caso de estudio; y toda vez que los tres supuestos que plantea Lederach orientarán el planteamiento de las directrices de intervención en el territorio de pueblos indígenas amazónicos, el planteamiento teórico del enfoque se expondrá en el Capítulo VI para que exista secuencia con su aplicación práctica.

En relación al proceso del conflicto, se adopta el argumento de Pascual Esteve respecto a que la aplicación de las técnicas de mediación en conflictos públicos e institucionales y las metodológicas de formación de redes de implicados en dichos conflictos, necesita del uso de distintas herramientas en función de cada situación. Propone las siguientes (2004: 64):

- a) Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores y de los proyectos para realizarlos.
- b) Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- c) Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia regional.
- d) Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y en especial en las sinergias de la cooperación a partir de los propios intereses.
- e) Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- f) Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo regional. Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio regional.

Para el caso de la *gobernanza territorial*, se tienen interesantes trabajos desarrollados por geógrafos, expertos en planeamiento y otros científicos sociales, especialmente en el contexto de la Unión Europea aunque también en el contexto latinoamericano (Perreault, 2006; Segebart,

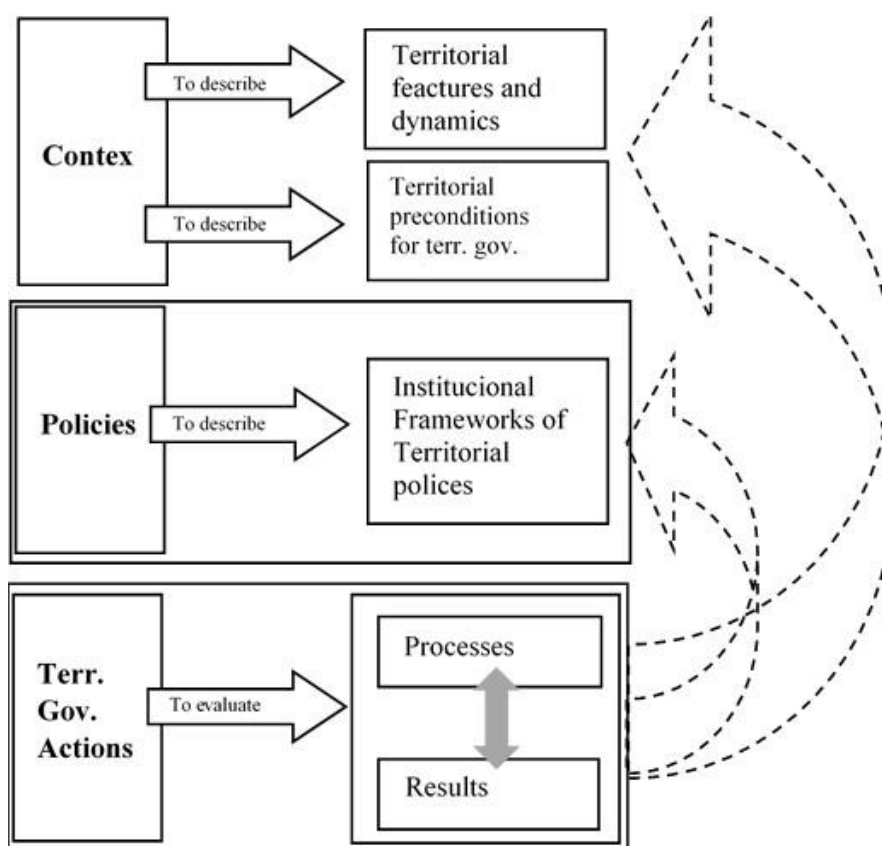
---

las interacciones conflictivas que pueden surgir entre los actores involucrados en la gobernanza de las actividades extractivas”, con un nivel de antagonismo muy alto, difícil de disminuir a través de las iniciativas de diálogo. Los conflictos de convivencia, por su parte, no implican oposición a la presencia de la empresa sino que “se derivan de las múltiples (y multidimensionales) demandas de la población generadas en su interacción con la empresa”, como puestos de trabajo, construcción de infraestructura, protección del ambiente, entre otras (2017: 23). En el caso de estudio se presentan ambos tipos, como se verá en el Capítulo V.

<sup>85</sup> Lederach lo propone para abordar la búsqueda, la construcción y el mantenimiento de la paz, “uno de los desafíos más complicados, intrigantes y frustrantes para las sociedades”. Intenta el cambio de enfoque de resolución de conflictos orientado “al final”, a la solución de la crisis; que “desvía la atención de los aspectos más profundos de los conflictos, como son los estructurales, culturales y relacionales de largo plazo” (1994: 3).

2008; Guarneros-Meza, 2009). De estos trabajos, consideramos de especial interés la aportación de Davoudi, Evans, Governa y Santangelo (2008) acerca de los factores que permiten describir, analizar y evaluar las acciones relacionadas con la gobernanza territorial, ya que serán estos los que permitan reconocer si existen las condiciones favorables para el desarrollo efectivo de una buena gobernanza. Estos factores serían el contexto (*context*), el aparato institucional (*policies*) y las acciones (*territorial governance actions*), definidas como las experiencias, los proyectos, los programas, etc., que necesitan o estimulan un enfoque de gobernanza territorial. De esta forma se pueden evaluar los procesos de gobernanza y sus resultados y concluir si buenos procesos siempre conducen a buenos resultados (Ver Figura 1.3).

Figura 1.3: Análisis de la gobernanza territorial



Fuente: Davoudi et al. (2008: 38).

Los dos primeros factores, el contexto y el aparato institucional, serán aplicados en el Capítulo VI (ver Cuadros 6.1 y 6.2), para permitirnos: i) sintetizar las condiciones sobre las que se desarrollará la gobernanza territorial y ii) aproximarnos a las causas estructurales a atender en las directrices de intervención

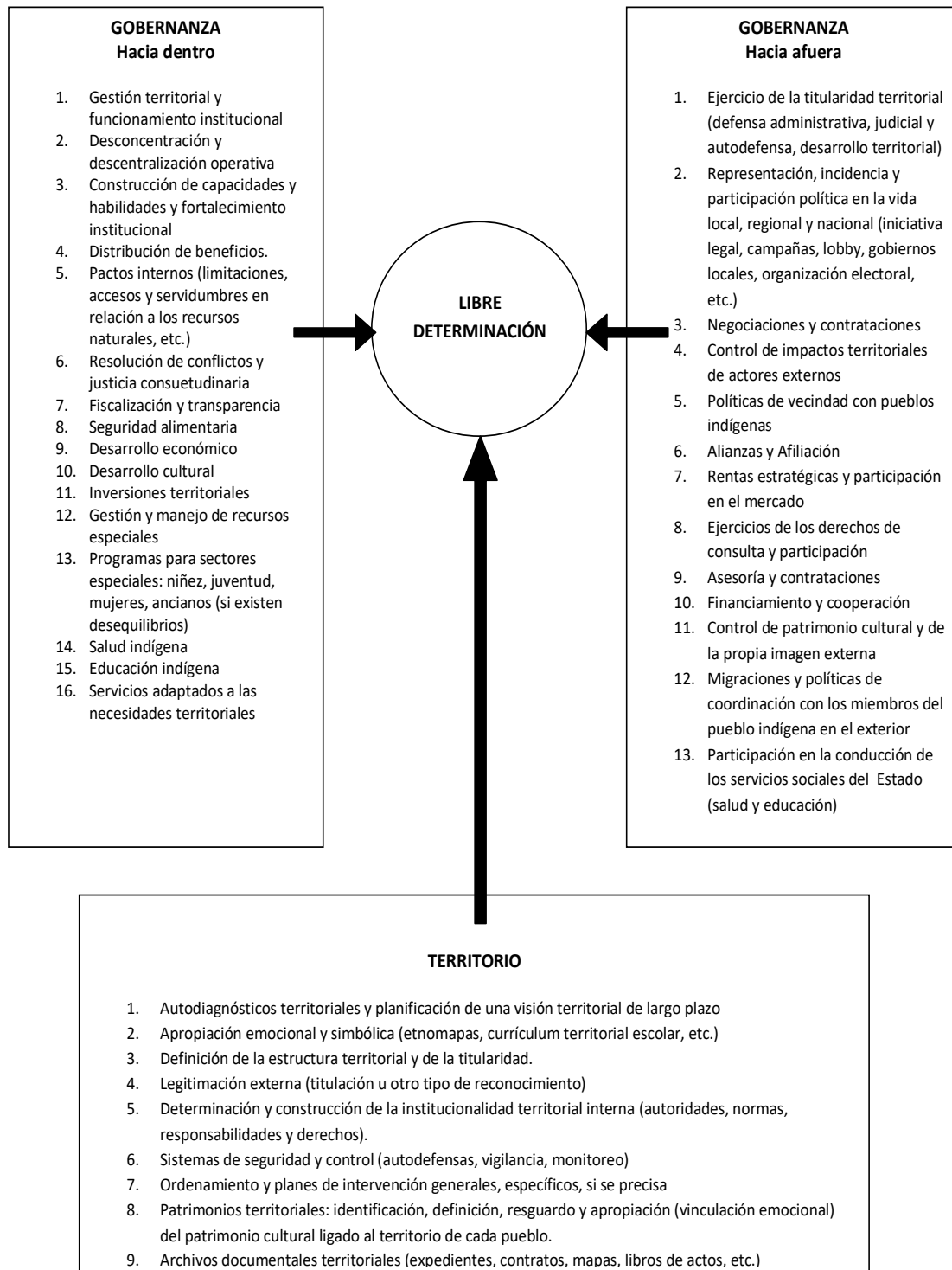
Particularmente para los pueblos indígenas amazónicos del Perú, resultan interesantes los planteamientos respecto a la gobernanza territorial de García y Surrallés, quienes destacan que estos pueblos “cuentan con oportunidades y ventajas comparativas por el hecho que toda su

historia y su cultura han estado determinadas territorialmente en un hábitat concreto”, que las diferencia de las poblaciones colonas o mestizas que “actúan como unidades domésticas o productivas con un enfoque de mercado, donde la tierra está también en el mercado y es un factor de producción intercambiable”. Los autores destacan dos aspectos importantes en los pueblos indígenas amazónicos: i) el contar con autoridades tradicionales, representativas y legítimas, “con competencias y enfoques determinados territorialmente” que, al estar interiorizados culturalmente, les confiere una institucionalidad territorial; y ii) el “sentido de apropiación e identificación colectiva de un pueblo indígena con su territorio supera lo emocional” y se asume como condición previa de los derechos fundamentales de la persona, afirmándose como el principal objetivo político de la gobernanza (2009: 45).

En este marco, García y Surrallés (2009) estructuran la gobernanza territorial indígena en tres planos que conducirían a la libre determinación de los pueblos, los que son: i) el territorio, ii) la gobernanza interna (o de los asuntos internos) y iii) la gobernanza externa; los que se plantean como agendas de largo plazo para la organización de los pueblos indígenas en la búsqueda de su “subsistencia socioeconómica y su autodesarrollo como pueblo”. Los principales objetivos buscados en cada uno de los tres planos son: i) para el caso del territorio, la autodefinition (legitimación interna) reconocida legalmente y la consolidación del derecho territorial del pueblo indígena; ii) en el caso de la gobernanza interna, la autonomía para decidir en el interno sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, culturales, humanos y económicos; bajo un ejercicio del derecho territorial, de arreglos internos autónomos de conciliación y articulación, y una visión propia del *desarrollo*; y iii) para el caso de la gobernanza externa, el consolidar instituciones de representación y procedimientos que les posibiliten obtener el reconocimiento de sus derechos territoriales y ejercerlos frente a terceros (públicos o privados), así como construir espacios y canales de concertación y coordinación con los otros actores en igualdad de condiciones (Figura 1.4).

Como puede verse, existe un planteamiento teórico consistente para viabilizar la gobernanza territorial para los pueblos indígenas, el que será considerado como insumo, conjuntamente con el planteamiento del gobierno peruano, para el planteamiento de las directrices a proponer en el Capítulo VI.

Figura 1.4: Territorio, gobernanza y libre determinación



Fuente: García y Surrallés (2009: 55).

Finalmente, es necesario referir que el debate sobre la gobernanza está abierto y en construcción, y seguirá abierto en la medida que debe responder a las condiciones complejas y cambiantes a las que las distintas realidades de la sociedad nos enfrentan; toda vez que como

menciona Gonzáles y Healey (2005), “los modelos de gobernanza evolucionan de una manera histórica y geográfica, a través de todo tipo de encuentros sinérgicos, contradicciones, conflictos y luchas activas” (citado en Martínez 2018: 19).

El debate recorre rutas distintas, unas exploran el potencial de la gobernanza como estrategia planificadora, para a partir de las potencialidades de lo local transformar la sociedad (Henao, 2014); otras asumen los límites de sus planteamientos, debido a que su puesta en práctica, como proceso y resultados, no ha sido evaluada (Stoker, 2011); y otras hasta cuestionan si los procesos son realmente democráticos y transparentes en la toma de decisiones, si recogen los intereses de los actores, y si permiten una redistribución del poder e incidencia en las políticas públicas. Martínez (2018) presenta argumentos a favor y en contra sobre las redes de gobernanza que se presentan en la actualidad (ver Figura 1.5).

Figura 1.5: Argumentos positivos y críticos sobre las redes de gobernanza

Argumentos positivos	Argumentos críticos
Promueven nuevas formas de deliberación y decisión que mejoran los procesos de la democracia representativa.	Socavan la democracia representativa y diluyen la responsabilidad pública del poder delegado.
Estimulan la aparición de nuevas sub-élites, haciendo más plural el proceso de políticas públicas	Las reglas del juego son más confusas. A menudo las redes son inestables, difusas y opacas
La participación de grupos especializados en un tema aumenta la legitimidad y efectividad de las decisiones.	Las redes son capturadas por los agentes que acumulan más poder e influyen en la autoridad del resto.
Fomentan la deliberación pública sobre temas de políticas públicas.	Fomentan un estilo tecnocrático y aislado de la toma de decisiones.
Proporcionan a las comunidades nuevas oportunidades para convertirse en sujetos políticos activos (empoderamiento).	Muchas comunidades a menudo son excluidas o toman papel marginal. Cuando participan, tienden a ser cooptadas.

Fuente: Martínez, 2018: 67

Como se ha visto, de la vasta producción académica, existe un amplio y hasta disperso uso de la noción de gobernanza, “las definiciones varían relativamente en función de los estudios de caso, tan variados en su enfoque como en los temas abordados” (Mayorga y Córdova, 2007: 7), y como afirma Whittingham

Muchas veces los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, son insuficientes para captura la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención. Lo cierto es que el concepto de gobernanza es una buena excusa para repensar nuestras realidades y tomar decisiones acerca de cómo construir sociedades más modernas en el sentido más antiguo de la modernidad, de libre pensamiento, con igualdad de oportunidades, inclusivas y democráticas (2010: 233).

## **Capítulo II: MARCO METODOLÓGICO**

---

En este capítulo se expone el planteamiento metodológico seguido en la presente tesis doctoral, que responde al tipo de investigación de un estudio de caso, y al método cualitativo de investigación. Estos planteamientos resultan coherentes con el marco teórico-conceptual presentado en el capítulo anterior, donde más allá del debate académico e institucional sobre el *desarrollo y territorio* se expone cómo estos se conciben, sienten y asumen por los principales actores sociales. Así, como telón de fondo al diseño metodológico de esta investigación, aparecen perspectivas propias de la Geografía, una ciencia con especial sensibilidad hacia la diferencia, la especificidad y la realidad concreta, que resulta especialmente válida para el análisis de conflictos socioambientales, que siempre debe incluir las distintas perspectivas, valores e intereses en juego. En palabras de Paul Claval: “El mundo es un dato de la percepción; está estructurado por discursos. Los investigadores no tienen un acceso privilegiado a la verdad. Ésta sólo aparece paso a paso, a través del análisis minucioso de los testimonios y experiencias de unos y otros” (Claval, 2002: 34).

En esta afirmación del reputado geógrafo francés, se resume en gran parte la óptica aplicada al diseño metodológico de esta investigación, que ha hecho un esfuerzo especial por incorporar las voces de ‘los otros’. Precisamente la complejidad y dificultad que este reto ha incorporado en el desarrollo de la tesis doctoral, nos ha llevado a definir un esquema de trabajo *ex novo*. Así, en este capítulo se detallan además las cuestiones relativas a la unidad de análisis y las fuentes de información, que deben incluir tres grupos de informantes clave: funcionarios del gobierno, líderes indígenas amazónicos y especialistas en los principales campos que aborda el caso, posibilitando así el acercarnos y profundizar en los aspectos sustanciales del caso analizado, conocido como el Conflicto de Bagua. Por tanto, la unidad de análisis u objeto de estudio es este suceso, desarrollado entre julio de 2008 y junio de 2009, teniendo como hito el 5 de junio, día

del desalojo de los indígenas amazónicos asentados en el lugar denominado la Curva del Diablo por parte de las fuerzas policiales peruanas, con consecuencias lamentables de pérdida de vidas pero que generaron también una toma de conciencia por la sociedad sobre la problemática existente. Este suceso es visto como proceso, toda vez que aborda los hechos que lo originaron, el desarrollo de estos, los puntos en conflicto, y un posible abordaje de su atención.

El capítulo recoge también información sobre la determinación del universo y la muestra, que evidencian el alcance y las dificultades que se tuvieron para obtener la información, sobre todo de los líderes indígenas comunales y regionales; resultando así necesario y de especial interés aplicar, complementariamente a las entrevistas, la observación participante, el análisis del marco normativo y el análisis de prensa. Como cierre, se incluye un esquema metodológico del proceso a seguir en el análisis de la información, mostrando la secuencia e interrelación de las fases aplicadas; que conducen al planteamiento de las directrices de intervención.

El planteamiento en su conjunto nos permite responder adecuadamente a las preguntas de investigación, considerando la complejidad del caso de estudio, y además proponer un esquema válido y contrastado de análisis para conflictos similares.

## **2.1 Tipo de investigación**

La presente tesis doctoral corresponde a un estudio de caso toda vez que trata de manera particular y con detenimiento un suceso determinado, el Conflicto de Bagua, buscando conocer por qué y cómo ocurrió, e identificando los aspectos centrales del problema y de cómo abordarlo. Asimismo, busca conocer la dinámica de interacción de los dos actores principales del caso de estudio en un contexto particular, a través del análisis de la posición y comportamiento de cada actor, antes, durante y posterior al suceso. Esto como un proceso aplicable a otros casos y contextos que, respetando la particularidad de cada caso, permite extraer conclusiones que también aportan al debate académico de cómo abordar los conflictos socioambientales en territorios habitados por poblaciones indígenas.

En este marco, el estudio de caso nos permite aproximarnos a un fenómeno o suceso de la realidad, profundizar en este y su contexto, describir y comprender su complejidad y los procesos que lo subyacen (Stake, 1999; Coller, 2000; Yin, 2004; Hernández, Fernández y Baptista, 2014), sobre todo en casos como el que aquí se trata, donde el suceso y el contexto se presentan fuertemente interrelacionados; y donde se requiere una mirada amplia, sistémica e integrada (Pereira e Chaves, 2002 referido en Carvalho, 2016; Simons, 2009). El estudio de caso resulta así, el tipo de investigación más adecuado cuanto más complejo y contextualizado es el fenómeno o suceso a estudiar, pues “el proceso de investigación es flexible y típicamente evoluciona contextualmente en respuesta a las realidades vividas encontradas en el escenario de campo” (Creswell, 2009: 21). En este sentido, posibilita y promueve el recojo, análisis y articulación de información de distintas disciplinas y de fuentes diversas, como la documental,



observación participante, entrevistas, entre otros (Stake, 1999; Pereira e Chaves, 2002 referido en Carvalho, 2016).

Yacuzzi (2005), refiriendo a Gherardi, afirma que en un estudio de caso debe determinarse si el objetivo de este es: la predicción, la generación de teorías, la interpretación de significados, o una guía para la acción. Siguiendo este planteamiento nos encontramos en el último caso, toda vez que el propósito final de esta tesis es proponer directrices para la acción, que es la intervención en el territorio indígena amazónico peruano. Precisamente, el aplicar el conocimiento adquirido en mejorar la acción y tomar mejores decisiones es uno de los objetivos del estudio de caso que destaca Scholz (2002).

La selección de este caso se justifica porque es un conflicto socioambiental representativo de los cientos de conflictos —pasivos, latentes o activos— existentes en el Perú, que además de afectar a una población vulnerable evidencia contradicciones en la concepción y el uso del territorio (otros estudios de caso relacionados con conflictos socioambientales en Perú han sido realizados por De Echave, Diez, Huber, Lanata y Tanaka, 2009; Castro, 2011; Gamboa, 2012 y 2014; Burneo, 2014; Moreno, 2014; Ormachea, 2014; De la Puente y Paredes, 2014; Wiener, 2017). Esta problemática excede lo “local” al estar presente en el mundo en general, con una tendencia creciente en número de casos e intensidad (Aguilar, 2014; Jiménez, 2016).

El conflicto que se analiza adquiere relevancia porque marcó un punto de inflexión respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas amazónicos, sus demandas y su lucha por estas. Visibilizó a estos pueblos y generó una corriente de apoyo de amplios sectores de la sociedad peruana<sup>86</sup>, si no respecto al conjunto de sus demandas sobre la propiedad y uso del territorio amazónico, sí respecto a la necesidad y obligación de escucharlos y atenderlos por parte del gobierno peruano y de la sociedad en general. Así también fue el detonante para que se concluya con la elaboración y dación de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento; y se coloque en la agenda política la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas amazónicos y del territorio que ocupan.

Los conflictos socioambientales anteriores al Conflicto de Bagua, que también fueron importantes y de gran repercusión para la economía del Perú, estaban relacionados con un proyecto<sup>87</sup> o la intervención de una empresa específica, con influencia en una zona determinada. En este caso, se trató de un tema estructural, con incidencia en el territorio amazónico peruano, toda vez que estaba relacionado a la dación de un conjunto de decretos legislativos que

---

<sup>86</sup>La encuesta de Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, realizada a 500 residentes de Lima, entre el 17 y 19 de junio de 2009, mostró que el 92% de la población considera que los decretos legislativos debieron ser consultados antes de promulgarse. Así mismo, responsabilizan de la muerte de policías e indígenas amazónicos en los enfrentamientos de Bagua, al ex presidente García (57%), a la ex ministra del interior (39% a Cabanillas), al ex primer ministro (24%), al principal líder indígena (17%) y a la Policía Nacional. <http://rpp.pe/politica/actualidad/el-84-de-limeno-desaprueba-gestion-de-alan-garcia-en-bagua-segun-encuesta-noticia-189610>. Consulta: 30 de julio de 2010.

<sup>87</sup> Proyecto minero Conga, Proyecto Central Hidroeléctrica Inambari, Proyecto Yanacocha (explotación de la mina de oro más grande de América del Sur); entre otros.

‘promovían el TLC con EEUU’, y que ponían el corolario a una práctica de años de toma de decisiones que involucraban a los pueblos indígenas amazónicos sin considerar la opinión ni demandas de ellos; hecho que Rumrill expresa claramente en el prólogo de Guevara cuando menciona que la tragedia de Bagua fue “un auténtico parteaguas y una vigorosa inflexión en la dramática y frecuente trágica historia de los pueblos indígenas en su relación con el Estado criollo de origen colonial, monocultural, y por lo tanto disfuncional y con frecuencia antinómico a la nación plurilingüe y multicultural que es la Nación peruana”(2013: 13).

La estructura de esta tesis doctoral presenta los cinco componentes esenciales para un estudio de caso, según Yin (1994): 1) las preguntas del estudio, 2) proposición(es), si existieran, 3) unidad de análisis, 4) la lógica que vincula los datos con la(s) proposición(es) y 5) los criterios para interpretar los hallazgos.

Es así que las cuatro preguntas de investigación planteadas abordan el tema sustancial del caso, con una secuencia que va desde la obtención de datos, la exploración del caso en profundidad, la confrontación de las distintas fuentes, la extracción de conclusiones, hasta un planteamiento respecto de las acciones a seguir; siendo las siguientes:

1. ¿Cuál es la concepción del territorio y de su uso por parte del gobierno peruano?
2. ¿Cuál es la concepción del territorio y de su uso por parte de los indígenas amazónicos peruanos?
3. ¿Cuáles son los principales puntos de conflicto entre ambos actores?
4. ¿Cuáles serían las directrices a considerar en la intervención en estos territorios?

La proposición o hipótesis de trabajo, conlleva el responder a las preguntas de por qué y cómo se presenta el caso, para confirmar su validez. Así, la hipótesis es que los pueblos indígenas amazónicos consideran el uso de los recursos naturales de sus territorios y la participación activa de su comunidad como el medio principal para lograr el desarrollo, sobre la base del respeto al potencial natural de la tierra y bajo condiciones equitativas de reparto de los beneficios.

Por su parte, la unidad de análisis es el suceso o caso de estudio en sí, el Conflicto de Bagua; y la lógica que orienta el desarrollo de la tesis doctoral, es la cualitativa, que se explica más adelante.

Finalmente, los criterios para interpretar los hallazgos, acorde con la lógica cualitativa, son imparcialidad, acción y práctica, y apertura<sup>88</sup>. Para el primer criterio, se presentan los puntos de vista y argumentos sustanciales e ilustrativos expresados por los dos actores principales del caso, así como las posiciones de los especialistas en el tema. Para el segundo criterio se detalla el proceso seguido por el caso, se identifican los aspectos relevantes y se elaboran conclusiones para estos. Y en relación al tercer criterio se plantean directrices de intervención, sobre la base de los puntos de encuentro de las posiciones y propuestas de los actores.

---

<sup>88</sup>En base a los criterios de verdad y de rigor desde la perspectiva de la validez como autenticidad en la investigación cualitativa, planteados por Moral (2006).

## 2.2 Método de investigación

La investigación cualitativa busca descubrir, describir, comprender el objeto de estudio, la dinámica de sus procesos y el contexto en el que se presentan; así como también las interacciones e influencias entre todo ello (Silverman, 2000; Scholz, 2002; Hernández et al., 2014). Una de sus principales cualidades es que posibilita capturar lo articulado y no articulado (Simons, 2009) al aproximarse y buscar entender la perspectiva de los participantes sobre su mundo, vida, ideología, comportamiento, expectativas, proyecciones, entre otros; en un marco comprensivo e interpretativo de los sentidos y los significados que aparecen representados en sus narrativas y discursos (Maxwell, 2012). El énfasis en la interpretación es pues la principal característica del método cualitativo, siendo claves las interpretaciones de las personas que son objeto de estudio o forman parte de este (Erickson, 1986, referido por Creswell, 1999).

Sobre esta base conceptual, se aplica el método de investigación cualitativo, toda vez que el tema y objetivo de la presente tesis doctoral requería un método que proporcione flexibilidad para abordar el caso en profundidad, identificar y focalizar la atención en sus aspectos principales, así como explorar sobre los conceptos y las formas de interrelación entre actores, de forma similar a como se ha resuelto en otras investigaciones (Fontaine y Le Calvez, 2010; Moreno, 2014; Ormachea, 2014; Carvalho, 2016; Castañeda, 2017; Wiener, 2017).

A partir de la relación entre aspecto e investigación cualitativa realizada por Tamayo y Tamayo (2003) se tiene para el caso:

Cuadro 2.1: Caso de estudio como investigación cualitativa

Aspecto	Investigación cualitativa	Caso de estudio
Realidad objeto de estudio	Intersubjetiva	Representación inconsciente de los otros, que incluye a los acuerdos y pactos inconscientes <sup>89</sup> .
Enfoque	Holístico	El caso se aborda desde los actores protagonistas del suceso, la relación entre ellos, y la relación con el contexto, pasado y presente.
Diseño	Orientado al proceso	Busca conocer el cómo y por qué ocurrió el suceso, e intenta comprenderlo y dar alcances sobre cómo abordarlo.
Datos	Subjetivos e intersubjetivos	Discursos, acciones, comportamientos y patrones de los actores.
Análisis	Inductivo	A partir del suceso se identifican los aspectos clave que lo originaron y mantuvieron o mantienen latente el conflicto.
Conclusiones	Tendientes a la particularidad	Referidas a los aspectos clave del suceso así como a los puntos sustanciales de cada uno de los capítulos de la tesis doctoral.

Fuente: Elaboración propia en base a Tamayo y Tamayo (2003).

<sup>89</sup> Definición del espacio intersubjetivo según Krakow y Pachuk, referido por Tamayo y Tamayo (2003).

Para justificar de manera precisa la selección del método de investigación cualitativa al caso de estudio tomaremos la afirmación de Moral:

La investigación cualitativa busca la acción y la mejora; si existe alguna interpretación o significado que dirige, oprime, limita las posibilidades para construir una sociedad más libre y democrática, deben ser analizadas y sobre ellas actuar. Las actividades de dar sentido y significado a los hechos y acontecimientos sociales pueden ser cambiadas cuando se descubre que son incompletas, falsas (discriminatorias, opresivas, o que no permiten la liberación) o mal formadas (creadas sobre datos que se demuestran que son falsos). Sólo se puede conseguir un cambio social a partir de la toma de consciencia de las incongruencias en la construcción del significado y el sentido de los hechos sociales (2006: 161).

### 2.3 Universo y muestra

El universo está conformado por los dos actores principales del conflicto. Por el gobierno peruano están los funcionarios decisores de las políticas en la instancia nacional que, por su cargo, actúan como voceros de la postura del gobierno peruano; así como los funcionarios de nivel operativo que plantean, conducen y aplican las políticas y programas estatales. Por los indígenas amazónicos están los pueblos de las etnias Awajún, Wampis y Kichwa, que se asientan en los departamentos de Amazonas (los dos primeros) y Loreto (el tercero), ámbitos representativos del desarrollo del conflicto y la problemática socioambiental. Así también se considera a los especialistas o líderes de opinión que incidieron en la difusión y/o análisis de las posiciones de los dos actores.

Dado los objetivos planteados y las características de los actores, la muestra, por cada uno de ellos, es representativa.

**Por los pueblos indígenas amazónicos**, la muestra la conforman treinta y un líderes, con las siguientes características:

- **A nivel comunal:** Veinticuatro líderes, dieciséis de ellos apus<sup>90</sup>, pertenecientes a tres grupos étnicos, Awajún, Wampis y Kichwa, que son los de mayor población en el ámbito del conflicto. Los dos primeros fueron las de mayor presencia durante el Conflicto de Bagua, tanto en las movilizaciones de la población como en la participación de sus líderes como voceros de las demandas de los pueblos indígenas amazónicos. La tercera se seleccionó por estar ubicada en una de las zonas con presencia de empresas extractivas de petróleo desde hace más de cuarenta años.

---

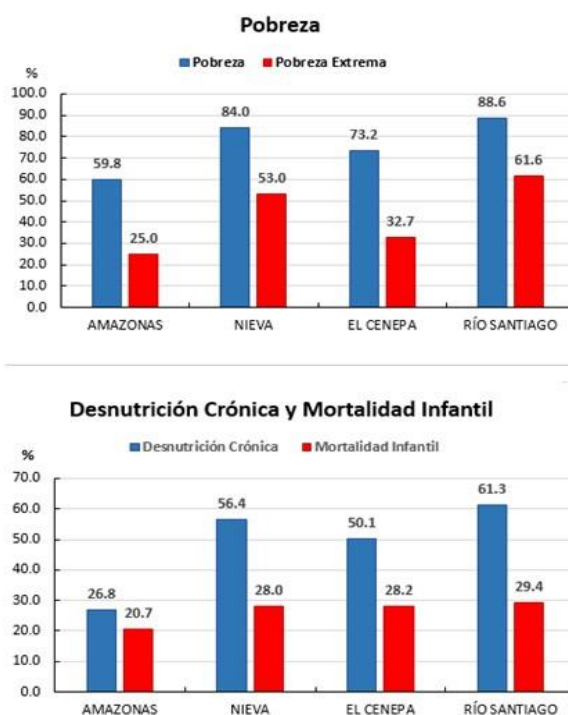
<sup>90</sup> El Apu es el principal líder de la comunidad amazónica, elegido por ser una de las personas con mayor ascendencia y prestigio (anteriormente se le denominaba cacique o curaca). Se nombran también apus a nivel de cuencas, federaciones, entre otras. En el epígrafe 3.3.1.6 se explica más al respecto. El origen de la palabra es quechua y de la época incaica, los Apus son los espíritus de las montañas, protectores de los pueblos de los Andes.

La selección de la muestra se realizó también a nivel de distritos:

- ✓ Imaza, por ser uno de los distritos con mayor participación en las acciones del caso de estudio, y donde se produjo el derrame de al menos dos mil barriles de petróleo<sup>91</sup>.
- ✓ Nieva<sup>92</sup>, Río Santiago y El Cenepa, por tener comunidades bastante alejadas con población con formas de organización más ancestrales. Adicionalmente, en Nieva y Río Santiago se asientan comunidades Wampis, que son las más renuentes a recibir extraños en su comunidad, y significativamente menor en número que las Awajún, como se mostrará en el siguiente capítulo, en la Tabla 3.1.
- ✓ El Tigre<sup>93</sup>, por tener comunidades con experiencia directa o cercana de actividades de exploración y explotación de petróleo, y la repercusión de esto en sus vidas.

La población de estos distritos tiene también como característica común los indicadores más bajos en condiciones básicas de vida, como los mostrados en la Figura 2.1.

Figura 2.1: Condiciones sociales de distritos de Amazonas de la muestra



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Regional de Amazonas, 2015

<sup>91</sup>Durante el desarrollo de esta investigación, el 25 de enero de 2016 se produjo el derrame por la rotura de la tubería del Oleoducto Norperuano, administrado por Petroperú, que afectó los campos agrícolas de la quebrada Inayo, cerca del río Chiriaco, afluente del río Marañón. Este fue el primer derrame del año 2016 en la Amazonía peruana.

<sup>92</sup> El 10 de agosto de 2016 se produjo otro derrame de petróleo también por la rotura de la tubería del Oleoducto Norperuano, siendo el cuarto derrame de ese año.

<sup>93</sup> Las comunidades se ubican en la cuenca del río Tigre, una de las cuatro cuencas declaradas en emergencia sanitaria por el gobierno peruano, con fuerte presión de las organizaciones indígenas para lograr la atención a sus demandas, para lo cual se conformó una comisión multisectorial de la PCM desde el año 2012, que continúa vigente.

Cabe precisar que las comunidades indígenas amazónicas (CCIAA) de la muestra son aquellas que sus líderes permitieron acceder a su comunidad y realizar la entrevista, lo que aseguró la disposición de ellos para exponer sus ideas con libertad y con la extensión que lo desearon. Las comunidades son las mostradas en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2: Muestra representativa de comunidades indígenas amazónicas

Departamento	Provincia	Distrito	Nº	Centro Poblado/CCNN	Grupo étnico
AMAZONAS	BAGUA	IMAZA	1	WAWAS	Awajún
			2	EPEMIMU	Awajún
			3	SHUSHUI	Awajún
			4	BICHANAK	Awajún
			5	CHICAI	Awajún
	CONDORCANQUI	EL CENEP	6	PAMPA EN TSA	Awajún
			7	PAMPA EN TSA-Anexo	Awajún
		NIEVA	8	HUARACAYO	Awajún
			9	SANTA ROSA	Awajún
			RÍO SANTIAGO	10	SAN RAFAEL
		11		ISLA GRANDE	Awajún
		12		BELÉN	Awajún
		13		FORTALEZA	Awajún
		14		GUAYABAL	Wampis
		15		SHIRINGA	Wampis
		LORETO	LORETO	TIGRE	16
17	NUEVO REMANENTE				Kichwa
18	VISTA ALEGRE				Kichwa
19	ANDRÉS AVELINO CÁCERES				Kichwa

Fuente: Elaboración propia, en base a Listado de Pueblos Indígenas- MINCU, 2015b.

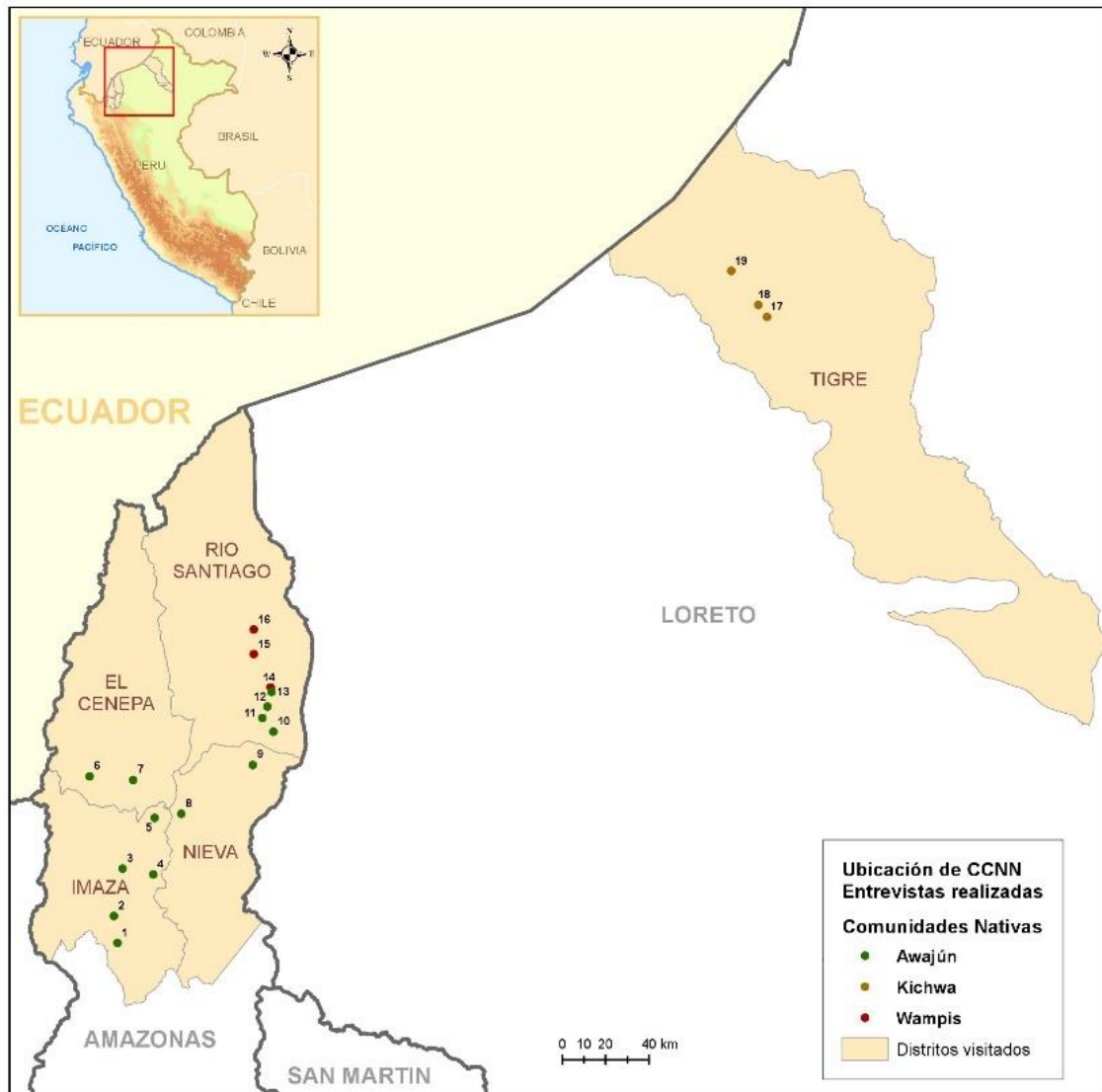
Así también, en el Mapa 2.1 se puede apreciar que las CCIAA de la muestra representativa se ubican en un amplio ámbito, que comprende cinco distritos, en tres provincias de dos de los departamentos amazónicos peruanos más representativos.

- **A nivel multicomunal:** Tres representantes, presidentes de organizaciones que agrupan comunidades Awajún y Wampis, que son la Federación de Comunidades Awajún del Bajo Santiago (FECAS), el Comité de Comunidades Wampis del Río Santiago, y la Asociación Comunal de Productores Agroecológicos (ASCOPAE); que agrupan a trece, veintitrés y doce comunidades respectivamente, cuarenta y ocho en total.
- **A nivel provincial:** Tres representantes, un ex presidente del CAH<sup>94</sup>, primera organización Awajún y Wampis; y el presidente y asesor de la Asociación Cocama para el Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT).

<sup>94</sup> El Consejo Aguaruna Huambisa es una histórica organización indígena que en la década de 1970 agrupó a ciento veinte comunidades nativas Awajún y Wampis de las cinco cuencas de la provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza. Su reconocimiento es nacional e internacional, similar al de las organizaciones nacionales AIDSESP y CONAP (Guevara, 2013; Romio, 2014), sin embargo, en los últimos años su representatividad ha decaído (Salas y Seitz, 2013) al igual que la de las organizaciones nacionales. Se mantiene como una de las organizaciones más combativas ante las actividades extractivas en las comunidades nativas.

- **A nivel nacional:** el representante es presidente de la Cámara de Comercio de Pueblos Indígenas del Perú (CCPIP)<sup>95</sup>, conformada por veinticuatro asociaciones, y constituida como una instancia para promover y generar oportunidades económicas sostenibles para los pueblos indígenas. También pertenece al Consejo Nativo para el Empoderamiento y el Desarrollo Sostenible de la Amazonia (CNEDSAM).

Mapa 2.1 Ubicación de las comunidades indígenas amazónicas de la muestra



Fuente: Elaboración propia en base a INEI - Sistema de Información geográfica.

<http://sige.inei.gov.pe/test/atlas/>

<sup>95</sup>La CCPIP se inicia en 2012 como un proyecto empresarial indígena, que “agrupa emprendimientos y asociaciones productivas comerciales indígenas y les brinda el soporte técnico y académico, defiende sus derechos económicos ante el Estado y la Sociedad Civil, pero a su vez, genera alianzas con sectores estratégicos para hacer negocios sostenibles en asociación”, para que enfrenten el futuro en mejores condiciones. <http://www.ccpip.org.pe/>. Consulta: 17 de abril de 2017.



**Por el gobierno peruano**, la muestra la conforman doce funcionarios de los sectores relacionados con la intervención en territorios de los pueblos indígenas amazónicos; son:

- **A nivel de decisores de política nacional** y voceros del gobierno, seis miembros del Poder Ejecutivo —Presidencia del Consejo de Ministros y ministerios— de los sectores con incidencia directa en territorios de los pueblos indígenas amazónicos, que son:
  - ✓ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ex ministra
  - ✓ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ex ministro.
  - ✓ Presidencia del Consejo de Ministros, ex viceministro de Gobernanza Territorial
  - ✓ Presidencia del Consejo de Ministros, subsecretario de Diálogo y Sostenibilidad, de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo
  - ✓ Ministerio de Energía y Minas, Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., jefa de la Oficina de Relaciones Comunitarias
  - ✓ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ex jefa del Gabinete de Asesores<sup>96</sup>.
  
- **A nivel de los implementadores de las políticas**, normativo y/u operativo, seis funcionarios de direcciones normativas o de programas que ejecutan proyectos directamente en las CCIAA, coordinando con sus líderes, que son:
  - ✓ Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, MVCS, director.
  - ✓ Dirección Nacional de Asuntos Ambientales – MVCS, directora general.
  - ✓ Programa Amazonía Rural, coordinador nacional.
  - ✓ Programa Noa Jayatai, MIDIS-Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social FONCODES, coordinadora de proyectos para la zona selva.
  - ✓ Programa Nacional de Saneamiento Rural, jefa de Capacitación y Sostenibilidad.
  - ✓ Programa Nacional de Vivienda Rural, asesor de Dirección Ejecutiva.

## 2.4 Fuentes de información

El recojo y revisión de información, siendo un proceso de permanente retroalimentación, a nivel general tuvo cuatro etapas. La primera se concentró en la revisión de la literatura académica sobre los fundamentos teórico conceptuales y metodológicos en los que se enmarca la presente tesis doctoral, dentro de los cuales se incluyen los estudios de caso similares, especialmente acerca de conflictos socioambientales por actividades extractivas, principalmente tesis. De manera específica se revisó y analizó la normativa jurídica que provocó el Conflicto de Bagua, con el fin de profundizar y sistematizar el conocimiento sobre estos temas, que fue recogido principalmente en los capítulos I, II y V, respectivamente.

---

<sup>96</sup> Ejercía dicho cargo en la fecha del Conflicto de Bagua, el ministerio se denominaba entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES.



La segunda etapa se centró en el caso en sí, los hechos del Conflicto de Bagua y los discursos generados sobre este, tanto los previos, durante y posteriores. Así también, en la literatura sobre las características y problemática de la zona, que fueron insumo de los capítulos III y IV.

La tercera etapa tuvo como insumo principal la información obtenida a través de las fuentes primarias, conformada por los actores principales del caso de estudio y especialistas en los temas tratados. Para los actores principales se tuvo especial atención en su representatividad y en la obtención de testimonios que profundizaran sobre los aspectos de fondo del conflicto y sean novedosos y/o reveladores de su posición. Ello se consiguió por parte de los dos actores principales, en el caso de los funcionarios del gobierno, se obtuvo declaraciones de su experiencia en la toma de decisiones, en el diálogo y acuerdos con los representantes indígenas amazónicos, en las condiciones para el cumplimiento de dichos acuerdos; en el caso de los líderes indígenas se profundizó sobre sus concepciones, valoraciones, las causas del caso de estudio, expectativas, propuestas, entre otros; lo que resulta valioso por recoger la opinión de líderes de organizaciones nacionales, regionales, locales y comunales; lográndose también acceder a documentos comunales como el Reglamento Interno de la Comunidad, el Cuaderno de Asambleas, entre otros. La riqueza de esta información permitió una mirada amplia, diversa, comprensiva e integradora de las posiciones; que permitió desarrollar el Capítulo V.

La cuarta etapa se centró en la información relativa a las propuestas para la intervención en los territorios indígenas amazónicos, provenientes de fuentes secundarias mayoritariamente pero también de fuentes primarias, como los proyectos de Planes de Vida comunales, y los testimonios expresados en los eventos a los que asistí; insumos para el Capítulo VI.

#### 2.4.1 Fuentes primarias

Como se mencionó en el epígrafe 2.3, las fuentes de información primaria han sido tres grupos de informantes, conformados por líderes indígenas amazónicos, representantes del gobierno peruano, y especialistas en temas amazónicos y otros relacionados con el caso de estudio en sí.

En el primer grupo están treinta y un líderes indígenas amazónicos, de los cuales veinticuatro son de nivel comunal, representantes de diecinueve comunidades; tres líderes son de nivel multicomunal; tres son de nivel provincial y uno de nivel nacional (Ver Cuadro 2.3 y Tabla 2.1).

Cuadro 2.3: Líderes indígenas amazónicos entrevistados - Nivel comunal, multicomunal, provincial y nacional

Ruta	Departamento	Provincia	Distrito	N°	CCNN	N°	Entrevistado	Cargo(s)	Grupo étnico	Fecha entrevista	Entrevistador				
1	Amazonas	Bagua	Imaza	1	WAWAS	1	GRIMANIEL YAGKUAG	APU, Yachachiq financiero	Awajún	29.ENE.2016	Gabriela Dolorier				
				2	EPEMIMU	2	ADAN MAYAK AGKUASH	APU	Awajún	31.ENE.2016	Gabriela Dolorier				
				3	SHUSHUI	3	GRIMALDO SUIKAI ANTUN	APU	Awajún	30.ENE.2016	Gabriela Dolorier				
				4	BICHANAK	4	PAULINO WAMPIU WEEPIU	Ex APU, tesorero NE	Awajún	3.FEB.2016	Gabriela Dolorier				
				5	CHICAI	5	ROLANDO SEJEXAN YUBAN	APU	Awajún	2.FEB.2016	Gabriela Dolorier				
2	Amazonas	Condorcanqui	Cenepa	6	PAMPA EN TSA	6	DAMIAN AMPUSH NUNIG	APU	Awajún	16.JUN.2017	Gabriela Dolorier				
				7	PAMPA EN TSA-Anx.	7	ROGER AGKUASH ANTUASH	Ex APU	Awajún	16.JUN.2017	Gabriela Dolorier				
3	Amazonas	Condorcanqui	Nieva	8	HUARACAYO	8	SIVERO IPUKUI ORREGO	APU (2 veces) Pdte. Asoc. Bioclimática Awajun Jempe	Awajún	14.NOV.2016	Gabriela Dolorier				
				9	SANTA ROSA	9	RONALD TUPICA TAQUI	APU	Awajún	16.DIC.2015	Fidel Dolorier				
	Amazonas	Condorcanqui	Rio Santiago	10	SAN RAFAEL	10	BISMIO TSAMAJAIN CHUMPI	Dirigente CCNN	Awajún	16.DIC.2015	Fidel Dolorier				
					11	Sin identificarse	Pdte delegación								
				11	ISLA GRANDE	12	ALBERTO AYUI SEJE	APU	Awajún	13.DIC.2015	Fidel Dolorier				
					13	Sin identificarse	Vicepresidente CCNN								
					14	Sin identificarse	Secretario CCNN								
				12	BELEN	15	MARCELINO WACHOPA IMPI	APU	Awajún	13.DIC.2015	Fidel Dolorier				
				13	FORTALEZA	16	WILSON TECHIA CHINE	APU	Awajún	14.DIC.2015	Fidel Dolorier				
				14	GUAYABAL	17	TERCERO GONZALES ANAMARIA	APU	Wampis	14.DIC.2015	Fidel Dolorier				
					18	WRAIZ PEREZ NIEVA	Presidente CCNN.								
					19	ROBERTO GONZALES ANAMA	Curandero y Shaman. Dirigente								
				15	SHIRINGA	20	ERNESTO SUICH	APU Pdte. Empresa APROSHICO Líder DDHH y Defensoría. Capacitador producc. de cacao. Pastor	Wampis	15.NOV.2015	Gabriela Dolorier				
				16	INCHINGE	21	JOSE VELÁSQUEZ	Alcalde Delegado. Dirigente Profesor educación tradicional	Wampis	14.NOV.2015	Gabriela Dolorier				
				4	Loreto	Loreto	Tigre	17	NUEVO REMANENTE	22	RONEL CHUJE	APU	Kichwa	18.ENE.2016	Ricardo Soldevilla
								18	VISTA ALEGRE	23	GUSTAVO FACHIN	APU	Kichwa	19.ENE.2016	Ricardo Soldevilla
19	ANDRÉS CÁCERES	24	ROBINSON SANDI					APU	Kichwa	19.ENE.2016	Ricardo Soldevilla				
Nivel Multicomunal	Condorcanqui	Rio Santiago	1	RÍO SANTIAGO		SOLICI IMPI ISMIÑO	Presidente de la Federación de Comunidades Awajun de Santiago-FECAS	Awajún	12.DIC.2015	Fidel Dolorier					
	Condorcanqui	Rio Santiago	2	WINCHINKIN Kandung		JORGE VELÁSQUEZ LÓPEZ	Representante 23 CCNN rio Stgo Pdte comité creación nuevo distrito.	Wampis	15.NOV.2015	Gabriela Dolorier					
	Bagua	Imaza	3	WAWAS		JOSÉ LIRIO JINTASH	Presidente de Asoc. Productores de cacao -ASCOPEAE	Awajún	5.OCT.2015	Eduardo Malma					
Nivel Provincial				1	URACUSA		AMBROSIO UWAK	Ex presidente CAH	Awajún	28.SET.2015	Eduardo Malma				
				2	LORETO		LUIS PEÑA GUZMÁN	Presidente de ACODECOSPAT	Cocama	20.MAR.2018	Gabriela Dolorier				
							ALFONSO LÓPEZ TEJADA	Asesor ACODECOSPAT							
Nivel nacional				1	LIMA		SHUAR VELÁSQUEZ	Presidente de la CCPPII	Awajún	1.SET.2015	Gabriela Dolorier				

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.1: Líderes indígenas amazónicos entrevistados

Nivel (N° entrevistas)	Departamento	Provincia	Distrito	CCNN	N° Entrevistados	Cargos de entrevistados	
						Apu	Otros líderes
<b>Comunal (19)</b>	Amazonas	Bagua	Imaza	5	5	5	
	Amazonas	Condorcanqui	Nieva	3	3	2	1
	Amazonas	Condorcanqui	Rio Santiago	6	11	5	6
	Amazonas	Condorcanqui	El Cenepa	2	2	1	1
	Loreto	Loreto	Tigre	3	3	3	
<b>Sub Total</b>				<b>19</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>8</b>
<b>Multicomunal (3)</b>	Amazonas	Condorcanqui	Rio Santiago	13	1		
	Amazonas	Condorcanqui	Rio Santiago	23	1		
	Amazonas	Bagua	Imaza	12	1		
<b>Sub Total</b>				<b>48</b>	<b>3</b>		
<b>Provincial (2)</b>	Condorcanqui- CAH				1		
	Loreto - ACODECOSPAR				2		
<b>Sub Total</b>					<b>3</b>		
<b>Nacional (1)</b>					<b>1</b>		
<b>TOTAL (25)</b>				<b>67</b>	<b>31</b>		

Fuente: Elaboración propia

El segundo grupo corresponde a doce funcionarios del Estado peruano, seis del Poder Ejecutivo y seis de los programas y proyectos, representantes del nivel decisor y del nivel de implementación, respectivamente (Ver Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4: Entrevistas a funcionarios del gobierno

Nivel de gobierno	Instancia	Entrevistado	Materia de consulta
<b>Poder Ejecutivo</b> Decisores de políticas y voceros de la posición del gobierno	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Viceministro de Gobernanza Territorial	Lineamientos de política e interrelación con los PPIIAA
	Ministerios	Subsecretario de Diálogo y Sostenibilidad, de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo	Procesos de diálogo y resolución de conflictos con los líderes IIAA
	Ministerios	Ex ministra del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Inclusión de PPIIAA en políticas sociales
	Ministerios	Ex ministro del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Representante del gobierno en las Mesas de diálogo con los líderes de los PPIIAA	Demandas de los PPIIAA en las Mesas de diálogo y atención de estas.
	Ministerios	Jefe de la Oficina de Relaciones Comunitarias de Petroperú- Ministerio de Energía y Minas	Relación de Petroperú con PPIIAA y sus organizaciones
	Ministerios	Ex jefa del Gabinete de Asesores - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Posición del gobierno durante y posterior al Conflicto de Bagua.
<b>Programas y proyectos</b> Implementación de políticas	MVCS	Director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial	Ordenamiento territorial en el Perú y aplicación a la Amazonía.
		Directora de la Dirección Nacional de Asuntos Ambientales	Problemática ambiental en la Amazonía peruana.
		Asesor de Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Vivienda Rural	Demandas de los PPIIAA y relación con los líderes comunales.
		Jefa de Capacitación y Sostenibilidad del Programa Nacional de Saneamiento Rural	
	MIDIS	Coordinador Nacional del Programa Amazonía Rural	
MIDIS	Coordinadora del Programa Noa Jayatai - FONCODES		

Fuente: Elaboración propia

El tercer grupo lo conforman cinco especialistas en los diferentes temas abordados; con amplio conocimiento de la zona de estudio y su población; así como autores de estudios e informes especializados en: Amazonía peruana y pueblos indígenas, medio ambiente, antropología, legislación aplicada a los pueblos indígenas amazónicos, y política social (Ver Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5: Entrevistas a especialistas

Tema	Especialidad/ Institución	Entrevistado	Materia de consulta
Antropología	Docente universitario. Universidad San Cristobal de Huamanga	Mg. Freddy Ferrúa Carrasco	Validar enfoque y esquema de análisis del tema desde la antropología.
PPIIAA y Ambiental	Antropólogo. Director Regional Norte del Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico - CEDIA	Mg. Luis Trevejo Loayza	Problemática de los PPIIAA y de la Amazonía peruana y la elaboración de los Planes de Vida
Derecho Constitucional	Abogado. Responsable del Área de Litigios Constitucionales de PPII- Instituto de Defensa Legal	Dr. Juan Carlos Ruiz Molleda	Alcance de la normativa peruana principal relacionada con los PPIIAA, incluida la Consulta Previa.
Ambiental	Abogado. Director Ejecutivo de ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	Dr. César Gamboa Balbín	Experiencia en gestión ambiental y planificación para el desarrollo regional en la Amazonía.
Política Social	Sociólogo. Docente universitario. PUCP y UNMSM	Dr. Héctor Béjar	Consideraciones para plantear lineamientos de intervención.

Fuente: Elaboración propia

La información se obtuvo a través de entrevistas en profundidad, individual y grupal. Para el caso de los indígenas amazónicos y representantes del gobierno peruano la búsqueda de información se enfocó en los aspectos relacionados con las dos primeras preguntas de investigación, que también son insumo para responder la tercera y cuarta; y en el caso de los especialistas se priorizó la recolección de información concerniente a aspectos relacionados con la tercera y cuarta preguntas de investigación.

En el epígrafe 2.5.5 se precisarán las actividades realizadas para lograr acceder a las comunidades indígenas amazónicas y realizar las entrevistas a sus líderes, las que requirieron de un traductor<sup>97</sup> en algunos casos.

<sup>97</sup> Fue necesario contar con un traductor oriundo de la zona, de las lenguas awajún y wampis, que pertenecen a la familia lingüística Jíbaro, tanto para posibilitar el ingreso a las comunidades indígenas, comunicándose con las autoridades y pobladores que se encontraban en las rutas de acceso, como para realizar las entrevistas y absolver las consultas de los entrevistados y pobladores con confianza y de manera reservada.

## 2.4.2 Fuentes secundarias

A través de las distintas fuentes de información secundaria se ha buscado obtener la mayor y más actualizada información y data sobre los distintos contenidos de la tesis doctoral; y debido a que la zona de estudio, su población y la problemática asociada son abordados según el objetivo, la especialidad y expertise de las instituciones u organismos públicos y privados, la data no tiene, necesariamente, uniformidad y/o regularidad en la provisión de información. Cabe precisar que al estar suscrita a plataformas digitales de información se recibió regularmente noticias, informes y publicaciones especializadas; por la calidad y actualidad de la información destacamos dos, la plataforma de la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales<sup>98</sup> (DAR) y Monitoring of the Andean Amazon Project<sup>99</sup> (MAAP), la primera proveyó información técnica y legal sobre temas ambientales, y la segunda reportes e imágenes satelitales sobre la deforestación. Las fuentes secundarias a las que se ha recurrido son las siguientes:

- Bibliográfica: libros, artículos, monografías y tesis que tratan, fundamentalmente, los principales campos teóricos del caso; sociología, antropología, jurídico/derecho, problemática ambiental y conflictos socioambientales, y planificación del territorio. Específicamente en el caso de las monografías y tesis se revisaron las relacionadas con tres temas, los derechos de los pueblos indígenas, las dinámicas de las comunidades, y el análisis del discurso de los medios de comunicación en el abordaje del conflicto y categorización de los actores, sobre todo a los indígenas amazónicos.
- Prensa, conformada por los diarios, principalmente siete —*El Comercio, Perú 21, La República, Correo, La Primera, El Peruano, Gestión*— de distintas tendencias; y semanarios, locales y nacionales, escritos y digitales, empleados para hacer el seguimiento cronológico de los hechos, presentarlos y analizarlos. Como se detalla en el epígrafe 2.5.4, el periodo de revisión de la prensa abarcó los hechos previos, durante y posteriores al conflicto, de octubre de 2007 a diciembre de 2009; y especialmente de julio a setiembre de 2008 y de abril a junio de 2009, periodo donde se presentaron los sucesos más relevantes del caso de estudio. Así también, a través del servicio Google news se recibieron las noticias sobre el Conflicto de Bagua publicadas por la prensa nacional e internacional, cuyos contenidos se incluyen en la exposición de hechos.
- Material audiovisual: entrevistas radiales o por medios digitales; videos, películas documentales y muestras fotográficas, realizados tanto por la población indígena amazónica como por terceros. El material revisado está referenciado en la bibliografía, y/o en el texto de la tesis doctoral, cuando se recogen contenidos de estos.
- Informes de análisis, investigación, evaluación y propuesta, y técnicos:

---

<sup>98</sup> <http://www.dar.org.pe/en/>

<sup>99</sup> <https://maaproject.org/es/>

- ✓ Los informes de análisis están centrados principalmente en el campo jurídico, referidos a los decretos legislativos que motivaron el Conflicto de Bagua y el proceso de consulta previa a los pueblos indígenas amazónicos; abordando tanto su contenido como la factibilidad y riesgos de su aplicación sobre la población y territorios indígenas amazónicos. Los autores son principalmente dos: i) organismos nacionales e internacionales, como Amnistía Internacional, OXFAM<sup>100</sup>, OIT, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y DAR; y ii) organizaciones representativas de los pueblos indígenas amazónicos, como AIDSESP, CONAP y el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), con informes individuales o de manera conjunta.
  
- ✓ Los de investigación corresponden a los emitidos por las distintas comisiones conformadas para investigar y evaluar los sucesos del caso de estudio: i) gubernamentales, Congreso de la República y Poder Ejecutivo, ii) públicas como la Defensoría del Pueblo, y iii) organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y Amnistía Internacional; cuyos informes fueron presentados formal y públicamente ante el gobierno peruano y sociedad civil.
  
- ✓ Los de evaluación y propuesta corresponden a documentos elaborados de manera individual o conjunta, por el gobierno peruano, los pueblos indígenas amazónicos y sus organizaciones, y la sociedad civil; proporcionando estos un amplio panorama de los principales problemas que demandan atención, así como del enfoque y las acciones propuestas por los diferentes actores involucrados para darles atención. La relación de documentos revisados se muestran en el Cuadro 6.4, de los cuales tienen un enfoque más integral: i) la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico, producto de la Mesa de Trabajo N° 4 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, conformado por el Poder Ejecutivo tras los sucesos del Conflicto de Bagua, para analizar y plantear propuestas de intervención; grupo conformado por una pluralidad de actores representativos; y ii) un informe de la Comisión Multipartidaria del Congreso de la República, encargada de abordar la problemática de los pueblos indígenas y dar propuestas legislativas y otras que les den solución. Por su alcance, la estructura de la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico es la base para el planteamiento de los lineamientos de acción. Adicionalmente, se revisaron los reportes y propuestas de los organismos internacionales, BID y PNUD, para diversos asuntos de los pueblos indígenas amazónicos.

---

<sup>100</sup> Confederación internacional formada por 17 ONG de diferentes países que realizan labores humanitarias en noventa países. Mantiene las siglas del nombre con que se fundó, en 1942, Oxford Committee for Famine Relief (Comité de Oxford para ayudar a la hambruna) aunque su accionar se ha ampliado.

- ✓ Los informes y reportes técnicos corresponden a: las entidades públicas, sobre materias de su competencia, tales como el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) sobre el estado de los recursos forestales; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) con los informes de supervisión ante las denuncias de contaminación presentadas; el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) con el inventario de pasivos ambientales; el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); entre varios otros.
- Legislación peruana, conformada por normas de diferente jerarquía —la Constitución para la República del Perú de 1979 y la Constitución Política del Perú de 1993, decretos legislativos, decretos leyes, leyes nacionales y leyes sectoriales— directamente relacionadas con los pueblos indígenas amazónicos y el caso de estudio; los que se referirán por su contenido y su incidencia, según su pertinencia para el desarrollo de la presente tesis doctoral.

Lineamientos de políticas, planes y estrategias de intervención, directivas e instrumentos técnico normativos de los diferentes ministerios y sectores con competencia para intervenir en el territorio en general y en los de las comunidades indígenas en particular; tales como el Ministerio del Ambiente (MINAM) respecto a la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT), el Ministerio de Salud (MINSA) con los planes de salud, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con el Plan Nacional de Saneamiento.

- Estadísticas: la fuente principal es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con los dos últimos censos nacionales y los dos únicos censos de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana con resultados presentados hasta la fecha de cierre de la presente tesis, correspondientes a los años 1993 y 2007<sup>101</sup>; los censos nacionales por temas como el agropecuario del 2012, y las encuestas especializadas, como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

Así también, se han tomado datos e indicadores ambientales del MINAM; la base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (MINCU), los reportes de Perupetro sobre la presencia de empresas extractivas en territorio peruano; entre otros.

De la información proporcionada por el sector privado, se ha recurrido principalmente a dos fuentes de información estadística especializada sobre la situación de los pueblos indígenas amazónicos, la Red Amazónica de Información Socioambiental

---

<sup>101</sup> En octubre del año 2017 se realizó un censo nacional, el XII de población y VII de vivienda, así como el III Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, cuestionado por las deficiencias en su realización.



Georreferenciada (RAISG); y el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA) del Instituto del Bien Común, este último es uno de los más importantes como mapas complementarios o alternativos a los oficiales (contramapeo). Así también se ha recurrido al MAAP, que alerta y monitorea la deforestación en la zona amazónica andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), a cargo de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) y Amazon Conservation Association (ACA).

## **2.5 Técnica de recolección de información**

Las técnicas empleadas para obtener la información principal de la presente tesis doctoral son las entrevistas en profundidad, la observación participante, el análisis del marco normativo y el análisis de prensa local y nacional. En este epígrafe también se considera una descripción general del trabajo de campo para realizar las entrevistas.

### **2.5.1 Entrevistas**

La investigación sociológica recomienda la realización de entrevistas individuales en profundidad, especialmente para el estudio de “casos tópicos o extremos” en los que el discurso y la actitud de ciertos actores representa, en toda su riqueza, aspectos sustanciales del caso. Adicionalmente, la entrevista ofrece a los entrevistados la posibilidad de plantear una situación proyectiva sobre sus expectativas, temores, respuestas ante eventos esperados o inesperados, entre otros; así como revelar las relaciones con los modelos culturales establecidos, que es lo que se requiere para el caso de estudio.

Las entrevistas realizadas, a los tres grupos de informantes, fueron cuarenta y dos del tipo semiestructurada, bajo un guion planificado, acorde con la estructura de la investigación; e incidiendo en los aspectos relevantes que se identificaron en el desarrollo de la tesis doctoral, particularmente en la primera fase del Capítulo V. Específicamente para el tercer grupo, de los expertos, el guion consideró preguntas generales y preguntas específicas según la especialidad del entrevistado.

El incorporar preguntas abiertas en el cuestionario permitió que el entrevistado expresara sus opiniones, priorizando los aspectos que considera principales; así como que el entrevistador incluyera preguntas complementarias para que profundicen sobre sus respuestas. Se logró identificar el punto de vista de los actores, sus actitudes y posibles motivaciones, así como acercarnos a sus procesos de interacción social. Esto fue especialmente relevante para el grupo de líderes indígenas amazónicos.

En resumen, el total de personas entrevistadas fue cuarenta y ocho —treinta y un representantes de los pueblos indígenas amazónicos, doce representantes del gobierno



peruano, y cinco especialistas, como se precisó en los cuadros 2.3, 2.4 y 2.5, respectivamente— y el total de entrevistas fue cuarenta y dos, de las cuales veinticinco corresponden a los líderes indígenas amazónicos. De estas veinticinco entrevistas, tres fueron grupales, en comunidades localizadas en la cuenca del Río Santiago, en la provincia de Condorcanqui, una de las zonas más alejadas, donde hay mayor desconfianza y menor manejo del idioma castellano. En las entrevistas grupales participaron autoridades comunales, acompañando al Apu y participando con sus declaraciones para complementar la respuesta dada.

### 2.5.2 Observación participante

Como técnica complementaria a las entrevistas para los líderes indígenas amazónicos se realizó la observación participante en dos comunidades nativas de la muestra, Chicais y Epemimu del distrito de Imaza, donde estuve presente en varios días y momentos de este, entre el 29 de enero y el 3 de febrero del 2016 (aunque no pernoctando ahí por no brindar condiciones de seguridad), participando de reuniones con representantes de los pobladores en las decisiones sobre sus proyectos, presenciando rituales, conversando con pobladores de distintas edades sobre distintos temas, entre otras actividades diarias. Esta técnica permitió conocer, de manera general pero demostrativa, sus formas de organización para evaluar distintas situaciones, el ejercicio del liderazgo por el Apu y otros líderes comunales, y las consideraciones para la toma de decisiones y resolución de conflictos.

Esta presencia en las dos localidades fue posible por darse como parte del trabajo profesional que realicé para el Programa Amazonía Rural y el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), como asesora técnica del viceministerio de Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); implementando proyectos de agua y saneamiento bajo un modelo de gestión comunal, conducido por los propios pobladores. Contribuí a un mejor acercamiento a la población el conocimiento de la zona rural peruana, incluyendo la Amazonía, por el trabajo de supervisora general de proyectos de infraestructura por más de una década en el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social- MIDIS; así como en el diseño y conducción de políticas de intervención como responsable del área de proyectos en el PNSR-MVCS; y consultorías en evaluación de proyectos, entre otros.

De manera complementaria, participé como asistente en diversos conversatorios, mesas redondas, foros y otros eventos especializados<sup>102</sup>, convocados tanto por las organizaciones

---

<sup>102</sup> Entre los principales y/o de mayor difusión están: i) Cuatro conferencias, nacionales e internacionales (*Retos actuales para la articulación y espacios para la participación de los pueblos indígenas*. Semana Internacional de la Vigilancia Indígena. Lima, 26.OCT.2016; *Compartiendo experiencias nacionales e internacionales de Vigilancia y Monitoreo Indígena y Ciudadano*. Lima, 25.OCT.2016; *Aporte de la Gerencia Social al Desarrollo Territorial*. Lima, 30.JUN.2016; *El enfoque del Desarrollo Territorial y los retos del mundo actual*. Lima, 17.MAR.2016); ii) Dos Mesas Redondas (*Contribuciones de los Pueblos Indígenas Amazónicos a los NDCs*. Lima, 8.NOV.2017; *Impacto y gestión del riesgo climático: las políticas sociales a aplicar*. Lima, 25.ABR.2017); iii) Dos Foros Públicos (*Vigilar y proteger nuestro Futuro*. Semana Internacional de la Vigilancia Indígena. Lima, 26.OCT.2016; *Amazonía, Petróleo y Gobernanza: Pueblos Indígenas y Gestión del Oleoducto Norperuano*. Lima, 23.SET.2016); iv) Dos presentaciones de libros con conversatorios (*Aportes y Propuestas de los Pueblos Indígenas Amazónicos: Teoría desde la Acción*

indígenas como por instituciones del Estado o privadas, donde siempre participaron líderes indígenas como expositores. Debo destacar tres eventos, el primero el Festival Amo Amazonía donde cada año, se realizan diversas actividades culturales —asistí al evento en los años 2009 y 2010 que se realizó en la ciudad de Lima (del 15 al 25 de octubre de 2009 y del 3 al 29 de setiembre del 2010), y en el año 2015 en la ciudad de Iquitos (del 26 al 28 de setiembre)—, lo que me permitió contactar con diversos representantes indígenas y conocer sus demandas y propuestas; el segundo evento, el I Taller organizado por la Cámara de Comercio de Pueblos Indígenas del Perú donde juramentó su primera directiva y presentaron su propuesta de trabajo, ante líderes y emprendedores indígenas amazónicos, realizado del 14 al 15 de noviembre de 2015. Este taller contó con la participación de diversos líderes indígenas, entre ellos Henderson Rengifo, presidente de AIDSESP en esa fecha; y Libia Rengifo, ex dirigente nacional de AIDSESP; y el tercer evento, el Taller de presentación de Planes de Vida: Articulación con sectores a nivel regional, donde los representantes de 14 comunidades nativas de las cuencas del río Ucayali y Tapiche expusieron los Planes de Vida que elaboraron con sus comunidades con el apoyo de la ONG Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA), ante las autoridades del Gobierno Regional de Loreto y de distintas instituciones públicas, realizado el 26 de setiembre de 2018 en la ciudad de Iquitos.

### 2.5.3 Análisis del marco normativo

Al ser un conjunto de normas legales que repercutían en el territorio amazónico el origen del caso de estudio, y el detonante para evidenciar, ante la sociedad peruana e internacional, la profunda confrontación de posiciones entre el gobierno peruano y los pueblos indígenas amazónicos acerca del desarrollo y el territorio y la intervención en este, el análisis del marco normativo resulta una técnica indispensable para identificar el problema, y los aspectos más relevantes de este, el enfoque sobre la materia que regula, y la orientación de política que subyace en estas normas, que se desarrolla en el Capítulo V.

Este análisis incluyó también la normativa legal de nivel operativo, tales como los reglamentos de ley y estrategias de intervención, que se precisan en el Capítulo VI; y que fueron insumo para plantear las directrices de intervención en territorios de pueblos indígenas amazónicos.

### 2.5.4 Análisis de prensa local y nacional

El análisis de prensa es la técnica utilizada para definir el problema e identificar a los actores, por resultar un medio en el que se detecta la relevancia que ellos adquieren, y donde todos los implicados pueden, con mayor o menor cobertura, plasmar sus opiniones. La prensa local se convierte en una pieza fundamental para conocer la sociedad del momento y los avatares

---

*Indígena por los bosques y humanidad de Vida Plena*. Lima, 23.FEB.2018 y *Logros y lecciones del proceso de diálogo: Comisión Multisectorial de Desarrollo de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto*. Lima, 26.NOV.2015); y v) Dos presentaciones de documentales con conversatorios (*Petróleo, tsegas jatai ishamamu (temor al veneno mortal)*). Lima, 10.ABR.2018 y *El banquillo de los inocentes*. Lima, 15.DIC.2015).

políticos, sociales y económicos. La prensa escrita por ser un termómetro de la sociedad se convierte en un elemento clave para conocer con detalle las actitudes y las ideologías vigentes. Es así que para exponer la Secuencia del Conflicto en el Capítulo IV se ha recurrido principalmente a la prensa escrita y electrónica, de nivel nacional y local, por ser estas las que presentaron diariamente los hechos y las distintas posiciones de los actores; ello desde octubre 2007 con el artículo *El síndrome del perro del hortelano* del entonces presidente del Perú —que dio inicio al debate sobre el *territorio y uso de los recursos naturales* de la Amazonía peruana y el rol de la población indígena en el *desarrollo* de esa zona— hasta diciembre del año 2009, abarcando así el inicio, desarrollo y post conflicto. Complementariamente, se recurre a la prensa para recoger los sucesos y opiniones relevantes en los años posteriores, que inciden directamente en el análisis del caso de estudio, tales como los resultados de las comisiones conformadas, los derrames de petróleo producidos contaminando los ríos de la Amazonía peruana, la promulgación y aplicación de la Ley de Consulta Previa, entre otros.

La revisión de las noticias, los editoriales, artículos de opinión y entrevistas a los actores y/o especialistas en el tema en los diarios de diferentes tendencias como *El Comercio*<sup>103</sup> y *Perú 21*<sup>104</sup> de centro derecha, *La República*<sup>105</sup> de centro izquierda, *Correo*<sup>106</sup> de derecha, *La Primera*<sup>107</sup> de izquierda, *El Peruano*<sup>108</sup> (diario oficial del Estado), *Gestión*<sup>109</sup> (de orientación empresarial), entre otros, no sólo nos permitió conocer las opiniones de los actores sino también percatarnos de la dimensión y complejidad del problema; lo que se consideró en el análisis del caso, en el Capítulo V. Así mismo permitió conocer la posición de los diferentes sectores de la sociedad respecto al conflicto, el grado de polarización que iba alcanzando este y su repercusión en la sociedad misma. La revisión de la prensa electrónica se concentró en las páginas web de las organizaciones indígenas y de otras fuentes reconocidas (académicas, organismos internacionales y empresariales), que evidenciaron el papel trascendental de estos nuevos canales de información para que los distintos sectores de la sociedad civil puedan expresarse, siendo determinantes en este caso pues permitieron ampliar el conocimiento y análisis de los problemas, permitiendo que los planteamientos y comentarios de especialistas en el tema llegaran a los lectores de manera casi simultánea a los acontecimientos. Así también, fueron una importante referencia dos tesis de maestría que tratan la representación del indígena amazónico por la prensa peruana, la de Arrunátegui (2010) aborda el racismo en la prensa escrita peruana en la representación del Otro amazónico, desde la especialidad de lingüística; y la de Torrejón (2013) aborda la “representación del ciudadano indígena amazónico y la justificación del proyecto desarrollista” en *El Comercio*, el diario de mayor circulación en el Perú; desde la especialidad de estudios culturales.

---

<sup>103</sup> <https://elcomercio.pe/>

<sup>104</sup> <https://peru21.pe/>

<sup>105</sup> <https://larepublica.pe/>

<sup>106</sup> <https://diariocorreo.pe/>

<sup>107</sup> <https://www.laprimera.pe/>

<sup>108</sup> <http://elperuano.pe/>

<sup>109</sup> <https://gestion.pe/>

Finalmente, el análisis también se ha enriquecido por el conocimiento de la zona amazónica peruana y de la realidad de la población de diferentes grupos étnicos, a través de la experiencia laboral de varios años en proyectos de desarrollo, que me ha permitido conocer la idiosincrasia de la población y sus líderes comunales; así como sus formas de organización.

### 2.5.5 Trabajo de campo

Para realizar las entrevistas a los líderes indígenas en cinco distritos de dos departamentos, en comunidades de tres grupos étnicos, como se mostró en el Cuadro 2.2 se necesitó efectuar seis viajes y contar con el apoyo de un traductor para la zona del Río Santiago y Nieva; teniendo cuatro rutas de viaje, tal como se muestra en las tablas 2.2 y 2.3.

Los dos primeros viajes, realizados entre setiembre y octubre de 2015, fueron para tener un acercamiento a las zonas de Imaza (Bagua) y Río Santiago (Condorcanqui), reunirse con los representantes de sus organizaciones para explicarles el objetivo de las entrevistas, mostrarles los documentos justificantes, coordinar sobre las comunidades a visitar y obtener la autorización de ingreso a las comunidades, así también para informar al traductor los temas a consultar, acordar la fecha de las entrevistas, la logística para el viaje y las precauciones a tomar en cuenta. Una de ellas fue que las entrevistas en la provincia de Condorcanqui las realice un varón<sup>110</sup>, en lugar de una mujer, para facilitar el acceso y disposición de los entrevistados de responder las preguntas. En cada uno de las entrevistas se solicitó previamente la aceptación de conceder la entrevista, informándoles el objetivo de esta, y la fecha de visita a la comunidad.

La duración aproximada por entrevista fue de 45 minutos, se realizó en el lugar elegido por el entrevistado, generalmente la casa comunal o el exterior de la vivienda del Apu, y fue grabada o filmada, según la autorización de los entrevistados; la que no se obtuvo en dos casos (comunidad de Inchinge y la del representante de la FECAS).

Del 12 al 16 de diciembre de 2015 se realizaron las entrevistas en las comunidades de los distritos de Nieva y Río Santiago. Fue la primera zona en ser visitada por tener población awajún y wampis. Al ser una de las más alejadas, para ingresar a las comunidades se requirió el apoyo de un guía y el traductor. A pesar de contar con una carta de autorización del representante de la organización, y haber comunicado previamente la fecha de la llegada a la comunidad, no siempre fue posible realizar la entrevista; algunos líderes no aceptaron la entrevista por desconfianza (sobre todo los wampis), en tres comunidades aceptaron si era grupal, y tres entrevistados no quisieron decir su nombre completo “por seguridad”.

En el caso de tres comunidades, Huaracayo, Shiringa e Inchinge (la primera del distrito de Nieva y las otras del Río Santiago), las entrevistas se realizaron en la ciudad de Lima, entre el 14 y 15

---

<sup>110</sup> Cabe precisar que en los casos que la entrevista tuvo que ser realizada por otra persona, fundamentalmente por razones de acceso a los líderes y seguridad; la persona contaba con la formación y competencia para realizarla; y además fue orientada sobre el tema de la entrevista y cómo plantear las preguntas, y explicarlas de ser necesario.

de noviembre de 2015, por estar los líderes participando en un taller organizado por la CCPIP, donde juramentó su directiva, fueron capacitados en liderazgo y diversos temas de asociación y empresa, así como también compartieron sus experiencias e iniciativas empresariales.

Del 18 al 19 de diciembre del 2015, las entrevistas en el distrito de Tigre las realizó un profesional que visitaba la zona hacía varios meses, coordinando con las autoridades locales y capacitando a la población en la sostenibilidad de los proyectos de agua potable, teniendo un alto grado de confianza con los apus de las comunidades. En esta zona, al estar afectada por las actividades petroleras por casi cuatro décadas, sus líderes son renuentes a autorizar el ingreso de extraños a sus comunidades, y más aún a conceder entrevistas.

Del 29 de enero al 3 de febrero del 2016 se realizaron las entrevistas del distrito de Imaza, casi una semana después del derrame de petróleo en la zona, siendo testigo de la afectación al río Chiriaco y de las inadecuadas condiciones de trabajo de la población de la zona, que fue contratada para realizar los trabajos de limpieza<sup>111</sup> (Ver Figura 3.38). Para el acceso a las comunidades se contactó con profesionales de los programas de agua potable del MVCS que estaban ejecutando obras en las comunidades.

Finalmente, el 16 de junio del 2017 se realizaron las entrevistas en El Cenepa, zona también lejana y de difícil acceso, que fue incorporada luego de realizar las entrevistas en los otros distritos, dada la factibilidad de realizarlas por tener como contacto a un profesional del Programa Nacional de Vivienda Rural, con credibilidad ante los apus.

El viaje desde una “zona urbana” del distrito hacia las comunidades tomó tiempos variados, desde dos horas hasta dos días para llegar a la comunidad (Ver tablas 2.2 y 2.3), siendo el principal medio de transporte el deslizador o el peque peque<sup>112</sup> para acceder a las comunidades más alejadas, a las que se accede por río, tal como se aprecia en los mapas 2.2 y 2.3.

Tabla 2.2: Acceso a las comunidades indígenas ruta 1 y 2

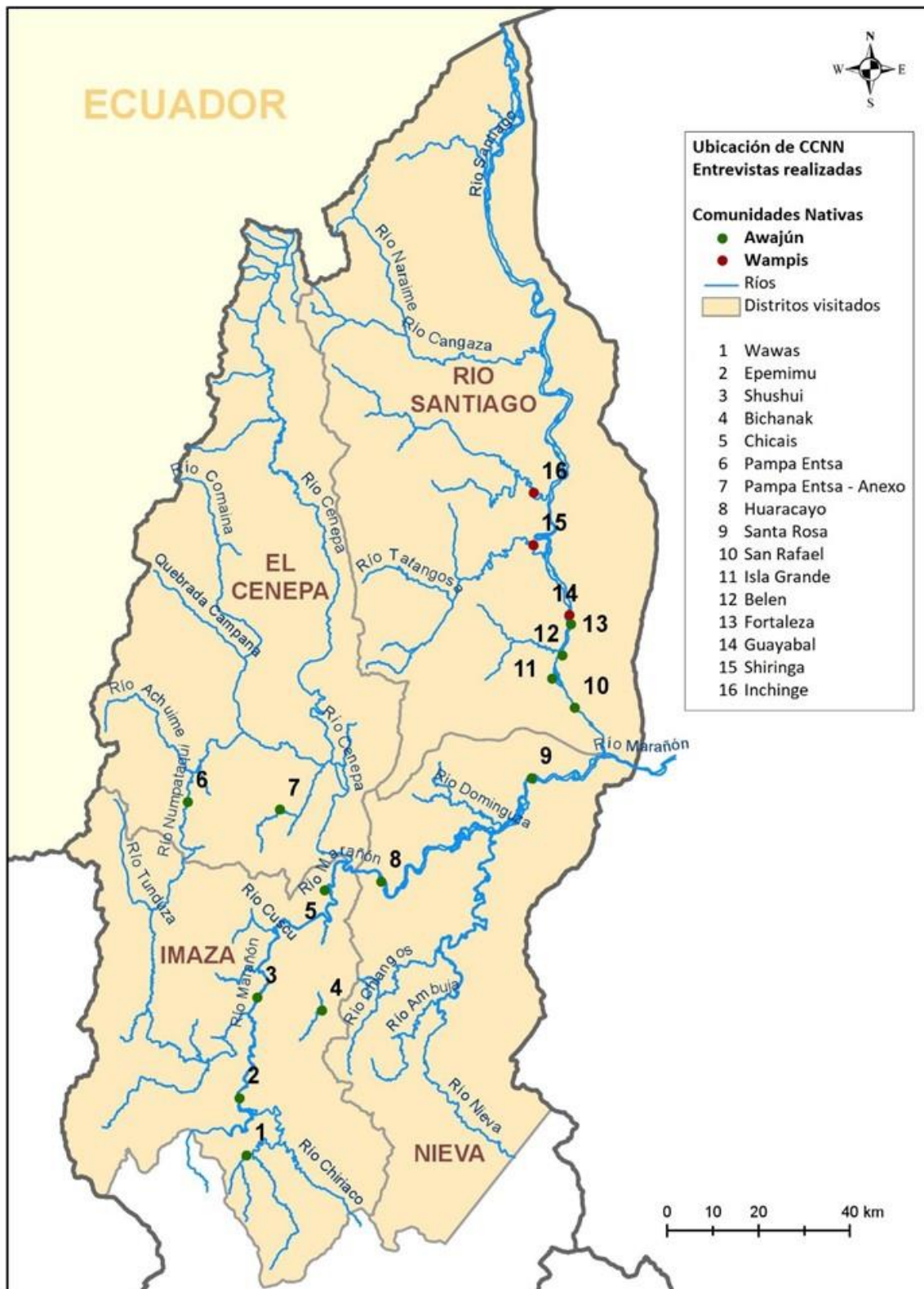
RUTA 1: IMAZA	Vía	Tiempo (horas)	RUTA 2: NIEVA - RÍO SANTIAGO	Vía	Tiempo (horas)
Lima-Chiclayo	Aérea	1 y 20'	Lima-Chiclayo	Aérea	1 y 20'
Chiclayo-Bagua	Terrestre	7	Chiclayo-Jaén	Terrestre	8
Bagua-Imaza	Terrestre	3	Jaén- Nieva	Terrestre	3.50
Imaza-Wawas	Terrestre	1	Nieva- Guayabal	Fluvial	6
Wawas- Epemimu	Terrestre	1	Guayabal- Fortaleza	Fluvial	2
Imaza-Bichanak	Terrestre	2	Fortaleza- Belén	Fluvial	1
Imaza-Imacita	Terrestre	2.50	Belén- Isla Grande	Fluvial	1
Imacita-Chicais	Fluvial	3	Isla Grande- San Rafael	Fluvial	1
Imacita-Shushui	Fluvial	5	San Rafael- Nieva	Fluvial	2

Fuente: Elaboración propia

<sup>111</sup>Cabe precisar que si bien la empresa estatal Petroperú envió trabajadores para realizar la limpieza con la indumentaria necesaria, los pobladores de la zona solicitaban y hasta exigían ser contratados, por el ingreso monetario diario que esto representaba, y trabajaban sin la protección requerida.

<sup>112</sup> Canoa grande con un motor, que es el medio tradicional de traslado por los ríos de la selva peruana.

Mapa 2.2: Acceso a las comunidades indígenas rutas 1, 2 y 3



Fuente: Elaboración propia en base a INEI - Sistema de Información geográfica.

<http://sige.inei.gov.pe/test/atlas/>.

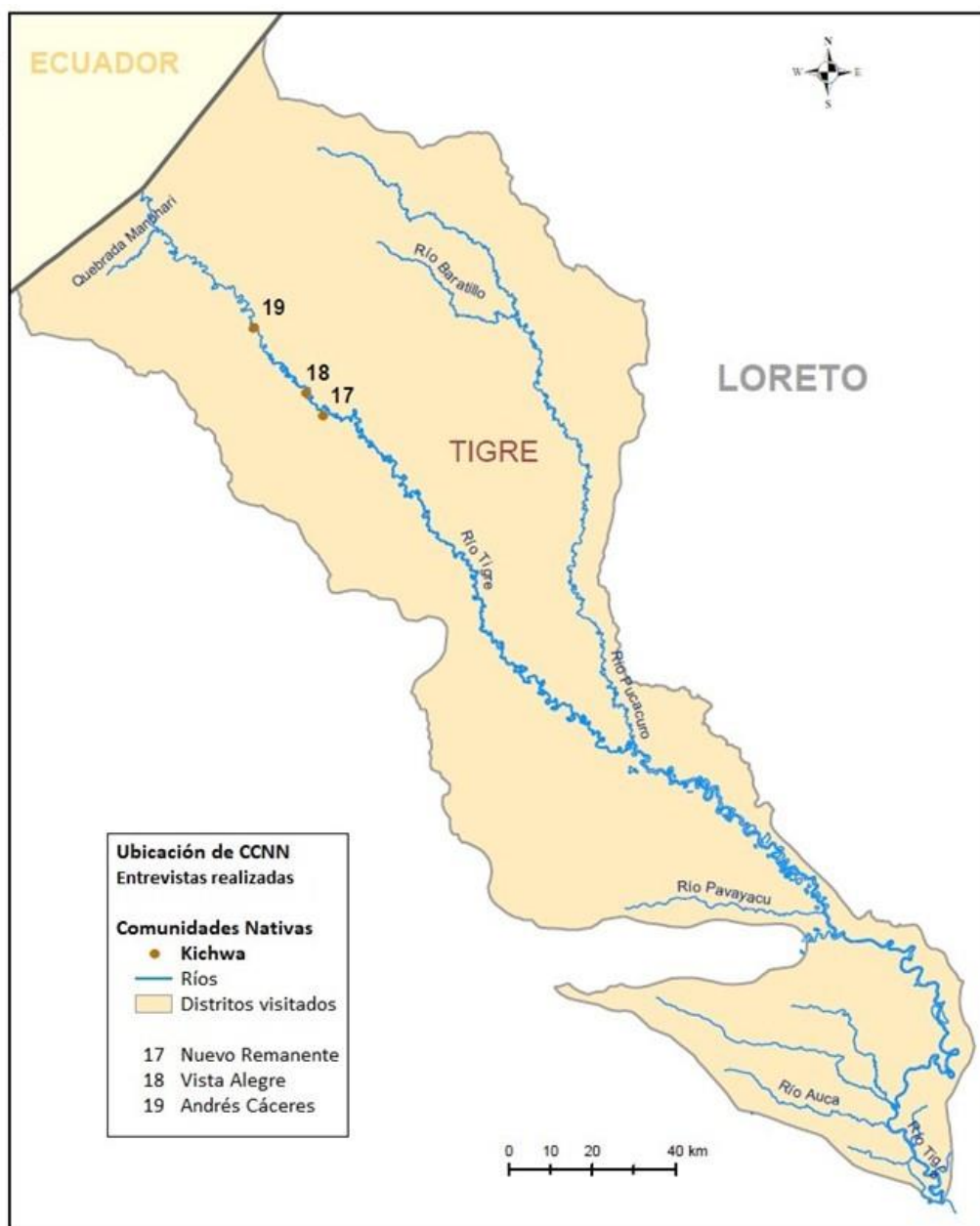


Tabla 2.3: Acceso a las comunidades indígenas ruta 3 y 4

RUTA 3: EL CENEPA	Vía	Tiempo (horas)	RUTA 4: EL TIGRE	Vía	Tiempo (horas)
Lima-Chiclayo	Aérea	1 y 20'	Lima- Iquitos	Aérea	1 y 50'
Chiclayo-Bagua Chica	Terrestre	4	Iquitos - Nauta	Terrestre	2.50
Bagua Chica-Imacita	Terrestre	3	Nauta - Intuto	Fluvial	10
Imacita-Puerto Mori	Fluvial	5	Intuto - Nuevo Remanente	Fluvial	9
Puerto Mori-Bichanak	Caminata por sendero	8 a 10	Nuevo Remanente - Vista Alegre	Fluvial	0.5
Bichanack-Pampa Entsa	Fluvial	3	Vista Alegre - Andres Avelino Caceres	Fluvial	1.50

Fuente: Elaboración propia

Mapa 2.3: Acceso a las comunidades indígenas ruta 4



Fuente: Elaboración propia en base a INEI - Sistema de Información geográfica.

<http://sige.inei.gov.pe/test/atlas/>.

Cabe comentar que en dos casos solicitaron un pago por acceder a dar la entrevista, siendo aquellas donde participó más de una autoridad comunal.

En el caso de los dirigentes provinciales, la entrevista al ex presidente de la CAH se realizó el 28 de setiembre de 2015 en el distrito de Imaza, aprovechando la realización de un Congreso de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN); y la entrevista al presidente y asesor de ACODECOSPAT se realizó en la ciudad de Iquitos en Loreto, el 20 de marzo de 2018. Y, el presidente de la CCPIP fue entrevistado el 1 de setiembre de 2015, en la ciudad de Lima, donde reside.

En el Anexo 2.6 se presentan las fotografías de los líderes indígenas, de los diferentes niveles de organización, que aceptaron ser fotografiados; así como fotografías de las comunidades y de algunas de las actividades realizadas durante el trabajo de campo.

Las entrevistas a los funcionarios del gobierno se realizaron entre octubre del 2016 y setiembre del 2018, y a los expertos entre abril 2015 y octubre de 2018.

## 2.6 Instrumentos de recolección

Las entrevistas se realizaron con un cuestionario específico para cada uno de los tres grupos de informantes, donde se indaga sobre los conceptos de *desarrollo y territorio*, y sobre los tres aspectos relevantes materia del conflicto, *propiedad del territorio, uso del territorio y derecho a participar*; variando la especificidad e incidencia de uno u otro tema, según el grupo a entrevistar.

En el caso de los líderes indígenas amazónicos, el cuestionario se elaboró con la asesoría de la antropóloga Dulce Morán<sup>113</sup>, con conocimiento de la realidad de la población indígena amazónica y experiencia de trabajo en mesas de diálogo con líderes y representantes de organizaciones indígenas amazónicas. La asesoría se centró en la redacción de las preguntas, de modo que fueran comprensibles y cercanas para los entrevistados.

El cuestionario se validó entrevistando a tres líderes indígenas awajún, dos en Amazonas y uno en la ciudad de Lima<sup>114</sup>; replanteando algunas preguntas, así como su secuencia. La validación también fue importante para afinar la información a dar por el entrevistador, explicar el objetivo de la entrevista y de la investigación, y asegurar la confidencialidad de sus declaraciones; así como para calcular el tiempo máximo de duración por entrevista.

---

<sup>113</sup> D. Morán participó en la Mesa N° 4, en calidad de observadora por la PCM y fue comisionada del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

<sup>114</sup> Los dos entrevistados en Amazonas son líderes comunales y el tercero es un dirigente regional de Loreto, que estuvo en Lima realizando gestiones para el financiamiento de proyectos, lo que permitió confirmar si la esencia de las preguntas era comprensible en los dos niveles de liderazgo.



El cuestionario validado se aplicó a todos los líderes indígenas y presenta seis secciones: Datos generales, Territorio, Propiedad y uso del territorio, Participación, Desarrollo y Propuestas (Ver Anexos 2.1 y 2.2).

En el caso de los funcionarios del gobierno y los especialistas se aplicó un cuestionario con preguntas específicas al tema de la especialidad del entrevistado y la materia de consulta. Para los funcionarios del gobierno, a nivel del Poder Ejecutivo las interrogantes generales se centraron en la interrelación del gobierno con los pueblos indígenas amazónicos, y las consideraciones para la intervención en el territorio amazónico (Ver Anexo 2.3). En el caso de los funcionarios del nivel de implementación, se indagó sobre su experiencia en la ejecución de proyectos en las comunidades en sí, y sobre la relación con la población y los líderes locales (Ver Anexo 2.4). En el caso de los especialistas, las preguntas generales se centraron en su conocimiento y opinión sobre la situación de los pueblos indígenas amazónicos y su relación con el gobierno; la identificación de los puntos en conflicto, el papel o accionar de cada uno de los actores; así como sobre las experiencias exitosas de intervención y/o manejo de recursos naturales en el Perú u otras zonas (como ejemplo, se presenta el cuestionario de la entrevistas al especialista en temas ambientales (Ver Anexo 2.5).

En todos los casos, la información recogida se procesó a través de matrices, codificando por temas y aspectos principales o materia de controversia, a fin de identificar los puntos prioritarios, así como los de posible consenso entre los diferentes grupos de informantes. Siguiendo a Fernández (2006), la codificación nos permitió distinguir los detalles, detenernos en las citas textuales, y determinar su aporte al análisis, individualmente y en conjunto.

Específicamente para los líderes indígenas comunales, previo a codificar y trasladar los testimonios en una matriz, se revisó la transcripción de estas con un estudiante universitario awajún, tratando de recoger y respetar la esencia de las opiniones, según su construcción gramatical. Precisamente por ello se desestimó el procesamiento de la información a través de programas informáticos.

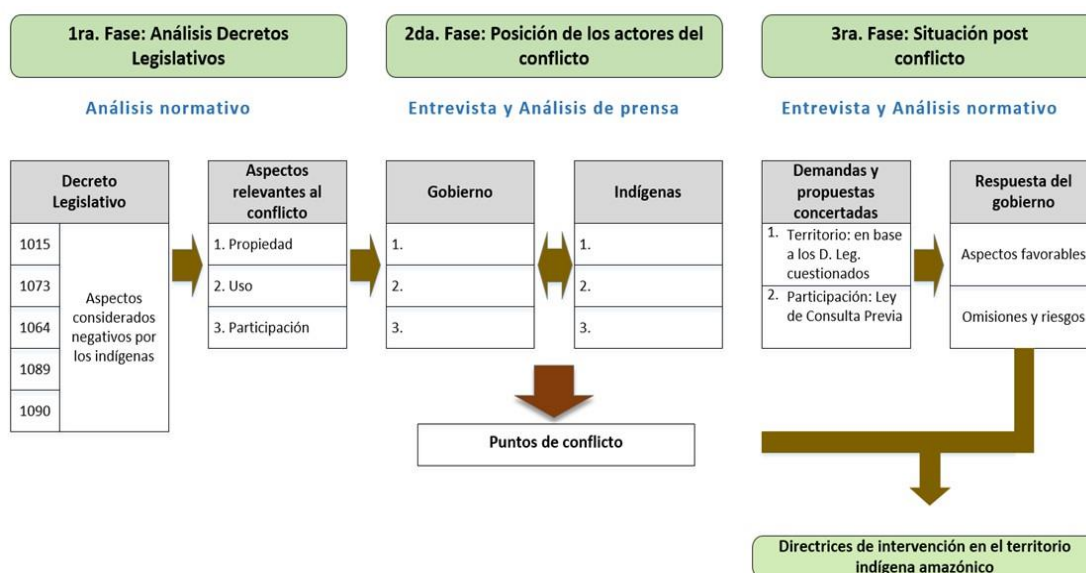
## **2.7 Esquema metodológico del proceso de análisis**

Como cuestión previa, debe mencionarse que al abordar en la presente tesis doctoral temas de diversas especialidades, se consideró necesario contar con la asesoría de tres especialistas en derecho, antropología y medio ambiente, en dos momentos clave, al inicio de la investigación para validar la pertinencia del enfoque del tema, y al momento de abordarlos e integrarlos en el análisis en sí.

Como se adelantó en la introducción, los seis capítulos que conforman la tesis doctoral tienen una secuencia donde cada uno va aportando insumos para realizar el análisis y la propuesta, en el marco de los objetivos de investigación planteados. Es así que el primer capítulo brinda el sustento teórico —histórico, jurídico y antropológico— sobre la concepción del *desarrollo* y *territorio* para el gobierno peruano y los indígenas amazónicos, y propone la gobernanza territorial como una posible forma de gobierno para abordar las diferencias.

El esquema de trabajo *ex novo* se aplica de manera más puntual en la segunda parte del análisis, el que se realiza en tres fases articuladas, y en el planteamiento de directrices, tal como se puede apreciar en la Figura 2.2.

Figura 2.2: Esquema de análisis



Fuente: Elaboración propia

En la primera fase se analizan los decretos legislativos detonantes del Conflicto de Bagua, con el fin de identificar los aspectos que afectarían la vida de los indígenas amazónicos peruanos. En la segunda fase se presentan y contrastan las posiciones del gobierno y los indígenas amazónicos, respecto a los aspectos identificados en la fase anterior, precisando los principales puntos de conflicto. En la tercera fase se analiza la situación post conflicto, a partir de cotejar si las propuestas de los indígenas amazónicos fueron recogidas en las normas aprobadas o decisiones tomadas al respecto.

Es así que este análisis provee dos insumos principales para el planteamiento de directrices, los puntos en conflicto y el estado de atención de estos.

El planteamiento de directrices considera también como insumos el conocimiento obtenido de los capítulos anteriores, y particularmente retoma las propuestas y formas de trabajo expuestos en el marco teórico conceptual que resultan aplicables al caso de estudio. Particularmente, abordará el enfoque de transformación de conflictos de Lederach (1994, 2003), tal como se precisó en la introducción del Capítulo I; y la propuesta de Davoudi et al. (2008) para describir, analizar y evaluar las acciones referidas a la gobernanza territorial, y reconocer si existen condiciones para desarrollar una buena gobernanza.



### **Capítulo III: CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO**

---

En este capítulo se presentan las características de la Amazonía peruana con el fin de tener una visión de la situación del medio y la problemática existente, que explican, en gran parte, el por qué y el cómo se desarrolló el Conflicto de Bagua, es por ello que en los aspectos con mayor incidencia en este se precisarán datos del año 2009. Para complementar la presentación de la zona de estudio, en el Capítulo IV se expondrán las características de los grupos étnicos que participaron directamente en el conflicto y los hechos en sí, incidiendo en mostrar el nivel de confrontación entre los representantes del gobierno peruano y de los indígenas amazónicos, tanto en el discurso como en el accionar.

#### **3.1 Presentación de la zona**

Para aproximarnos al conocimiento de la realidad territorial de la zona de estudio, la Amazonía peruana, primero la ubicaremos geográficamente respecto a la Amazonía en general, para luego realizar una breve referencia histórica, así como la caracterización social, económica y física, deteniéndonos en la problemática ambiental que presenta.

La Amazonía es la selva tropical más grande del mundo, se ubica en América del Sur, en territorios de los actuales estados de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, con una extensión<sup>115</sup> de 7 827 000 km<sup>2</sup>, una población aproximada de 33 millones de personas y la presencia de 370 pueblos indígenas con una

---

<sup>115</sup> Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, 2009. Extensión política según las bases nacionales.

población estimada de 1,6 millones<sup>116</sup>. Está conformada por casi toda la cuenca del río Amazonas, que es el más largo, más caudaloso y con la cuenca más grande del mundo (su longitud es aproximadamente 6 900 km, un caudal medio de 219 000 m<sup>3</sup> por segundo y un área de 7 050 000 km<sup>2</sup>), cuyo origen está en la quebrada de Apacheta<sup>117</sup> a 5 170 msnm., en la cordillera Chila, en el departamento de Arequipa, Perú. La cuenca del río Amazonas se distribuye por Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela<sup>118</sup>, Brasil y Bolivia. En el Mapa 3.1 podemos apreciar la conformación de la Amazonía en general y la ubicación del Perú en ésta.

Mapa 3.1: Amazonía



Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.

La Amazonía peruana, conocida también como la Selva peruana, forma parte de la Amazonía occidental, la cual tiene condiciones ambientales o físicas muy heterogéneas, y conjuntamente con Brasil tienen la mayor extensión de la Amazonía. La superficie<sup>119</sup> es de 782 820 km<sup>2</sup>, 60,9% del territorio nacional (Ver Mapa 3.2), con una población de 3 675 292 (13,4 % de la población

<sup>116</sup> Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, 2009.

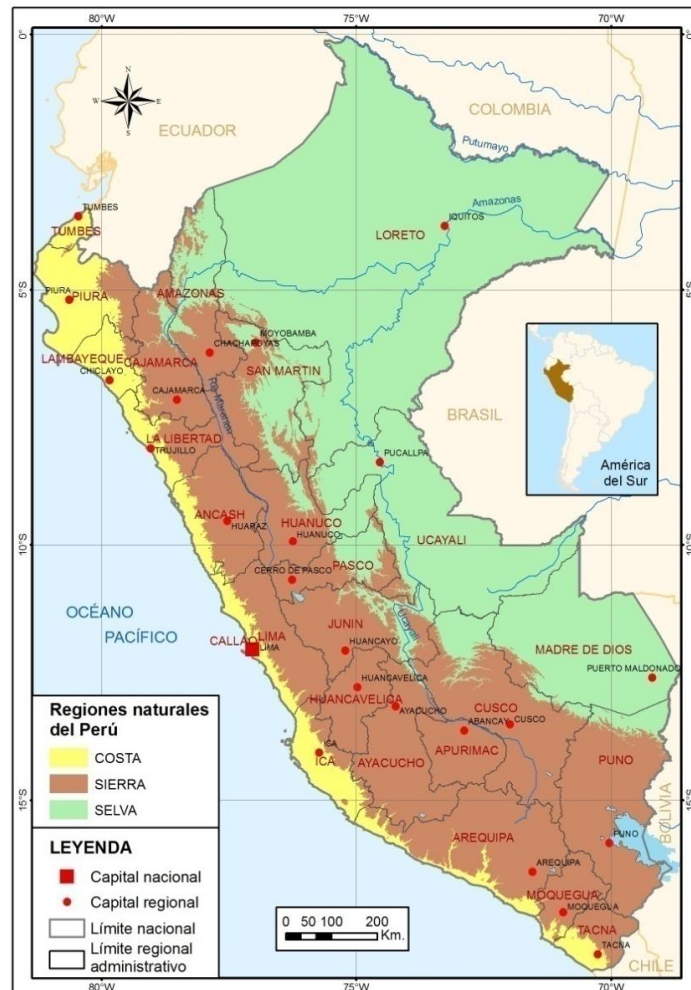
<sup>117</sup> Fuente: La Sociedad Geográfica de Lima, a través de imágenes satelitales rectificó en el 2010 (en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=8155>) la información proporcionada por la expedición *Amazon Source 96*, publicada en la revista *National Geographic*; que daba como origen el nevado Mismi (5 597) en la misma provincia de Caylloma, departamento de Arequipa.

<sup>118</sup> Es bueno aclarar que la mayor parte de las selvas de Venezuela se circunscriben a una cuenca vecina que es la del río Orinoco, aun así la mayor parte de textos geográficos incluye esta área en la Amazonía.

<sup>119</sup> Fuente: IBC, 2009. Sistema de Información sobre comunidades nativas de la Amazonía Peruana (SICNA).

peruana), de la cual 332 975 es indígena<sup>120</sup> que habitan en comunidades nativas, que constituye el 9% de la población de la Amazonía y el 0,43% de la población del país. La densidad poblacional es de 5 habitantes por km<sup>2</sup>, aproximadamente<sup>121</sup>.

Mapa 3.2: Amazonía peruana



Fuente: INEI, 2009. Fuente cartográfica, límites censales.

### 3.2 Amazonía peruana: Una historia de colonización

La historia de la Amazonía peruana, de manera similar a la Amazonía en general, está marcada por la colonización de diferentes grupos humanos que la fueron ocupando, desplazando y siendo desplazados por otros grupos, en una concatenación que al parecer se ha dado desde tiempos inmemoriales. Las referencias a este proceso de ocupación las presentaremos siguiendo las distintas etapas históricas del Perú.

<sup>120</sup> Fuente: INEI, 2007a y 2007b. Censos Nacionales 2007: XI de Población, VI de Vivienda y II de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana

<sup>121</sup> Fuente: Proamazonía, 2009; Articulación Regional Amazónica (ARA), 2011.

### 3.2.1 Época prehispánica: Inicios de la ocupación del territorio

Las investigaciones arqueológicas en la zona han sido muy escasas hasta la actualidad, debido principalmente a factores ambientales, que dificultan la labor. No se conoce con precisión en qué época llegó el ser humano a la Amazonía pero es probable que fuera al mismo tiempo que pobló otras partes del continente. De acuerdo a los yacimientos encontrados se presume que para etapas anteriores al inicio del Holoceno (10 000 a.C.) la Amazonía fue más parecida a una gran “sabana” con conglomerados de vegetación y con llanuras y corredores naturales entre ellos, situación que facilitó el ingreso al continente y la colonización. Después del 10 000 a.C. las condiciones ambientales se hicieron más parecidas a las actuales lo que habría originado que los corredores se cerraran, se cubrieran de vegetación y, en consecuencia, redujeran la movilidad de las poblaciones en la Amazonía.

El reconocido arqueólogo peruano Julio C. Tello (1967), seguido por Lathrap (1963 y 1973), sostuvieron que la Amazonía fue zona de origen de características importantes de la cultura de los andes centrales o la alta cultura en sí<sup>122</sup>. Específicamente en la Amazonía peruana, en las proximidades de Pucallpa, en Tutishcainyo, se encontró cerámica del lugar que tendría unos 2 000 a.C., que estaría vinculada a la cerámica de Kotosh en Huánuco; lo que implica que en esa época ya habían aparecido poblados importantes en las orillas de los ríos más grandes de la selva. Es probable entonces que en las épocas posteriores la Amazonía haya tenido una complejidad y dinamismo similar a la de otras áreas de los andes y la costa, y que fenómenos expansivos del área andina central hayan controlado partes de la Amazonía, luego de fuertes conflictos, sobre todo con los Incas, que no lograron dominar esta región.

### 3.2.2 Etapa colonial: Exploradores y misioneros como colonizadores

El ingreso de *occidente* en la Amazonía, a través de los exploradores y misioneros, tuvo un impacto negativo desde el inicio, pues no sólo diezmaron a la población indígena sino que fueron deteriorando progresivamente el medio ambiente.

Las exploraciones de la Amazonía se inician en 1542 cuando la expedición de Gonzalo Pizarro y Francisco de Orellana descubre el río Amazonas, seguida por otras expediciones<sup>123</sup> para reconocer el territorio y sobre todo para cartografiar el Amazonas y sus principales afluentes (Leveratto, 2007). Casi simultáneamente a la primera expedición se inició la actividad misionera, llamada “conquista espiritual”, por parte de los jesuitas, con dos sedes de penetración importantes, el primero fue Quito, como centro de operaciones para evangelizar la selva de

---

<sup>122</sup> En Taperinha, ubicada en el estado de Pará en Brasil, a orillas del río Amazonas, se encontró cerámica de 6 000 a.C., siendo el lugar con cerámica más temprana del continente, lo que indicaría que el medio brindó condiciones específicas para este desarrollo.

<sup>123</sup> Entre las principales expediciones están la de Pedro de Ursúa (1559-1561), del capitán Palacios (1636-1637) y de Pedro de Texeira (1637).



Ecuador y parte de la selva peruana (actual zona de Loreto); y el segundo centro fue Lima<sup>124</sup>. Posteriormente, los franciscanos exploraron las cuencas del Huallaga y del Ucayali y evangelizaron a su población (Sánchez, Arévalo y Vela, 2013).

Los pueblos indígenas asentados en la varzea o zonas bajas de la selva (entre los 90 y 500 msnm.) fueron los más afectados pues llegaban a ellos con mayor facilidad, a través de los ríos descubiertos, los reagrupaban en reducciones misionales para evangelizarlos y tenerlos como siervos (Varese, 1973; Ludescher, 2001). Los indígenas debían abastecer de alimentos a los misioneros y los conquistadores, y construir las viviendas, *iglesia* y demás edificaciones. Chirif (2002) refiere que las reducciones lo fueron en un triple significado, el primero fue la concentración de indígenas en un lugar determinado, el segundo, la limitación de su espacio territorial y de su acceso a recursos naturales y, el tercero, el descenso acelerado de su población, por las enfermedades introducidas por los europeos y por la hambruna.

Lo acontecido con los pobladores asentados en las zonas interfluviales de la selva alta del centro del Perú también se caracterizó por los abusos y altísima mortandad de su población pero se diferenció por la persistente resistencia de ésta ante los misioneros, que fue posible por su forma de organización y por lo agreste de la geografía que evitaba que los conquistadores se desplazaran en grupos numerosos. La evangelización estuvo a cargo de los franciscanos, quienes en 1580 fundaron un convento en Huánuco desde donde establecieron varias misiones que en cien años quedaron vacías porque las epidemias diezmaron a los indígenas. Luego, en 1724 crearon un hospicio para curar a los enfermos que salían de la selva, que unos años después convirtieron en seminario de misiones para intensificar la labor de conversión, siempre marcada por un clima de permanente conflicto (San Román, 1994).

Chirif menciona también que los estragos de las enfermedades en la población indígena fueron reconocidos en las crónicas de los propios misioneros, como el jesuita Francisco de Figueroa quien, sobre una peste presentada alrededor de 1660, narra que “era cosa horrorosa ver los enfermos y cuerpos muertos por los arenales, a donde en ranchillos se habían retirado, comidos de gallinazos y otras aves y expuestos a que el río con sus crecientes barriese, como barrió, con los huesos” (2002: 4).

En este período el papel del misionero fue fundamental para la penetración de la cultura occidental en la selva y la inserción de una economía capitalista, como lo fue en toda la Amazonía. Ludescher, refiere a Marzal (1984), acotando que se dieron tres posturas de los misioneros respecto a la relación con el régimen colonial español, la primera rechazaba toda relación y defendía la libertad de religión, siendo Bartolomé de las Casas el principal exponente de esta postura; la segunda fue defendida por los jesuitas del Paraguay, que reconocían la relación colonial pero reducida al mínimo, permitiendo que se dé “un verdadero ‘estado indígena’ al margen de los españoles”; y la tercera fue de colaboración con el régimen colonial

---

<sup>124</sup> Leveratto (2007) refiere que el jesuita Samuel Fritz, quien vivió varios años en la selva peruana, recogió diversas informaciones sobre la geografía del río Amazonas y de sus afluentes, en 1707 elaboró un mapa de la Amazonía.

en la “formación de las *repúblicas de indios*”, postura asumida por la mayoría de misioneros (2001: 316). Es así que las misiones fueron asentamientos hechos a la usanza occidental. El lugar central lo ocupaba la “misión” que era donde se evangelizaba a los indígenas y se les enseñaba el castellano y las labores domésticas, entre otras; y desde donde los españoles ejercían el control político sobre esos territorios. Impusieron un estilo de vida “normalizada y sedentaria” en los indígenas, siendo la agricultura su principal actividad. Cabe mencionar que las misiones en la Amazonía fueron afectadas por una constante penetración portuguesa, muriendo miles de indígenas en las acciones para contrarrestarla, y diezmando muchísimas etnias importantes de la zona, como los Omaguas y Yurimagüas (San Román, 1994; Ludescher, 2001).

En el año 1769 los jesuitas fueron expulsados del Imperio Español y ello afectó económicamente la región pues las misiones jesuitas de la zona se desarticulaban y gran parte de la población indígena por ellos “administrada” huyó hacia las zonas más internas de la selva, pero la mayoría se quedó con “nuevas necesidades” producto de la civilización. A partir de ese momento la Amazonía se orientó hacia una economía de mercado, apoyada en un sistema socioeconómico de rasgo feudal (la figura del “patrón” fue la versión amazónica del hacendado costeño), teniendo como base el comercio (la figura del regatón, comerciante ambulante por los ríos amazónicos en una lancha, fue decisiva en este proceso) y donde la producción adoptó rasgos individualistas, además de los colectivistas, orientándose hacia la extracción. (San Román, 1994; Ludescher, 2001; Sánchez et al., 2013)

### 3.2.3 Etapa republicana: La Época del caucho y la colonización estatal

La Independencia del Perú trajo una mayor presión colonizadora sobre los indígenas amazónicos por parte del recién creado Estado peruano, con una orientación ‘civilizadora’ compartida por las autoridades políticas y eclesiásticas. Ludescher reseña el pedido del ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos al arzobispo de Lima para que envíe un gran número de misioneros para que “se ocupen de cristianizar y reducir a los infieles de la montaña de Chanchamayo” y la respuesta de este, en su informe del 5 de octubre de 1849, donde

invoca el principio de “civilización” ligado a la difusión de la fe, pero no deja de mencionar también, que el verdadero interés consiste en apoderarse de las riquezas existentes en la Amazonía, para lo cual la República del Perú necesita someter por la fuerza o la persuasión a las numerosas “tribus salvajes”, habitantes de esa región, a fin de que cedan estas riquezas en provecho del Estado y de la Iglesia. Los religiosos que vinieron de España, en un primer momento, mostraron reticencia de penetrar en la selva con la compañía de los militares, pues decían que no querían ser partícipes de las “atrocidades cometidas por el Gobierno”. Sin embargo, en años posteriores, los religiosos mismos reiteraron la necesaria llegada de los soldados a los nuevos territorios como fuerza de apoyo y protección a la actividad misionera (García Jordán 1990: 170) (en Ludescher, 2001: 329).

La Amazonía fue vista como una zona “vacía de gente” que había que explorar para poder explotar y administrar mejor sus recursos (Barclay, 1991; Rodríguez, 1991; Valcárcel, 1991; Espinosa, 2010; Chirif, 2017). Desde mediados y hasta fines del siglo XIX se promovió la colonización por parte de “inmigrantes blancos”<sup>125</sup> (Ver Figura 3.1); para lo cual el gobierno envió soldados y estableció guarniciones militares para acompañar a los colonos; a quienes incluso, desde 1840, les entregó armas de fuego para que se defiendan de los indígenas (Espinosa, 2010: 37). Esta colonización se consiguió de forma muy limitada, pues las condiciones de habitabilidad que encontraron los inmigrantes alemanes eran ínfimas (Ver Figura 3.2). Los alemanes se asentaron en la zona de Oxapampa y Pozuzo en la selva alta (Ver Figura 3.3), con vías de conexión muy limitadas. Por otra parte, también se tuvo la llegada de indígenas andinos migrantes, desplazados por los latifundios y la actividad minera.



En la selva baja se dio otro proceso basado en la extracción del caucho, conocido como la Época del caucho y desarrollado intensamente entre 1880 y 1914, al que promovían como generador de “progreso no solo económico, sino también social y político del país, por cuanto el caucho era el gran Agente civilizador del Ucayali” (García, 1995: 68). El Estado peruano no solo aprobó normas legales favorables al otorgamiento de gomales, también permitió que las autoridades locales y particulares actuaran libremente y explotaran a la población nativa (Chirif, 2017).

<sup>125</sup> En esos términos se dictaron las leyes para propiciar la venida de europeos, bajo una mirada racista y civilizadora. Las leyes se sucedieron con rapidez, e incluso se crearon oficinas de reclutamiento en varios países europeos para ofertar y facilitar el traslado. Ofrecieron semillas, herramientas, tierras y hasta subvenciones durante los primeros meses. Incluso se pagó a enganchadores (que se organizaron para ese fin) y a los barcos por persona trasladada. Sin embargo, los resultados fueron malos, por dos posibles motivos: el primero, la mala experiencia de los europeos que se aventuraron como pioneros pues luego de desembarcar en un medio tan árido como el Callao debían tramontar los Andes a pie o a lomo de mula, por alturas para ellos desconocidas (hasta los 5 000 msnm), y luego descender “hacia tierras cada vez más cálidas y húmedas, de bosques más tupidos y ríos más caudalosos hasta llegar al paraíso prometido, que era un lugar en medio de nada donde todo estaba por hacer. Allí las promesas estatales cobrarían su dramática realidad”. El segundo motivo, fue que en el camino, muchos se quedaron en Brasil, que presentaba una geografía más fácil y un sistema de gobierno de mayor estabilidad (Chirif, 2003: 1-2).

**Figura 3.3:** Localización del pueblo de Pozuzo



Fuente: <http://www.peru51.com/wp-content/uploads/pozuzo2.jpg>

La selva se insertó a una economía de mercado y al capitalismo industrial extranjero, y recibió una nueva oleada de gente foránea, gente de la sierra y la costa del Perú y también extranjera, que fue atraída por el rápido enriquecimiento que se tuvo con la explotación del caucho (García, 1993; San Román, 1994; Espinosa, 2010). Dos personajes condujeron esta actividad, Fitzcarrald en el sur y Arana en el norte, llamados los barones del caucho, quienes con sus capataces de campo, gerentes y jefes de secciones depredaron los bosques y explotaron y diezmaron a la población indígena, al ser absorbida para la extracción de este recurso dada su mayor resistencia al trabajo y a la vida en el monte, situándola en el estrato más bajo de las ocupaciones. En la práctica se dio un neo-esclavismo en la zona, puesto que la presión y voracidad de los *empresarios* caucheros no tuvo reparos en perseguir, desarraigar, explotar y exterminar a poblaciones completas de indígenas. A Arana y sus empleados ingleses se les atribuye la muerte de entre 20 000 a 40 000 nativos (Paredes, 1911 referido en García, 1993; Morey y Sotil, 2000, referido en Chirif, 2003; Ullán, 2004; Chaumeil, 2009) cerca de la mitad de la población de la región, siendo uno de los genocidios más atroces, conocido internacionalmente como el *escándalo del Putumayo* (García, 1993). A pesar que este hecho ameritó que el gobierno británico ordenara una investigación<sup>126</sup>, solo se aplicó una amonestación pública a Arana y continuó la explotación pues “los intereses del Estado peruano estaban con él, como lo estaban con los demás caucheros” (Ullán, 2004: 196).

Es en la Época del caucho cuando aparecen y se instauran los estereotipos del ‘salvaje’ y el ‘civilizado’, que perduran hasta hoy en ciertos sectores de la sociedad peruana. El indígena es pues un ser primitivo, salvaje, ocioso y peligroso cuya imagen era contraria al progreso y al ‘porvenir de la patria’, siendo esto la justificación para los abusos que se cometieron con ellos

<sup>126</sup> Ello debido a que legalmente era una empresa británica pues en 1908 Arana la registró en Londres, como Peruvian Amazon Company (Ullán, 2004). El cónsul británico en Brasil, Roger Casement, realizó la investigación quien visitó la zona durante seis meses (García, 1993).



(Ullán, 2004; Chirif, 2009c; Espinosa, 2014a). Constituye pues una época clave para entender la complejidad del caso de estudio, por evidenciar cómo se avasalla a las poblaciones a las que se supone contrarias al desarrollo y cómo se justifica esto (Figura 3.4 y 3.5).



En el área urbana se conformaron grandes centros (como Iquitos y Pucallpa) que crecieron y tuvieron un gran dinamismo económico, construyéndose edificaciones bajo patrones occidentales, como puede apreciarse en las figuras 3.6 y 3.7, que permanecen aún como muestra del auge económico del boom del caucho en Iquitos.

Figura 3.6: Hotel Palace, destinado a visitantes importantes<sup>127</sup>



Fuente: Chirif, 2009c:14.

<sup>127</sup> La edificación de estilo morisco se culminó en 1912, tiene las tres plantas decoradas con balcones y rejas de hierro procedentes de Hamburgo, mármoles de Carrara, mosaicos sevillanos y arabescos. Se calcula que en los detalles se invirtieron cerca de 40 mil libras de oro.

La muestra más representativa la constituye la “Casa Eiffel” o “Casa de Hierro”, diseñada por el arquitecto francés Eiffel<sup>128</sup>, en 1887, construida en los talleres belgas de L Forjes D'Aisseau, exhibida en la Exposición Internacional de París en 1889, comprada por un cauchero y ensamblada en Iquitos. Fue la primera casa prefabricada en América Latina.

Figura 3.7: Casa de Hierro



Fuente: Gobierno Regional de Loreto. [www.regionloreto.gob.pe](http://www.regionloreto.gob.pe)

Culminado el boom del caucho, toda la región ingresó a una etapa de crisis, iniciándose el cultivo de café, cacao, algodón y tabaco; continuando la colonización, y la aparición de nuevos procesos extractivos como el oro, petróleo, pieles finas de animales, cueros, peces ornamentales, barbasco; que en conjunto siguieron afectando a los pueblos indígenas.

La nueva colonización de la Amazonía fue impulsada por los años de 1940, otra vez por el Estado peruano y, a pesar de lo acontecido en la época del caucho, la Amazonía seguía siendo vista como una región que necesitaba de “gente trabajadora” para poder explotar los recursos de la zona; además de este objetivo económico tuvo uno político, que fue la seguridad de las fronteras amazónicas (Barclay, 1991), es así que en 1946 se promulgó una norma estableciendo “colonias militares” a cargo de las denominadas “unidades de colonización” (Rodríguez, 1991: 113). La política de colonización, sin planificación, estuvo dirigida a los indígenas andinos pobres, campesinos que habían perdido sus tierras por acción de los latifundistas, o de grandes empresas mineras, como la Cerro de Pasco Mining Corporation, cuyas actividades arruinaron los cultivos y calidad de las tierras. Bajo la promesa de darles tierras fértiles que les permitirían mejorar sus condiciones de vida los indígenas andinos iniciaron la colonización<sup>129</sup> (Rodríguez, 1991; Chicchon, Glave y Varese, 1997; Chirif, 2003, 2015a; Espinosa, 2014a), que el gobierno denominó “colonización espontánea”, como si la violencia y la usurpación permitieran tomar decisiones voluntarias, en palabras de Chirif (2003).

<sup>128</sup> Situada en una esquina del perímetro de la Plaza Central de la ciudad de Iquitos, ocupada por diversos comercios.

<sup>129</sup> La migración incremento significativamente la población entre 1940-1961 (Rodríguez, 1991).

La colonización como política de gobierno se complementó con la construcción de vías de penetración a la selva. La carretera Marginal, fue un proyecto de inversión pública prioritario que cumplió el papel de eje vertebral, y a partir de ella, en las décadas de 1950 y 1960, la región se conectó con la sierra y la costa al construirse las carreteras de penetración que llegaron hasta la selva desde Lima (carretera central: Lima-La Oroya-Cerro de Pasco-Huánuco-Tingo María-Aguaytía-Pucallpa) y desde el norte (carretera Olmos hasta Tarapoto y Yurimaguas).

El nuevo ciclo económico en la selva se inició con dos recursos: el petróleo y la coca, cuya explotación y cultivo, respectivamente, siguen produciendo profundos cambios en la vida y la economía de la zona. La explotación del primer yacimiento de petróleo encontrado en la zona se inició en 1938, por la empresa extranjera Ganso Azul que estableció una refinería desde donde incluso se exportaba petróleo a Brasil (Barclay, 1991; San Román, 1994); poco a poco se fueron explorando los ríos y encontrando más yacimientos<sup>130</sup>. Para el año 1963, el petróleo constituía el 40% de las exportaciones del Perú, pero desde 1966 bajó el rendimiento por el agotamiento de los pozos. Es así que en 1971 el gobierno dio un nuevo impulso a la explotación en el tristemente famoso pozo petrolero Corrientes X-1, ubicado a orillas del río Corrientes (San Román, 1994) —que continúa contaminando a la fecha—; y en 1974 se construye el oleoducto Norperuano, que transporta el petróleo desde la selva hasta el puerto de Bayóvar (Piura) en la costa norte del Perú. A partir de entonces el ritmo de explotación creció sostenidamente, siendo exponencial en la década de 1990 debido al modelo neoliberal impuesto, que “terminó con el monopolio de la estatal Perupetro sobre los hidrocarburos y permitió la entrada de empresas privadas en todos los niveles de la industria (Claps, 2013: 7); cuyas consecuencias abordaremos al presentar la problemática ambiental en la zona.

Respecto al cultivo de coca, este se convirtió en un cultivo alternativo para muchas poblaciones de la Amazonía, debido principalmente a la poca rentabilidad de otros cultivos. La siembra vertiginosa de la coca empezó en las décadas de 1970 y 1980, siendo el cultivo dominante en departamentos como San Martín. El auge del cultivo de coca estuvo relacionado directamente con los proyectos de colonización del Estado<sup>131</sup>, con el crecimiento del narcotráfico en la zona y con la expansión hacia zonas de selva alta de los movimientos subversivos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Ambos fenómenos, narcotráfico y subversión, también causaron estragos en la población indígena amazónica; primero por la colonización, esta vez de grupos organizados provenientes del valle del río Apurímac y de las serranías ayacuchanas, que ocuparon tierras de las comunidades ashaninkas y desplazaron a sus pobladores y segundo porque miles de indígenas de los valles de los ríos Ene y Tambo fueron asesinados o reclutados forzosamente por los subversivos. Otros huyeron hacia zonas inhóspitas

---

<sup>130</sup> Thorp y Bertram (1985) precisan que al haber concesionado o reservado para el Estado todas las áreas petroleras de la costa peruana, se promovió la prospección en la selva a pesar de lo complicado de sacar el petróleo desde los centros de extracción. Las leyes de petróleo de 1922, 1937 y 1952 alentaron la prospección petrolera en la región (Barclay, 1991:59).

<sup>131</sup> Las zonas donde el Estado invirtió significativos recursos para efectivizar la colonización, esta vez bajo los denominados “proyectos especiales”, se convirtieron en las mayores zonas cocaleras (Chirif, 2003).

donde sobrevivieron durante años huyendo de las avanzadas de los subversivos, situación que afectó seriamente su salud (Chirif, 2002 y 2003).

El narcotráfico y la subversión son problemas latentes hasta hoy en la selva alta del Perú, que además de ser una de las principales zonas productoras de cocaína del mundo, es también el lugar donde subsisten grupos de Sendero Luminoso, en alianza con el narcotráfico; conformando grupos narcoterroristas.

Finalmente, en las últimas décadas se vienen presentando dos fenómenos importantes para la selva peruana, el primero es el crecimiento explosivo de ciudades como consecuencia del desarrollo de actividades extractivas o agricultura intensiva, como la explotación de petróleo en Iquitos y Pucallpa, o el cultivo de palma aceitera en San Martín, respectivamente; y el segundo, es una consistente organización de las comunidades indígenas en asociaciones representativas para reivindicar sus derechos; es precisamente esta última característica la que se manifestó en el Conflicto de Bagua y que resulta relevante porque ha marcado, o por lo menos iniciado con firmeza, un punto de inflexión en la relación gobierno y población indígena. Esta organización indígena se inscribe dentro de la “efervescencia indígena” —conformada por movilizaciones, organizaciones y demandas— presentada en todo América Latina, a finales de la década de 1980 y en la de 1990, a la que Bengoa (2006) denomina “la emergencia indígena en América Latina”, teniendo el concepto de autonomía<sup>132</sup> como el centro de sus demandas. Sin embargo, también se evidenciaron las discrepancias y disputas de las organizaciones por la representación; lo que originó que a nivel comunal se generara desconfianza y descontento con este accionar, el que se ha ido incrementando en los años recientes (Espinosa, 2014b; Rodríguez Mitchel, 2015).

Complementariamente a lo expuesto, en el Cuadro 3.1 se presenta una síntesis de las características más destacadas y explicativas de la historia de la Amazonía, en base a San Román (1994), que si bien presenta una clasificación diferente de los periodos expuestos, coincide en la esencia de los sucesos y repercusiones sobre la población indígena, y permite ampliar el conocimiento de lo acontecido.

A manera de resumen podemos decir que, a lo largo de la historia peruana ha sido una constante el diezmar a la población indígena de la Amazonía y el deteriorar cada vez más su calidad de vida, a través de los sucesivos procesos de colonización y explotación de recursos naturales, no solo excluyendo a la población de cualquier participación por no reconocerle derecho alguno, sino categorizándola como *salvaje* y, consecuentemente con ello, justificando los abusos hacia ella y manteniendo la mirada de la Amazonía como una zona vacía de gente, mirada que guarda coherencia con la visión secular del Estado peruano, según la cual los indígenas no existían, al menos no como personas con derechos (Chicchon et al., 1997; Chirif, 2002; Huguet, 2004; Claps, 2013).

---

<sup>132</sup> La autonomía entendida como el reconocimiento del Estado y de la sociedad en general de sus derechos colectivos, de la especificidad de su cultura y de su capacidad de ejercer la autodeterminación (Bengoa, 2006).



Cuadro 3.1: Historia de la Amazonía peruana

Periodo	Características
<b>Indígena</b> (hasta 1542)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cosmovisión mágico-religiosa.</li> <li>• Las relaciones socioeconómicas suelen estructurarse alrededor de la organización familiar, basadas en el principio de “reciprocidad y participación”.</li> <li>• La ocupación principal es la caza y la pesca.</li> <li>• Permanentes conflictos entre grupos.</li> <li>• Asentamientos dispersos, en pequeños grupos, y de rasgo seminómada.</li> </ul>
<b>Misional</b> (1542 - 1769)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El indígena pasa a la condición de “pagano”, a quien hay que “cristianizar”.</li> <li>• Se crean las misiones para posibilitar la “cristianización y civilización” de los indígenas, e imponer un tipo de vida normalizada y sedentaria.</li> <li>• La civilización crea nuevas necesidades en el indígena, que lo obliga a entrar en la vida comercial.</li> <li>• El misionero es el conductor de toda la estructura socioeconómica, la que adquiere rasgos individualistas, además de los colectivistas.</li> <li>• La principal ocupación de los indígenas es la agricultura.</li> <li>• Se implantan formas de enseñanza regularizada.</li> </ul>
<b>Nacimiento del capitalismo</b> (1769 – 1880)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El indígena es considerado un “salvaje”, a quien hay que “civilizar”.</li> <li>• Surge una economía de mercado, con formas lucrativas, y se apoya en un sistema socioeconómico de tipo feudal.</li> <li>• Producción con características individualistas y hacia la extracción.</li> <li>• La Independencia trajo una mayor presión colonizadora en la selva.</li> </ul>
<b>Del caucho</b> (1880 – 1914)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La colonización, de rasgo extractivo-económico, expulsa o esclaviza a los indígenas, que ocupan el estrato más bajo de la escala.</li> <li>• Las utilidades del caucho forman los primeros elementos de capital comercial, se crean nuevas necesidades en la población de la selva.</li> <li>• La selva entra, como apéndice extractivo, en la estructura capitalista. Se establece un activo tráfico con el extranjero, sobre todo europeo.</li> <li>• Fuerte corriente migratoria invade la selva baja con población de la selva alta, de la costa, de Europa, de Brasil, etc.</li> <li>• Nueva penetración misionera, esta vez protestante, con orientación paternalista y sacramental.</li> </ul>

Periodo	Características
<p><b>Depresión económica</b> (1914 – 1943)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El derrumbe del caucho genera caos económico y social.</li> <li>• Los inmigrantes salen de la selva o se asientan a orillas de los principales ríos, convirtiéndose en colonos.</li> <li>• Estructura económica netamente feudal (patrón-colono).</li> <li>• Situación de conflicto fronterizo con Ecuador y Colombia diezmo la población indígena (epidemias y trabajos de carga), la desplazó de sus territorios y los grupos fueron separados por las nuevas fronteras.</li> <li>• Los norteamericanos reemplazan a los ingleses en su búsqueda de nuevos recursos naturales en la selva.</li> <li>• La agricultura silvícola es modificada, se cultiva algodón, café y tabaco, entre otros.</li> </ul>
<p><b>Integración de la selva a la vida nacional</b> (1943 – 1970)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de vías de penetración a la selva, desde Lima, separaron la zona alta y baja.</li> <li>• Mejora de la comunicación terrestre y aérea incrementó el intercambio comercial entre la costa y la selva.</li> <li>• La estructura económica de la producción (bajo la figura patrón-colono) pasa al de la comercialización. Se incrementa el regatón.</li> <li>• Se multiplican los caseríos y aumenta rápidamente la población urbana. Iquitos se torna en ciudad, cabeza del centralismo regional.</li> <li>• Se crea el Instituto Lingüístico de Verano donde se formarán los principales líderes de las organizaciones indígenas.</li> </ul>
<p><b>Del petróleo y la coca</b> (1970 -2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del periodo de exploración petrolera, que se incrementa cada vez más; y del cultivo de productos agroindustriales a gran escala en determinadas regiones.</li> <li>• Desde los años 80 se extiende la actividad cocalera en la selva alta, produciendo una abundancia efímera en las ciudades.</li> <li>• La abundancia de dinero proveniente del petróleo y coca modifican los hábitos de consumo.</li> <li>• En 1988 se inicia el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe como parte de una propuesta educativa nacional.</li> <li>• Fortalecimiento de las organizaciones indígenas amazónicas, de nivel nacional y regional hasta el 2009, perdiendo luego representatividad.</li> <li>• Incremento de conflictos socioambientales, sobre todo en las dos últimas décadas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a San Román (1994)

### 3.3 Características de la zona

En este epígrafe presentaremos las principales características sociales, económicas y físicas de la Amazonía peruana, siendo necesario precisar que la información obtenida es la disponible en las fuentes públicas oficiales y las privadas, nacionales e internacionales. La información base será la del censo nacional del Perú, del año 2007, donde por segunda vez el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) recogió y presentó de manera oficial información específica sobre la población indígena amazónica, siendo la primera el censo del año 1993. Debido a que la información del INEI es limitada, esta se complementa con otras fuentes de información como la de organismos no gubernamentales especializados y de confiabilidad que trabajan hace varias décadas en la Amazonía peruana, entre otras mencionadas en el capítulo de metodología, por esta razón existirán ciertas diferencias en algunos de los datos presentados. Cabe precisar que, en aquellos aspectos relacionados directamente con las causas del conflicto o con la población indígena, se consignará y destacará la información que permita evidenciar la situación existente en el periodo del Conflicto de Bagua.

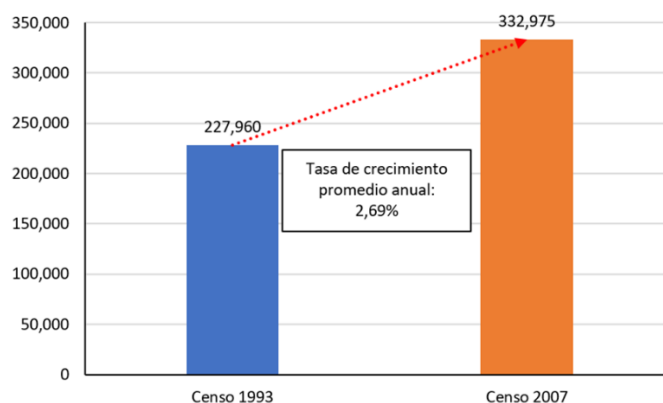
#### 3.3.1 Características Sociales

##### 3.3.1.1 Demografía: Diversidad y fragilidad

Como se mencionó anteriormente, la población de la Amazonía peruana es de 3 675 292 habitantes, de los cuales 332 975 son indígenas y 3 342 317 son mestizos, asentados principalmente en ciudades como Iquitos (406 340 hab.), Pucallpa (402 445 hab.) y Puerto Maldonado (92 024 hab.).

Los censos nacionales de 1993 y 2007 indican una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 2,69% en las poblaciones indígenas (105 015 habitantes), superior a la tasa de crecimiento promedio anual nacional, que es de 0,8% (Ver Figura 3.8).

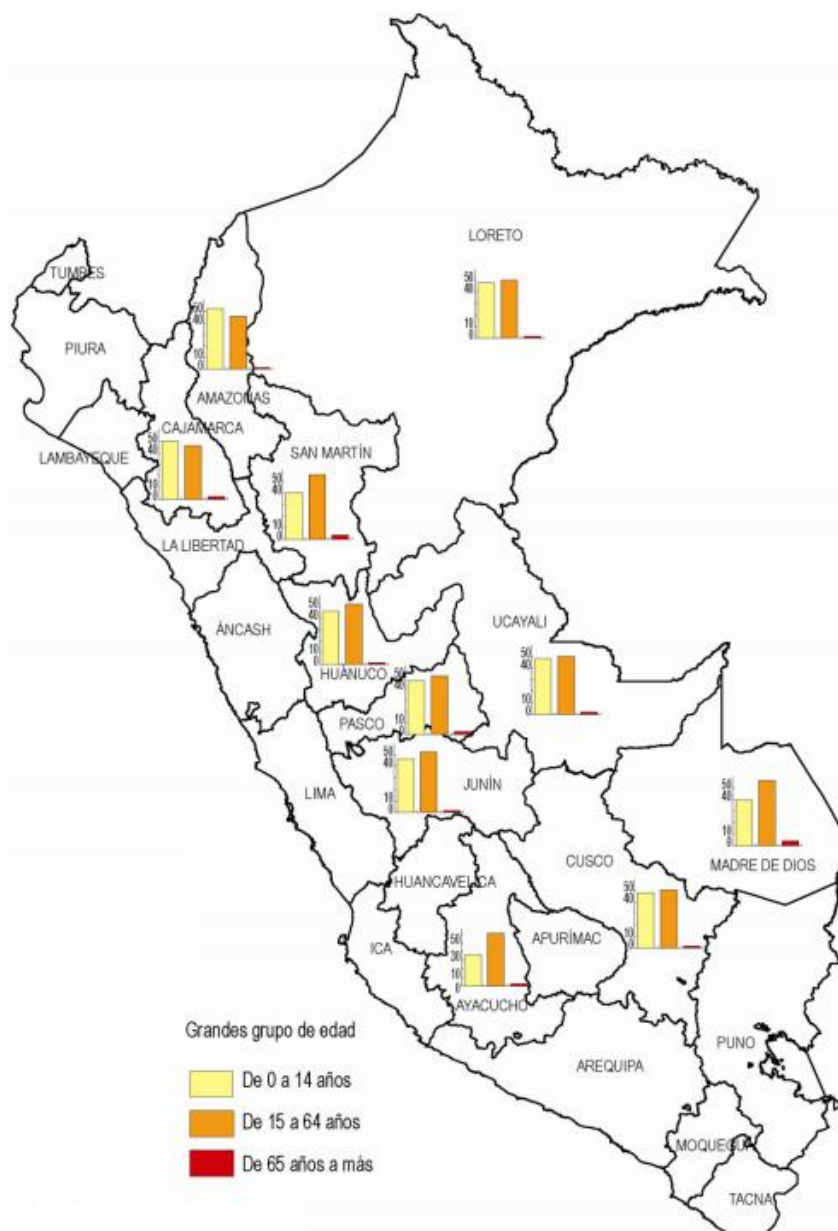
Figura 3.8: Población total en las comunidades indígenas, según censos 1993 y 2007



Fuente: INEI, 2010

A nivel de regiones, Loreto concentra mayor población indígena amazónica con poco más de la tercera parte de la población (105 900), seguida de Junín (73 637), Amazonas (52 153), Ucayali (40 407), San Martín (21 416), Pasco (16 414), Cusco (15 230), Madre de Dios (4 005), Huánuco (2 594), Cajamarca (988), y Ayacucho (231). En la Figura 3.9 se puede apreciar la distribución de la población en estas regiones, por grupos de edades.

Figura 3.9: Población total indígena, por grupos de edad, según regiones.



Fuente: INEI, 2007b- II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana.

En la Amazonía peruana se asientan trece familias lingüísticas, el mayor número de América, y cincuenta y un grupos étnicos, de los sesenta existentes. El II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana proporciona información sobre estas familias lingüísticas y grupos étnicos<sup>133</sup>, distribuidos en 1 786 comunidades, siendo veintiún familias poli-étnicas. En la Tabla 3.1 se presentan las familias lingüísticas con los grupos étnicos que las conforman y su población; y en la Figura 3.10 la localización de estas familias en el territorio peruano.

Tabla 3.1: Población por familias lingüísticas y grupos étnicos, 2007

FAMILIA / GRUPO ÉTNICO		Población	Porcentaje	Variación (%) Censo 1993
1	<b>ARAHUACA</b>	<b>128,512</b>	<b>38,6</b>	<b>10,12</b>
	AMUESHA (YANESHA)	7,523	2,3	
	ASHANINKA	88,703	26,6	
	ASHENINKA	8,774	2,6	
	CAQUINTE	439	0,1	
	CHAMICURO - COCAMA COCAMILLA (*)	63	0	
	CULINA	417	0,1	
	MATSIGUENGA	11,279	3,4	
	NOMATSIGUENGA	8,016	2,4	
	PIRO	3,261	1	
RESIGARO - OCAINA (*)	37	0		
2	<b>CAHUAPANA</b>	<b>21,776</b>	<b>6,5</b>	<b>0,52</b>
	CHAYAHUITA	21,424	6,4	
	JEBERO - CHAYAHUITA (*)	226	0,1	
	JEBERO	126	0	
3	<b>HARAKMBUT - HARAKMBET</b>	<b>2,092</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,08</b>
	AMARAKAERI	1,043	0,3	
	ARAZAERI	317	0,1	
	HUACHIPAERI	392	0,1	
	KISAMBERI - SAPITIERI - AMARAKAERI (*)	47	0	
	PUKIRIERI	168	0,1	
	TOYOERI - AMAHUACA - MATSIGUENGA (*)	77	0	
TOYOERI - SHIPIBO-CONIBO - ESE'EJJA -ARAZAERI - MATSIGUENGA (*)	48	0		
4	<b>HUITOTO</b>	<b>2,709</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,27</b>
	BORA	748	0,2	
	HUITOTO-MENECA	297	0,1	
	HUITOTO-MURUI	1,512	0,5	
	HUITOTO MUINAME	55	0	
	OCAINA	97	0	
5	<b>JIBARO</b>	<b>79,871</b>	<b>24</b>	<b>-1,18</b>
	ACHUAL	10,919	3,3	
	AWUAIJUN (AGUARUNA)	55,366	16,6	
	CANDOSHI-MURATO (SHAPRA)	3,255	1	
	WAMPIS (HUAMBISA)	10,163	3,1	
	JIBARO - ACHUAL (*)	168	0,1	

<sup>133</sup> Según el INEI, no se logró empadronar a nueve etnias de las que se tenían conocimiento: Cujareño, Isconahua, Morunahua, Parquenahua y Pisabo (Familia Pano), Omagua (Familia Tupi-Guaraní), Aguano (Familia Sin clasificación), Muniche (Familia Tucano) y Taushiro (Familia Zaparo), debido a su situación de aislamiento o porque fueron absorbidas por otros pueblos y ya no conforman comunidades.

FAMILIA / GRUPO ÉTNICO		Población	Porcentaje	Variación (%) Censo 1993
6	PANO	30,409	9,1	-1,92
	AMAHUACA	301	0,1	
	CAPANAHUA	384	0,1	
	CASHIBO-CACATAIBO	1,879	0,6	
	CASHINAHUA	2,419	0,7	
	MARINAHUA	20	0	
	MASTANAHUA - SHARANAHUA-MARINAHUA (*)	79	0	
	MATSES	1,724	0,5	
	SHARANAHUA-MARINAHUA (*)	486	0,1	
	SHIPIBO-CONIBO	22,517	6,8	
	YAMINAHUA	600	0,2	
7	PEBA - YAGUA	5,679	1,7	0,18
	YAGUA	5,679	1,7	
8	QUECHUA	36,163	10,9	-3,76
	KICHWARUNA	116	0	
	LAMAS (LLACUASH)	16,929	5,1	
	QUICHUA	19,118	5,7	
9	SIN CLASIFICACION	11,836	3,6	2,52
	TICUNA	6,982	2,1	
	URARINA	4,854	1,5	
10	TACANA	588	0,2	0,09
	ESE'EJJA	588	0,2	
11	TUPI GUARANI	11,307	3,4	-1,30
	COCAMA-COCAMILLA	11,307	3,4	
12	TUCANO	1,111	0,3	-0,09
	OREJON	190	0,1	
	SECOYA	921	0,3	
13	ZAPARO	922	0,3	0,14
	ARABELA	403	0,1	
	IQUITO	519	0,2	
<b>TOTAL</b>		<b>332,975</b>	<b>100</b>	

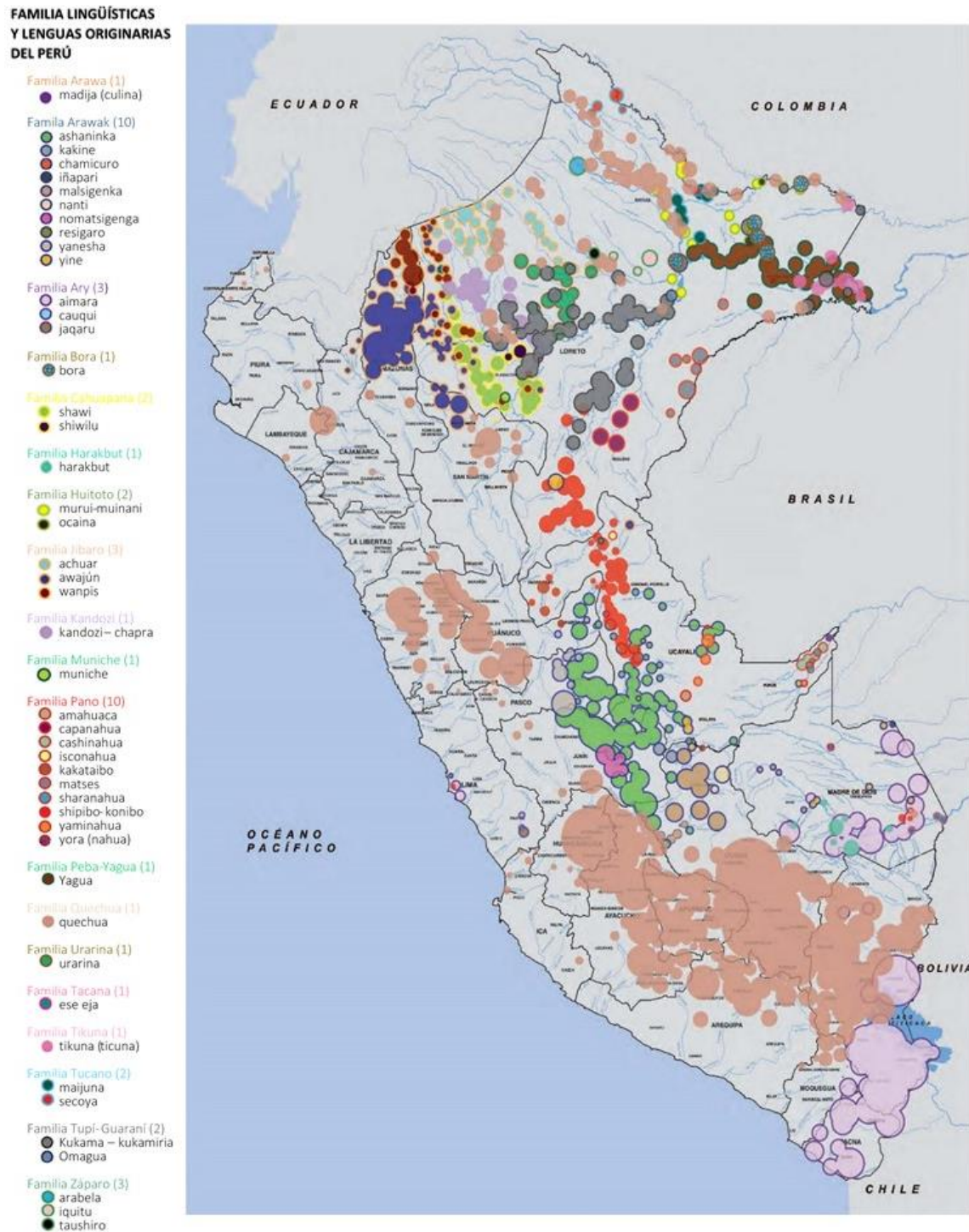
(\*) Corresponden a más de un pueblo étnico que encuentran dentro de una misma comunidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 1993b y 2007b.

Como se aprecia en la Figura 3.10, los grupos étnicos que comparten una familia lingüística, por lo general, se encuentran concentrados espacialmente pero no pertenecen a la misma región, según la división política administrativa del Estado peruano, por lo cual no se identifican con esta. Tal situación evidencia la falta de correspondencia entre su organización y la del Estado peruano, situación que trasciende el tema político administrativo, y requiere ser considerado si se pretende integrar realmente a esta población como ciudadano peruano.



Figura 3.10 Localización de las familias lingüísticas y grupos étnicos<sup>134</sup>



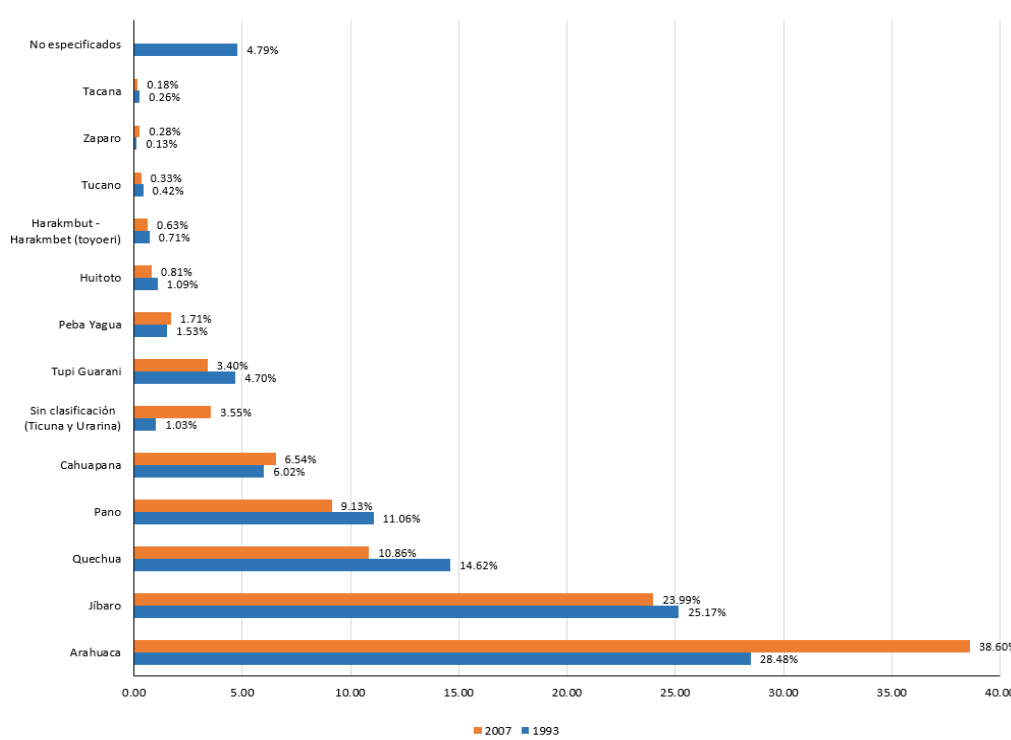
Fuente: Ministerio de Cultura.

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/mapalinguisticodelperu.pdf>. Consulta: 2 de setiembre de 2017.

<sup>134</sup> En el gráfico figuran todas las familias lingüísticas del Perú, quince en total, trece de la Amazonia y dos de la sierra, siendo estas la Quechua y Aru.

Las familias lingüísticas que concentran la mayor población son: Arahuaca con 128 512 habitantes (38,6%) y Jíbaro con 79 871 habitantes (24,0%), mientras que las que concentran menor población son las familias Huitoto con 2 709 habitantes (0,8%), Harakmbut-Harakmbet con 2 092 (0,6%), Tucano con 1 111 (0,3%) y Zaparo con 922 (0,3%) y Tacana con 588 (0,2%), como puede verse en la Figura 3.11.

Figura 3.11: Población por familias lingüísticas, 1993 y 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 1993b y 2007b.

A nivel de grupos étnicos, los que concentran la mayor población son el Ashaninka con el 26,6% (88 703 habitantes), asentados en siete regiones, y el Aguaruna (Awajún) con 16,6% (55 366 habitantes), asentados en dos regiones. Los cuarenta y nueve grupos étnicos restantes poseen una población menor al 7,0% del total de población indígena, existiendo nueve con menos de 100 habitantes, de los cuales tres tienen menos de 50 habitantes. De acuerdo a Brack<sup>135</sup> entre 1959 y 1997 se extinguieron once grupos étnicos, estando además dieciocho en peligro de extinción por el reducido número de su población (menos de 225); asimismo, las tasas de crecimiento intercensal (1993-2007) por etnias muestran que once de ellas, Orejón, Jíbaro-Achual, Pukirieri, Jebero, Toyoeri, Kichwaruna, Ocaina, Chamicuro-Cocama-Cocamilla, Kisamberi-Sapitieri-Amarakaeri, Hitoto Muiname y Resígaro-Ocaina están en inminente peligro de extinción (INEI, 2010:11); situación que implica también la pérdida de los conocimientos tradicionales de estos grupos, adquiridos en miles de años.

<sup>135</sup> BRACK, A., "Deterioro de la diversidad biológica y su influencia sobre los peruanos", ponencia en el Foro *Análisis del impacto del cambio sobre los componentes de los ecosistemas que afectan la calidad de vida de los peruanos*. Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, 2003.



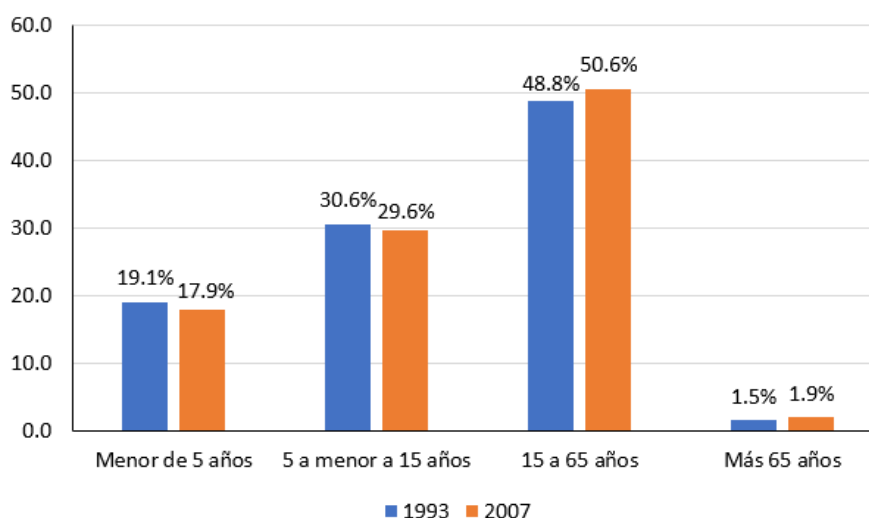
Estos datos muestran dos aspectos importantes, el primero es la gran diversidad cultural, dada por la cantidad de grupos étnicos que conforman las familias lingüísticas; y el segundo es la prevalencia de grupos muy pequeños en términos de población que lo conforma, lo que implica una alta fragilidad para su permanencia como grupo étnico.

### 3.3.1.2 Distribución poblacional: mayoritariamente joven

La distribución de la población según sexo muestra una tendencia inversa a la del país, pues la población masculina es mayor que la femenina. Los hombres constituyen el 52,2% de la población censada (173 758 personas) y las mujeres el 47,8% (159 217 personas).

Respecto a la distribución por grupos de edad, al 2007 el 47,5% de la población es menor a 15 años (59 602 menor a 5 y 98 561 de 5 a menor a 15), y el 52,5% tiene de 15 años a más (168 369 de 15 a 65 y 6 490 más de 65); si bien en el primer grupo de edad se tiene 2% menos respecto al censo de 1993, la cantidad de población joven se mantiene muy alta (Ver Figura 3.12).

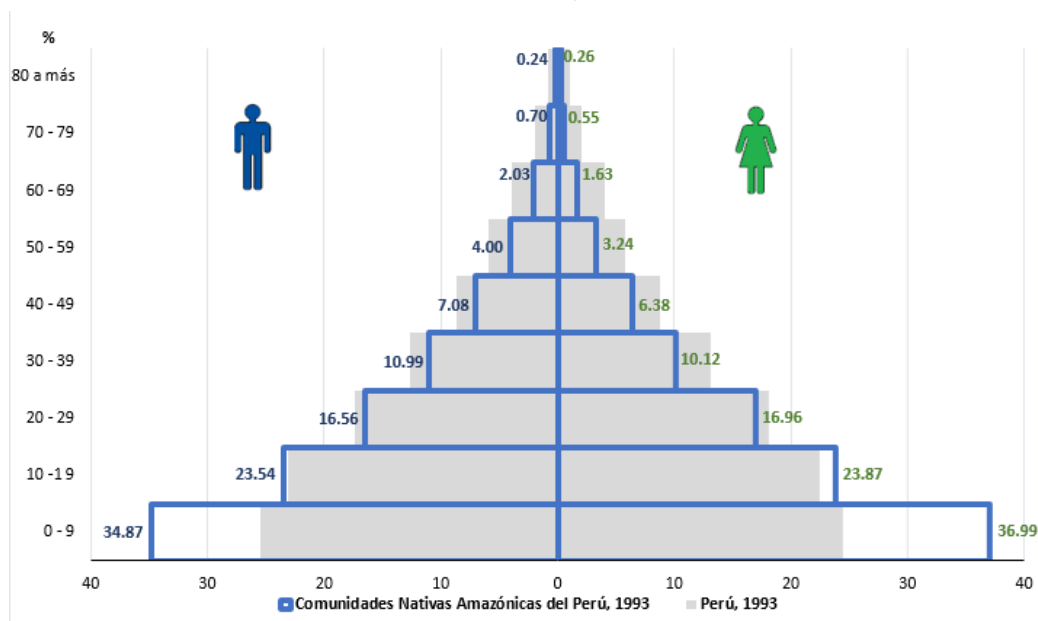
Figura 3.12: Población por grupos de edad, 1993 y 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 1993b y 2007b.

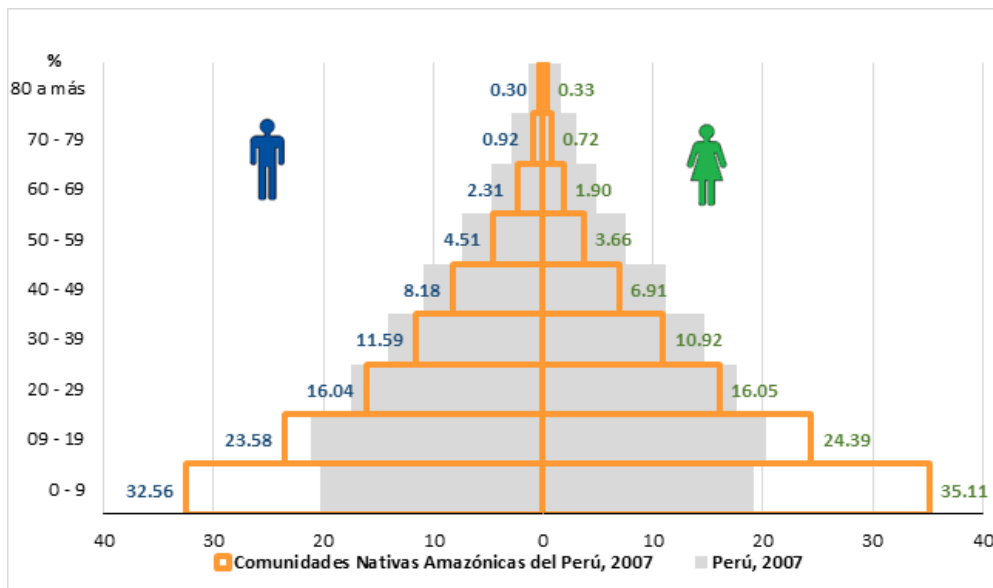
En el periodo intercensal (1993-2007) la edad mediana de la población indígena subió de 15,1 a 16,0, menos de un año, en tanto a nivel nacional la edad mediana subió 4,3 años, de 20,9 a 25,2. Las pirámides poblacionales de las figuras 3.13 y 3.14 muestran esta diferencia, pues mientras las pirámides de la población indígena amazónica mantienen una base ancha y una marcada reducción a partir del segundo decenio de edad (fundamentalmente por la migración por estudios o trabajo a partir de los 15 años) la población del Perú pasó de tener una pirámide de base ancha a otra donde el primer decenio muestra una reducción del ingreso de la población por fecundidad, lo que se conoce como "envejecimiento por la base" (INEI, 2010).

Figura 3.13: Pirámides poblacionales de la población nacional y de las comunidades nativas amazónicas, 1993



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2010.

Figura 3.14: Pirámides poblacionales de la población nacional y de las comunidades nativas amazónicas, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2010.

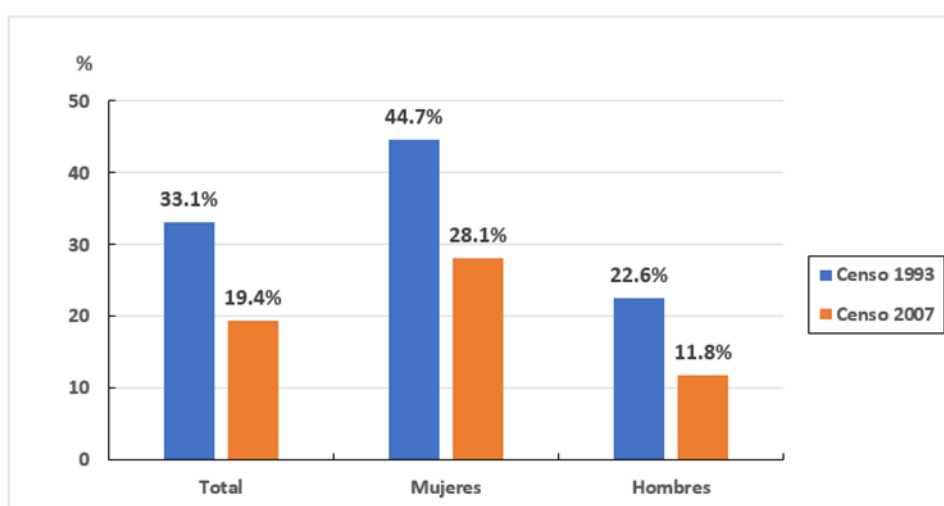
En relación a la tenencia de documentos de identidad, el censo 2017 registra que 25 864 personas (7,8% de la población indígena) aún no cuentan con partida de nacimiento; y 22 889 personas de 18 y más años de edad (aproximadamente el 15% de este grupo de edad) no tienen el documento nacional de identidad (DNI); en consecuencia, a la población de ambos grupos no se les reconoce su derecho ciudadano, para ningún efecto. Cabe precisar que dichos porcentajes

son sustancialmente superiores al promedio nacional, 1% sin partida de nacimiento y 3,2% sin DNI. En el caso de los niños menores de doce meses, el 49,5% cuenta con DNI, siendo también bastante menor que el promedio nacional (85%) a pesar de haber tenido un crecimiento sostenido desde el año 2011 (UNICEF-Perú, 2017).

### 3.3.1.3 Educación y salud: Los niveles más bajos del Perú

La población indígena amazónica presenta los indicadores más bajos del Perú en relación a la educación formal, según el censo del 2007. El 19,4% es analfabeta, es decir 33 963 personas declararon no saber leer ni escribir, siendo más del doble la tasa de analfabetismo en las mujeres<sup>136</sup> que en los hombres, 28,1% versus 11,8%. Los tres porcentajes indicados casi triplican el promedio nacional, que son 7,1%, 10,6% y 3,6% respectivamente; sin embargo, se ha dado una disminución del 13,7% en el analfabetismo respecto al censo del año 1993, como puede verse en la Figura 3.15.

Figura 3.15: Analfabetismo de la población de 15 años y más en las comunidades indígenas, por sexo, según censos 1993 y 2007

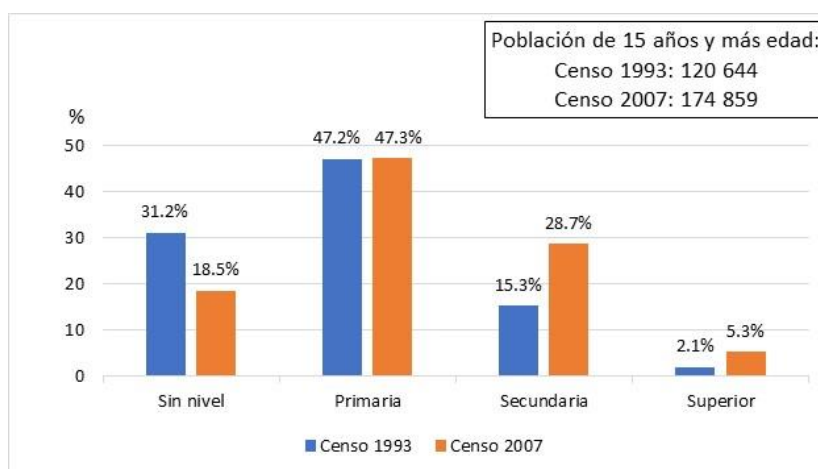


Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 1993b y 2007b.

En relación al grado de instrucción alcanzado por la población indígena de 15 años a más, se aprecian avances entre 1993 y 2007, principalmente en la reducción de 12,7% de población sin instrucción y en el incremento de 13,4% de población que alcanzó algún año de educación secundaria (Ver Figura 3.16); sin embargo los porcentajes son muy inferiores al promedio nacional (7,4% sin ningún nivel, 23,2% para educación primaria, 38,2% para educación secundaria y 31,1% con nivel superior), siendo lo más preocupante que cerca de la quinta parte de la población indígena amazónica no haya recibido instrucción alguna.

<sup>136</sup> Las mujeres indígenas amazónicas presentan el nivel de analfabetismo más alto y el nivel de escolaridad más bajo a nivel nacional.

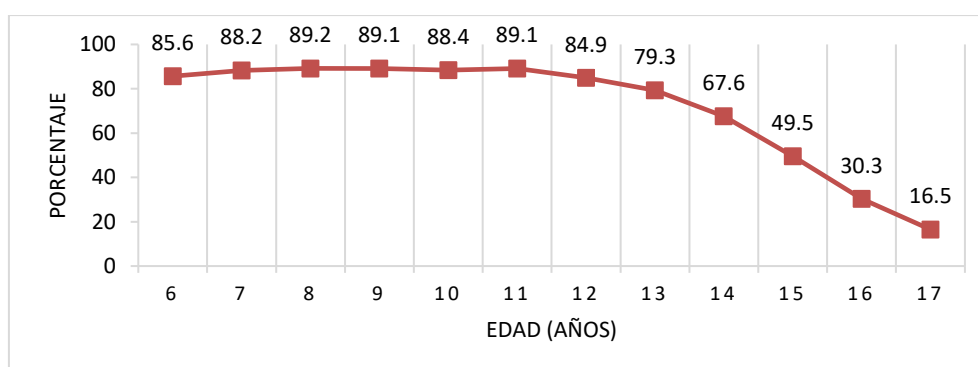
Figura 3.16: Grado de instrucción alcanzado por la población de 15 años a más en las comunidades indígenas amazónicas



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 1993b y 2007b.

Al 2007 la población escolar se distribuía en los niveles inicial el 11%, primario el 72,8% y secundario el 15,6%, presentándose una deserción escolar del 20% que se expresa en la edad de los estudiantes en el nivel primario, teniéndose alumnos de hasta 17 años como puede verse en la Figura 3.17; evidenciando por un lado una reiterada deserción pero también el interés de retomar los estudios y culminar el nivel primario, por lo menos.

Figura 3.17: Porcentaje de niños y adolescentes que cursan nivel primario por edad



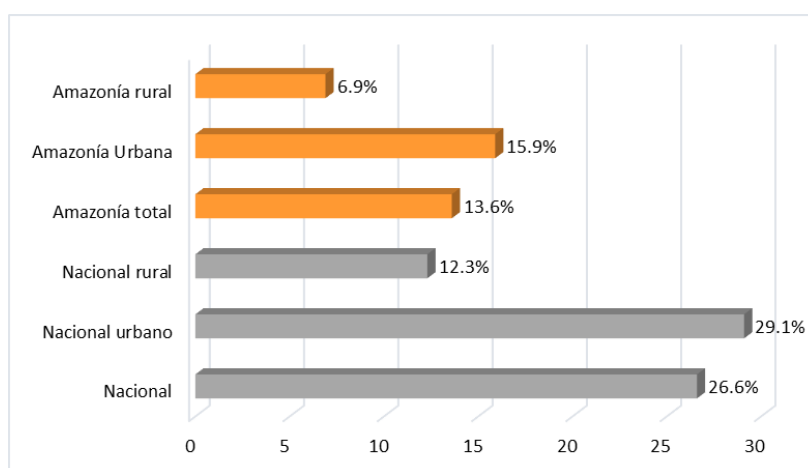
Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

En los últimos años se han logrado avances en la asistencia a los centros educativos de inicial y primaria<sup>137</sup> que al 2015 se asemeja al promedio nacional (cerca al 100%), pero continúan siendo preocupantes la repitencia, la deserción y los logros de aprendizaje; por ejemplo, entre 2008 y

<sup>137</sup> Avances que estarían asociados al Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), que es un programa de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de compromisos de los padres relacionados con el acceso y uso de los servicios de salud, nutrición y educación, siendo uno de los compromisos el que sus hijos asistan al centro educativo.

2015 se quintuplicó el porcentaje de alumnos de segundo grado de primaria que alcanzó el nivel satisfactorio pero este fue la mitad del promedio nacional, que también es bajo; siendo menor aun el del sector rural <sup>138</sup> (UNICEF-Perú, 2017: 6); e ínfimo en la Amazonía rural (Ver Figura 3.18).

Figura 3.18: Alumnos de 2° grado de primaria que alcanzan el nivel satisfactorio en desempeño lógico matemático



Fuente: UNICEF-Perú, 2017.

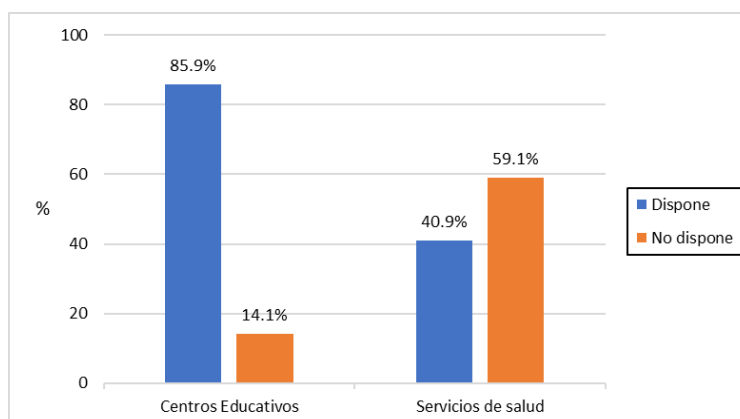
Respecto al acceso a los dos servicios básicos más importantes, educación y salud, existe un déficit alto como se puede apreciar en la Figura 3.19. En educación, el 85,9% de las comunidades cuenta con un centro educativo, mayoritariamente unidocente y de nivel primario (INEI, 2007b); y para cursar el nivel secundario deben ir a zonas urbanas, en su mayoría, donde “a muchos niñas, niños y adolescentes de la Amazonía se les margina, acosa y humilla solo por hablar diferente” (UNICEF-Perú, 2017: 6). En salud, menos de la mitad de las comunidades, el 40,9%, cuenta con un establecimiento de salud; y entre estos, el 10,9% tiene un centro de salud, el 42,3% un puesto de salud, el 45,4% un botiquín y el 6,2% otros<sup>139</sup>. En los centros de salud se cuenta con un profesional del Servicio Rural Urbano Marginal de Salud (SERUMS), que es un médico con un enfoque clínico recuperativo, con escasa experiencia práctica y sin formación intercultural; y donde no hay centros de salud, la atención la brinda un técnico sanitario o un promotor voluntario que solo tiene un botiquín (Contreras, Pérez, Huapaya, Chacón, Champin, Freyre, Arévalo, Torres y Black, 2014).

Cabe destacar que los porcentajes de provisión de servicios de salud y educación a través de establecimientos públicos presentan diferencias según la ubicación de la población, pues los establecimientos se asientan en capitales de distrito o localidades principales, teniendo una mayor atención la población que se asienta en las riberas de los ríos, tal como puede apreciarse en la Tabla 3.2.

<sup>138</sup> La calidad educativa y el nivel de aprendizaje de los estudiantes a nivel nacional es uno de los principales problemas de la educación peruana, que a nivel de país se ocupa uno de los últimos lugares en la prueba internacional PISA.

<sup>139</sup> La sumatoria es superior al cien por ciento por corresponder a respuestas múltiples.

Figura 3.19: Existencia de centros educativos y de salud



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

Tabla 3.2: Establecimientos de educación y salud por zona de ubicación<sup>140</sup>.

Establecimientos	Nº total Indígena	% del total con servicios	Nº total Ribereña	% del total con servicios
Comunidades muestreadas	926		707	
Escuelas Primaria	974	100,00 %	644	90,80 %
Escuelas Secundaria	125	13,50 %	85	12,00 %
Servicio de Salud	598	64,58 %	229	32,30 %

Fuente: IBC-SICNA, 2004

Por otra parte, según el Censo 2007, el 53,5% de la población indígena (178 082) cuenta con algún tipo de seguro de salud público para enfermedades o accidente, y el 46,5% no cuenta con ninguno. Sin embargo, el acceso a este derecho no es efectivo por la lejanía de los centros, las tarifas, así como el desabastecimiento de medicinas, insumos y equipamientos en los establecimientos.

Los datos relacionados con las condiciones de salud de la población también muestran una situación preocupante, pues tanto la morbilidad como las enfermedades más comunes están asociadas a la calidad de la alimentación y a las condiciones de aseo y habitabilidad.

Las principales causas de mortalidad en las comunidades indígenas amazónicas son: vómitos y diarreas (17,7%), neumonía (13,4%), malaria y paludismo (9,4%), accidentes (6,7%), mordeduras de serpiente y picaduras (6,6%), y parásitos (5,1%); mostrando que cerca del 23% correspondiente a vómitos, diarreas y parásitos son causas totalmente prevenibles; las que no

<sup>140</sup> Si bien los datos corresponden al año 2004, los porcentajes obtenidos de la muestra, son una buena estimación a la situación actual.

se encuentran dentro de las veinticinco causas de mortandad en el nivel nacional (Contreras, et al., 2014). Similar situación se presenta en la morbilidad, pues más de las dos terceras partes de la población ha sido atendida por enfermedades asociadas a las causas referidas <sup>141</sup>

Tabla 3.3: Atención de enfermedades más comunes en comunidades indígenas amazónicas

Enfermedades	Porcentaje
Parásitos	35,7
Diarrea, vómitos	29,4
Desnutrición, anemia	13,8
Malaria, paludismo	12,4
Neumonía	4,7
Otras	4

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

Como información adicional a la del Censo 2007, Zevallos (2009) refiere que el informe elaborado por el Ministerio de Salud el año 2006, sobre las condiciones de salud en las comunidades amazónicas, mostró que el 98% de menores sobrepasaban los límites de cadmio en la sangre, mientras que el 21% de adultos y el 66% de menores superaban los límites permisibles de plomo, valores relacionados con la presencia de actividades petroleras y mineras.

Por otra parte, el 4,2% de hogares (2 815) tiene algún miembro del hogar con alguna discapacidad permanente, siendo por las condiciones del medio muy complicado el desenvolverse y obtener atención de salud.

Si bien hubo significativas mejoras desde el año 1993 —donde la mortalidad infantil fluctuaba entre 99 y 153 por 1 000 hijos nacidos vivos y la fecundidad entre 7,4 y 11 hijos por mujer (CSA-UPCH, 2012: 94)— la situación de la salud materno-infantil continúa preocupante, pues se mantienen altas las tasas de fecundidad, de mortalidad materna y de mortalidad infantil. Es así que el promedio de hijos por mujer es de 3,2<sup>142</sup>, la tasa de mortalidad materna es de 185 x 100 000 nacidos vivos<sup>143</sup> y la de mortalidad infantil en el nivel neo natal es 12 x 1 000, en el nivel infantil 22 x 1 000 y en la niñez 30 x 1 000<sup>144</sup>. Estos valores están relacionados con el temprano inicio de las mujeres como madres, pues el 6,8% tiene su primer hijo entre los 12 a 14 años, el 55,6% entre los 15 a 19 años, el 17,7% entre los 20 a 24 años, y el 19,9% a partir de los 25 años (INEI, 2007).

<sup>141</sup> La información del censo nacional está basada en las atenciones brindadas por los diferentes servicios de salud.

<sup>142</sup> El promedio nacional es de 1,7, según el Censo 2007.

<sup>143</sup> Datos del INEI-Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES Continua 2004-2005, para la zona de selva, porcentaje que se incrementa en las zonas rurales. Esta tasa es la tercera más alta en América Latina, ubicándose después de Haití y Bolivia.

<sup>144</sup> Datos del INEI-Encuesta Demográfica y de Salud familiar-ENDES 2015, nacional y departamental, datos promedio para la selva (zona rural y urbana), porcentaje que se incrementa sustancialmente en la zona rural y en el estrato pobre extremo que es dónde se encuentra, mayoritariamente, la población indígena amazónica.

De acuerdo a UNICEF-Perú (2017), en el 2015 el 42,3% de las adolescentes amazónicas entre 15 a 19 años estuvieron embarazadas alguna vez (siendo 12,8 el promedio nacional); perteneciendo el 48% al quintil más pobre. Estos datos evidencian la relación directa entre pobreza y embarazo adolescente (Ver Figura 3.20).

Figura 3.20: Joven madre indígena amazónica



Fuente: <http://pib.socioambiental.org/es/povo/palikur/print>

Otro indicador revelador es la desnutrición crónica en los niños de hasta 5 años, por estar asociada a la pobreza extrema y al área rural. De acuerdo al MINSA (2014) la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en la selva rural es la segunda más alta del país, aunque en un año, del 2010 al 2011 se haya reducido del 31,6% al 26,8%. En el caso de la anemia, el 63% de niños en comunidades indígenas con una lengua materna distinta al castellano la padecen (UNICEF-Perú, 2017). Las causas de este déficit alimenticio están en la sobreexplotación comercial de los recursos, el uso de técnicas depredadoras, el crecimiento de la población y la contaminación de ríos, entre otros (Huamán, 2009).

En relación al tipo de atención que busca la población, la mayoría (71,3%) acude a un profesional o técnico de salud para ser atendido, siendo la segunda opción el curarse ellos mismos, con métodos tradicionales y plantas, o por un curandero (36,6% y 33% respectivamente<sup>145</sup>); situación que evidencia la aceptación y valoración de la atención médica profesional.

#### 3.1.1.4 Servicios básicos: Casi inexistentes

El acceso de la población a los servicios básicos de agua, saneamiento y electrificación es mínimo, como podrá verse en la Figura 3.21, situación que incide de manera negativa en la salud de la población.

<sup>145</sup> La sumatoria es superior al cien por ciento por corresponder a respuestas múltiples.



En el caso del agua potable, del total de viviendas particulares de las comunidades indígenas con ocupantes presentes, solo el 5,5% cuenta con servicio de agua por red pública dentro y fuera de la vivienda; el 15% se abastece por medio de pozo y el 73,3% se abastece de agua procedente de río, acequia, manantial o similar. Estos datos nos indican que solo el 5,5% de la población total tiene agua apta para el consumo humano, y quienes consumen agua de río y acequia están expuestos a enfermedades, desde gastrointestinales hasta contaminación por metales. En el caso del agua de pozo o manantial esta puede no estar contaminada pero su consumo no es seguro para la población sin un análisis que lo confirme. Debe precisarse que existen comunidades donde el 90 a 100% de su población se abastece de agua de río o acequia. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2015 (INEI, 2016), más del 60% de los hogares tendrían acceso a fuentes mejoradas de agua, cifra que no corresponde a la realidad pues al ser el río la principal fuente de agua se requiere de plantas o equipos de tratamiento para hacerla apta para consumo, los que no existen.

Figura: Abastecimiento de agua por pozo, comunidad nativa de Condorcanqui

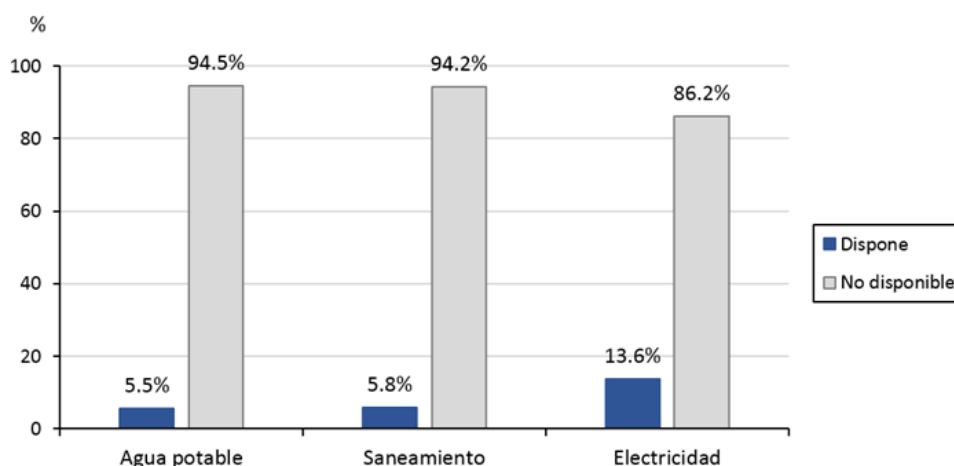


Fuente: Fidel Dolorier, 2015.

El servicio de saneamiento es el de mayor déficit, pues solo el 5,8% de viviendas dispone de éste a través de red pública y el 94,2% que no cuenta con el servicio. De este último grupo, el 51,1% cuentan con un pozo ciego o negro, o una letrina. Cabe comentar que las letrinas o pozos ciegos no están reconocidos aún como sistemas de saneamiento óptimos para la zona de selva, pues la población no ha sido sensibilizada ni capacitada para realizar un mantenimiento adecuado y constante, o aun estando capacitada no lo realiza, lo que origina que se conviertan en una fuente de contaminación, sobre todo en épocas de crecida, cuando se eleva la capa freática.

El alumbrado eléctrico conectado a la red pública llega al 13,8% del total de viviendas particulares de las comunidades indígenas con ocupantes presentes, mientras que el 86,2% no disponen de este servicio. En la última década se han instalado paneles solares a través de organismos no gubernamentales o por iniciativa de los propios pobladores, siempre en número reducido, lo que a pesar de ser una alternativa viable y de bajo costo no ha sido adoptada por el gobierno de forma masiva y regular, como parte de sus intervenciones en la zona.

Figura 3.21: Acceso de la población a los servicios básicos

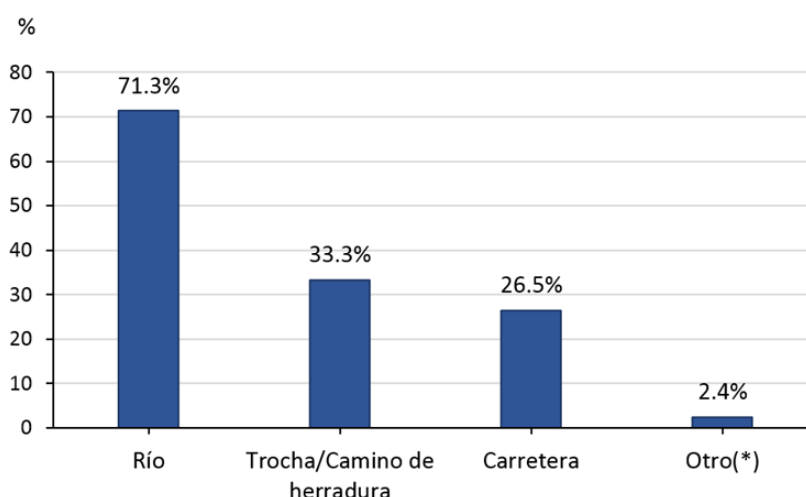


Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

### 3.3.1.5 Comunicaciones: Dificultades y posibilidades

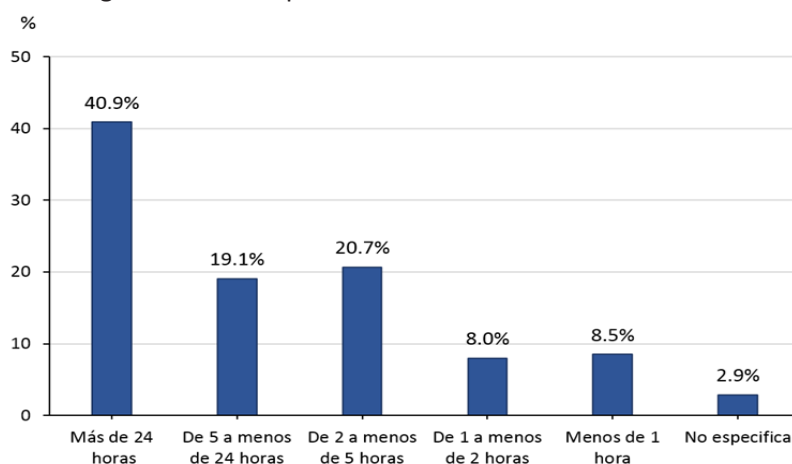
La situación de las comunicaciones es muy reveladora de las dificultades de la población para trasladarse, no solo por los medios de transporte disponibles sino también por el tiempo que demandan, como puede verse en las figuras 3.22 y 3.23; donde se aprecia que el principal medio de transporte es el río (71,3%) y los viajes tienen una duración mayor a un día en el 40,9% de los casos.

Figura 3.22: Medios de transporte más usados por la población indígena amazónica



Nota: La suma de los porcentajes no totaliza el 100%, debido a que la información analizada corresponde a respuesta múltiple. (\*) Incluye vía aérea, etc.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

Figura 3.23: Tiempo de traslado desde las comunidades



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

Por otra parte, los pueblos indígenas que cuentan con electrificación por red eléctrica o paneles solares disponen de sistemas de comunicación como telefonía rural, comunicación radial, acceso a internet y televisión mediante antenas parabólicas; situación que ha sido determinante para la conformación y consolidación de las organizaciones indígenas, sobre todo regionales, así como para la difusión de sus posiciones y demandas, a nivel nacional.

### 3.3.1.6 Organizaciones indígenas: por el reconocimiento de sus territorios y sus culturas

En los pueblos indígenas amazónicos, a nivel comunal conviven dos formas de organización, la tradicional y la política administrativa. Es así que sus autoridades son tanto los apus<sup>146</sup> como los representantes civiles y del gobierno, elegidos o designados por los canales administrativos y/o políticos.

Espinosa (1998) refiere que, a partir de los años 60, los pueblos indígenas de la Amazonía, crearon organizaciones políticas a nivel regional, nacional e internacional con el fin de representar los intereses de estos pueblos ante el Estado; y a través de las cuales han logrado mayor visibilidad y actuar políticamente en los distintos espacios públicos.

Es decir, no se trata de organizaciones pensadas principalmente para el gobierno interno de los propios pueblos, como sí ocurre con otro tipo de organizaciones políticas. Desde el momento de

<sup>146</sup> Regan menciona que la figura y denominación de Apu surge a partir del año 1958, cuando el Estado promovió que las familias indígenas amazónicas se concentraran en núcleos para poder crear las Escuelas Bilingües del Ministerio de Educación, y que nombraran un representante que facilite tomar acuerdos. Posteriormente, por la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas de 1974, las comunidades debían tener una junta directiva, asumiendo el Apu “las funciones del presidente, pero con atributos que le asignaban los awajún y wampis, de representante y mediador” (2010: 23).

su creación, estas organizaciones asumieron el mismo lenguaje del Estado, un lenguaje básicamente jurídico. Al mismo tiempo comenzaron a revisar y redefinir sus instituciones políticas tradicionales siguiendo las pautas y modelos proporcionados por el Estado nacional. Sin embargo no podemos olvidar que la relación establecida entre estos pueblos y el Estado peruano es absolutamente asimétrica. En el Perú, los pueblos indígenas ocupan —siempre han ocupado— un lugar marginal. Por lo tanto, esta relación está marcada sobre todo por tensiones y conflictos, aunque en algunos momentos también podemos encontrar colaboración y alianzas estratégicas (1998: 91).

Es así que, a nivel de representatividad, los pueblos indígenas amazónicos peruanos tienen una estructura organizacional que se debe respetar para cualquier tipo de coordinación o incursión en su territorio. En el primer nivel están las comunidades, en el segundo las federaciones locales, en el tercero las organizaciones regionales (ORPIAN<sup>147</sup> representa a los pueblos Awajún, Wampis y Kichwa, que conforman la muestra del caso de estudio) y finalmente las organizaciones de ámbito nacional, que son AIDSESP y CONAP.

Son las organizaciones, regionales y nacionales las que conducen el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos, centrando el interés en dos aspectos sustanciales que son el obtener la titularidad de sus territorios y el respeto a la diversidad cultural de su población. Para el primer objetivo, al año 2009, los pueblos indígenas habían conseguido que se reconozca como territorio a su favor, el área ocupada por 1 232 comunidades nativas, de las 1 509 identificadas a esa fecha, y cinco reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento, ocupando en conjunto el 17,1% de la Amazonía peruana, cuyo detalle se puede apreciar en la Tabla 3.4 y el Mapa 3.3. Si bien este reconocimiento constituye un gran logro, producto de un largo y tedioso proceso, aun se tenía pendiente la titulación de 277 comunidades nativas bajo condiciones más difíciles que las anteriores, pues las normas peruanas vigentes restringen la posibilidad de solicitar la titulación de territorios donde existan concesiones petroleras; y estas están superpuestas a los territorios ocupados por los pueblos indígenas (Ver Mapa 3.4).

Tabla 3.4: Territorios reconocidos a favor de pueblos indígenas al 2009

Unidades territoriales a favor de pueblos indígenas Amazonía peruana	Área demarcada	Porcentaje área total Amazonía
1 232 comunidades nativas tituladas	10 564 258 ha	13,5 %
5 reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento	2 812 686 ha	3,6 %
TOTAL	13 376 944 ha	17,1 %

Fuente: IBC-Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana-SICNA, 2009

<sup>147</sup> ORPIAN agrupa al CAH, la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ORDECOFROC), la Organización Aguaruna de San Ignacio (ORASI), la Organización Fronteriza Awajún de Cajamarca (ORFAC) y la Organización Regional de Alto Mayo (ORIAM).



Mapa 3.3: Territorios indígenas en la Amazonía peruana



Fuente: IBC-SICNA en Benavides, 2010a.



Mapa 3.4: Superposición de concesiones de hidrocarburos y mineras en territorios ocupados por los pueblos amazónicos

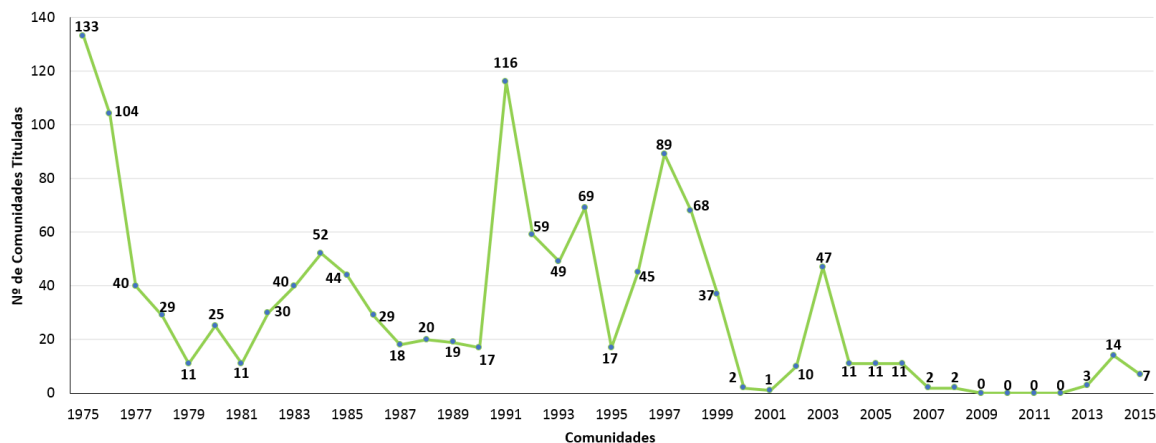


Fuente: IBC-SICNA en Benavides, 2010a.



Se tiene así que el proceso de titulación ha estado marcado por el interés o desinterés de los gobiernos por atender las solicitudes de las comunidades nativas, siendo que a partir del año 2004 el avance en esta demanda ha sido ínfimo, coincidiendo el periodo más crítico (2007-2013) con los sucesos previos y posteriores al Conflicto de Bagua, como se aprecia en la Figura 3.24.

Figura 3.24: Comunidades nativas tituladas en la Amazonía peruana, 1975-2015<sup>(\*)</sup>



(\*) A mayo 2015

Fuente: Organizaciones Indígenas Nacionales del Perú, 2015

Al 2016, el SIGNA reportó un total de 2 009 comunidades nativas identificadas, de las cuales el 96,3% (1 934) estaban inscritas como comunidades nativas; y el 3,7% (75) solicitó su inscripción como tal. Del total de inscritas, el 70,6% (1 365) poseen títulos de propiedad; y para aproximadamente el 97% de estas comunidades tituladas, el SICNA ya cuenta con los polígonos georreferenciados<sup>148</sup>. Por otra parte, las comunidades campesinas ribereñas son superiores en número a las comunidades nativas, están conformadas por colonos u otra población no nativa en más del 95%, y ocupan un área similar al de las comunidades nativas, solo 1 261 754 ha menos; como se muestra en la Tabla 3.5.

Tabla 3.5: Comunidades amazónicas tituladas y por titular al 2016

Tipo de Comunidad	Total de comunidades identificadas	Total de Inscritas	Tituladas		No Tituladas		
			Inscritas	Área titulada (ha)	Inscritas	No Inscritas	Área por titular (ha)
Nativa	2 009	1 934	1 365	12 159 400	569	75	5 736 752 <sup>149</sup>
Campesina ribereña	2 400	110	44	304 962	66	2 290	16 329 436

Fuente: IBC, 2016a

<sup>148</sup> Esta acción asegura su delimitación, pues los planos de las comunidades nativas, al ser anteriores al 2005 no contienen coordenadas referenciales; los indicios de su ubicación geográfica pueden ser su colindancia con un río o con otra comunidad. No existe un mapa catastral donde se represente la forma exacta de cada comunidad y su ubicación en el territorio nacional (Del Castillo, 2014).

<sup>149</sup> En base a las comunidades tituladas, se considera 8 908 ha como área promedio por comunidad.

El segundo objetivo buscado por las organizaciones indígenas, el respeto a la diversidad cultural de su población, constituye todavía un largo camino por recorrer y mucho más difícil que el de la titulación por la complejidad del tema y por ser una demanda más reciente, desde las dos últimas décadas, aunque de manera firme y consistente.

Como se ha visto, el alto número de familias lingüísticas y de grupos étnicos expresa la variedad de culturas existentes, con características propias y de profundas raíces, en sus normas de vida, creencias, lengua, demografía, ocupación del territorio y grado de contacto y/o interacción con la sociedad y “adecuación” al ordenamiento jurídico nacional.

Una muestra de la diversidad que presentan los diferentes grupos étnicos, sobre algunos aspectos de su cosmovisión puede apreciarse en el Cuadro 3.2; donde como menciona García Rendueles (citado en RENIEC, 2017) existe una relación estrecha entre la mitología, cosmovisión y territorio; y las principales deidades son protectoras de la naturaleza en general y de lugares importantes como los ríos, lagunas, cerros, cordilleras y similares; tal como se refirió en el epígrafe 1.2.2.3 del marco conceptual.

El lograr primero el respeto a estas cosmovisiones y luego su reconocimiento, por parte del gobierno y de la sociedad peruana en su conjunto requerirá un arduo trabajo por parte de las organizaciones indígenas, pero principalmente la apertura conceptual y disposición del gobierno peruano, así como el involucramiento de la sociedad en su conjunto.



Cuadro 3.2 Cosmovisión amazónica de algunos grupos étnicos

**AWAJUN**

Existe un ser supremo que creó el mundo pero que se mantuvo siempre distante de los “asuntos humanos”. Hay tres seres poderosos, Nugkui (espíritu de la tierra), Etsa (espíritu del bosque) y Tsuqi (espíritu del agua); que habitan en tres mundos: i) cielo, donde vive Apajui (padre Dios), Etsa, los Ajütap (almas de los antiguos guerreros), las almas Iwaji, las estrellas y la Vía Láctea (Iwanchijinti); ii) tierra, donde viven los animales, plantas y algunos seres sobrenaturales; y iii) mundo subterráneo, donde viven Nugkui y Tsuqi (fuente de poderes chamánicos) (1), (2).

**WAMPIS**

Existen tres mundos: i) cielo (nayaim) donde viven Etsa (sol), las almas de los guerreros (representados como animales) y donde se encuentra la bóveda celeste: las estrellas, la vía láctea, etc.; ii) tierra (nunca) donde viven los humanos y algunos seres sobrenaturales, incluye el mundo subterráneo; y iii) mundo subacuático, “espacio de intermediación cósmica, formada por la profundidad de los ríos, lagunas y remolinos, donde vive la deidad Tsunki, que tiene forma de boa y es fuente de poderes shamánicos”. Estos tres mundos están interconectados e influyen en su vida diaria, así como en su organización social (3).

**AMUESHA (YANESHA)**

El mundo estaba habitado por monstruos devoradores de hombres. Yato (dios padre) envió a sus hijos Yompor, a la parte baja, y a Yompire a la parte alta, para acabar con los monstruos.

Yompor convirtió a los monstruos en animales y enseñó a los hombres la caza y a la pesca, así como vivir en comunidad. Yompire asustó a los monstruos hacia la parte baja y transformó en piedra al dios maligno, Pawañucachay. Pero Yompire no regresó con su padre, y éste lo castigó convirtiéndolo en piedra también.

**MACHIGUENGA**

Los seres de la tierra fueron creados por los soplidos de Tasurinchi (dios del bien) y Kientibakori (dios del mal), en el pongo de Mainique.

Tasurinchi bajo del Inkite (cielo) y se puso a soplar. De ese soplido salieron tierras buenas, ríos cargados de peces, bosques repletos, etc. Kientibakori, envidioso, quiso hacerlo mejor que Tasukinchi. También sopló, pero de su soplido salieron tierras donde no crecía nada bueno, cochas cenagosas, con culebras, lagartos, zancudos y plantas dañinas. Al regresar los dos dioses a sus respectivos lugares, el mundo era lo que quedó.

**BORA**

Mepiivyeji Niimuke, dios creador del mundo, no sabía dónde estaba, solo existía el agua y el aire. Creó al hombre soplando sobre las hojas de la planta de tabaco. El hombre le reclamó pues no tenía compañía, entonces dios juntó palos de yuca, sopló sobre las hojas de trabajo y formó a la mujer.

**SHIPIBO- CONIBO**

Huismabu, que vive en el cielo, creó al dios Bari (sol), para que caliente el día, y a la diosa Oshe (luna), para iluminar la noche. Bari y Oshese se enamoraron y en un eclipse se juntaron. El vientre de Oshe, embarazado, fue abierto por un rayo. De allí salieron siete niños, cada uno de estatura cada vez más pequeña.

Bari le dio poderes sobrenaturales al último de los hijos, el más pequeño; quien al intentar volver con su padre, fue atacado por un lagarto y perdió una pierna. Oshe, compadecida, lo transformó en la estrella Hishmahu (sin pierna), para que junto a Witin Ari (estrella grande) guíe a los hombres en las noches oscuras.

**PIRO**

Antiguamente las gentes estaban descontentas con la disposición de las cosas y con la estructura de la tierra. Un Kahonchi (brujo) les mandó cavar un inmenso hueco donde se refugiaron porque el cielo cayó sobre la tierra para dejarla plana. Después, una boa se arrastró (su rastro se convirtió en un río), y un pájaro trajo las semillas de las plantas. Luego, el brujo convocó a los animales para que pueblen la nueva tierra. Los hombres estuvieron contentos con la nueva tierra.

Fuente: Elaboración propia a partir de VV.AA, 2009a, (1) Brown, 1984 referido en Guevara, 2013; (2) Regan, 2007; (3) RENIEC, 2017: 56.

### 3.3.2 Características Económicas

Los dos últimos censos nacionales proporcionan limitada información económica, centrándose en la población económicamente activa (PEA) y las actividades económicas. Según el censo del 2007, la PEA de las comunidades amazónicas la conforman 182 666 personas (54.7% de la población, con una tasa de ocupación del 97.1%), desde los catorce años a más de 80, teniendo que más del 55% se concentra entre los 25 a 59 años y que un 6% está conformada por personas de la tercera edad según se muestra en la Tabla 3.6. En el análisis etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la Amazonía realizado por el INEI se precisa que “La PEA en cada grupo de edad es de 50% a más, hasta los 79 años de edad, por razones de sobrevivencia, al carecer de sistemas de jubilación; e incluso cubre al 35,3% y 24,0% de la población de 80 a 84 años y de 85 y más años de edad, respectivamente, mientras que a nivel nacional las cifras son de 14,9% y 6,9%, respectivamente” (2010: 48).

Tabla 3.6: PEA de 14 años a más de las comunidades nativas, según grupo de edad, 2007

Grupo de edad	Población	PEA (%)
14 años	7 807	4,3
15 - 24	62 646	34,3
25 - 59	101 371	55,5
60 - 79	9 793	5,4
80 a más	1 049	0,6
<b>Total</b>	<b>182 666</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INEI, 2007b.

Un estudio más reciente, y específico para la Amazonía peruana, anota que la PEA está conformada por la población de 6 años y más de edad. El ingreso a la PEA desde los seis años se debe a que los sistemas de subsistencia indígena usan las tecnologías tradicionales lo que facilita que desde niños ingresen a la actividad productiva (CSA-UPCH: 2012: 90).

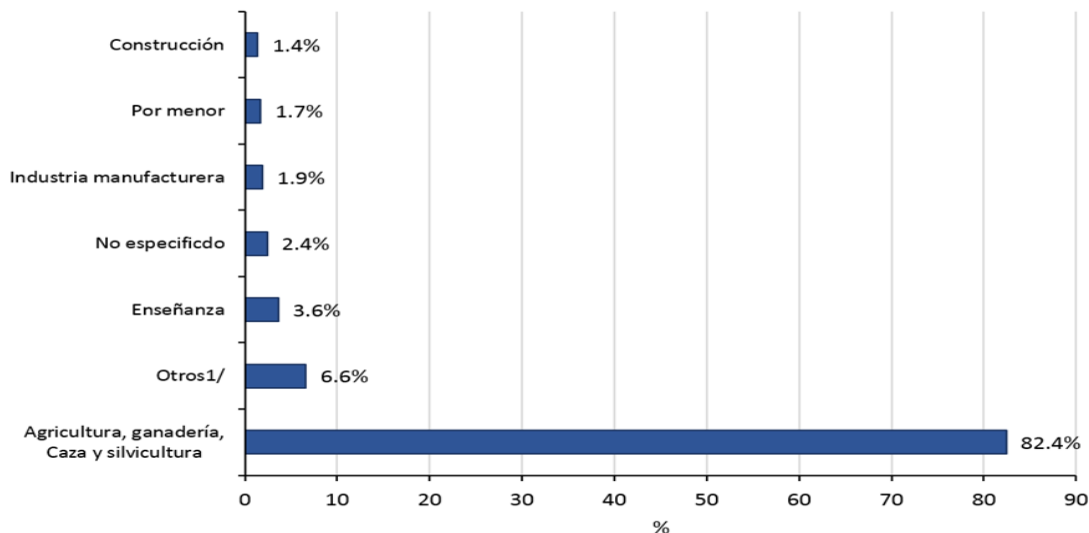
La principal actividad económica es la agricultura de roza y quema, teniendo solo el 20,3% de las unidades agropecuarias a nivel nacional (INEI, 2013). La pesca y caza se realizan como actividades complementarias, que ocupan al 82,4% de la población; las demás actividades tienen una mínima incidencia, siendo estas la enseñanza, las industrias manufactureras, venta por menor, construcción y transporte, explotación de minas, entre otros. (Ver Figura 3.25).

Los datos presentados muestran que la mayoría de la población se dedica a actividades económicas primarias, básicamente de auto subsistencia<sup>150</sup>; sin embargo, en el caso de la

<sup>150</sup> Cultivo de yuca, plátano y maíz que son la dieta básica, complementados con la sachapapa, el daledale, camote, papaya, piña, caña de azúcar; plantas de su cultura material (algodón, achiote, huito), y plantas de uso ritual (tabaco y ayahuasca). Algunos grupos étnicos cultivan también cacao, café y arroz; crían aves de corral y extraen madera como medio para obtener dinero o bienes por intercambio (ropa, útiles escolares, medicinas, utensilios de cocina y herramientas). Aun como una actividad incipiente, las comunidades que tienen mejores condiciones de acceso ofrecen actividades de turismo vivencial (INEI,2010).

agricultura, el porcentaje estaría considerando el cultivo de coca (Dourojeanni M., Barandiarán, Dourojeanni, D., 2009).

Figura 3.25: Principales actividades económicas de la población



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, 2007b.

Las condiciones descritas muestran un desempeño económico lineal y una casi inexistente articulación con la economía del país, siendo una expresión de esto la caída continua de la participación de la Amazonía en el PBI nacional<sup>151</sup>, que pasa de 11% en 1980, a 8,43% en el 2008, y a 1,1% en el 2017. En general, a nivel nacional los indicadores económicos muestran una gran desigualdad entre las regiones, ocupando la selva (Amazonía) el último lugar. (Congreso de la Republica, 2010a; Rumrill, 2008; Asociación de Exportadores, 2017). Ello se puede apreciar en la distribución del PBI por actividades económicas y por regiones naturales, donde la Amazonía presenta los menores valores en todas las actividades, muy por debajo de las otras dos regiones (Ver Tabla 3.7).

Tabla 3.7: Distribución porcentual del PBI por regiones naturales del Perú, 1970, 1990 y 2008

Región	Agro y pesca			Minería			Industria			Construcción			Comercio y servicios		
	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008
Costa	40,0	40,3	40,6	68,4	40,4	51,4	29,4	28,5	29,4	30,0	3,8	36,3	22,0	33,7	20,6
Sierra	35,9	32,8	26,1	21,7	23,2	36,1	10,1	12,9	9,6	14,9	17,2	18,1	13,3	15,7	10,7
Selva	9,1	14,5	13,0	2,6	31,3	4,8	2,5	2,9	3,8	4,2	16,6	3,8	5,1	7,9	5,0
Lima y Callao	15,0	12,4	20,4	7,3	5,1	7,7	58,0	55,7	57,2	50,9	35,5	41,8	59,6	43,7	63,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPLAN, 2011.

<sup>151</sup> Determinado por la operación de actividades extractivas.

Como se mencionó antes, el 97% de la población de las comunidades indígenas amazónicas está ocupada, en su mayoría en actividades agrícolas de subsistencia, más esto no incide en ninguna estadística, como puede verse en la Tabla 3.8, donde a nivel de región<sup>152</sup> la Amazonía muestra valores muy por debajo de las otras regiones peruanas tanto en la PEA ocupada como en el valor agregado bruto y la productividad.

Tabla 3.8: PEA, valor agregado bruto y productividad por regiones naturales del Perú, 2007

Región	PEA ocupada		Valor agregado bruto		Productividad (*)
	Personas	% (**)	Miles de soles	%	Soles
<b>Costa</b>	3 149 598	31,0	43 009 624	27,3	13 656
<b>Sierra</b>	2 499 098	24,6	24 269 995	15,4	9 712
<b>Selva</b>	889 440	8,8	8 452 797	5,4	9 504
<b>Lima Metropolitana y prov.</b>	3 961 805	39,0	82 000 250	52,0	20 698
<b>Total</b>	<b>10 163 614</b>	<b>100,0</b>	<b>157 732 666</b>	<b>100,0</b>	<b>15 519</b>

(\*) Valor obtenido dividiendo PBI entre PEA ocupada  
(\*\*) Los porcentajes no suman exactamente 100% debido al redondeo

Fuente: CEPLAN, 2011.

Igualmente, el Índice de Competitividad Regional del Perú<sup>153</sup> (ICRP) 2016 por regiones muestra un retroceso a nivel nacional y resultados sin cambios significativos a nivel regional; concluyendo que el consistente crecimiento económico en las últimas décadas no ha implicado mejoras competitivas que repercutan en el incremento de la producción y la mejora de la calidad de vida de la población (CENTRUM, 2017: 39). Como muestra la Figura 3.26, las regiones donde se asienta la mayor cantidad de población indígena amazónica, Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas se encuentran en la mitad inferior de la tabla; aun cuando este índice considera los ingresos por las actividades extractivas o agroindustriales. Esta situación es similar a la del año del Conflicto de Bagua, pues en el 2009 Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas se ubicaban en los puestos 18, 20, 21, 24 y 26 respectivamente (CEPLAN, 2011).

<sup>152</sup> Las estadísticas nacionales consideran para el cálculo a nivel regional a toda la población, urbana y rural (donde se asientan las comunidades indígenas).

<sup>153</sup> El ICRP está conformado por cinco pilares: Economía, Empresas, Gobierno, Infraestructura y Personas, que “de manera agregada miden la capacidad que tienen las regiones para administrar sus recursos y capacidades a fin de generar bienestar a su población” (CENTRUM, 2017: 39).



Figura 3.26: Índice de Competitividad Regional del Perú, 2014, 2015 y 2016

Región	Rank	2014	Rank	2015	Rank	2016
Lima Metropolitana	1	69.97	1	72.66	1	73.43
Callao	2	47.77	2	50.36	2	51.90
Moquegua	5	43.57	3	44.37	3	44.18
Tacna	4	44.41	4	44.21	4	44.11
Arequipa	3	44.42	5	43.51	5	43.44
Ica	6	41.83	6	40.79	6	41.23
La Libertad	7	39.37	7	39.57	7	39.83
Lima Provincias	9	36.62	8	38.54	8	39.66
Lambayeque	8	36.78	9	35.64	9	35.72
Piura	11	34.72	11	34.91	10	35.34
Cusco	10	34.75	10	34.96	11	35.06
Tumbes	13	33.42	12	32.70	12	32.97
Ancash	14	32.70	13	32.17	13	31.95
<b>Madre de Dios</b>	<b>12</b>	<b>33.55</b>	<b>14</b>	<b>31.93</b>	<b>14</b>	<b>31.34</b>
Junín	16	31.10	15	30.11	15	29.81
Puno	15	31.58	16	29.97	16	29.67
<b>Ucayali</b>	<b>20</b>	<b>28.45</b>	<b>19</b>	<b>28.40</b>	<b>17</b>	<b>28.89</b>
<b>San Martín</b>	<b>18</b>	<b>29.65</b>	<b>17</b>	<b>28.72</b>	<b>18</b>	<b>28.69</b>
<b>Loreto</b>	<b>17</b>	<b>30.42</b>	<b>18</b>	<b>28.70</b>	<b>19</b>	<b>28.66</b>
Pasco	19	29.12	20	27.83	20	27.32
Apurímac	22	25.30	21	26.73	21	27.09
Huánuco	21	25.97	22	26.55	22	26.97
Ayacucho	23	24.11	23	25.65	23	26.84
Cajamarca	24	23.37	24	23.50	24	23.01
<b>Amazonas</b>	<b>25</b>	<b>23.26</b>	<b>16</b>	<b>22.32</b>	<b>25</b>	<b>21.52</b>
Huancavelica	26	18.22	26	19.51	26	20.00

Extremo Bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio Bajo	Medio Alto	Alto	Muy Alto
De 0 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	De 65 a 74	De 75 a 84	De 85 a 100

Fuente: CENTRUM, 2017

### 3.3.3 Características físicas: Extensión y variedad como fuente de riqueza

Con el término Amazonía peruana se define la extensión que los bosques cubren naturalmente en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, hasta más o menos 3 800 msnm (Dourojeanni et al., 2009), constituyéndose como una enorme llanura (Ver Figura 3.27). Como se mencionó en 3.1.1, su extensión de 78 282 060 ha., ocupa el 60,9% del territorio del Perú<sup>154</sup> y alberga al 94% de los bosques peruanos. El territorio amazónico peruano se clasifica en tres grandes zonas, cuyas principales características son:

- La Selva Baja o varzea: entre 90 y 500 msnm, llamada también región Omagua, bosque tropical amazónico, cuenca amazónica o llanura amazónica, presenta un relieve bastante plano con ligeras elevaciones y ocupa la mayor parte del territorio amazónico peruano. El clima es muy cálido (temperatura media de 28 °C), húmedo (humedad

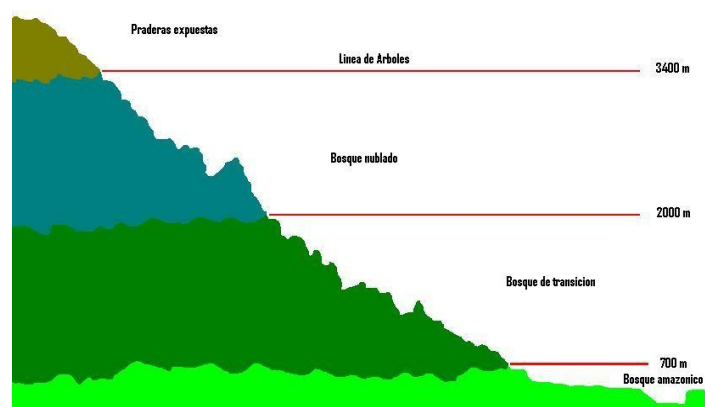
<sup>154</sup> Según criterios hidrográficos la superficie es de 951 591 km<sup>2</sup> (74% del área del país), incluyendo también zonas altoandinas.

relativa mayor al 75%) y con gran cantidad de precipitaciones pluviales (hasta 3 000 mm anuales). Sus suelos son heterogéneos, en su mayoría de origen fluvial y con pocos nutrientes debido a las altas temperaturas y precipitaciones, pero también se tienen suelos muy fértiles, gracias al volumen y riqueza de las aguas que bajan de los Andes. Tiene la presencia de los principales ríos: el Amazonas, Ucayali, Marañón, Putumayo, Yavarí, Napo, Tigre y Pastaza. Los asentamientos humanos son más numerosos, contiguos y más estables en el tiempo, salvo que la erosión de las aguas los obligue a trasladarse.

- La Selva Alta o interfluvial: entre 500 y 1 900 msnm, llamada también Rupa-Rupa, ceja de montaña, o bosques lluviosos de altura, presenta un relieve bastante ondulado y se extiende en las estribaciones orientales de la Cordillera de los Andes. El clima es cálido en las partes bajas y frío en las de mayor altura, húmedo, con precipitaciones durante todo el año (mayores que en la Selva Baja). Tiene fauna de origen amazónico con especies endémicas. Los asentamientos humanos son escasos, distanciados y tienen un carácter temporal, debido a que los suelos son pobres y la pesca escasa.
- La Ceja de Selva: entre 1 900 y 3 800 msnm, llamada también ceja de montaña, o bosques lluviosos de altura, tiene un relieve muy accidentado y valles angostos. El clima y las precipitaciones en general son más variables.

Las características de cada una de estas zonas en particular y como conjunto expresan la particularidad y diversidad de la Amazonía peruana, que genera condiciones especiales, más no fáciles, desde los 90 hasta los 3 800 msnm para el desarrollo de vida, vegetal, animal y humana.

Figura 3.27: Corte transversal de la Amazonía peruana



Fuente: Sistema de Información de la Diversidad Biológica y Ambiental de la Amazonía Peruana, 2009

La diversidad ambiental de la Amazonía se expresa en la mayoría del país pues, según la distribución política del Estado peruano, del total de veinticuatro regiones, dieciséis forman parte de la Amazonía. Siendo Loreto, Ucayali, Madre de Dios y San Martín, las regiones de mayor extensión, como se aprecia en la Tabla 3.9 y conjuntamente con Amazonas las más representativas, por tener la mayor población indígena amazónica y/o comunidades nativas.



Tabla 3.9: Delimitación del espacio territorial de la Amazonía<sup>155</sup>

Región-Dpto.	Área amazónica km2	% de Amazonía	% de Perú
Loreto	368 852	47,4	28,7
Ucayali	102 411	13,2	7,9
Madre de Dios	85 183	10,9	6,6
San Martín	50 916	6,5	3,9
Cusco	38 652	4,9	3,0
Amazonas	36 540	4,8	3,4
Junín	25 011	3,2	1,9
Huánuco	18 871	2,4	1,4
Pasco	18 381	2,4	1,4
Puno	16 810	2,2	1,3
Cajamarca	6 937	0,9	0,6
Ayacucho	4 891	0,6	0,4
Apurímac	2 324	0,3	0,2
Huancavelica	1 017	0,1	0,08
La Libertad	992	0,1	0,07
Piura	663	0,1	0,05

Fuente: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, Proyecto BIODAMAZ, 2009; Sistema de Información del Agua y las Cuencas de la Amazonía Peruana-SIAGUA, 2012<sup>156</sup>

Por las características mencionadas y debido en gran parte a los bosques amazónicos, el Perú es uno de los dieciséis países más megadiversos del mundo, presenta la cadena montañosa andina más extensa, 28 de los 32 climas, el 71% de los glaciales tropicales, y 84 de las 117 zonas de vida identificadas en el planeta (MINAM, 2010). A nivel mundial es el segundo país con bosques amazónicos (después de Brasil), el cuarto país en superficies de bosques tropicales, el quinto con mayor porcentaje de bosques primarios (4%) y el noveno en bosques en general<sup>157</sup> (CEPLAN, 2017; MINAM, 2011a); siendo la Amazonía peruana una de las zonas con mayor diversidad y riqueza biológica del mundo, con 38 020 especies (PNUMA y OTCA, 2009), pues la presencia de diferentes pisos altitudinales al unirse con la Cordillera de los Andes genera las tres zonas descritas anteriormente, dentro de las cuales existe una gran cantidad de zonas aisladas y particulares, con un alto índice de especies endémicas en ellas (85 especies, 46,96% del total). La Amazonía se convierte así en el mayor banco genético del Perú como menciona Rumrill (2001), quien refiere a Antonio Brack —uno de los mayores expertos en biodiversidad amazónica y ex ministro del Ambiente— y al catálogo que elaboró respecto a la posición que ocupa el Perú en cuanto a riqueza biológica en el mundo: 1º lugar en mariposas (3 532 sp.), 1º lugar en peces

<sup>155</sup> Áreas definidas según el criterio ecológico.

<sup>156</sup> [http://www.siaguaamazonia.org.pe/delimitacion\\_amazonia.html](http://www.siaguaamazonia.org.pe/delimitacion_amazonia.html). Consulta: 25 de abril de 2016

<sup>157</sup> Estos bosques se distribuyen en áreas naturales protegidas, reservas territoriales y comunidades nativas y campesinas, concesiones maderables y no maderables, bosques de producción permanente y humedales en la Amazonía (CEPLAN, 2017: 233).

(2 000 sp. de aguas marinas y continentales, 10% del total mundial), 2º lugar en aves (1816 sp.), 2º lugar en primates, 3º lugar en mamíferos (515 sp.) , 4º lugar en anfibios (449 sp.), 5º lugar en reptiles (418 sp.), y en angiospermas, 8º lugar en plantas con flor (25 000 sp. descritas) y tiene el 10% del total de orquídeas<sup>158</sup>.

Por otra parte, la alta dependencia de los recursos biológicos de la Amazonía principalmente por el uso alimenticio y medicinal de las plantas (Ver Tabla 3.10) le confiere una situación prioritaria a nivel de país.

Tabla 3.10: Uso de plantas de la Amazonía

Recurso	Especies usadas en Perú	Especies usadas en Amazonía peruana
Plantas en general	4 400	3 000
Plantas medicinales	1 400	890
Plantas alimenticias	782	540
Plantas domesticadas	182	85

Fuente: Sistema de Información de la Diversidad Biológica y Ambiental de la Amazonía. SIAMAZONÍA, 2007

Rumrill (2008) menciona que la Amazonía constituye la “última renta estratégica” del Perú, tanto por su riqueza genética como por ser uno de los bancos de conocimiento del mundo: los pueblos indígenas y su sabiduría sobre el medio. Precisamente por su riqueza y potencial es que atrae los mayores intereses económicos que vienen generando serios problemas ambientales que amenazan su diversidad, como se verá a continuación.

### 3.3.4 Problemática ambiental

El medio ambiente y los grupos étnicos de la Amazonía peruana se encuentran afectados por las actividades económicas desarrolladas en ésta, siendo las petroleras y mineras las de mayor impacto. Los problemas ambientales en el área rural amazónica se evidencian principalmente en la deforestación, la degradación de los bosques, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación de agua y suelos, problemas que intentaremos exponer a continuación, en sus aspectos principales.

El Perú es responsable del 6,5% de la tasa de deforestación anual de la región amazónica. Las tasas de deforestación se encuentran entre las más altas del mundo, con un promedio anual de

<sup>158</sup> Complementado y actualizado con datos de la Comisión Nacional de Diversidad Biológica, CONAM, 2008.

130 000 ha<sup>159</sup> como consecuencia de la tala ilegal<sup>160</sup> para comercializar la madera o para utilizar la tierra con fines agrícolas (agroindustriales<sup>161</sup> y cultivo de coca) y/o ganadero; la construcción de vías de acceso (carreteras y trochas), la actividad minera, y la descontrolada ocupación del territorio, que se inició con la colonización agraria (Articulación Regional Amazónica - ARA, 2011; CEPLAN, 2011; OSINFOR, 2014; MINAM, 2009) (Ver Figura 3.28).

Figura 3.28: Deforestación por tala ilegal Amazonía peruana, 2017



Fuente: [www.actualidadambiental.pe/?p=46292](http://www.actualidadambiental.pe/?p=46292). Consulta: 15 de setiembre de 2017.

La deforestación del bosque amazónico peruano ha sido consistente. Sobre un área original de bosque de más de 75 600 000 ha se reportó la deforestación del 7,5 % (5 670 000 ha) en el año 1985, el 9,49% (7 172 554 ha) en el 2000 y el 12,77% (9 654 120 ha) a marzo del año 2008 (Portugués y Huerta, 2005; IBC, 2009); incrementándose aún más a partir del año 2009, tal como se puede apreciar en la Figura 3.29, teniendo que en el 2016, se deforestó 164 662 ha de bosques amazónicos, 5,2% más que el año anterior; siendo la segunda más alta de los últimos 16 años, según las cifras proporcionadas por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente (MINAM)<sup>162</sup>. En el año 2017 la deforestación fue de 143 425 ha (Finer, Mamani, García y Novoa, 2018) y en el año 2018 n superó las 200 000 ha (Finer y Mamani, 2019); siendo las causas directas la actividad agropecuaria (agricultura y ganadería), la agroindustrial (palma aceitera) y la minería aurífera.

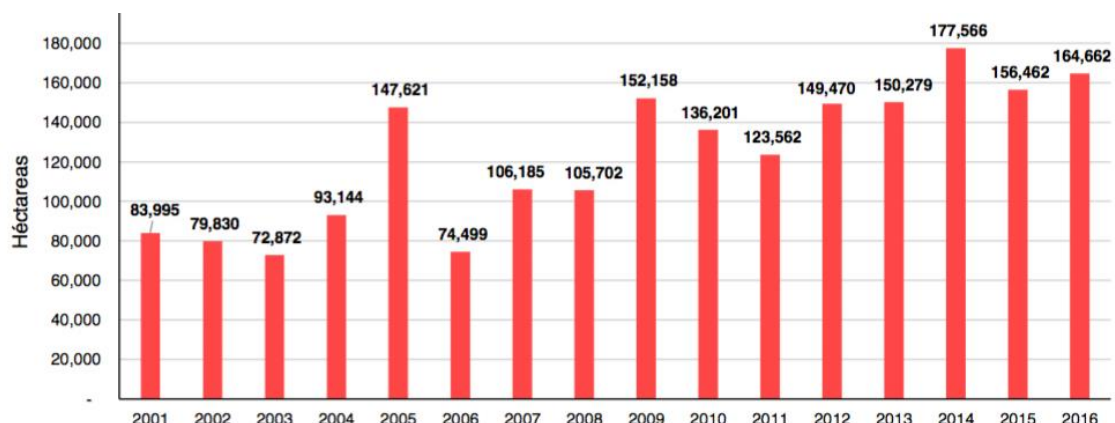
<sup>159</sup> Desde 1990 a la fecha.

<sup>160</sup> En el Perú, la tala ilegal representaría entre el 40% y 60% de la producción total de madera, y generaría pérdidas calculadas en US\$ 250 millones anuales. Según OSINFOR (2014) se habrían extraído ilegalmente 859 000 m3 de madera, entre 2009 y 2014.

<sup>161</sup> Según la Asociación Federación Nacional de Palmicultores del Perú-FENAPALMA, al 2014, existen 77 000 ha ocupadas por este cultivo en el Perú, y los dos grupos empresariales que dominan esta actividad han solicitado adjudicaciones de terreno, que sumarían 41 000 ha adicionales (EIA, 2015). Se calculan 1 400 000 ha aptas para el cultivo de palma aceitera.

<sup>162</sup> Datos oficiales presentados por ambos ministerios el 12 de setiembre de 2017. Presentación disponible en: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/Presentacion.pdf>.

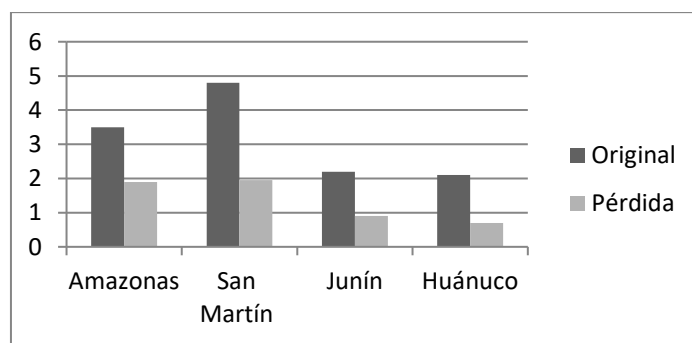
Figura 3.29: Pérdida de cobertura de bosques húmedos amazónicos, 2001 al 2016



Fuente: Programa Bosques-MINAM y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-MINAGRI, 2017

El alto impacto de la deforestación data de más de dos décadas en algunos departamentos tales como Amazonas, San Martín, Junín y Huánuco, donde se ha perdido alrededor de la mitad o más de la cobertura de bosques original, como lo muestra la Figura 3.30, que sin ser datos recientes expresa una problemática vigente a la fecha; con consecuencias negativas, sociales, económicas y ambientales, para su población. A estos cuatro departamentos se agrega Madre de Dios como una de las zonas más críticas, como se muestra más adelante en el Mapa 3.5.

Figura 3.30: Deforestación en las zonas altas de la Amazonía (millones de ha)

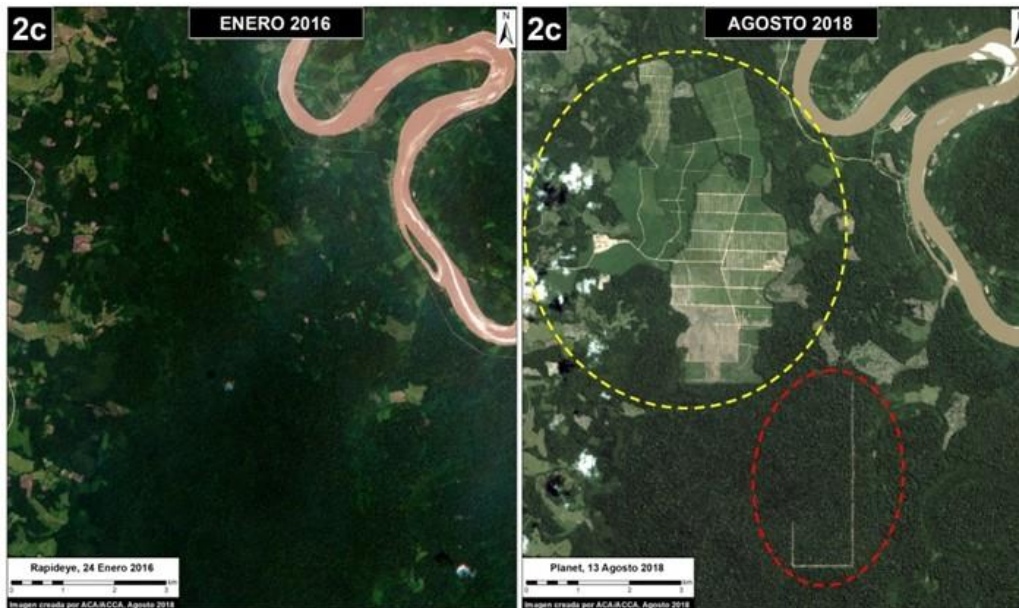


Fuente: Instituto Nacional de Recursos Naturales, 1999

Como un ejemplo del incremento de la deforestación referimos dos casos, expuestos por Finer y Villa (2018). El primero es en el sector noreste del departamento de San Martín, donde entre enero de 2016 y agosto de 2018, se deforestó 740 ha, siendo la causa principal la plantación de palma aceitera. La Figura 3.31 muestra este hecho, destacando en círculo rojo lo deforestado en el 2018 y su prevista expansión ante más plantaciones. El segundo caso es al norte del Área de Conservación Regional Imiría, en el departamento de Ucayali, donde en un año (junio de 2017 a julio de 2018) se deforestó 353 ha, observándose en la Figura 3.32 la parcelación en lotes rectangulares a lo largo de una red de vías de acceso construida en ese periodo; destinándose esta área al cultivo de arroz bajo riego, sembrado y cosechado con máquinas, según denuncias recogidas por el grupo Servicios de comunicación Intercultural (SERVINDI).



Figura 3.31: Deforestación en la zona noreste del departamento de San Martín, 2016-2018



Fuente: Finer y Villa, 2018.

Figura 3.32: Deforestación en el departamento de Ucayali, 2017-2018

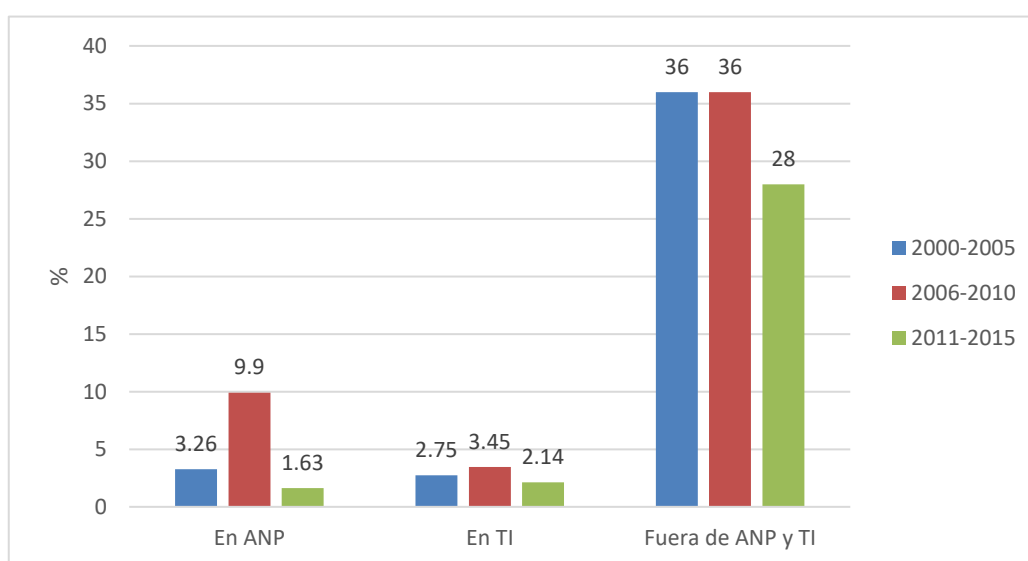


Fuente: Finer y Villa, 2018.

Específicamente en los territorios indígenas de la Amazonía, según el Mapa Amazonía Peruana 2016 (IBC, 2016b), en el periodo 2001-2015 se perdieron 1 947 109 ha de superficie de bosque, presentándose la mayor deforestación (1 447 429 ha, el 74% de la deforestación total) en los territorios indígenas no reconocidos oficialmente y en las áreas propuestas de reserva indígena sin reconocimiento aun por el Estado, territorios que están fuera de las áreas naturales protegidas (ANP) o territorios indígenas (TI).

El IBC muestra también que en el quinquenio 2006-2010, periodo dentro del cual se produjo el Conflicto de Bagua, se presenta la mayor deforestación; no obstante en el periodo 2011-2015 hay una reducción significativa de este proceso sobre todo en las ANP (nacionales y regionales). Esto último el IBC lo resalta como una muestra de la obtención de resultados positivos en el cuidado del bosque, tanto en las ANP como en los TI. Por el contrario, en los territorios indígenas no reconocidos oficialmente la deforestación se mantuvo alta entre 2006-2015<sup>163</sup>; tal como se aprecia en la Figura 3.33. Estos datos evidencian el alto riesgo que corren los bosques de los territorios indígenas no reconocidos oficialmente frente a las presiones y amenazas en la Amazonía, como advierte Margarita Benavides, subdirectora del IBC.

Figura 3.33: Deforestación por categoría de tierras, entre 2001-2015



Fuente: IBC, 2016c.

Si bien el gobierno peruano ha implementado programas que promueven y/o realizan la reforestación de zonas de su Amazonía, lo logrado es ínfimo respecto a lo deforestado; tal como muestra la Tabla 3.11; donde la superficie reforestada acumulada al 2015 es menor que la deforestación de solo el año 2016 (164 662 ha). La situación es preocupante pues si no se toman medidas efectivas, se estima que en el año 2030 la deforestación podría superar las 350 mil hectáreas por año<sup>164</sup>, más del doble del promedio actual.

<sup>163</sup> Esta situación la corrobora el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, que indica que entre el 2001 y 2014 la mayor deforestación (749 013 ha, el 45.3% del total de deforestación) se presentó en los bosques que no pertenecen a ninguna categoría forestal ni cuentan con derechos asignados.

<sup>164</sup> Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. <http://www.bosques.gob.pe/la-deforestacion-y-degradacion-de-nuestros-bosques> Consulta: 2 de abril de 2018.



Tabla 3.11: Superficie reforestada y por reforestar por departamentos de la Selva, 2015

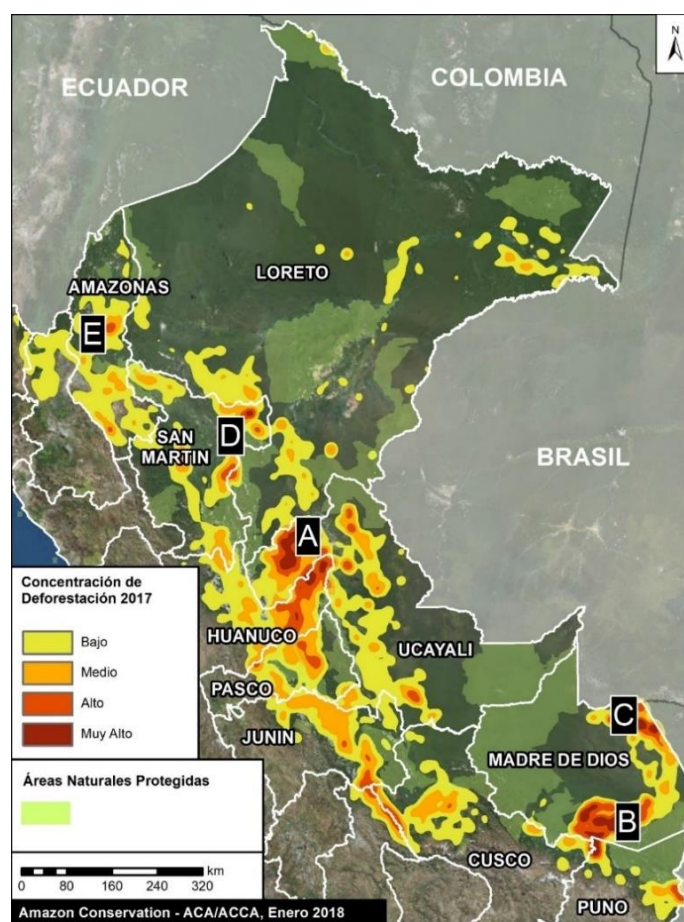
Departamentos (*)	Superficie territorial (ha)	Tierras aptas para reforestación (ha)	Superficie reforestada acumulada al 2015 (ha)	Superficie por reforestar (ha)
Amazonas	4 129 712	305 100	20 399	284 700
Loreto	37 990 006	659 900	23 480	636 420
Madre de Dios	7 840 271	512 100	8 467	503 633
San Martín	5 306 361	435 700	18 177	417 522
Ucayali	9 786 849	219 900	31 890	188 010
<b>Total</b>	<b>65 053 199</b>	<b>2 132 700</b>	<b>102 413</b>	<b>2 030 286</b>
<b>Total nacional</b>	<b>128 521 560</b>	<b>10 500 000</b>	<b>1 057 165</b>	<b>9 448 814</b>

(\*) Considera los cinco departamentos más representativos de la Amazonía peruana.

Fuente: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2016

La deforestación se concentra en cinco zonas de cuatro departamentos: A. Amazonía centro (Ucayali/Huánuco), B. Sur de Madre de Dios, C. Iberia (Madre de Dios), D. Noreste de San Martín y E. Nieva (Amazonas), como se muestra en el Mapa 3.5. Esta información se basa en datos de alertas tempranas obtenidos a través del MAAP<sup>165</sup>.

Mapa 3.5: Concentración de la deforestación en la Amazonía peruana, 2017



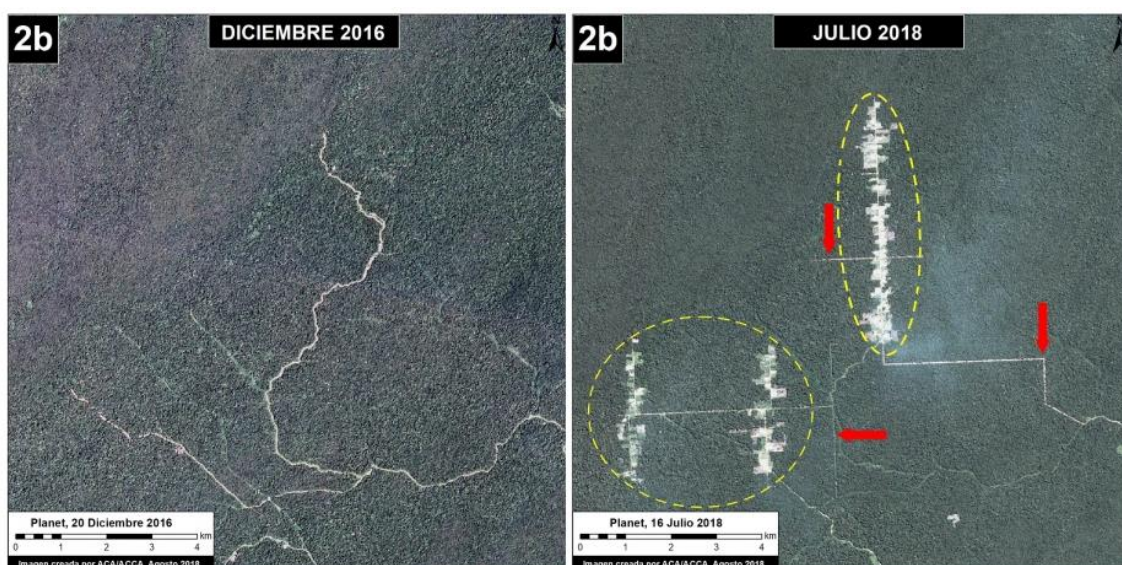
Fuente: Finer et al., 2018.

<sup>165</sup> <http://maaproject.org/2018/hotspots-peru-2017/>. Consulta: 10 de marzo de 2018

La construcción de carreteras es la obra o intervención de mayor impacto indirecto sobre la deforestación y la degradación de los bosques; sin embargo al ser las carreteras el elemento clave para el modelo extractivista, primario exportador, en las décadas de 1990 y el 2000 se incrementó la construcción de estas, lo que aceleró el ritmo de la deforestación al permitir mayor accesibilidad a los bosques y extender la colonización para realizar agricultura migratoria y ganadería (Dourojeanni, 2013; ARA, 2011). Oficialmente, se construyeron casi 8 000 km sin considerar los caminos vecinales, cifra que se amplía mucho más con los caminos abiertos por iniciativas e intereses particulares (Dourojeanni et al., 2009). Se estima que el 75% del daño total del bosque de la Amazonía peruana, incluyendo el 66% de alteración y el 83% de deforestación, se dio en un radio de hasta 20 km de distancia de las carreteras más cercanas, convirtiéndose así en una causa directa de la deforestación (Valqui, Feather y Espinoza, 2014).

Al igual que la situación mostrada en la Figura 3.32, Finer y Villa (2018) documentan la deforestación de 365 ha producida cerca de la localidad de Orellana, en el departamento de Loreto, en el período de diciembre de 2016 a julio de 2018, promovida por la construcción de una red de vías de acceso, a lo largo de la cual se tienen parcelas rectangulares, tal como muestra la Figura 3.34 (las flechas rojas indican las vías construidas en el año 2018).

Figura 3.34: Deforestación en el departamento de Loreto, localidad de Orellana, 2016-2018



Fuente: Finer y Villa, 2018.

Uno de los proyectos de mayor controversia socioambiental es la construcción del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil (ARA, 2011) que adicionalmente a la deforestación originada en el área de influencia directa de la carretera (Ver Tabla 3.12) trajo problemas sociales como invasiones en tierras de pueblos indígenas, incremento de los conflictos por la tierra y por su uso, y el consecuente deterioro de patrones culturales, entre otros (Rioja-Ballivian, 2010)

Tabla 3.12: Impacto del Tramo 2 del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil en la deforestación de bosques, 1990-2005

Años	Superficie con bosque (ha)	Superficie deforestada (ha)	% deforestado
1990	293 682.59	30 130.41	10,26
2000	291 171.87	32 641.14	11,21
2005	289 945.60	33 866.43	11,68

Fuente: WALSH, 2006.

Según el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, más del 80% de la deforestación se ha dado en tierras de capacidad de uso mayor forestal o incluso de protección<sup>166</sup>, donde la probabilidad de que las actividades agropecuarias sean sostenibles es muy baja. La agricultura migratoria se desarrolla con una bajísima intensidad de uso de la tierra, donde apenas unas 700 000 ha de las más de 10 millones deforestadas producen alguna cosecha cada año, y más de 1,2 millones de hectáreas son consideradas como pastos, pero en la inmensa mayoría no hay ganado. El resto subsiste como barbechos, abandonada o tan degradada que su restauración para fines productivos es muy difícil y en todo caso lenta (Dourojeanni et al., 2009). La agricultura migratoria sería, según este programa del MINAM, el factor más importante de pérdida de la diversidad, debido a la tala y quema a gran escala que la precede; además, como los suelos de la selva no pueden soportar cultivos continuos, el terreno se abandona y la purma o terreno de descanso no llega a restablecer la diversidad perdida.

Tan grave como la deforestación es la degradación de los bosques existentes debido a la explotación maderera o no maderable, la caza abusiva y la contaminación por la exploración y explotación de hidrocarburos y/o de recursos minerales. La explotación maderera, se da principalmente con la extracción de maderas finas —caoba, cedro, isphingo— la que se realiza sin planes de manejo o sin cumplirlos, lo que ocasiona la no reposición del recurso. El impacto más evidente de la degradación de los bosques es el incremento de su susceptibilidad a los incendios forestales, presentes ya en la selva sur. La degradación alcanza al 60% de los bosques existentes, que sumado a lo deforestado muestra una situación alarmante.

Otro de los mayores problemas, si no el principal, es la contaminación ambiental ocasionada por las actividades de extracción petrolera, gasífera y minera, así como el cultivo de coca, las que se incrementan aceleradamente. La explotación de petróleo es una de las actividades económicas principales en la región, desde la década de 1960, pero a raíz del elevado precio internacional de los minerales en las dos últimas décadas y de la promoción de inversiones, la mayoría de países de la cuenca amazónica otorgó un mayor número de concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos (petróleo y gas).

<sup>166</sup> <http://www.bosques.gob.pe/la-deforestacion-y-degradacion-de-nuestros-bosques>. Consulta: 2 de mayo de 2016.

El proceso de otorgar concesiones siguió un ritmo vertiginoso en el Perú, pues en el año 2000 el número total de lotes concesionados era seis (6), quintuplicándose al 2002 a treinta (30) lotes, quintuplicándose nuevamente al 2006 siendo ciento cincuenta y uno (151); convirtiéndose en el país de la región amazónica con mayor área concedida para la exploración y explotación de hidrocarburos (Ver Tabla 3.13).

Tabla 3.13: Áreas concedidas para exploración y explotación de hidrocarburos, 2006

Países	Exploración (ha)	%	Explotación (ha)	%	Total (ha)	%
Bolivia	2,978,495	6	0	0	2,978,495	6
Brasil	5,700,000	11	1,000,000	2	6,700,000	13
Colombia	781,751	1	174,426	0	956,177	2
Ecuador	n.d.		5,000,000	10	5,000,000	10
<b>Perú</b>	<b>35,214,244</b>	<b>67</b>	<b>1,723,710</b>	<b>3</b>	<b>36,937,954</b>	<b>70</b>
Venezuela	0	0	0	0	0	0
<b>Cuenca amazónica</b>	<b>44,674,490</b>	<b>85</b>	<b>7,898,136</b>	<b>15</b>	<b>52,572,626</b>	<b>100</b>

Fuente: Campodónico y Valdíglesias, 2009: 5.

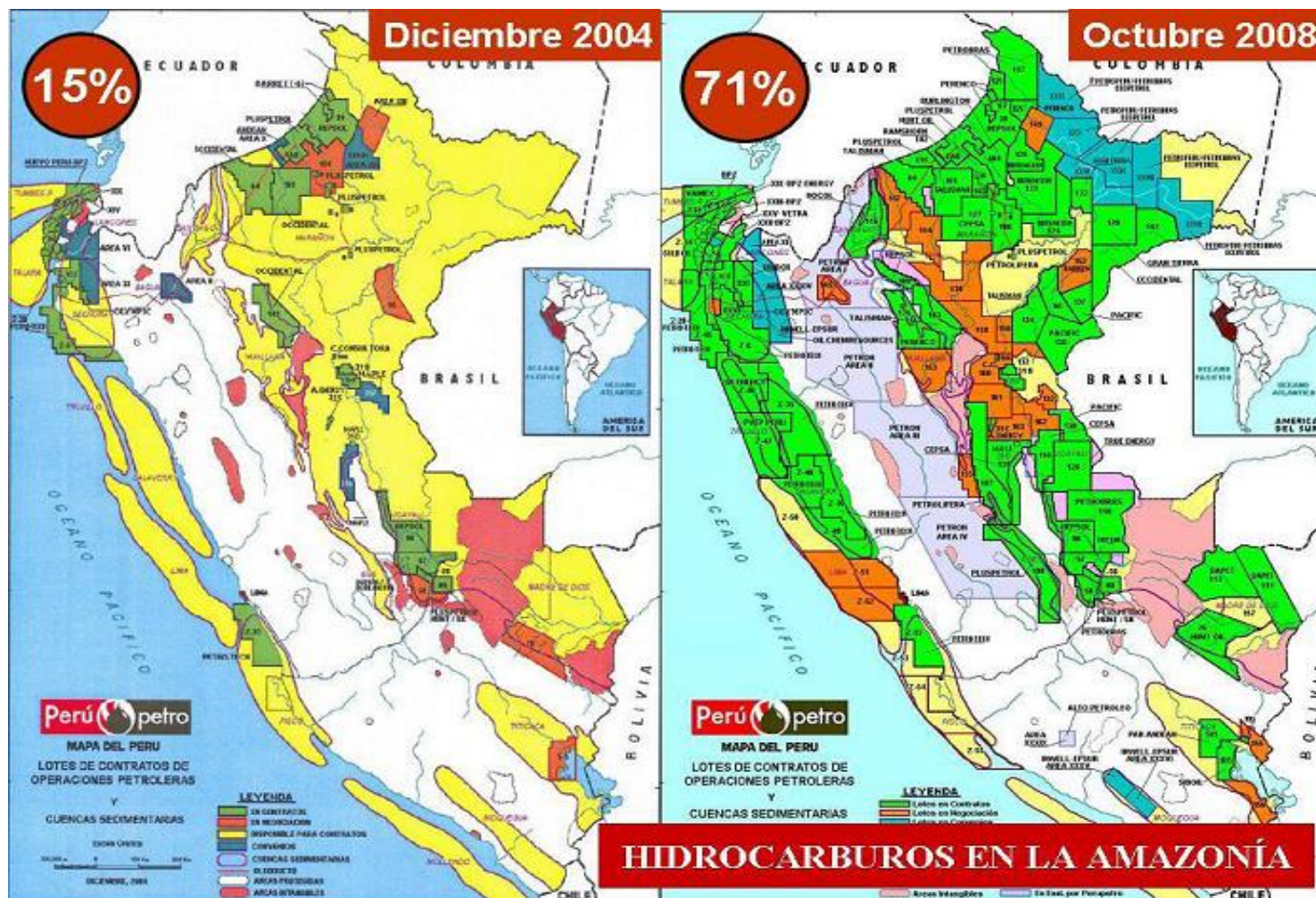
En términos de porcentaje de ocupación de los lotes petroleros en el territorio amazónico peruano, en el año 2004 era el 15%, en el 2005 el 25%, en el 2006 el 50%, en el 2008 el 72%<sup>167</sup>, en el 2009 el 75% y al 2012 el 84% aproximadamente (RAISG, 2012). La Figura 3.35<sup>168</sup> muestra el incremento de la lotización de la Amazonía y del país en general, pues en menos de media década se concesionó prácticamente todo el territorio peruano.

<sup>167</sup> Los datos de 2005 al 2008 corresponden a los resultados del estudio realizado por la organización Save America's Forests, conjuntamente con expertos de Land is Life, equipo liderado por el doctor Matt Finer, en la Amazonía de Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Brasil.

<sup>168</sup> Se incluye esta figura a pesar de su baja resolución debido a que es muy representativa del acelerado proceso de lotización en la Amazonía peruana; y no fue posible encontrarla en otra fuente de información. Perú petro pone a disposición estos mapas solo en su página Web y las actualiza regularmente, no teniendo un archivo al que recurrir para mapas de fechas anteriores.



Figura 3.35: Lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana en los años 2004 y 2008

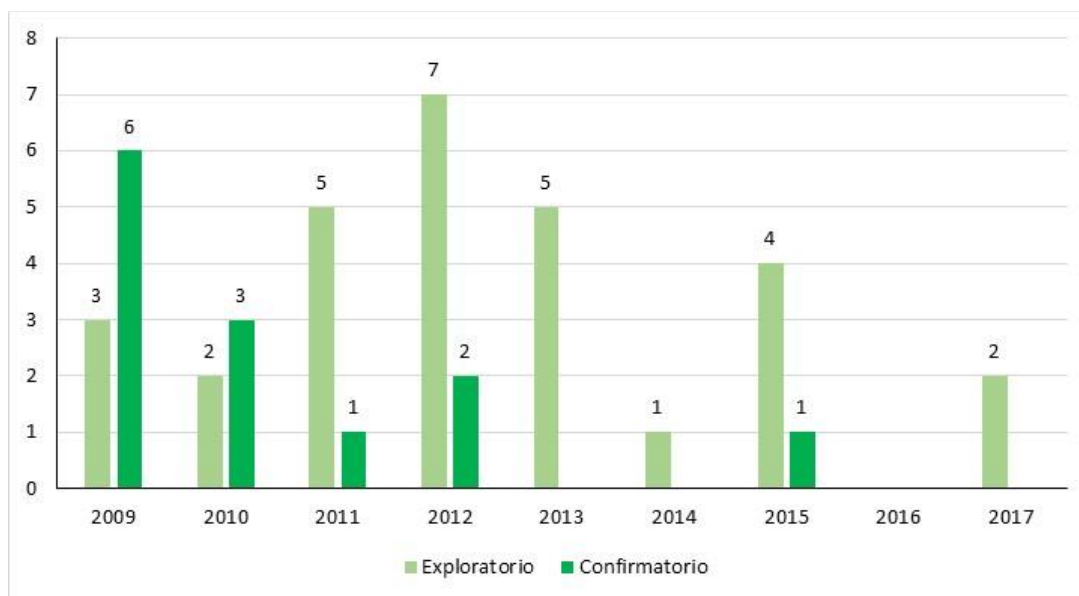


Fuente: Gamboa (2009: 4).

Al 2009, en la Amazonía solo quedaban libres el extremo oriental de Loreto, la parte colindante con Amazonas, el área del Parque Nacional de Pacaya-Samiria y sus alrededores. El resto estaba con contratos vigentes, en convenios o en proceso de negociación con trasnacionales como Pluspetrol, Occidental, Petrobrás, Burlington, etc. En el departamento de Ucayali sólo quedaban libres la parte norte y el extremo sureste y en el caso de Madre de Dios quedaba el área del Parque Nacional del Manu, la parte norte y el sureste. Hay que indicar que áreas significativas de selva de los departamentos de Cusco, Puno, Junín, Pasco, Huánuco, San Martín y Amazonas también estaban lotizadas; al igual que todo el litoral del Pacífico desde Tumbes hasta el norte de Arequipa, y grandes extensiones de la serranía desde Cajamarca hasta Junín, Arequipa y Puno. “Toda la amazonia es un gran lote petrolero”, alerta Patricia Álvarez Loayza, coordinadora regional del Parque Nacional del Manu para la Red TEAM-Network <sup>169</sup>.

Los impactos de esta explotación se sienten en casi todo el Perú y seguirán incrementándose pues la perforación de nuevos pozos, exploratorios y confirmatorios, en mayor o menor número, es continua; tal como se muestra para la Amazonía en la Figura 3.36 y Mapa 3.6. Rodríguez (2016) cita las afirmaciones de Jenkins respecto a que “según la ley peruana, los subsuelos le pertenecen al estado; si hay petróleo en un área protegida, se explotará”, y que “hasta 2008 los lotes petroleros invadían las fronteras de 20 áreas protegidas destinadas a conservar la biodiversidad.”<sup>170</sup>.

Figura 3.36: Perforación de pozos petroleros en la Amazonía peruana, 2009-2017



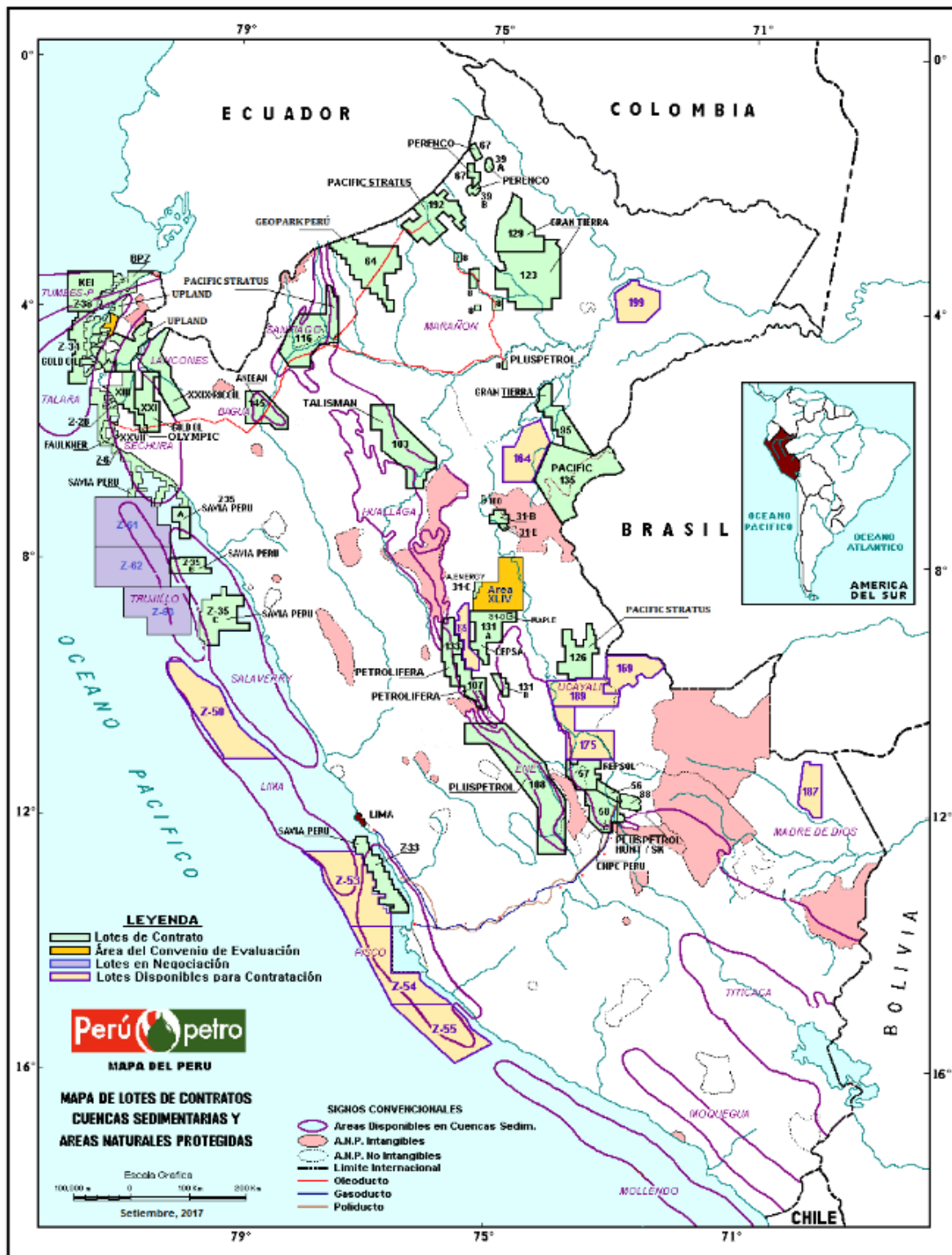
Fuente: Perupetro, 2018

<sup>169</sup> Asociación conformada por Conservación Internacional, el Instituto Smithsonian y la Wildlife Conservation Society, que monitorea ecosistemas tropicales. <https://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/derrames-de-petroleo-tinen-la-amazonia-peruana/>. Consulta, 10 mayo de 2016.

<sup>170</sup> Clinton Jenkins es biólogo de la conservación del Instituto de Investigaciones Ecológicas, en Sao Paulo, Brasil. Citado en el artículo de Rodríguez (2016). <https://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/derrames-de-petroleo-tinen-la-amazonia-peruana/>. Consulta, 23 de mayo de 2016.



Mapa 3.6: Lotes de contratos, cuencas sedimentarias y áreas naturales protegidas a setiembre del 2017



Fuente: Perupetro

<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Informacion%20Relevante/Mapa%20de%20Lotes/Mapa%20de%20Lotes>. Consulta: 3 de noviembre de 2017.

Paralelamente a este proceso de concesión, también crecieron las denuncias de contaminación por parte de las comunidades campesinas y nativas, que sintieron desde el inicio los impactos sobre el suelo, el agua y el aire<sup>171</sup> de su territorio.

En los años recientes, en respuesta a las denuncias más graves y difundidas se realizó el monitoreo<sup>172</sup> a las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón<sup>173</sup>, entre octubre 2012 y setiembre 2013, y los resultados confirmaron la presencia de elementos tóxicos en el agua como aluminio, plomo, manganeso y arsénico; lo que motivó la declaratoria de Emergencia Sanitaria en localidades de las cuencas de cuatro ríos, Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón<sup>174</sup>.

Por otra parte, a partir del 2014 se produce la contaminación de cuerpos de agua y suelos por roturas de las tuberías del Oleoducto Norperuano. En ese año se produjo un derrame de petróleo de 3 mil barriles y 60 000 afectados, en el 2015 otro derrame de 200 barriles y 450 afectados, ambos en el departamento de Loreto; y en el 2016 se dieron doce derrames que vertieron más de 12 mil barriles de petróleo en Amazonas y Loreto<sup>175</sup>. Dos causas originaron los derrames, la primera y principal la erosión de las tuberías del oleoducto por falta de mantenimiento y por antigüedad; y la segunda<sup>176</sup> la manipulación intencionada por parte de algunos pobladores indígenas o colonos, para obtener ingresos trabajando en el recojo del petróleo; a pesar de los riesgos directos a su salud y la de los demás pobladores (Ver figuras 3.37 y 3.38).

---

<sup>171</sup> Por ejemplo, el gasoducto se rompió cinco veces durante el primer año de funcionamiento, por el uso de tubos en mal estado o de segunda mano, lo que es un indicador de irresponsabilidad y probablemente de corrupción (Chirif y Barclay, 2009).

<sup>172</sup> Realizaron los monitoreos el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), quienes corroboraron el riesgo al que estaban expuestas las poblaciones de la zona. Así también, la OEFA verificó el incumplimiento de la empresa Pluspetrol Norte S.A en el manejo de residuos sólidos del Lote 1AB, sancionándola; adicionalmente la multó con 29 millones de soles por incumplir con ejecutar las actividades de remediación ambiental en el Lote 8 ubicado en la Reserva Nacional Pacaya Samiria. <http://www.minam.gob.pe/cuencas/los-monitoreos-y-las-declaratorias-de-emergencia-ambiental/>. Consulta: 13 de mayo de 2016.

<sup>173</sup> Las cuatro cuencas están ubicadas al norte del departamento de Loreto, conforman actualmente la zona de extracción petrolera más importante de la selva peruana, con los lotes 8 y 1AB; siendo este último el que suministra casi un cuarto de toda la producción de crudo del país.

<sup>174</sup> Mediante el DS 006-2014-SA, del 6 de mayo de 2014.

<http://www.minam.gob.pe/cuencas/los-pasivos-ambientales/>. Consulta: 16 de agosto de 2015

[http://pnsr.vivienda.gob.pe/emergenciasanitariapnsr/DS\\_006-2014-SAemergenciasanitaria.pdf](http://pnsr.vivienda.gob.pe/emergenciasanitariapnsr/DS_006-2014-SAemergenciasanitaria.pdf). Consulta: 20 de mayo de 2016

<sup>175</sup> Según Petroperú, en el 2016 se produjeron 13 fugas que vertieron cerca de 6 000 barriles de petróleo en la selva de Loreto y Amazonas. <https://elcomercio.pe/peru/trece-derrames-crudo-oleoducto-nor-peruano-ano-2016-156155?foto=14>. Consulta: 31 de diciembre de 2016

<sup>176</sup> Para Petroperú y demás organismos gubernamentales, la versión oficial es que la principal causa de los derrames es la manipulación de la población; y es la difunden a través de los distintos medios de comunicación.

Figura 3.37: Recojo de petróleo vertido en el río Chiriaco por trabajadores de Petroperú



Fuente: CAAP (Crédito: Barbara Fraser)

Figura 3.38: Recojo de petróleo vertido en el río Chiriaco por pobladores de la zona



Fuente: CAAP<sup>177</sup>

Jenkins, afirma que en la región amazónica “se tiene la tecnología para evitar la mayoría de estos [derrames] y es la oportunidad de hacerlo ahora que los precios del petróleo han bajado y la industria ha entrado en una pausa temporal. Es el momento de hacer un mejor trabajo y desarrollar mejores políticas antes de que los precios suban de nuevo” (citado por Rodríguez, 2016). Cabe precisar que en el caso peruano no se requiere sofisticada tecnología toda vez que el deterioro de la tubería por falta de mantenimiento y antigüedad es la causa de las roturas, naturales o provocadas.

El caso de la minería revela también la grave situación ambiental a consecuencia de la extracción de recursos naturales, actividad que continúa siendo el motor de la economía peruana, con un potencial enorme aún. La minería produce cerca del 60% de los ingresos por exportaciones. El

<sup>177</sup> <http://www.caaap.org.pe/website/2016/02/13/amazonia-de-negro-derrame-de-crudo-afecta-afluente-del-maranon/>. Consulta: 22 de mayo de 2017.

Perú es el primer productor mundial de plata, zinc y plomo, tercero de cobre y quinto de oro (Dourojeanni et al., 2009). Si bien la actividad minera es una actividad propia de la sierra, desarrollada en gran escala, ya se han otorgado concesiones en la selva, a empresas como Afrodita en la Cordillera del Cóndor, Cristal y Cañón Florido en Amazonas, y Cholito en San Martín. Así también, existen casos demostrados de actividades de mediana o gran minería que operan sin respetar las normas que les corresponden, haciéndose pasar como pequeña minería, como advierte la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2014).

En el caso de la minería ilegal, a pesar de los irreversibles impactos medioambientales que viene ocasionando, esta se encuentra en expansión y proceso de formalización, y mueve más de US\$ 1 000 millones al año (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, en Che, Huamaní, Valle Riestra y Koc, 2016). Así también, Che et al.<sup>178</sup> refiere que el MAAP consigna en sus informes, basados en prospecciones satelitales, que desde el año 2000 la minería ilegal habría destruido más de 53 mil hectáreas de bosques en los departamentos de Madre de Dios y Cusco.

Es en Madre de Dios donde se centraliza la explotación minera en la selva peruana, sobre todo la ilegal y particularmente aurífera<sup>179</sup>, siendo el departamento con mayor cantidad de derechos mineros. Al 2009, tenía 1 566 derechos mineros titulados (sobre 338 481 ha) y 983 en trámite (sobre 235 378 ha) (Dourojeanni et al., 2009), los que están ya en explotación. No existe ningún proyecto minero mediano o grande; toda la minería se realiza de forma “artesanal” y casi toda es ilegal, utilizando dragas y cargadores frontales, trabajando más de 30 000 personas, que utilizan mercurio para separar el oro de los materiales más finos, siendo esto la causa de la mayor de contaminación de las aguas. En el año 2008 se extrajeron 60 toneladas de oro de la región, habiendo empleado 60 toneladas de mercurio en el proceso. Según Pulgar Vidal, ex ministro del Ambiente, “los mineros arrojan cada año unas 40 toneladas de mercurio en ríos amazónicos y han destruido más de 100 000 ha de selva tropical en Madre de Dios”<sup>180</sup> (Ver figuras 3.39 a 3.42).

La actividad de los cargadores frontales destruye áreas adyacentes de los lechos de los ríos, lo que origina inundaciones y cambios bruscos en el cauce del río en épocas de crecida y la pérdida de la vegetación de las orillas de estos, impactando directamente sobre la reproducción y alimentación de los peces y otras especies acuáticas, además de la pérdida de las mejores tierras para cultivo. La deforestación, la extracción de madera y el incremento de la caza y pesca para alimentar a los trabajadores son también impactos importantes en los lavaderos de oro.

---

<sup>178</sup> [http://dar.org.pe/archivos/publicacion/172\\_bosque\\_dinero.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/172_bosque_dinero.pdf). Consulta: 25 de mayo de 2017.

<sup>179</sup> Madre de Dios ha tenido minería aurífera desde inicios del siglo XX, pero a partir del 2005 esta actividad se tornó incontrolable, debido a la subida de precio del oro en el mercado internacional y al inicio de la construcción de la carretera Interoceánica Sur, que facilitó el ingreso de maquinaria para su extracción (SPDA, 2014).

<sup>180</sup> [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160523\\_peru\\_estado\\_emergencia\\_contaminacion\\_mercurio\\_mineria\\_ilegal\\_ab](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160523_peru_estado_emergencia_contaminacion_mercurio_mineria_ilegal_ab). Consulta: 25 de mayo de 2017.



La situación de Madre de Dios es alarmante, según declaró el ex ministro del Ambiente<sup>181</sup>, en este lugar “se está generando el mayor desastre ecológico jamás visto en la Amazonía”. El biólogo Ernesto Raez-Luna<sup>182</sup>, en la entrevista realizada por Cisneros (2009), expone claramente lo que acontece:

Cualquier laguna, pantano o aguajal es víctima de la minería informal sin ningún tipo de protección. Y lo que hace la minería es remover los fondos para lavarlo y luego obtener el oro. De modo tal que donde tenías una depresión con agua, un ecosistema lacustre con peces, que brindaba servicios ambientales, sólo te quedan una serie de montículos. El ecosistema ha quedado absoluta y definitivamente destruido, sin posibilidad de recuperación ninguna. Y eso es lo que está ocurriendo en el 80% o 90%, de las lagunas, los pantanos y aguajales de Madre de Dios.

Figura 3.39: Depresión originada por la extracción de oro por la minería informal



Fuente: BBC Mundo, 2016<sup>183</sup>.

Finer y Mamani (2018) presentan datos recientes de lo alarmante de la situación en Madre de Dios, originada por la minería aurífera, ilegal en su mayoría. En la zona conocida como La Pampa, se deforestó 1 685 ha, entre enero 2018 y octubre 2018, y se realiza incluso en las zonas prohibidas para esa actividad; avanzando hacia las concesiones forestales (de reforestación) y al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata (Ver Figura 3.40). Así también, en la zona conocida como Alto Malinowski, se deforestó 760 ha, entre enero 2017 y noviembre 2018, avanzando hacia la Comunidad Nativa Kotsimba y al interior de la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene (Ver Figura 3.41).

<sup>181</sup> En diario *El Comercio*, en su edición del 29 de diciembre de 2009.

<sup>182</sup> Raez-Luna es director del Centro de Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Cayetano Heredia, que busca promover, proponer y apoyar iniciativas compatibles con el desarrollo sostenible en el ámbito de la Interoceánica Sur. En mayo del 2008 el Fondo Whitley para la Naturaleza (WFN) lo premió por su trabajo de protección en la cuenca del río Tambopata en Madre de Dios.

<sup>183</sup> [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160523\\_peru\\_estado\\_emergencia\\_contaminacion\\_mercurio\\_mineria\\_ilegal\\_ab](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160523_peru_estado_emergencia_contaminacion_mercurio_mineria_ilegal_ab). Consulta: 29 de mayo de 2016.

Figura 3.40: Deforestación en Madre de Dios, zona La Pampa, 2017-2018



Fuente: Finer y Mamani, 2018.

Figura 3.41: Deforestación en Madre de Dios, zona Alto Malinowski, 2017-2018



Fuente: Finer y Mamani, 2018.

Como se evidencia, la población indígena se ve afectada directamente por la ocupación de sus territorios por los cientos de buscadores de oro. Sin embargo, debe mencionarse que esta población también realiza extracción ilegal de oro, como por ejemplo comunidades del grupo étnico Arakmbut que empiezan a extraer oro en la década de 1970 (Moore, 1983), insertándose plenamente desde 1980 (Gray, 2002b; Urteaga, 2003, Rodríguez Castellón (2015) afirma que incluso existen “grandes mineros” con capital económico que usan maquinas (valorizada cada una en \$ 7,600 aproximadamente), contratan peones (colonos andinos) y tienen influencia en su comunidad; produciéndose una diferenciación económica y social en el interior de esta; lo que produce conflicto con la mayoría de los otros indígenas, calmándolos invitándoles cerveza u otras atenciones (Moore, 2002). Refiere también Rodríguez Castellón que solo algunos nativos y colonos tienen concesiones mineras en el territorio comunal, y que en algunas comunidades como San José de Karené, donde la extracción se realiza en las riberas de los ríos y en el interior del bosque, “se ha impuesto desde hace varios años el pago de una *regalía minera* a los colonos mineros sin concesión para que, bajo la modalidad de *invitados*, tengan el derecho de extraer oro del territorio comunal” (2015: 36).



A continuación presentaremos parte del texto que acompañó a la siguiente foto (Figura 3.42), titulado *Perú: Mirando el infierno desde el cielo*, escrito por Roger Rumrill, que expone de manera elocuente la situación actual.

A diez minutos antes de aterrizar en el aeropuerto “Padre Aldamiz” de Puerto Maldonado, en Madre de Dios, he visto el infierno desde el cielo: miles de hectáreas del bosque primario, aguas limpias de arroyos y lagos y toda la maravillosa vida de la naturaleza convertida en una masa oscura, gelatinosa y muerta por la minería aurífera. Este infierno de destrucción de la naturaleza tiene una extensión de 10 mil kilómetros en los lugares conocidos como “Delta” y “Huacamayo”, el doble de la superficie arrasada por la minería aurífera en Huaypetue. Sólo que el infierno de “Delta” y “Huacamayo” se ha producido en dos años y Huaypetue en 20 años. Varias causas explican esta velocidad con que ahora muere la naturaleza y los pobres, hombres y mujeres, son triturados por esta maquinaria de destrucción: el precio del oro a 1200 dólares la onza, los miles de pobres que bajan de los Andes en pos de la quimera del oro; un Estado ineficiente e incapaz de regular la actividad, la corrupción y una política gubernamental que ha puesto todos los huevos en la canasta de la minería. (Rumrill en *El Comercio*, edición del 15 de febrero de 2010: 1).

Figura 3.42: Consecuencias de la minería en Madre de Dios



Fuente: Diario *El Comercio*, edición del 15 de febrero de 2010: 1

Para entender el grado de destrucción, cabe referir que el Banco Minero reportó en 1975 una reserva de 1 500 millones de m<sup>3</sup> de oro en Huaypethue, y en 1999 apenas 180 millones de metros cúbicos (Arana, referido por Dourojeanni, 2009); lo que implica que en veinticuatro años se extrajeron 1 320 millones de metros cúbicos de oro, de manera artesanal e ilegal. Lo que agrava la situación es que muchos otros ríos de la Amazonía peruana, como Nanay y Curaray en Loreto, Abujao y Purús en Ucayali y Pachitea en Huánuco también tienen oro aluvial, que igualmente viene explotándose de manera artesanal e informal.

Esta explotación minera y petrolera representa una superposición de actividades en territorios de las comunidades, como se apreció en el Mapa 3.4, evidenciando la imposición de los derechos del Estado sobre los derechos territoriales de los pueblos amazónicos (Urteaga, 2001; Chirif, 2015); lo que ha originado reclamos y pronunciamientos de las organizaciones indígenas y

ambientalistas, ante lo cual la Defensoría del Pueblo inició una investigación de oficio sobre la superposición de lotes, emitiendo un informe<sup>184</sup> donde se recomendaba al Estado cumplir con su obligación de respetar y adecuar sus prácticas a la legislación de áreas protegidas y al respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas (Gamboa, 2009; Claps, 2013).

En el caso de la coca, la deforestación vinculada a esta, desde la expansión cocalera de la década de 1970, se estima en 700 mil hectáreas, entre las cultivadas con coca, las usadas por los agricultores para su sustento, las abandonadas por agotamiento y las usadas como pistas de aterrizaje, toda vez que los cultivos de coca estarían destinados principalmente al narcotráfico; actividad que mueve US\$ 434 millones al año. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Perú y Ecuador-UNODC (2015), el Perú fue el mayor productor mundial de cultivo de coca en el 2011, usando 60 400 ha al 2012 y 42 900 ha al 2014. En los departamentos de Ayacucho y Huánuco es la principal causa de la deforestación, con el 65% y 60% respectivamente; y en el departamento de San Martín es más del 40% (Embajada de los EEUU, 2012); sin embargo AIDSESP y Forest Peoples Programme refieren que la tasa anual de deforestación atribuible a la coca es de 1 500 ha anuales (Valqui et al., 2014), poco más del 1% de la deforestación total del país.

Cada gramo de cocaína produce 650 kilos de basura. Gómez refiere los datos de Marcelo<sup>185</sup> que sobre la base de 200 000 ha en producción, se arrojarían a los ríos 72 millones de litros de kerosene, 40 millones de litros de ácido sulfúrico, 20 000 toneladas de cal viva y otro tanto de papel higiénico, 400 toneladas de carburo, 88 millones de litros de acetona y 8 millones de litros de tolueno (1995: 21).

Los fertilizantes e insecticidas usados para el cultivo de coca, así como los productos químicos (ácido sulfúrico, kerosene, acetona) que se emplean tanto para la transformación de la hoja en pasta básica de cocaína como para su erradicación<sup>186</sup> son cada vez más fuertes y contaminantes, y están prohibidos internacionalmente por los graves daños que causan a los usuarios y la destrucción de la flora y fauna. Por otra parte, la migración y asentamiento desordenado de la población dedicada a la actividad cocalera han incrementado la tala y quema de bosques, inclusive en zonas de protección como los bosques Nacionales Alexander Van Humboldt, Apurímac, Cordillera Biaba, los Parques Nacionales de Tingo María, Manu, Abiseo, entre otros.

Por lo expuesto, entre los años 2013 y 2017 la deforestación en la Amazonía peruana principalmente por la minería acuífera, la agroindustria y la agricultura a pequeña escala, ha ocasionado la pérdida de 59 millones de toneladas métricas de carbono, más de un tercio del total de las emisiones producidas en el Perú (Finer y Mamani, 2017).

---

<sup>184</sup> Informe de Defensoría del Pueblo N° 009-2007-DP/ASPMA.CN, Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonia Peruana, del 20 de marzo de 2007.

<sup>185</sup> Datos de 1987 pero vigentes a la fecha para esa área de producción.

<sup>186</sup> Usados en los planes de lucha para la erradicación de cultivo de coca del gobierno del Perú, a través de CONTRADROGAS, las Naciones Unidas a través de UNDCP y la propia Embajada de los EE.UU. de Norteamérica.

### 3.3.4.1 Cambio climático e implicancia ambiental y social

La deforestación origina un círculo perverso pues contribuye a incrementar y acelerar el cambio climático, el que a su vez origina el cambio de los patrones e intensidad de las lluvias, lo que afecta a los bosques y a su biodiversidad, y reduce la productividad primaria, agrícola y pesquera. Campos Baca (2013) refiere que según el Instituto Nacional de Investigación Espacial de Brasil-INPE, si el calentamiento se incrementa en tan solo unos pocos grados centígrados, será muy alto el riesgo de conversión del 30 al 60% del bosque tropical amazónico en bosque seco de sabanas, de manera irreversible.

La problemática ambiental expuesta que genera la deforestación y degradación de los bosques húmedos de la Amazonía peruana tiene ya una alta incidencia en el cambio climático; la liberación de gases de efecto invernadero como consecuencia de la quema del bosque amazónico ha generado que las emisiones de carbono pasaran del 47% en el 2010 (Fundación M. Bustamante, 2010) al 79% en el 2017 (Finer et al., 2018).

Por su geografía y biodiversidad, el Perú es el tercer país más vulnerable ante al cambio climático<sup>187</sup>, el que viene provocando en la región amazónica lo siguiente: i) alteración de la biodiversidad y los procesos que la soportan, tales como: variación de las épocas de florecimiento y fructificación, y menor producción, lo que afecta al mantenimiento y reproducción de la fauna silvestre (reducción de la población de especies para consumo humano y otros como anfibios y reptiles); ii) incremento de la temperatura promedio mensual de 0.5 a 0.8 grados centígrados (entre los años 1990 y 2000), llegando hasta 2 grados en la zona de Moyobamba en San Martín; iii) reducción a menos de la mitad de la producción de los cultivos tradicionales (café, cacao, maíz) y una cosecha por temporada como mucho, iv) cambios en el ciclo hidrológico por largos periodos de sequía, que origina, entre otros, la alteración del contenido de humedad durante el año, incendios forestales y anormalidad en los niveles del río Amazonas y demás, afectando el transporte fluvial, la productividad de los llanos y los ecosistemas acuáticos; repercutiendo todo ello en la vida en la Amazonía en general y en su economía local que depende del ritmo de las vaciantes y crecientes de los ríos (Fundación M. Bustamante, 2010)

El cambio climático es percibido ya con preocupación por la población de las comunidades amazónicas, manifestando que su alimentación se ha visto afectada por la disminución de proteína animal y productos de consumo básico. En el caso de la carne de monte los animales se alejan cada vez más en busca de comida (frutos, flores o plantas silvestres), reduciéndose el número de los que van a las zonas tradicionales de caza en el bosque y a los lamederos o “collpas” a beber agua con minerales, pues muchos de estos se han secado). En el caso de los alimentos básicos es exigua la producción de yuca, humarí, pijuayo, arroz, piña, palta, caimito; y

---

<sup>187</sup> Después de Bangladesh y Honduras, según el Tyndall Center de Inglaterra, referido por el MINAM.

<http://sinia.minam.gob.pe/contenido/libertad-porque-peru-tercer-pais-mas-vulnerable-cambio-climatico>

Consulta: 16 de abril de 2017.

peor aún es la situación para los cultivos con alto valor en el mercado nacional, como el camu camu, que debido a la alta presión extractiva las cosechas han reducido su calidad y cantidad.

“la gente antes sabía en qué época sembrar, sabía que ‘de tal a tal mes es verano’, ‘en tal mes comienza el invierno’, y sabía por tanto cuándo había que sembrar. En los últimos años, los campesinos no saben ya cuándo sembrar: unas veces las lluvias se adelantan, y no saben si durarán, para sembrar; otras veces se retrasan... A veces ocurren lluvias también en verano, y el maíz no produce ni madura conforme se esperaba, porque cuando engorda, si llueve, no cuaja bien. Otras veces llueve cuando se está secando en la caña, y, si llueve mucho, se puede pudrir” (F. Bustamante, 2010: 63)

Si bien es cierto que la población organizada viene desarrollando iniciativas locales para afrontar la situación descrita, el riesgo climático al que está expuesta sigue siendo muy alto. Se tienen experiencias de adaptación al cambio climático con buenos resultados y replicables<sup>188</sup>, principalmente en la región de la sierra peruana, que benefician a la selva, tales como: i) la protección de fuentes de agua especialmente de cabeceras (a través de áreas de conservación municipal, de concesiones de conservación con intervención privada y de protección comunal sin forma legal o formal alguna) y ii) la gestión del agua para proteger los bosques remanentes y la ocupación de las partes altas de las cuencas, a través de los comités de regantes, rondas campesinas. Por su parte, en la selva se está realizando, con el mismo fin: i) la diversificación de cultivos y actividades económicas, como la acuícola, tanto de especies nativas como introducidas; ii) el uso de técnicas agroforestales, que ayudan a proteger el suelo de la erosión y de la pérdida de humedad por insolación; y iii) el desplazamiento de los cultivos más rentables y sensibles, como el café y frutales, a las zonas más altas en las laderas<sup>189</sup>.

Al depender la vida de la población indígena amazónica de la agricultura, pesca y caza, su ya crítica situación se agravará por los efectos negativos del cambio climático en los ecosistemas y recursos, sin encontrar medios que le posibiliten salir de la situación de pobreza y pobreza extrema en que se encuentra, lo que lleva al rechazo a un Estado ausente para atender y solucionar sus necesidades básicas.

Esta situación resulta incomprensible dado el potencial de la Amazonía peruana para implementar los llamados mecanismos de desarrollo limpio (MDL), reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD), y servicios ambientales (bonos de carbono) con la participación de su población. Para los servicios ambientales están disponibles 52 millones de ha, 15 millones en áreas naturales protegidas, 12 millones en tierras indígenas y 25 millones en bosques de producción permanente (ARA, 2011).

---

<sup>188</sup> El denominador común de la sostenibilidad de estas iniciativas es la capacidad de gestión de las organizaciones que las conducen, bajo el liderazgo de representantes reconocidos y locales.

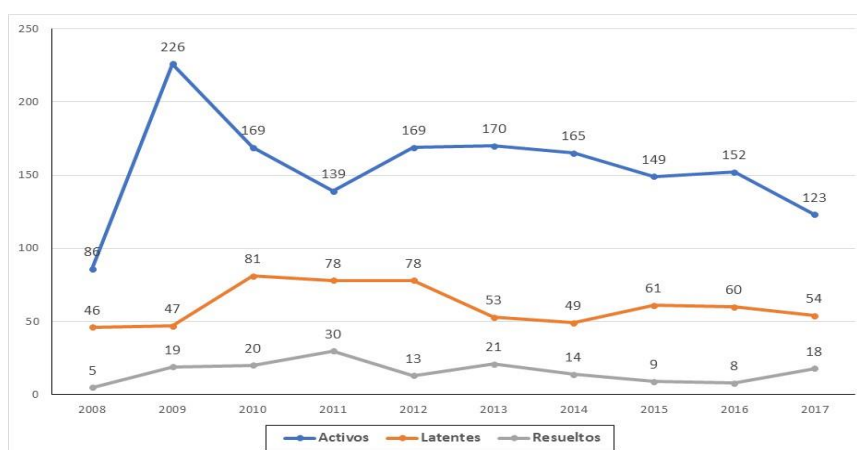
<sup>189</sup> La rentabilidad del café origina la ampliación de su frontera agrícola, con la consecuente tala acelerada de los bosques remanentes por encima de los 1 400 a 1 500 msnm en las cabeceras de quebradas y cumbres; así como también el uso de plaguicidas de forma masiva para combatir las nuevas plagas, de insectos y hongos, generándose nuevos impactos ambientales.

Ciertamente, en los veinte últimos años a nivel internacional y nacional se han suscrito compromisos, se han acordado políticas y realizado acciones orientadas a la sostenibilidad ambiental en la Amazonía, por lo cual se han protegido áreas y titulado territorios indígenas; sin embargo ello no ha contrarrestado la presión sobre los recursos naturales de la zona ni la reducción de actividades contaminantes y/o ilegales (ARA, 2011). Bajo este contexto se avizora la aceleración del deterioro del medio ambiente y una mayor conflictividad con las poblaciones en las próximas décadas, no sólo en la Amazonía sino en todo el Perú, pues como se mencionó anteriormente, la economía del país se sustenta en las actividades extractivas y “las economías regionales dependen en gran medida de actividades económicas sensibles a los cambios climáticos, como son la agricultura, la ganadería, la pesca, la explotación forestal y todas las cadenas productivas de la industria, servicios y comercio, que dependen del procesamiento de estos recursos naturales” (Fundación M. Bustamante, 2010: 9).

De acuerdo a los Informes de la Defensoría del Pueblo, en junio del 2009<sup>190</sup> se tenían 309 conflictos, de los cuales 226 estaban en estado activo y 47 en estado latente; siendo el tipo de conflicto de mayor incidencia el socioambiental, con 124 casos.

La situación poco cambió al 2017 como muestra la Figura 3.43, pues si bien en el periodo 2008-2017<sup>191</sup> se tuvo una reducción del número de conflictos activos a partir del 2009, el nivel de conflictividad se mantiene muy alto, con más de 200 conflictos por mes, principalmente ocasionados por disputas por la gestión de los recursos naturales, la gestión territorial o la contaminación ambiental por las actividades extractivas.

Figura 3.43: Estado de los Conflictos Sociales en el Perú, 2008-2017



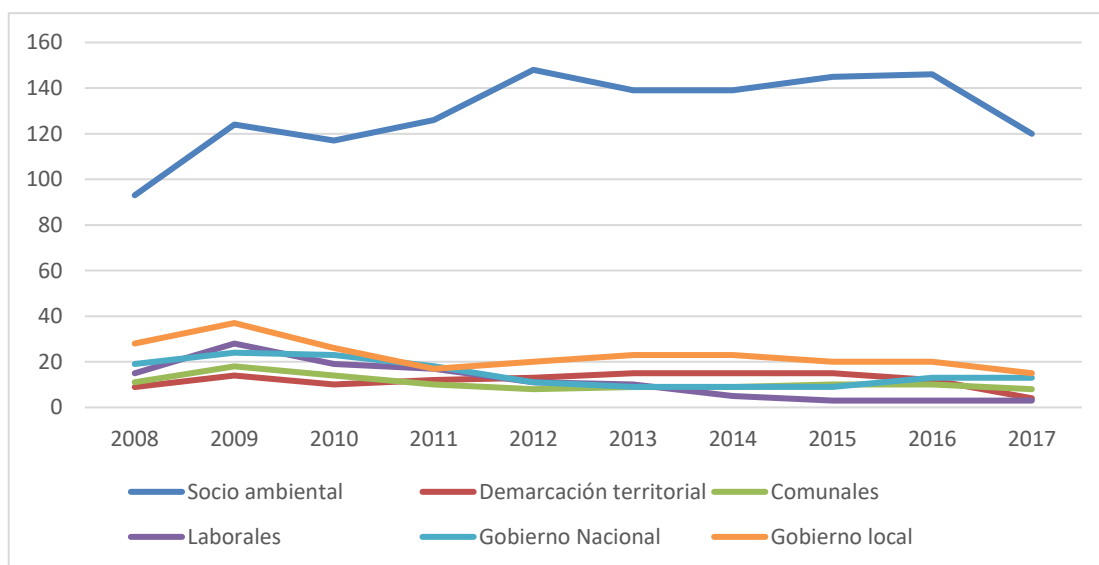
Fuente: Elaboración propia en base a Informes Mensuales de la Defensoría del Pueblo, junio 2008-2017.

<sup>190</sup> Los datos que se mencionan a lo largo del texto y los considerados para elaborar las figuras corresponden al mes de junio de cada año, por ser el mes donde se produjo el Conflicto de Bagua, siendo el mes referente de comparación. En el caso de los conflictos resueltos, el dato por año corresponde a la sumatoria de conflictos resueltos de enero a junio de cada año.

<sup>191</sup> Se considera el periodo 2009-2017 para el análisis debido a que en el 2008 la Defensoría del Pueblo del Perú modificó la tipología para categorizar y analizar los conflictos sociales que monitorea, estableciendo diez tipos de conflictos, que usa en sus reportes de trabajo desde el año 2009 hasta la fecha.

Es así que el tipo de conflicto por causas socioambientales, en el periodo 2009-2017 es superior a 130 conflictos por mes, en promedio, representando el 61% del total de conflictos (1 981 en el periodo indicado). La diferencia respecto a la presencia de los otros nueve tipos de conflicto (cultivo ilegal de hoja de coca, electoral, demarcación territorial, comunal, laboral, asuntos de gobierno nacional, asuntos de gobierno regional, asuntos de gobierno local y otros asuntos) medidos por la Defensoría de Pueblo es notoria, tal como puede verse en la Figura 3.44, donde se muestran los seis tipos de conflicto más recurrentes<sup>192</sup>.

Figura 3.44: Tipos de conflictos sociales de mayor incidencia, 2008-2017



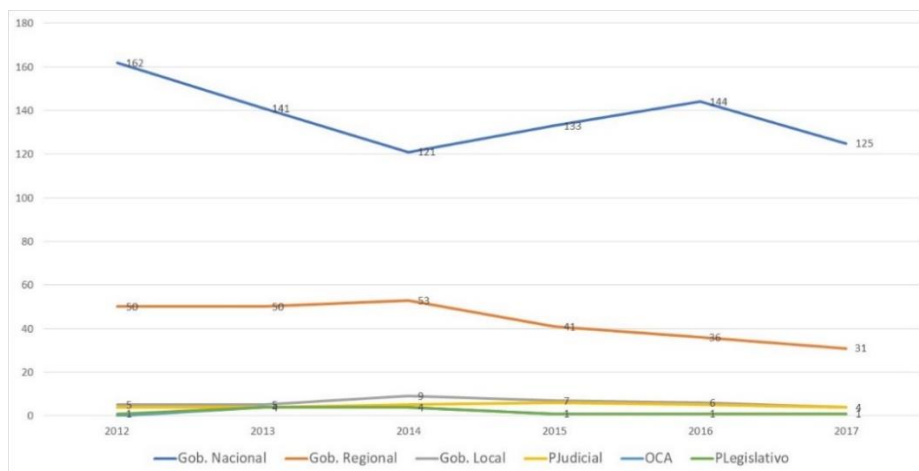
Fuente: Elaboración propia en base a Informes Mensuales de la Defensoría del Pueblo, junio 2008-2017.

En relación a la identificación de las competencias en la atención del conflicto social, la responsabilidad de la atención recae en el Gobierno Nacional en su gran mayoría, con más de 130 casos en promedio (70% del total). Le siguen los gobiernos regionales con 43 casos mensuales en promedio y los gobiernos locales con seis casos (Ver Figura 3.45). Esto evidencia el alcance de la mayoría de conflictos, la incidencia en amplios sectores de la población, su relación con políticas o disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional, y su resonancia; de ahí la importancia de atenderlos con prontitud y profundidad, lo que no se realiza.

<sup>192</sup> Se omiten los datos de cuatro tipos de conflicto, electoral: asuntos de gobierno regional, cultivo ilegal de la hoja de coca y otros asuntos, por tener un promedio anual menor a diez conflictos, entre uno y siete.



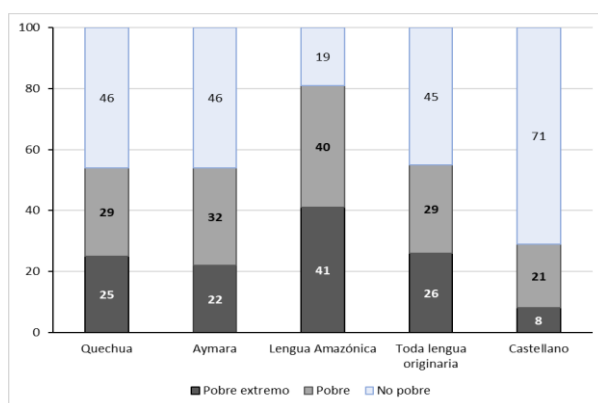
Figura 3.45: Institución responsable de atender los conflictos sociales, 2012-2017<sup>193</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a Informes Mensuales de la Defensoría del Pueblo, junio 2012-2017.

El conjunto de características sociales y económicas y físicas de la zona presentadas evidencia tanto condiciones de vida mínimas como la ausencia del Estado para la mejora de éstas, y explican la situación de pobreza de los pueblos indígenas amazónicos, quienes de toda la población indígena cuya lengua materna es diferente al castellano es la que presenta mayor incidencia de pobreza, pues el 81% está en situación de pobreza, estando el 41% en situación de pobreza extrema<sup>194</sup> (Ver Figura 3.46). La situación de la niñez es peor aún, pues el 86% de niños está en situación de pobreza, estando el 49% en pobreza extrema (Benavides, Mena y Ponce, 2010: 34).

Figura 3.46: Población en situación de pobreza por lengua materna, 2009



Fuente: Benavides et al, 2010

Finalmente, la evaluación regional al cumplimiento de las metas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) encontró buen avance en varios de los indicadores a nivel del Perú, asociados al crecimiento económico; situación que no se presenta en la Amazonía, que muestra los

<sup>193</sup> La Defensoría del Pueblo incorpora estos datos en sus informes mensuales a partir del año 2012.

<sup>194</sup> A nivel de la Amazonía peruana, el 54% está en situación de pobreza y el 23% en pobreza extrema (CSA, 2012).

menores valores a nivel nacional, teniendo la peor situación la Amazonía rural y dentro de esta las comunidades indígenas (CSA-UPCH, 2012: 99). El Cuadro 3.3 muestra que de las veinte metas evaluadas, solo se han cumplido dos, ocho se cumplirán años después del 2015 (estimación genérica y muy optimista), cuatro son difícilmente alcanzables (entre las que están el acceso a agua potable y que los niños completen la primaria) y seis metas no han podido ser evaluadas, por falta de información o ser inaplicables para la realidad amazónica. En consecuencia, se prevé un deterioro de la calidad de vida de la población y la región de no tomarse medidas inmediatas, efectivas y concertadas, definiendo los actores y su responsabilidad en el cumplimiento de metas de corto, mediano y largo plazo.

Cuadro 3.3: Resumen del Estado de los ODM en la Amazonía Peruana

ODM 1				
1A: Reducir pobreza extrema	1B: Lograr 100% de empleo	1C: Reducir el hambre		
ODM 2				
2A: Todo niña o niño complete primaria				
ODM 3				
3A: Igualdad de género en todo nivel de enseñanza				
ODM 4				
4A: Reducir la mortalidad de niños				
ODM 5				
5A: Reducir mortalidad materna		5A: Acceso universal a la salud reproductiva		
ODM 6				
6A: Detener y reducir el avance del VIH/SIDA	6B: Acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA		6C: Detener y comenzar a reducir paludismo y tuberculosis	
ODM 7				
7A: Incorporar desarrollo sostenible en políticas y programas e invertir pérdida de RRNN	7B: Reducir la pérdida de biodiversidad	7C: Reducir % de personas sin acceso a agua potable	7D: Reducir % de personas viviendo en tugurios de ciudades grandes	
ODM 8				
8A: Desarrollar sistema comercial y financiero abierto	8B: Atender las necesidades de países en desarrollo	8C: Resolver el problema de deuda externa	8D: Acceso a medicinas baratas	8D: Mejorar acceso a telefonía móvil e internet

- Difícilmente será alcanzada, incluso luego del 2015
- Existe una tendencia positiva significativa, pero las metas se cumplirán pasado unos años del 2015
- Las metas se cumplen en el plazo establecido
- No hay información disponible para evaluar la meta

Fuente: CSA-UPCH, 2012; Dancé, 2011.

### 3.4 Conclusiones sobre la caracterización de la zona

1. La historia de la Amazonía peruana está marcada por un proceso de colonización tan violento como persistente, que diezmó o, en el mejor de los casos, desplazó a la población indígena de sus territorios, quienes pasaron de ser paganos a cristianizar, a salvajes a civilizar pero siempre en una condición de invisibilidad o negación primero como personas y luego como ciudadanos peruanos, condición que *legitimaba* los abusos hacia ellos. Los colonizadores y promotores de la colonización fueron diversos pero la constante fue la extracción o aprovechamiento de los recursos naturales y el considerar la Amazonía como una zona vacía de gente y desaprovechada. Esta percepción respecto a la población indígena y la necesidad de aprovechar los recursos naturales, a como dé lugar, se mantienen hasta hoy en algunos sectores de la población y en el gobierno peruano, situación que es percibida por la población indígena, reforzando su sentimiento de abuso histórico y menosprecio.
2. Existe una relación directa entre colonización, extracción de los recursos naturales y deterioro, tanto de la vida de los indígenas como del medio ambiente. La colonización, asociada con la civilización u occidentalización, trajo consigo explotación, enfermedades, epidemias, cambios en el modo de vida (nuevas necesidades e incorporación del comercio) y mayor pobreza en la población. Sin embargo, existió una resistencia indígena en cada una de las distintas etapas históricas, que fue creciendo con el paso del tiempo, de manera consiente, pasando de huir de los misioneros o caucheros hasta la organización actual.
3. Si bien la población indígena amazónica representa solo el 0,43% de la población del Perú y el 9,1% de la población total de la Amazonía peruana, la existencia de cincuenta y un grupos étnicos que conforman trece familias lingüísticas es una muestra de su riqueza cultural pero a la vez de su complejidad y fragilidad, esto último sobre todo para los grupos étnicos con reducida población o en aislamiento voluntario.
4. La Amazonía peruana abarca, parcial o totalmente, dieciséis de los veinticuatro departamentos del Perú, en los cuales se asientan las poblaciones indígenas manteniendo su ocupación ancestral y reconociendo dichos territorios como unidades territoriales, es así que un grupo étnico puede asentarse en dos o tres departamentos distintos que reconoce como un solo y único territorio; o también diferentes grupos étnicos se asientan en un departamento pero cada uno concibe el territorio que ocupa como una unidad diferente. Esta concepción de la unidad territorial discrepa de la organización política administrativa del Estado peruano y dificulta, entre otras, la coordinación con las autoridades gubernamentales, que son quienes deben atender sus demandas.
5. Las condiciones de vida actuales de la población indígena son precarias, además de presentar una situación desfavorable, sin visos de cambios, para su mejora. Las principales características demográficas y de educación son: una tasa de crecimiento de 2,69%, la más

alta del país, pero también alta tasa de mortalidad materno infantil; una población mayoritariamente joven (cerca de la mitad es menor de 15 años); aproximadamente un 20% de población es analfabeta (28% de las mujeres); un nivel educativo básico en cerca de la mitad de la población; un 20% de deserción escolar y un 15% sin documento nacional de identidad, entre otros.

6. En cuanto a la provisión de servicios básicos, esta es casi inexistente, pues sólo el 5% de la población dispone de una fuente de agua segura para el consumo humano, el 5,8% tiene servicio de saneamiento y el 13,8% alumbrado eléctrico por red pública. La situación del saneamiento se refleja en las condiciones de salud de la población, principalmente infantil, que presenta altos porcentajes de mortalidad, desnutrición y anemia, 64,4%, 51% y 58% respectivamente. Asimismo, las enfermedades más comunes son las infecciones estomacales y la presencia de parásitos, que afectan a dos tercios de la población. Un aspecto a resaltar es que la mayoría de la población (71%) ha buscado o sido atendida por profesionales o técnicos de la salud de los locales de salud o servicios itinerantes, lo que indicaría que la población reconoce la necesidad, recurre y confía en la medicina occidental.
7. Los grupos más vulnerables son las mujeres y niños. La situación de la salud materno-infantil es preocupante pues se tiene una alta tasa de fecundidad (3,2 hijos por mujer en promedio) así como una alta tasa de mortalidad materna (185 x 100 000 nacidos vivos). Estos valores están relacionados con el temprano inicio de las mujeres como madres, a partir de los 12 años, y donde más del 60% es madre a los 19 años. Estas características explican el hecho que la población masculina sea superior a la femenina, situación contraria a la que se presenta en el resto del Perú.
8. Las cifras oficiales reportan una población económicamente activa del 54.7% aproximadamente, entre los 14 y más de 80 años, estando el 97.1% ocupada; sin embargo, estudios especializados muestran que los niños participan de la actividad económica desde los seis años, debido tanto por sus necesidades económicas como a que las actividades económicas lo posibilitan, al ser básicamente de autoconsumo (el 82% de la población se dedica a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura).
9. A nivel nacional, la región amazónica presenta los menores indicadores económicos, siendo los principales el PBI —con una caída persistente de 11% a 1,1%, entre los años 1980 y 2017— y el de competitividad, donde los departamentos que la conforman ocupan los últimos lugares; evidenciando su papel residual en la economía del país; lo que resulta contradictorio considerando los recursos que posee.
10. La presencia de dos formas de organización, la tradicional y la política administrativa oficial, con sus respectivas autoridades, elegidas según los procedimientos específicos para cada caso, constituyen una muestra de la posibilidad de convivencia de ambas formas de

organización, así como del conocimiento y empleo de los canales administrativos y/o políticos por parte de las organizaciones indígenas para obtener el reconocimiento de los derechos de sus pueblos, principalmente la titularidad de sus territorios y el respeto a su diversidad cultural.

11. La Amazonía es la principal fuente de riqueza del Perú pero también la de mayor fragilidad ante cualquier intervención que se dé en ella. Las tres zonas que la conforman presentan características particulares tanto por sus características físicas, que le otorgan su potencial natural y económico, como por la población que se asienta en ellas, por lo que requieren de un tratamiento diferenciado, basado en un conocimiento integral de la complejidad del medio y sus habitantes. Esta exigencia está muy lejos de ser considerada pues los intereses económicos son tan grandes, provienen de diversos actores, nacionales y extranjeros, y están regidos por una mirada economicista de desarrollo, lo que está originando un acelerado deterioro y destrucción del medio ambiente y la calidad de vida de su población, principalmente indígena, para quienes la destrucción de la naturaleza para los pueblos amazónicos es la ruptura de su identidad.
12. La problemática ambiental de la Amazonía peruana es sumamente preocupante, no solo por los niveles de deterioro alcanzados (en deforestación, degradación de los bosques, pérdida de la biodiversidad y contaminación de agua y suelos) sino también porque estos se incrementan día a día, tanto por la acción de las grandes empresas extractivas; de los grupos con poder económico (madereros, agroindustriales); de la población (colona e indígena amazónica); y del Estado con la construcción de grandes infraestructuras, principalmente carreteras, y la acelerada concesión del territorio amazónico para realizar actividades de exploración o explotación de hidrocarburos; como también por la inacción del mismo Estado y sus instituciones para ejercer una adecuada fiscalización sobre todo a las actividades extractivas más contaminantes: la petrolera y minera, y al cultivo de coca y producción de cocaína.
13. La población indígena, consciente del desinterés y desatención del Estado a sus necesidades y demandas, ha logrado conformar una estable organización, constituida por diversas instituciones representativas de nivel regional y nacional, que se encuentran articuladas con organizaciones similares de la región latinoamericana, siendo el centro de las demandas es el respeto a sus derechos, entre ellos la titulación de sus tierras y el respeto a su diversidad cultural. Estas trabajan en conjunto permanentemente, gracias a los medios de comunicación virtual; aunque la representatividad de las organizaciones nacionales está siendo cuestionada por las comunidades, al no obtener mejoras en sus condiciones de vida.
14. En los veinte últimos años el interés internacional y nacional por la sostenibilidad ambiental en la Amazonía ha sido manifiesto, con la firma de tratados y acuerdos, así como aprobación de políticas públicas, pero ha sido en un nivel más declarativo que efectivo,

teniéndose magros resultados. Los avances en la protección de áreas y titulación de los territorios indígenas es producto básicamente de sus luchas, y a pesar que estas son más firmes y consistentes, ha habido una marcada detracción en el proceso de titulación en la última década; lo que evidencia la falta de voluntad política del gobierno al respecto, así como una práctica sistemática de corrupción. Por el lado de la implementación de mecanismos de desarrollo limpio, REDD y servicios ambientales quedan múltiples posibilidades de acción, siendo los organismos no gubernamentales quienes vienen siendo intermediarios para desarrollarlas.

Sin ánimo de ser pesimista, sino como una reflexión previa sobre la situación actual y continuar con el desarrollo de la tesis doctoral, cerramos el capítulo recogiendo la afirmación de Roger Rumrill sobre la situación de la Amazonía peruana, “los indicadores que más crecen son cuatro: pobreza, desnutrición, población y erosión de los recursos naturales; la visión de una Amazonía entera es una visión ilusoria” (declaración en documental *APASH, los de afuera*, 2011).



## **Capítulo IV. ANÁLISIS I: CONFLICTO DE BAGUA: ORIGEN, DESARROLLO Y GESTIÓN**

---

En este capítulo se presentan, de manera analítica, los hechos relacionados con el conflicto, anteriores y posteriores a este. La exposición se inicia con los antecedentes que definieron el contexto local donde surgieron y se manifestaron las acciones y decisiones de los diferentes actores, particularmente las de los indígenas amazónicos. Esta presentación del contexto complementa la caracterización de la zona de estudio realizada en el capítulo anterior, y provee una mirada integral que corresponde al enfoque holístico precisado en la metodología. Seguidamente se reseñan y reflexiona sobre los hechos del conflicto en sí intentando mostrar el nivel de confrontación que iba alcanzando, tanto en el discurso como en el accionar de los representantes del gobierno peruano y de los indígenas amazónicos, evidenciándose también la desigualdad en la relación entre ellos. Posteriormente se exponen los sucesos post conflicto, presentando y evaluando el alcance de los resultados de las comisiones investigadoras y mesas de trabajo que se formaron tanto para determinar las causas del conflicto como para generar e iniciar un acercamiento y entendimiento entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos; y finalmente se refiere el proceso de promulgación y alcance de la Ley de Consulta Previa y su reglamento. Cada una de estas etapas del conflicto nos proveerán insumos para continuar y complementar el presente análisis con el del capítulo siguiente.

### **4.1 Antecedentes del Conflicto de Bagua**

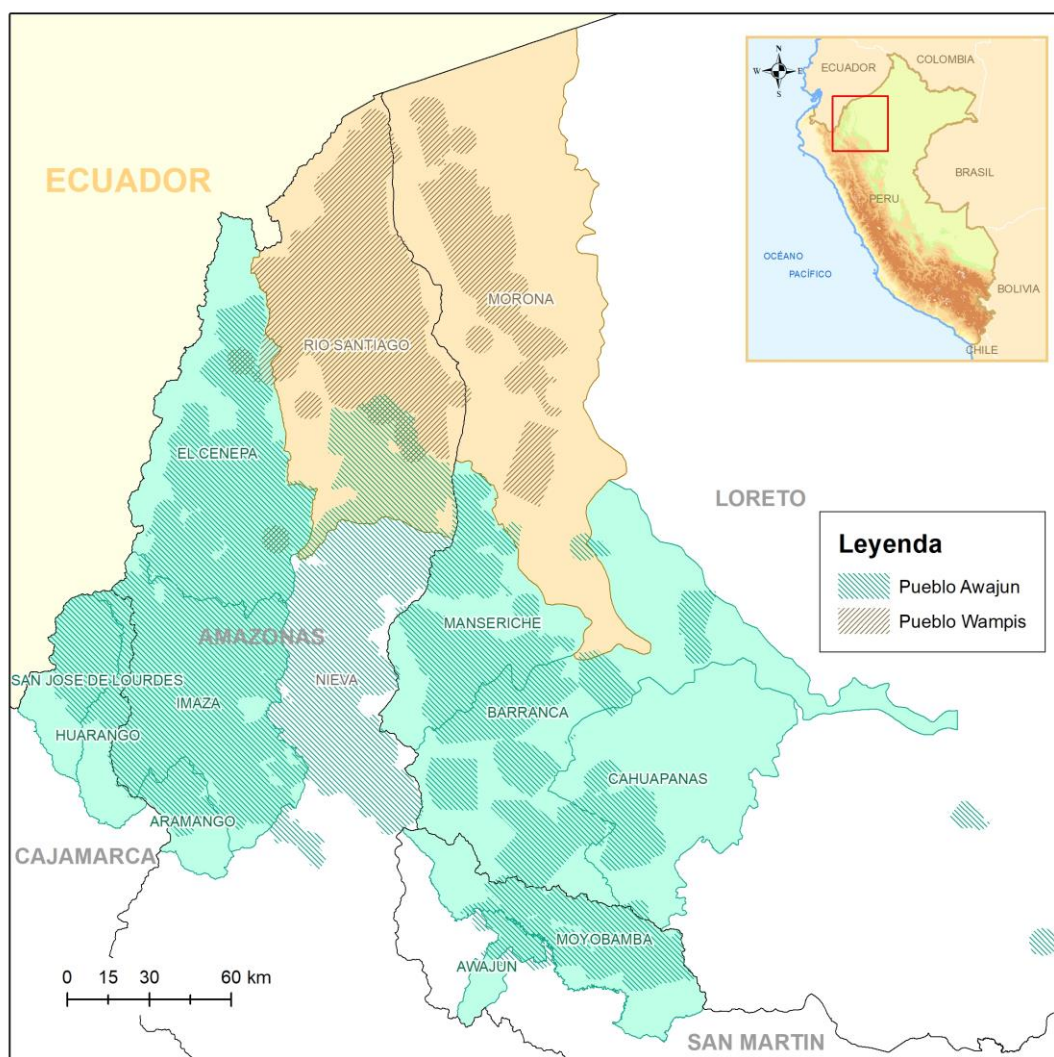
#### **4.1.1 Contexto histórico social de los grupos étnicos Awajún y Wampis**

Los principales pueblos indígenas amazónicos (PPIIAA) participantes del Conflicto de Bagua fueron los Awajún y Wampis, dos de los tres grupos étnicos más grandes que conforman la

familia lingüística Jíbaro<sup>195</sup>; es por ello que se presenta brevemente las características y situación de dichos pueblos.

Desde milenios habitan en zonas interfluviales, desde el río Marañón hasta la zona del sur del Ecuador, en una intensa interacción con el medio ambiente que les ha permitido conocer, manejar y transformar su entorno para poder vivir; adecuando también sus actividades productivas y sociales a esta relación sociedad-naturaleza (Regan, 2007; Guevara, 2013; Chirif, 2015a).

Mapa 4.1: Zonas donde se asientan los grupos étnicos Aguajún y Wampis



Fuente: Elaboración propia, en base a INEI - Sistema de Información geográfica.

<http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/>

<sup>195</sup>Durante el período colonial se usó el término genérico "Jíbaro" y a partir del siglo XIX, se diferenciaron los grupos étnicos dentro de las familias lingüísticas.

Al igual que los otros PIIAA, viven en situación de pobreza y vulnerabilidad a enfermedades endémicas; sus actividades económicas son la horticultura (yuca, plátano, cacao y café en menor escala) bajo el sistema de roza y quema<sup>196</sup>, la caza, la pesca y crianza de animales menores; su producción es para su subsistencia y si tienen excedentes los comercian al interior de la zona.

Según Meggers (1983), en la cultura jíbara lo económico, social, religioso y demás aspectos se integran y funcionan como una unidad en su vida diaria; si se altera un aspecto se afecta el todo. Esta integración es indiscutible en la religión, sus principales deidades protegen los lugares importantes de la naturaleza, lo que los motiva a conservarla. Según Regan, su religión “se basa en una relación con los espíritus del bosque, de los ríos, de las lagunas, de la tierra, de las plantas y de los animales. Una parte de la zona de frontera es un lugar sagrado para los Shuar, Achuar, Huambisa, Awajún y Wampís. Allí están las cataratas sagradas donde habitan los espíritus protectores de las personas, los Ajútapen Awajún y Arútamen Wampís” (2007:16).

La guerra entre los jíbaros es un acto ceremonial, incorporado en los principales eventos de su vida como en el rito de iniciación de los jóvenes<sup>197</sup>. Es por ello, entre otras razones, que no temen el enfrentamiento y están dispuestos a morir en defensa de su pueblo, sus tierras y sus recursos (Guevara, 2013; Regan, 2007).

A lo largo de la historia, se han destacado por su espíritu guerrero, principalmente en la defensa de su territorio y su identidad, y su compromiso en los conflictos bélicos defendiendo a su país. Resistieron a la conquista de los incas, la colonización española; incluyendo la evangelización jesuita, que tras más de 60 años de intentos fallidos de reducirlos en las misiones abandonaron el territorio jíbaro. En el siglo XIX e inicios del siglo XX enfrentaron a los caucheros y a los soldados ecuatorianos en la zona de frontera, en este último caso defendiendo el territorio peruano. Así también desde inicios del siglo XX sufrieron la invasión de sus territorios por colonos y el deterioro de su ecosistema, primero por la exploración de petróleo desde 1920 y luego por la política de fronteras vivas para la defensa de límites territoriales en zonas “supuestamente despobladas” entre los años 1960 y 1970 (Regan, 2007; Espinosa, 2010).

El espíritu guerrero de los awajún y wampis ha sido referido y/o documentado desde inicios del siglo XIX; por ejemplo, Guevara cita la ponencia de Manuel Mesones Muro ante la Sociedad Geográfica para explicar las incidencias de su expedición por el Marañón en 1918.

“Los aguarunas, antipas y huambisas habitan todo el Alto Marañón, la región comprendida entre los pongos y los afluentes del río. (...) Viven esas tribus en continua y sangrienta guerra; poseen las mismas costumbres y se expresan en el mismo lenguaje. Hay, pues, suficientes motivos para creer que sean los descendientes de la gran nación de los jíbaros o bracamoros. Disecan pájaros

---

<sup>196</sup> El sistema de cultivo de roza y quema que aplican les permite disponer más rápido de los nutrientes de la vegetación. Al intercalar planta de hojas ancha con plantas más delicadas se mantiene el ecosistema natural preexistente

<sup>197</sup> El joven viaja a la cascada sagrada para buscar una visión de un antepasado (Ajútap) que le dará protección en un enfrentamiento.

con gran maestría y reducen cabezas humanas a tamaños increíbles, sin que se pierdan las facciones ni el cabello.

(...) sanguinarios y supersticiosos, el ataque al enemigo siempre lo realizan al amanecer. Es en la época de guerra cuando eligen a los curacas y al jefe de todos ellos, que, necesariamente habrá que de ser aquél que mayor número de enemigos haya vencido, vale decir matado (...)" (2013: 17-18).

En relación al carácter de los awajún y wampis y su actuar frente a injusticias, ataques o agresiones a su familia, comunidad o grupo étnico, el misionero jesuita José Martín Cuesta, quién trabajó muchos años con estas poblaciones, refiere:

Personalmente he podido comprobar, durante todo el tiempo que he permanecido entre los Awajún/Wampis y huambisas, que estos indios, lo mismo del Santiago y Marañón que los de la serranía (mujá), son siempre pacíficos y buenos amigos, cuando se les respeta y no se abusa de ellos, y ante la menor injusticia o abuso se alborotan, y se rebelan enseguida, pasando fácilmente al ataque armado (Martín1984-9, II: 116) (En Regan, 2010: 24)

Otro aspecto del carácter awajún y wampis es el individualismo (Brown, 1984) pero a la vez la solidaridad étnica y la seguridad de vencer a otros, incluso más fuertes, si se organizan bien. "Frente a una agresión de personas de fuera de su etnia, dejan de lado toda querrela entre ellos, y se unen para enfrentar al enemigo común. Toda la etnia jíbara, los Awajún, Huambisas, Shuar y Achuar reaccionan como si fuera una sola persona" (Regan, 2007:26). Ello se daría porque la organización tradicional de estos dos grupos étnicos fue en "unidades domésticas clánicas bajo la dirección de un líder guerrero, solo para momentos de guerra, cuya fuerza y dirección la obtenían de la visión por intermedio de plantas alucinógenas" (Calderón, 2013: 21). Tenían tres tipos de líderes, relacionados al proceso de la confrontación o "guerra" (Ver Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1: Líderes tradicionales en el pueblo Awajún

Líder	Características
<b>Pamuk</b>	Hombre que ha obtenido la visión, que le da el poder y se vuelve consejero u orientador espiritual para la guerra.
<b>Waisam</b>	Hombre que cumple como negociador en los conflictos y la preparación de la guerra.
<b>Kakajam</b>	Hombre con visión de guerrero, que tiene el poder de relacionarse con diferentes líderes, posee la capacidad para tomar decisiones y no se convence ni se rinde en el momento de la guerra.

Fuente. Calderón, 2013.

La convicción de vencer en base a su organización, motivó que constituyeran organizaciones que los representen; tales como el CAH y la Organización Central de Comunidades Aguaruna del Alto Marañón (OCCAAM), acogándose a la política del gobierno de la época, que con la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1974) promovió la conformación de organizaciones indígenas. Es a través de estas que logran tener presencia política desde fines de 1970, siendo sus objetivos el "fortalecimiento de su propia identidad, la

consolidación de sus espacios territoriales y la formulación de programas de desarrollo comunal” (Guevara, 2013: 42); los que perduran hasta hoy.

Por otra parte, debe mencionarse que la población joven se encuentra en un proceso de asimilación de costumbres occidentales, donde la educación formal es muy valorada, siendo la mayor expectativa el estudiar el nivel superior, en institutos o universidades, la que es compartida por sus padres. Según Regan (2007) cada vez más el requisito para casarse, además de contar con medios para mantener una familia, es haber culminado la educación primaria.

Complementando lo anterior y a modo de resumen, en el cuadro siguiente se muestran las características principales de los Awajún y Wampis.

Cuadro 4.2: Características de los grupos étnicos Awajún y Wampis

Características	Awajún	Wampis
Otras denominaciones	Aguaruna, Aents, Ahuajun	Huambiza, Maina, Shuar-Huampis
Lengua (80% de vocabulario común)	Awajún	Wampis
Ubicación	Loreto, Amazonas y la parte norte de San Martín y Cajamarca	Zona norte de Loreto y Amazonas, en la frontera con Ecuador
Población (INEI, 2007)	55 366 personas (50,4% hombres y 49,6% mujeres). Incremento del 18% respecto al censo del 93.	10 163 personas (49,3% hombres y 50,7% mujeres). Incremento del 55% respecto al censo del 93.
	26 623 mayores de 14 (48% del total) 21% analfabeta	4 518 mayores de 14 (43% del total) 22% analfabeta
Característica	Emotivos y violentos, a cada agresión le corresponde un castigo equivalente. Fuerte autoidentificación étnica, con cohesión social interna para asentar su posición ante influencias externas.	Guerreros hábiles y fuertes; histórica resistencia a las poblaciones que incursionan en el territorio que ocupan.
Organización	Presencia política desde 1970, con la creación de organizaciones como: CAH y OCCAAM, entre otras.	
Existencia como pueblo	Hace 2 000 años aproximadamente.	
Cosmovisión (*)	Los seres humanos tienen dos almas, una buena y una mala. La buena era iwaji, que se encontraba en el iris y en la pupila del ojo; y la mala era wakani (brillo de la vida) que es la fuerza que da brillantez al ojo de una persona viva y que desaparece con la muerte (1).	El poder de los espíritus y la brujería son importantes en su vida. Tres espíritus influyen en esta: el de la venganza, el de la vida futura y el del poder. La fiesta del Tsanta (la reducción de cabeza del enemigo), vigente aun, afirma su condición de pueblo invencible (2)

(\*) Complementa lo referido en el Cuadro 3.2.

Fuente: Elaboración propia en base a Regan, 2007; (1) Brown, 1984 en Guevara (2013); (2) AIDSESP, 2000; Ministerio de Cultura (2015b).

Como puede apreciarse en lo hasta aquí expuesto, los grupos étnicos Awajún y Wampis comparten las condiciones de vida y situación de pobreza de la PPIIAA en general. Se ha destacado el espíritu guerrero de los Awajún y Wampis a lo largo de su existencia como pueblo, particularmente en la defensa de su territorio; así como su acentuado patriotismo a pesar de ser excluidos por los sucesivos gobiernos. El enfrentar las agresiones, y su actitud de lucha por el reconocimiento o reivindicación de sus derechos —incluso sin temor a morir— se complementa con la organización y formación de sus líderes, que les permitió conformar federaciones y organizaciones con representación nacional (Regan, 2007).

Estas características particulares de los awajún y wampis (AW) son conocidas y reconocidas a nivel de los PPIIAA y autoridades regionales; así como estudiadas y documentadas a nivel académico, sobre todo antropológico y político; por lo que debieron considerarse tanto para plantear el diálogo como para decidir la estrategia de manejo del conflicto; sobre todo en los momentos más críticos. Esta omisión es una muestra tanto del menosprecio del gobierno peruano a esta población, como de su incapacidad política para entender que la amenaza y violencia eran las peores opciones.

#### 4.1.2 Demandas sociales y promesas incumplidas

Previo a reseñar los acontecimientos relacionados directamente con el Conflicto de Bagua, que fue el evento culminante del octavo paro amazónico, se hace un breve recuento de las demandas sociales de los pueblos AW, principalmente en la zona de Amazonas, presentadas a lo largo de cinco años (2002-2006) y que motivaron los paros amazónicos previos al séptimo y octavo (2008-2009), que fueron los que alcanzaron dimensión nacional.

En el Cuadro 4.3 se consignan cronológicamente los seis paros amazónicos, con las demandas de los pueblos indígenas, las acciones tomadas para lograr que estas sean atendidas, los acuerdos y/o compromisos asumidos por las distintas instancias del gobierno, y el resultado obtenido. La secuencia se muestra con un mayor detalle en el Anexo 4.1, donde se incluyen las acciones preliminares y posteriores a cada paro, evidenciando el conjunto de coordinaciones y reuniones realizadas para que los pedidos sean atendidos a lo largo de meses y hasta años, las repetidas firmas de compromisos y promesas de cumplir acuerdos, y el reiterado incumplimiento, a pesar que las demandas indígenas eran mayoritariamente de servicios básicos (educación, salud, vías de comunicación, asistencia en producción) que debieron ser de atención obligatoria por el gobierno. Muestran también cómo el conflicto se iba intensificando a nivel nacional sin tener respuesta del gobierno.



Cuadro 4.3: Demandas y acciones tomadas por los pueblos indígenas Awajún - Wampís (2002-2007)

Fecha	Evento/acciones de los PPIIAA	Respuestas/coordinaciones	Demandas sociales de los PPIIAA	Acuerdos/compromisos	Resultado
11 ene. 2002	<b>Primer paro amazónico</b> Paralización de la Estación 6(*) de Petroperú.	14 de enero de 2002 Reunión entre los integrantes de la Comisión de Alto Nivel del Gobierno Nacional y del Comité de Gestión de la Carretera y Desarrollo de los Pueblos (CGCDP).	Construcción o mejoramiento de vías de comunicación (trochas, carretera, puente) Trabajo para la población de la zona en las obras.	<b>Suscripción de un Acta de compromiso del 14 de enero de 2002.</b> 1. Rehabilitación de tramos de vías terrestre 2. Instalación de un puente metálico sobre el río Nieva. 3. Elaboración de estudios para la pavimentación de la carretera El Reposo- Saramiriza. 4. Participación del CGCDP en la toma de decisiones. 5. Contratación de los pobladores de la zona como peones en la ejecución de los proyectos.	El CGCDP levantó el paro.  Gobierno incumplió acuerdos.
12 abr. 2002	<b>Segundo paro amazónico</b> Bloqueo de la carretera Bagua-Saramiriza. Cierre de válvulas de Petroperú.	13 de abril de 2002 Reunión del Comité de Gestión de la Carretera Bagua-Saramiriza (CGCBS) y funcionario del viceministerio de Transporte.	Cumplimiento del Acta de compromiso del 14.ENE.2002, particularmente la pavimentación de la carretera.	Suscripción de una segunda acta acordando realizar las mejoras a la carretera y levantar la medida de fuerza.	El CGCBS levantó el paro. Gobierno incumplió acuerdos.
11-12 ene. 2003	<b>Tercer paro amazónico</b> Toma de las instalaciones de las estaciones 5 y 6 de Petroperú y de la central hidroeléctrica El Muyo.	18 de enero de 2003. Reunión entre el CGCDP, la Comisión del Gobierno Nacional, un congresista por Amazonas; y un representante de la Defensoría del Pueblo.	Cumplimiento del Acta de compromiso del 14.ENE.2002.	1. Sobre el Acta del 14 de enero de 2002: - El CGCDP reconocerá los avances realizados y - El Gobierno Nacional reafirmó su voluntad de cumplir todos los compromisos firmados. 2. Viaje a Lima de una comisión del CGCDP para dialogar con las autoridades sobre sus demandas.	Se levanta el paro.
18 nov. 2004	Reunión de CGCDP con las bases de colonos e indígenas para acordar realizar un paro el 12 de diciembre de 2004.	10 de diciembre de 2004 Reunión entre el CGCDP, una comisión del Gobierno Nacional, un congresista de la República, y autoridades locales. Recogerán	Demandas regionales: 1. Cumplimiento del Acta del 14 de enero de 2002. 2. Proyectos de electrificación, puentes, mantenimiento de vías, telecomunicación (antenas de radio y televisión) y producción agropecuaria. 3. Instalación de dos agencias del Banco de la Nación. 4. Creación de la provincia Alto Marañón. 5. Cumplimiento de los convenios firmados con Pluspetrol, en Pastaza.	Suscripción de tercera acta, del 10 de diciembre de 2004, acordando: 1. Cumplimiento del Acta del 14 de enero de 2002. 2. Termino de electrificación Muyo-Saramiza, etapa 1 y 2 3. Construcción del puente Salinas (**) (unirá dos departamentos) y tres puentes locales. 4. Mantenimiento de tramos de carretera.  Demandas pendientes de respuesta por la PCM: 5. Creación de la prov. Alto Marañón. 6. Instalación de dos agencias del Banco de la Nación.	El CGCDP se compromete a desistir del paro del 12.DIC.2004.  Gobierno incumplió acuerdos.
15 dic. 2004	<b>Cuarto paro amazónico</b> Los pueblos AW, los mestizos, la Coordinadora Regional de los PPII-CORPI* y el CGCBS acuerdan realizar un paro indefinido. Paralización del bombeo de las estaciones de Andoas y Morona y corte del suministro de energía.	Petroperú provee agua a los demandantes a cambio del suministro de petróleo desde el acueducto. Arribaron de Lima 42 policías de la Dirección de Operaciones Especiales (DINOES). Arribo del presidente regional de Loreto como negociador.	Demandas adicionales a las regionales: 1. Derecho a la territorialidad integral de los PPII (aire, agua, suelo y subsuelo) 2. No a las concesiones petroleras sin la consulta de los PPII. 3. No a la creación de las ANP en territorios ocupados por PPII. 4. Cumplimiento de los convenios firmados por la compañía Pluspetrol. 5. Exoneración del Impuesto General a las Ventas de los combustibles.	Suscripción de la cuarta Acta, del 17 de diciembre de 2004, acordando: 1. Iniciar las gestiones para la creación de la provincia Alto Marañón y la instalación de una agencia del Banco de la Nación en el distrito de San Lorenzo. 2. Plazo hasta fin de enero 2005 para tener avances; caso contrario reiniciarían el paro.	El 17 de diciembre se levantó el paro. Demandas principales no atendidas.
07 abr. 2005	<b>Quinto paro amazónico</b> Paro indefinido por desatención del Gobierno Regional de Amazonas a las demandas del Comité de Lucha de la prov. de Condorcanqui presentadas el 17.MAR.2005.	Viaje de los "22 padres de la provincia" a Lima. Reunión en la PCM entre autoridades indígenas, autoridades regionales de Condorcanqui y la Comisión de Alto Nivel del Gobierno Nacional.	Demandas para la prov. Condorcanqui: 1. Creación de una Unidad Educativa. 2. Dotar de autonomía administrativa y económica a instancias de los sectores de Salud y Agricultura. 3. Ubicación de la Gerencia Local del Programa Nacional de Alimentación (PRONAA). 4. Derecho de canon petrolero por servidumbre. 5. Cumplimiento de la exoneración de impuestos (Ley de Amazonía). 6. Cumplimiento del Acta del 10.DIC.2004	Compromisos del Gobierno Regional: 1. Gestionar presupuesto para una Unidad Educativa, el Centro Salud y la Agencia Agraria en Nieva 2. Dar autonomía a la prov. de Condorcanqui para que administre sus recursos en educación, salud, agricultura, entre otros.  Acuerdos más importantes: 1. Construcción de 6.7 Km de la carretera a Santa María de Nieva; y mantenimiento de carreteras. 2. Construcción de seis puentes y el puente Nieva. 3. Gestionar ante el Congreso un proyecto de Ley de Creación de un Derecho de Canon por Servidumbre. 4. Apoyo de dos especialistas en sanidad agraria para la prevención y control de plagas, y otras enfermedades.	Se levantó el paro. Incumplimiento de más del 90% de los compromisos. El proyecto de Ley para el Derecho de Canon por Servidumbre nunca se presentó.  Autonomía a la prov. de Condorcanqui para administrar sus recursos.

(\*) Todas las estaciones referidas en este cuadro son estaciones de bombeo de petróleo del Oleoducto Norperuano (ONP).

(\*\*) La obra se licitó en el 2010, por un monto de S/ 6 546 693.53 y se inauguró en enero de 2012.

Fecha	Evento/acciones de los PPIIAA	Respuestas/coordinaciones	Demandas sociales de los PPIIAA	Acuerdos/compromisos	Resultado
Feb. 2006	Antecedente sexto paro FREDESAM y CCII Awajún inician paro por no atención a demandas. Paralizan Estación 5 de Petroperú, afectando el transporte de petróleo.	Conformación de Comisión de Alto Nivel. Reunión en Manseriche (Loreto) entre los representantes del gobierno y de los PPII.	Atención con servicios básicos de educación, salud y vías de comunicación.		Primera muerte civil por acción policial. Acusado de la muerte es absuelto. Rechazo de la población.
Jun. 2006	<b>Sexto paro amazónico</b> Paro regional del pueblo Awajún en Imaza-Bagua. Comunidades AW bloquearon la carretera de penetración Bagua (Amazonas)- Saramiriza (Loreto).	Reunión con de líderes Awajún con la Comisión negociadora del Gobierno Regional.	Demandas principales para Imaza: - Educación: UGEL y Oficina de Educación Intercultural Bilingüe Rural. - Salud: Cuatro centros de atención básica (3 microrredes y 1 posta). - Agricultura: Agencia Agraria. 1. Agencia del Banco de la Nación. 2. Asfaltado de vía Reposo- Saramiza.	Firma de Acta de compromiso del Gobierno Regional: 1. Creación de una Microrred de Salud y categorización de dos Puestos de Salud a Centro de Salud. 2. Atención de asegurados de Essalud en tres Centros de Salud existentes, vía convenio.	Se levantó el paro. Compromiso de atender tres de las siete demandas.
	Actividades post sexto paro Entre setiembre y octubre de 2006, las autoridades comunales de Alto Cenepa presentan:  (1) Memorial ante la PCM, en Lima y realizan gestiones en las instituciones públicas.	Reuniones en entidades del Estado y firma de Actas de acuerdo con estas; acompañados por dos congresistas, el presidente del CAH y un consejero de INDEPA.  Congresistas se comprometen a hacer seguimiento a los compromisos de las entidades públicas; e impulsar normas de promoción de las fronteras vivas y la inversión privada.	Demandas complementarias: 1. Carretera hasta un puesto de vigilancia. 2. Estudio para mini central hidroeléctrica para cinco comunidades. 3. Servicios de comunicación: Internet teléfonos, radio comunicaciones. 4. Creación de educación secundaria a distancia y apoyo con becas. 5. Participación de las CCII en el desarrollo de sus territorios.  <u>Emisión urgente de normas legales que permitan la inversión privada.</u>	Compromisos de los Sectores de gobierno: <u>Agricultura/INRENA</u> 1. Informe sobre permisos forestales en territorios comunales; verificación en campo y sanciones. 2. Asesoría para el uso sostenible de los recursos. 3. Control en la Zona Reservada con vigilancia comunal. <u>Salud/MINSA</u> 4. Dotar medicinas para urgencias a dos comunidades. 5. Equipo de trabajo para analizar situación de salud y atender a las comunidades Awajún del Alto Comainas. <u>Educación/MINEDU</u> 6. Apoyo en la elaboración del Proyecto Educativo Local Distrital y capacitación a docentes con el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía. 7. Publicar cuadernos educativos en Awajún (1er grado) y distribuir a bibliotecas de las IE. 8. Material pedagógico y capacitación a docentes del Centro Piloto de Educación a Distancia (CPED). <u>Energía y Minas/MINEM</u> 9. Fiscalización a Cia. Minera Afrodita S.A.C. y a la zona de extracción por mineros de Ecuador. 10. Evaluación para la instalación de una minicentral hidroeléctrica en Alto Comainas, y paneles solares. <u>Desarrollo Social/MIMDES-FONCODES</u> 11. Financiar dos puentes colgantes peatonales en Sahim (50m) y Teesh (20m).	Incumplimiento de los sectores del gobierno.  Dos compromisos atendidos: - Agencia del Banco de la Nación (3.5 años después de solicitada). - Dos puentes colgantes peatonales.  Incumplimiento de los dos congresistas de Amazonas.
	(2) Memorial a la Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores, informando la incursión ilegal de mineros ecuatorianos en la Cordillera del Cóndor.	Autoridades indígenas prueban la complicidad de militares peruanos y mineros ilegales de oro ecuatorianos (hecho denunciado a las autoridades desde el 2004). PPII amenazaron con tomar puesto de vigilancia y expulsar a invasores.	Solicitan al Ministerio de Defensa: 1. Implementar la vigilancia de las fronteras; y 2. Promover la inversión privada en la zona generando actividad, y con ello tener fronteras vivas.	La Dirección Regional de Energía y Minas-Amazonas, inspeccionó la zona y encontró: a. 142 pasivos ambientales mineros, generados por mineros informales peruanos y ecuatorianos. b. Más de 5km de túneles desde Ecuador hacia Perú. c. Trabajos de minería superficial.	Se responsabilizó a 2 subalternos. Fiscalía archivó la denuncia en el 2009.  Extracción ilegal de oro por ecuatorianos y peruanos continúa.
	<b>Séptimo paro amazónico</b> <b>Agosto a setiembre de 2008</b>	A partir de la promulgación de los decretos legislativos que originaron al Conflicto de Bagua, tratado en esta Tesis Doctoral se desarrollaron un conjunto de acciones que originaron el séptimo y octavo paro amazónico. Estas acciones se exponen en el epígrafe 4.2 del presente capítulo.			
	<b>Octavo paro amazónico</b> <b>Abril a junio de 2009</b>	Tuvo su momento más álgido el 5.JUN.2009 con el enfrentamiento denominado "Baguazo".			

Fuente: Elaboración propia en base a Guevara (2013).

El cuadro evidencia cuatro constantes:

- i) El conjunto de demandas —a las que Guevara (2013) denomina causas estructurales del conflicto— está relacionado con la provisión de servicios básicos en salud, educación, transporte y comunicaciones, entre otros. En la mayoría de los casos, se pide la creación o mejora de infraestructura y/o equipamiento que corresponden al primer nivel de atención de los servicios, tales como un puesto o micro red de salud, una unidad de gestión educativa local o una agencia del Banco de la Nación.
- ii) La toma de medidas de fuerza, sobre todo paralizando las instalaciones necesarias para el abastecimiento de petróleo al país (estaciones 5 y 6 de Petroperú y la central hidroeléctrica El Muyo) fue el “medio efectivo” que encontraron para que se escuchen sus demandas, e inicie el diálogo. Debe considerarse que siempre hubo un lapso de tiempo más que suficiente entre los paros (dos años entre el tercero y cuarto, y dos años y medio entre el sexto y séptimo) para que puedan atenderse sus pedidos; ello es un indicador de que los paros se realizaban como último recurso, dado que estos también les demandaban a ellos tiempo, recursos y riesgos.
- iii) El incumplimiento del gobierno de los acuerdos y compromisos asumidos, y la persistente desatención a las demandas originaron las paralizaciones y otras medidas de fuerza, incrementándose el nivel de conflictividad en cada paro amazónico.
- iv) La suscripción de actas de acuerdos y compromisos por parte del gobierno, en sus distintas instancias, se realizó solo para conseguir la suspensión de los paros pues de haber existido voluntad política y/o interés se habría podido atender gran parte de las demandas en un plazo corto sin requerir altas inversiones, por ejemplo implementar programas de producción agrícola (que existen a nivel nacional), mantenimiento de vías terrestres, dotar de material educativo y pedagógico, una agencia bancaria, entre otros.

Lo expresado, brinda mayores luces para entender el contexto y la actitud de los pueblos indígenas frente a los hechos acontecidos tanto antes como durante el Conflicto de Bagua. En una de las reuniones que sostuvieron para tomar decisiones, los apus de las comunidades de Santa Rosa, Pijuayal y Sinchi Roca mencionaron de manera explícita que eran “conscientes que la única manera que el gobierno nos haga caso, es paralizando las labores operativas de las Estaciones N° 5 Morona y Andoas” (Guevara, 2013: 123), aunque dicha medida no se concretara en acciones a su favor.

#### 4.1.3 El Perro del Hortelano

El persistente conflicto entre los pueblos amazónicos y el Gobierno peruano se agudizó — aunque nadie podía prever la magnitud que alcanzaría— con la publicación de tres artículos que el entonces presidente de la República del Perú, Alan García Pérez, publicó en *El Comercio*,

principal diario del Perú, planteando acabar con “los perros del hortelano”<sup>198</sup>. Los fundamentales, para nuestro caso, fueron los dos primeros, publicados a fines del año 2007. El tercer artículo se publicó a inicios del 2008.

En el primer artículo, publicado el domingo 28 de octubre del 2007 y titulado “El síndrome del perro del hortelano”, se plantean como problemas del Perú: el desaprovechar los grandes recursos del país (mineros, petróleo, tierras, ríos, mar), la falta de legalización de la propiedad para lograr una inversión segura, los prejuicios frente a la supuesta contaminación que produce la actividad minera y a la inversión extranjera o privada, y el desaprovechar el capital humano (por tenerse trabajo informal y educación no competitiva); en síntesis, la necesidad de poner en valor la riqueza del país no aprovechada a través de la inversión privada. Precisa que:

Muchos de sus bienes no se pueden poner en valor, ni vender, ni se puede invertir en ellos, ni generar empleos con ellos.

Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar y millones de hectáreas de mar a los que no entran jamás la maricultura ni la producción. Los ríos que bajan a uno y otro lado de la cordillera son una fortuna que se va al mar sin producir energía eléctrica. Hay, además, millones de trabajadores que no existen, aunque hagan labores, pues su trabajo no les sirve para tener seguro social o una pensión más adelante, porque no aportan lo que podrían aportar multiplicando el ahorro nacional.

Así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie".

La primera referencia a los importantes recursos existentes “ociosos” es para los recursos de la Amazonía, cuya situación la expresa de la siguiente manera:

El primer recurso es la Amazonía. Tiene 63 millones de hectáreas y lluvia abundante. En ella, se puede hacer forestación maderera especialmente en los 8 millones de hectáreas destruidas, pero para eso se necesita propiedad, es decir un terreno seguro sobre 5,000, 10,000 o 20,000 hectáreas, pues en menos terreno no hay inversión formal de largo plazo y de alta tecnología. Ahora solo existen las concesiones que dependen de la voluntad del Gobierno y del funcionario que puede modificarlas. Por eso nadie invierte ni crea un puesto de trabajo por cada dos hectáreas como debería ser; ni hay elaboración de la madera y exportación de muebles. En su mayoría, esas concesiones rapiñan solo han servido para sacar la madera más fina, deforestar y abandonar el terreno.

---

<sup>198</sup> Expresión de origen español proveniente de la comedia de Lope de Vega referida a «Ser como el perro del hortelano, que no come ni deja comer».

Por el contrario, la propiedad formal por grandes empresas colectivas como los fondos de pensiones permitiría hacer inversiones de largo plazo desde la siembra hasta la cosecha años después.

Los que se oponen dicen que no se puede dar propiedad en la Amazonía (¿y por qué sí en la costa y en la sierra?). Dicen también que dar propiedad de grandes lotes daría ganancia a grandes empresas, claro, pero también crearía cientos de miles de empleos formales para peruanos que viven en las zonas más pobres. Es el perro del hortelano.

Los problemas se originan, se dice en el artículo, porque “la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento”, y como ejemplo refiere el caso de la provincia de Ayabaca (a la que se refiere como pueblo) cuya población se ha opuesto a la actividad minera<sup>199</sup>, debido a que:

(...) allí el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista. Pero siempre anticapitalista, contra la inversión, sin explicar cómo, con una agricultura pobre, se podría dar un salto a un mayor desarrollo.

Como era previsible, el artículo generó un intenso debate, en los diferentes ámbitos, políticos, académicos, periodísticos, entre otros, con posiciones —centradas y extremistas, profundas y superficiales— a favor y en contra. Las más representativas para cada caso se presentarán en el análisis.

El segundo artículo, publicado el domingo 25 de noviembre del 2007 y titulado "Receta para acabar con el perro del hortelano", lo inicia diagnosticando el “síndrome del perro del hortelano” en “cada uno de nosotros” (los peruanos). Cuestiona al Estado, instituciones y peruanos, en general, por un accionar burocrático y egoísta, y plantea seis líneas de acción para agilizar el Estado y promover la inversión privada. Estas son:

1. Quitar al Estado la obsesión del control total.
2. Estimular al empleado público que presta el mejor servicio.
3. Liberar los bienes que el Estado no usa ni trabaja.
4. Abrir a la producción y al trabajo las áreas sin uso que tiene el país. Esto exige una gran reflexión de los ciudadanos para dejar atrás los prejuicios ideológicos.

---

<sup>199</sup> Ayabaca es una de las dos principales provincias ubicadas en la zona de sierra del departamento de Piura en el Norte del Perú, donde la minera canadiense Manhattan Minerals Corporation ingresó con un proyecto de extracción de oro y otros minerales, teniendo la férrea oposición de la población de la zona y de sus organizaciones, apoyadas por algunas ONG, originándose un conflicto socioambiental cuyo desenlace fue la expulsión de la empresa, hecho muy resaltado por el empoderamiento de la población. Sin embargo, luego de este conflicto, al conocerse la existencia de oro en la zona, los pobladores iniciaron la búsqueda y extracción de manera artesanal desde el año 2003. Al 2011, según el MINEM, habían cerca de 12 000 mineros informales en la zona que vendían el oro (y también los relaves) a acopiadoras o lo procesaban directamente, usando mercurio y cianuro. A la fecha se mantiene la pobreza que había cuando estaba la minera además de incrementarse la contaminación ambiental de la zona, afectando su producción. <http://noticiasmineras.mining.com/2011/04/26/mineria-informal-llego-al-corazon-de-tambogrande/> Consulta: 15 de abril de 2016.

5. Nuevos procedimientos para fomentar la inversión.
6. Dar al trabajo un nuevo valor de ahorro.

En conjunto, los títulos de las seis líneas de acción muestran coherencia, son pertinentes y necesarios para lograr el objetivo que se propone, el cuestionamiento está precisamente en lo restringido del objetivo, cuya orientación principal es conseguir la inversión privada sobre los bienes y recursos del Perú y considerar a dicha inversión como generadora de beneficios para los más pobres, per se. Específicamente, sobre el uso de los recursos de la Amazonía tratan algunos de los planteamientos de las líneas cuarta y quinta. Para la cuarta línea: Abrir a la producción y al trabajo las áreas sin uso que tiene el país, se propone:

A. En los 8 millones de hectáreas que han sido destruidas debe establecerse ya la propiedad en grandes lotes, para que empresas modernas y fondos de inversión trabajen a largo plazo en madera de alto valor y en bambú (...). Sobre este tema se presentó el proyecto de ley 840-2006, que está detenido, bloqueando la creación de cientos de miles de empleos, mientras los madereros informales y los cultivos ilegales continúan destruyendo la selva. Esto nos es difícil de entender, pero una inversión que requiere diez años de espera y tecnología de alto costo, requiere seguridad y gran dimensión para ser rentable y reconstruir el medio ambiente.

B. (...) Cada año, al reducirse los ríos de la selva, aparecen las playas o restingas, una tierra de nadie pero con humedad y fertilizantes traídos por los ríos desde los Andes. Son aproximadamente dos millones de hectáreas que el Estado debería otorgar por venta o alquiler en lotes de gran dimensión para el cultivo del arroz, que está salinizando las tierras de la costa. Pero nadie va a la selva porque no existe la propiedad o el derecho a cultivar las restingas. Para ello, presentaremos un proyecto de ley.

C. En la sierra, para las tierras comunales<sup>200</sup> sin uso y para recursos como el mármol, presentaremos un proyecto de ley que permita a las comunidades campesinas tomar la decisión para vender, parcelar o alquilar. Ello podrá hacerse con el voto de la mitad más uno de los presentes en la reunión convocada para ese fin. (... actualmente, se) exige para las comunidades de la sierra "el voto de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad", muchos de los cuales ya han emigrado<sup>201</sup>.

Esto debe corregirse, pues condena a los comuneros de la sierra al nivel de ciudadanos de segunda clase y sin iniciativa.

Para la quinta línea: Nuevos procedimientos para fomentar la inversión, propone:

(...) El Estado quiere cobrar 30% de impuesto por las ganancias, pero al mismo tiempo tiene que promover el inicio de actividades nuevas y difíciles y en las que no hay ganancia de inmediato. El

---

<sup>200</sup> Se incluye esta propuesta sin que se mencione a la Amazonia, porque luego, con un decreto legislativo, se hizo extensiva a las tierras comunales de esta región.

<sup>201</sup> Hace referencia a la Ley 26505 que permite que en las comunidades de la costa se tomen estas decisiones con el 50% más uno de los asistentes, pero dicha Ley, en su artículo 11, establece requisitos diferentes para las comunidades de la sierra.



error sería querer cobrar todo desde el inicio, pues eso mataría la gallina de los huevos de oro en su nacimiento.

A. Nuestro objetivo es orientar la extracción minera hacia la metalurgia (...) Si hoy se cobra 30% de impuesto a la minería, sería absurdo decir "aventúrate en la inversión de la metalurgia y te cobraré desde el primer año el mismo 30%".

B. Con el mismo objetivo, debe procederse a una amplia exoneración impositiva para la maricultura y la acuicultura.

C. (...) existen proyectos de miles de microrepresas para retener el agua. Requerimos de una ley que permita la inversión privada en irrigaciones, cuyo costo sea pagado con una parte de las nuevas tierras irrigadas o con la venta del agua.

Frente al aumento del petróleo, nuestro país debe acelerar los trámites y plazos para la gasificación de la industria y del transporte (...) Además, impulsar el uso de las caídas de agua, que son la riqueza más grande que tiene el Perú para abastecerse y para exportar. (...)

F. Cambiar la actitud ante la inversión. Si el Estado quiere promover la inversión privada no puede tener como objetivo que el privado gane lo menos posible (...) En vez de exigir criterios exagerados, debe dejarse al mercado y a la competencia de los privados la fijación de esas condiciones.

Hasta este punto, es muy clara la posición y certeza del entonces presidente del Perú respecto de los beneficios de la economía de mercado, y de los perjuicios que ocasiona un Estado regulador para la inversión privada. El mercado y la competencia actuarán como entes reguladores. Por otra parte, la inversión privada es vista como una gallina de los huevos de oro, con capacidad y responsabilidad para *reconstruir* el medio ambiente; y la venta, parcelación o alquiler de tierras son consideradas como sinónimo de *iniciativa* de los comuneros.

Finalmente, en el tercer artículo, publicado el domingo 2 marzo 2008 y titulado "El perro del hortelano contra el pobre" la exposición se concentra en dos aspectos: dar cifras de los logros obtenidos por su gobierno y cuestionar directamente a los perros del hortelano. Sobre los logros, destaca: a) el crecimiento del país expresado en: 9% anual del PBI, 8% del consumo nacional y familiar en, 21% en construcción en, mayor número de teléfonos, comercios, entre otros; b) "los *gastos*<sup>202</sup> que el Estado actualmente hace *a favor* de los pobres" para reducir la pobreza<sup>203</sup>; y c) la implementación de la Estrategia Crecer<sup>204</sup>, que articula los programas contra la pobreza, en los distritos más pobres del Perú. Respecto a los perros del hortelano, precisa:

---

<sup>202</sup> Debemos resaltar que se califican como gastos y no como inversión los recursos del Estado que se destinan a programas sociales destinados a superar la pobreza.

<sup>203</sup> Menciona un gasto total de 3 278 millones de soles en el año 2007 en 12 programas o acciones directas para los más pobres, y de 4 500 millones de soles en el año 2008.

<sup>204</sup> La Estrategia Nacional CRECER contempló "la intervención articulada de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local que se encuentren directa o indirectamente vinculados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en los niños menores de cinco años" (DS 055-2007-PCM, art. 1), bajo el seguimiento de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Estuvo vigente desde el 1 de julio de 2007 hasta el 25 de abril de 2013 que fue reemplazada por la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".

El perro del hortelano ya perdió la lucha que sostuvo contra la economía moderna.

No sale de su pobreza intelectual ni quiere que los peruanos salgan de la pobreza material y educativa. Escribe y opina repitiendo su letanía, desalentando, empujando a los extremistas a protestar por todo y contra todo, pero jamás llega a movilizar entre bloqueos y marchas a más de 10,000 activistas agresivos y callejeros. Usa esa tropa, arrastrándola con premeditado engaño: "Se van a privatizar los colegios", "Se va a vender Machu Picchu", "Se va a chilenizar la selva", (...).

Ahora que la batalla ya no es económica porque el mundo aplastó en ese tema al perro del hortelano, este se presenta como antiminero pluriculturalista y patriotero. Dice: "Que los terrenos eriazos se queden como están, que la riqueza forestal de la Amazonía no se aproveche, que no se construyan hoteles cerca de los monumentos arqueológicos". No sabe que en la Torre Eiffel, siendo el mayor atractivo de París, existen desde su origen dos restaurantes privados que son los que más recursos dan a ese monumento al cual, por cierto, suben 8 millones de personas anualmente, mientras aquí el perro del hortelano discute si Machu Picchu puede recibir más de 500.000 personas por año. Tampoco sabe que en las pirámides, en el coliseo romano o en los palacios mayas de Chichén Itzá, hay hoteles y lugares de restauración.

Error o ignorancia. El perro del hortelano tiene una visión parroquial y acomplejada. Para él todo es estratégico: los puertos, los terrenos desforestados, los aeropuertos (...).

El tercer artículo también suscitó reacciones apasionadas y encontradas. Los más moderados<sup>205</sup> reconocieron los avances en materia de crecimiento y la existencia de opositores natos y permanentes pero se cuestionó el tono de autosuficiencia, y el "quien no está conmigo está contra el país y es un antisistema"; que debía superarse para poder acoger críticas constructivas que permitan superar la pobreza crítica y exclusión social.

A través de estos tres artículos se expresó el enfoque del gobierno sobre el desarrollo, y el cómo lograrlo. La posición planteada es abiertamente neoliberal, donde el mercado es el que regula la economía, y el Estado debe actuar como el principal promotor y facilitador de la inversión privada, de grandes empresas, modernas, con gran capital y alta tecnología. Como a lo largo de la historia del Perú, nuevamente la explotación de los recursos naturales se constituye en el medio fundamental para lograr este desarrollo, a través de la inversión privada como única posibilidad real; y en este sentido, la Amazonía es la principal fuente de recursos —en la actualidad desaprovechados, ociosos y destruidos por sus pobladores—, que hay que aprovechar, brindando facilidades y seguridad para la inversión a largo plazo. El entonces presidente García valida esta posición al presentar los logros de su gobierno en materia de crecimiento (PBI, consumo, construcción, teléfonos, entre otros) y los *gastos* del Estado *a favor* de la población pobre. Tan importante como la posición económica expuesta es la posición de superioridad respecto a quienes piensan diferente, a los que califica como ignorantes, extremistas, ociosos, indolentes, antimineros, patrioteros, pluriculturalistas, con una visión parroquial y acomplejada; homogeneizándolos como perros del hortelano. Esta posición estuvo presente a lo largo del conflicto, tanto en el entonces presidente García como en los diversos

---

<sup>205</sup> Diario *El Comercio*, editorial del 9 de marzo de 2008.

actores del gobierno, lo que marcó el contexto en el que se presentaron y desarrollaron los hechos del conflicto entre los indígenas amazónicos y el gobierno.

Cabe precisar aquí que el calificativo “perro del hortelano”, tuvo una repercusión fuerte y negativa en los indígenas amazónicos, quienes, como menciona Montoya (2008), no tienen por qué conocer de dichos españoles, y entendieron que el gobierno los calificó como perros. Esta afirmación se corroboró en las entrevistas realizadas a los líderes indígenas comunales, que se presentarán en el capítulo V.

Los medios de comunicación siguieron el Conflicto de Bagua también a través de las caricaturas, las que enfatizaron, de manera muy precisa, los puntos de confrontación y sobre todo la actitud del gobierno hacia los indígenas amazónicos y la explotación de los recursos. Por esta razón, en la presentación de hechos incluiremos algunas de estas caricaturas<sup>206</sup> (Ver Figura 4.1).

Figura 4.1: Caricatura de Alan García y el Perro del Hortelano<sup>207</sup>



Fuente: Diario *La República*, edición del 28 de noviembre de 2007.

En síntesis, para el gobierno peruano el desarrollo nacional provendrá de la explotación de los recursos naturales, mediante la lotización, concesión y venta del territorio amazónico a las grandes empresas sin tomar en consideración la opinión de las poblaciones que habitan en dicho territorio por siglos, aun cuando existe la obligación de consultarles.

<sup>206</sup> Las caricaturas pertenecen a uno de los más reconocidos humoristas gráficos peruanos, Carlos Tovar, Carlín, quien fue distinguido con el Premio Periodismo y Derechos Humanos por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

<sup>207</sup> El ex presidente del Perú, Alan García aparece manejando la excavadora y menciona al Candamo que es una de las Reservas Nacionales del Perú, denominada Tambopata Candamo.

## 4.2 Cronología de acontecimientos

Los acontecimientos se presentan cronológicamente con el fin de mostrar cómo se originó y desarrolló el caso de estudio, así como la radicalización progresiva de las declaraciones y acciones de ambos actores<sup>208</sup>, lo que, consecuentemente, agudizó las diferencias y redujo, cada vez más, la disposición de las partes por encontrar salidas concertadas a pesar de la magnitud que iba adquiriendo el conflicto; y las previsible consecuencias negativas para el país.

Reseñaremos los acontecimientos a partir del 12 de diciembre de 2007 hasta el 5 de junio de 2009, es decir desde la fecha de la solicitud del gobierno peruano al Congreso de la República para legislar en materia de la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, hasta el día en que se produjo el enfrentamiento de la policía con los indígenas amazónicos, que dejó un trágico final al paro amazónico de protesta.

Cabe precisar que si bien el conflicto se manifestó tanto por el contenido de los decretos legislativos como por la forma en que fueron aprobados, en este epígrafe concentraremos la atención en el análisis de la secuencia de los hechos, y en el capítulo V analizaremos el contenido de estos decretos.

Es así que, el 12 de diciembre de 2007, en coherencia con los dos primeros artículos de la serie del Perro del hortelano, el entonces presidente García pidió al Congreso que delegue facultades de legislar al Poder Ejecutivo, con el fin de viabilizar la suscripción del TLC con los Estados Unidos.

Seis días después del pedido, el 18 de diciembre, el Congreso del Perú, mediante la Ley 29157, aprobó<sup>209</sup> delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.

En el Art. 2 de la Ley, en su numeral 2.1, se expresa el alcance de la facultad otorgada, precisándose que:

la delegación (...) tendrá un plazo de ciento ochenta (180) días calendario y comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

- a) facilitación del comercio;
- b) mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado;
- c) mejora de la administración de justicia en materia comercial y contenciosa administrativa; para lo cual se solicitará opinión al Poder Judicial;
- d) promoción de la inversión privada;
- e) impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades;

---

<sup>208</sup> Consignaremos las acciones y declaraciones que fueron publicadas en diarios y revistas de difusión masiva, en el transcurso del conflicto, a fin de presentar las versiones recibidas por el público en general. Los documentos de análisis y opinión publicados en medios especializados serán considerados en el capítulo V.

<sup>209</sup> Con 54 votos a favor, 38 en contra y ninguna abstención.

- f) promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- g) fortalecimiento institucional de la gestión ambiental; y,
- h) mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

En el numeral 2.2, se establece que “el contenido de los decretos se sujetará estrictamente a los compromisos del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y de su Protocolo de Enmienda, y a las medidas necesarias para mejorar la competitividad económica para su aprovechamiento”.

La Ley fue promulgada por el presidente de la República el 19 de diciembre de 2007 y entró en vigencia el 1° de enero de 2008 hasta el 28 de junio del mismo año.

En junio, por finalizar el plazo otorgado, el Ejecutivo promulgó un conjunto de decretos legislativos<sup>210</sup>, varios de los cuales se referían a la concesión y explotación de los recursos mineros, forestales y de hidrocarburos en la Amazonía. Entre ellos, el DL 1064, que aprueba el Aprovechamiento de las tierras de uso agrario, el DL 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>211</sup>, el DL 1073, relacionado con la Ley de la Inversión privada en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, y el DL 1089 que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

Ante la promulgación de estos decretos, los pueblos amazónicos agrupados en la AIDSESP, exigieron la derogatoria de los decretos legislativos, presentaron sus demandas<sup>212</sup> y protestaron enérgicamente, desarrollando entre el **9 de agosto y setiembre de 2008** movilizaciones de protesta y paros en toda la selva, siendo el sétimo paro amazónico.

El 15 de agosto, en la provincia Datem del Marañón, se produjo una reunión entre la comisión designada por el Gobierno Nacional, dirigida por el entonces ministro del Ambiente, las autoridades locales y representantes de organizaciones indígenas, siendo la primera vez que funcionarios del Ejecutivo arribaban a esta provincia amazónica<sup>213</sup>. Al final de una tensa reunión se suscribió un Acta de acuerdos, que incluía tres aspectos principales: a) el presentar una

---

<sup>210</sup> La preparación de los decretos legislativos fue realizada, según Montoya (2009a), por el presidente de la República, los ministros responsables de cada uno de los temas, un grupo de técnicos de los ministerios y personas representantes de entidades económicas, y no fueron puestos al conocimiento público.

<sup>211</sup> Ambos decretos legislativos se promulgaron el 27 de junio de 2008, un día antes del vencimiento del plazo.

<sup>212</sup> AIDSESP presentó ante los medios de comunicación una síntesis de sus planteamientos institucionales: 1. Posibilitar el ejercicio de la libre determinación de todos los pueblos indígenas; 2. Recuperar el máximo de sus territorios ancestrales como única garantía de supervivencia y desarrollo de sus pueblos; 3. Recuperar el derecho a la jurisdicción indígena y a la legalización de su derecho consuetudinario; 4. Garantizar la protección de los conocimientos colectivos ancestrales, y defenderlos de la piratería intelectual de grandes intereses con poder; 5. Garantizar que toda actividad en territorios indígenas cuente con la aprobación de los pueblos vía consultas bien informadas; 6. Generalizar el enfoque intercultural como base del desarrollo de un Estado Nacional Pluricultural, Pluriétnico y Plurilingüe; 7. Garantizar que la Constitución peruana contenga todos los derechos de los pueblos indígenas; 8. Lograr una instancia especial del Estado, al máximo nivel posible para que se constituya en el espacio de interlocución eficaz de los problemas de los pueblos indígenas (Montoya 2009a).

<sup>213</sup> De la provincia Datem del Marañón se extrae más del 50% de petróleo del departamento de Loreto, primer productor de petróleo del Perú.

iniciativa legislativa sobre el derecho a la territorialidad que abarque aire, agua, suelo y subsuelo a cargo de las comunidades nativas a través de sus organizaciones; b) el rechazo a la firma del TLC y a las concesiones petroleras sin la consulta a los pueblos indígenas; y c) la coordinación con Petroperú para que revise su política de relaciones comunitarias y de responsabilidad social.

Figura 4.2: Protesta indígena en agosto de 2008



Fuente: [www.hoy.com.ec/.../ago08/peru180808.gif](http://www.hoy.com.ec/.../ago08/peru180808.gif)

El 16 de agosto se produjo una de las acciones de fuerza más firmes, aproximadamente 2 000 personas de los pueblos indígenas AW de Bagua y Condorcanqui, con lanzas y los rostros pintados (símbolos de lucha), bloquearon el puente carrozable de Corral Quemado, estratégico punto de comunicación entre departamentos de la selva (Amazonas y San Martín) y la costa del país, permitiendo el paso peatonal de manera restringida.

En respuesta a esa y otras medidas similares en la Amazonía, el 18 de agosto, el gobierno declaró el estado de emergencia por treinta días en tres provincias y un distrito de tres departamentos del país<sup>214</sup>. A pesar de esta disposición, los pueblos AW continuaron bloqueando el puente. Y el presidente de AIDSESP, Alberto Pizango, declaró: “Pedimos al Ejecutivo que tenga mucho cuidado. Esta no es una movilización normal y corriente. El gobierno ha declarado una guerra abierta a los indígenas y ellos han dicho que continuarán con su protesta hasta que se solucionen sus problemas. No tienen miedo, prefieren morir allí antes que perder sus tierras”<sup>215</sup>.

El 19 de agosto, la Defensora del Pueblo solicitó al Tribunal Constitucional (TC) que *admita a trámite* la demanda de inconstitucionalidad contra el DL 1015<sup>216</sup>, por vulnerar los derechos

<sup>214</sup>Bagua y Utcubamba en Amazonas, Datem del Marañón en Loreto y el distrito de Echarate, provincia de la Convención en Cusco.

<sup>215</sup>*La República*, en su edición del 19 de agosto de 2008.

<sup>216</sup>La Defensoría del Pueblo presentó la demanda inicial el 30 de mayo, el Tribunal Constitucional debió admitirla en un máximo de diez días, pero lo hizo 81 días después, y 25 días después la declaró improcedente “por haberse producido la sustracción de la materia” (Guevara, 2013:147). Esto incrementó la desconfianza de las CCIAs en que sus demandas serían atendidas por las instancias de justicia.



constitucionales de participación, consulta previa e identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas (Guevara, 2013:146).

Frente a la presión, y trece días después que los pobladores de la selva peruana se declararan en paro indefinido hasta que se derogaran los decretos, el 22 de agosto de 2008 el Congreso de la República derogó los decretos legislativos 1015 y 1073<sup>217</sup>, y el 20 de setiembre el presidente del Congreso promulgó la ley respectiva y se comprometió a analizar la constitucionalidad de otros ocho decretos legislativos cuestionados, conformándose una Comisión Multipartidaria para dicho fin. Ante esto, AIDSESEP suspendió las protestas.

La derogatoria produjo reacciones contrarias, como era de esperarse el entonces presidente peruano la calificó como “un gravísimo error histórico, porque condena a las comunidades nativas a vivir un siglo más en el atraso y en la miseria”<sup>218</sup>; y el presidente de AIDSESEP expresó “Este es el inicio de un cambio para que las políticas del gobierno sean realmente inclusivas para los pueblos indígenas”<sup>219</sup>.

Como puede verse, los dos mensajes del presidente de AIDSESEP aquí recogidos fueron directos y consistentes con el accionar de los PPIIAA, relevaban que era una movilización diferente, y estaban cargados de significados como guerra, valentía, muerte y territorio; todos intrínsecos a la supervivencia de estos pueblos.

En diciembre de 2008 la Comisión mencionada presentó su informe, recomendando derogar un conjunto de decretos legislativos pero el presidente del Congreso dijo que presentaría el informe el 1 de febrero, ya que los congresistas estaban de vacaciones. Luego de esa fecha la revisión se postergó durante varios meses más.

Mientras tanto, se sucedían los reclamos y su desatención, incrementando en los PPIIAA la desconfianza en la palabra de las autoridades del gobierno, y el sentir que no se les respetaba. Por ejemplo, entre diciembre 2008 y enero 2009, los pobladores y líderes de las comunidades del Cenepa y sus organizaciones, principalmente ODECOFROC y AIDSESEP, enviaron memoriales manifestando su rechazo a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; y exigieron el retiro de la zona de las empresas mineras. Como medida de fuerza retuvieron a seis empleados de la empresa, a quienes liberaron porque el premier se comprometió, mediante Carta Abierta, a enviar a una Comisión de Alto Nivel a la comunidad de Huampami para dialogar, lo que incumplió.

Por otra parte, la negativa a la presencia de empresas mineras se incrementaba por el temor a la contaminación de sus ríos; es así que los dirigentes de El Cenepa solicitaron a la Dirección

---

<sup>217</sup>Restituye la vigencia de los artículos 10º y 11º de la Ley 26505 (de 1995), Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

<sup>218</sup>*La República*, en su edición del 21 de agosto de 2008.

<sup>219</sup>*Perú 21*, en su edición del 23 de agosto de 2008.

General de Salud de Amazonas realizar análisis de agua in situ, cuyos resultados<sup>220</sup> confirmaron la contaminación del agua por la presencia de metales pesados, como hierro, manganeso, plomo y zinc (Guevara, 2013).

El 12 de marzo de 2009, AIDSESEP envió cartas al presidente del Congreso y al premier del Consejo de Ministros, Javier Velásquez y Yehude Simon, respectivamente, recordándoles su compromiso de revisar los decretos legislativos, pero los voceros del Congreso sostenían que la dirigencia indígena debería revisar e identificar con el Ejecutivo los contenidos de los decretos legislativos lesivos a sus intereses, mientras que el Ejecutivo advertía que no tenía atribuciones para modificar las normas o derogarlas, y que era el Congreso quien debía hacerlo.

Ante el no asumir responsabilidades por ambos poderes del Estado y la falta de respuestas concretas, “¡ya pasó un mes de las cartas!, ¡ya pasaron 3 meses de que Velásquez Quesquén se comprometió a presentar el informe!!!”<sup>221</sup>, el **9 de abril de 2009**, los pueblos amazónicos reiniciaron la protesta del año anterior, con un paro indefinido. La demanda fue la derogatoria de un conjunto de decretos legislativos<sup>222</sup> por considerarlos perjudiciales a sus derechos e intereses de posesión de tierras, siendo los fundamentales los decretos legislativos 1064 y 1090. Uno de los principales argumentos que sustentaron el reinicio de las protestas fue el incumplimiento del gobierno a lo dispuesto en el Convenio 169, particularmente en los artículos 2º, 6º y 17º, presentados en el marco conceptual.

Las primeras acciones por parte de los indígenas se produjeron el mismo 9 de abril. Los achuar tomaron la planta petrolera de Pluspetrol en Andoas, y los quichuas cerraron el paso por el río Napo-Curacay, uno de los afluentes principales del río Amazonas. Luego, el 16 de abril, 1 500 ashaninkas toman el aeródromo de Atalaya, e indígenas quichuas, awajún y lamas bloquean la carretera Belaunde, dejando aislada a Yurimaguas<sup>223</sup> (Ver figuras 4.3 y 4.4).

---

<sup>220</sup> Resultados de los Informes de Ensayo N° 0121 y N° 85 de las muestras tomadas en las vertientes de la cordillera “El Tambo” y en la localidad “El Tambo”, respectivamente.

<sup>221</sup> Vidal (2009). [www.derechos.org/nizkor/peru/doc/bagua13.html](http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/bagua13.html). Consulta: 15 de octubre 2009

<sup>222</sup> Según Mendoza (2009) el pedido de derogatoria fue para los decretos legislativos que, en su mayoría, amparan las concesiones petroleras. Estos son:

DL 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola.

DL 995, que modifica la ley de relanzamiento del Banco Agropecuario y determina las condiciones para los préstamos.

DL 1020, que fija la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.

DL 1060, que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria.

DL 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

DL 1080, que modifica la Ley General de Semillas.

DL 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

DL 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Ley 29883 de Recursos Hídricos.

<sup>223</sup> La carretera Belaunde es la principal vía de conexión entre las ciudades más importantes de la Amazonía peruana. Yurimaguas es la capital de la provincia de Alto Amazonas, de la región Loreto.



Nueve días después de iniciado el paro, y ante la ausencia de respuestas del gobierno, el 18 de abril, el dirigente principal de AIDSESP, Alberto Pizango, declara ante los medios que radicalizarán la protesta. Frente a esta amenaza, el 20 de abril, el premier y representantes de AIDSESP se reúnen en la PCM y acuerdan que se formará una Comisión Multisectorial (Poder Ejecutivo y AIDSESP). Lo que no habrían acordado fueron las condiciones; pues luego de la reunión el premier declara a la prensa que firmará la resolución para formar la Comisión cuando se levante el paro, lo que no es aceptado por los dirigentes amazónicos (Ver Figura 4.5).

Figura 4.5: Jehude Simon, presidente del Consejo de Ministros y Alberto Pizango, dirigente principal de AIDSESP



Fuente: [tvo-peru.com/.../2009/06/Yehude-y-Pizango.jpg](http://tvo-peru.com/.../2009/06/Yehude-y-Pizango.jpg)

Ante este nuevo entrampamiento, el 24 de abril, el presidente del Congreso ofreció a los dirigentes amazónicos presentar el informe de la Comisión Multipartidaria del Congreso, “ese que debía poner a debate el 1 de febrero, porque en enero los congresistas estuvieron de vacaciones”<sup>224</sup>, pero para hacerlo debía ser aprobado previamente por la Junta de Portavoces del Congreso. La Junta rechazó que pase a debate en el pleno del Congreso, con lo cual quedó totalmente bloqueada la derogatoria de los decretos legislativos.

En este nivel de *negociaciones*, más organizaciones amazónicas se unen al paro, entre ellas las de Tarapoto y Yurimaguas<sup>225</sup> en la región San Martín. Asimismo, Puerto Maldonado capital de la región de Madre de Dios, paraliza sus actividades.

Las acciones de bloqueos continuaron en puntos estratégicos como carreteras y ríos principales, plantas petroleras o de gas; y las concentraciones masivas para protestar se dieron en las capitales de los diferentes distritos, lo que implicaba la movilización de indígenas amazónicos desde sus comunidades, trasladándose por ríos y caminando por varias horas (Ver Figura 4.6).

Sin embargo, también se hacen manifiestas las desavenencias entre los líderes indígenas de nivel local con los representantes de las organizaciones nacionales, AIDSEP y CONAP; por ejemplo, en la provincia de Condorcanqui los primeros exigían la presencia de los segundos para que les informen personalmente sobre los resultados de las gestiones<sup>226</sup>; sin tener respuesta alguna.

Figura 4.6: Bloqueo de ríos por los indígenas



Fuente: [www.larepublica.pe/regionales/25/05/2009/en-bagua-nativos-acuerdan-un-paro-general-de-48-horas](http://www.larepublica.pe/regionales/25/05/2009/en-bagua-nativos-acuerdan-un-paro-general-de-48-horas)

<sup>224</sup> Vidal (2009) en [www.derechos.org/nizkor/peru/doc/bagua13.html](http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/bagua13.html). Consulta: 15 de octubre 2009.

<sup>225</sup> Tarapoto y Yurimaguas son dos de las principales provincias de la región San Martín.

<sup>226</sup> Las autoridades locales de las diversas cuencas se reunieron siete veces, dejando constancia que requerían mayor información sobre el paro, y que los representantes de sus organizaciones también los desoyeron (Guevara, 2013).



Las posiciones de las organizaciones civiles y religiosas conocedoras de la problemática de las comunidades amazónicas empiezan a hacerse públicas, es así que el 5 de mayo, todos los Obispos de la Amazonía publican un pronunciamiento, donde en términos muy directos y firmes precisan que:

el Estado permite la deforestación de grandes extensiones de bosques primarios a favor de empresas nacionales y transnacionales (...) Para nadie es desconocida la contaminación de los ríos con el plomo y otros metales pesados (...) Somos testigos, además, de la tala indiscriminada de la madera sin ningún tipo de control (...) no se atiende el clamor de las poblaciones indígenas y ribereñas (...).desconociendo el Estado el uso y ocupación de esas tierras por generaciones surgen serias amenazas de mayor pobreza en la región”<sup>227</sup>.

Ante la ausencia de avances concretos en las conversaciones, los indígenas intensifican sus actos de protesta y acciones de fuerza. Entre el 5 y 8 de mayo, indígenas machiguengas capturan nueve embarcaciones en el bajo y medio Urubamba en Cusco. En Santa María de Nieva, en Amazonas, toman la central hidroeléctrica de Aramango y se produce un enfrentamiento entre 600 indígenas y 200 miembros del ejército. Indígenas aguarunas de Manseriche toman las estaciones 4, 5 y 6 de Petroperú (Ver Figura 4.7). En Maynas, los indígenas quichuas y arabelas cierran el río Curaray y el río Napo, el que luego fue abierto por un buque de la Marina de Guerra del Perú (MGP). En Lamas, 3 000 indígenas iniciaron una marcha de sacrificio hacia Tarapoto<sup>228</sup>; en Bagua, cientos de indígenas AW iniciaron una huelga de hambre en el coliseo de la ciudad, en Iquitos, indígenas achuar, witoto, cocama marcharon hacia la Base Naval protestando por el apoyo de la MGP a las empresas extranjeras, en Tarapoto, se realizó una marcha organizada por la Federación de Pueblos Quichuas de San Martín y por el Consejo Étnico de Pueblos Quichuas de Amazonas.

Figura 4.7: Toma de la Estación 6 de Petroperú



Fuente: <http://cadacaminiconsuspropiaspedras.blogspot.com/2>

<sup>227</sup> El pronunciamiento fue suscrito por los ocho obispos de la Amazonia. Ver pronunciamiento en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/59414/catid/5920>. Consulta: 15 de setiembre de 2009.

<sup>228</sup> Tarapoto es la capital de la región de San Martín y dista de Lamas 21 km.

Al mes de iniciadas las protestas, el paro se expresaba a través del bloqueo de carreteras y vías fluviales por miles de pobladores, en diversos lugares de la Amazonía, lo que originó cientos de camiones varados con productos malográndose, el desabastecimiento de productos, el incremento de sus precios, viajes interrumpidos, poblados aislados, pillaje y violencia, así como la amenaza de desabastecimiento de petróleo para la capital del país, Lima (Ver Figura 4.8).

Figura 4.8: Bloqueo de pase vehicular en la carretera Belaunde



Fuente: [http://paroamazonico2009.blogspot.com/2009\\_05\\_01\\_archive.html](http://paroamazonico2009.blogspot.com/2009_05_01_archive.html)

Ante esta situación, sobre todo por el posible desabastecimiento en Lima, el **9 de mayo**, el gobierno declara el Estado de Emergencia<sup>229</sup>, por sesenta días, en nueve distritos de cinco regiones del Perú, estos son Echarate y Kimbiri, de la región Cusco; Sepahua, de la región Ucayali; Napo, Andoas, Pastaza, Morona y Manseriche de la región Loreto; e Imaza de la región Amazonas; precisamente los distritos donde hay concesiones y conductos de petróleo y gas. A pesar de la medida, continuaron las movilizaciones y concentraciones pues esta “exacerbó los ánimos de los pobladores indígenas, quienes entendieron dicha declaratoria de emergencia como una declaratoria de guerra” (Guevara, 2013: 198) (Ver Figura 4.9).

Con el Estado de Emergencia se buscó restablecer el orden público ante las violentas protestas de los diversos grupos de indígenas que, según la información oficial, pusieron en riesgo la producción, transporte y distribución de gas natural e hidrocarburos en el país, lo que justificaba la suspensión de los derechos constitucionales referidos a la libertad de reunión y tránsito, y a la inviolabilidad de domicilio.

---

<sup>229</sup> Mediante DS 027-2009-PCM. La Constitución Política del Estado peruano señala en su artículo 137, que el Estado de Emergencia solo se puede declarar cuando peligran el orden interno, haya catástrofes o graves circunstancias que afecten la vida de la nación. La declaratoria de emergencia restringe el ejercicio de cuatro derechos constitucionales: libertad y seguridad personal, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y libertad de tránsito.



Figura 4.9: Movilización de indígenas awajún en Bagua



Fuente: [www.rpp.com.pe/2009-06-05](http://www.rpp.com.pe/2009-06-05)

Con el conflicto aun latente, los días 11 y 13 de mayo, se reúnen el premier y el dirigente amazónico Pizango pero no llegan a ningún acuerdo. Las declaraciones que brindaron a los medios al terminar el primer día de las reuniones hicieron prever que no se lograrían soluciones. Según el diario *La República*<sup>230</sup> tanto el funcionario de la Unidad de Conflictos de la PCM como Pizango fueron muy cautelosos y recelosos:

Pizango, ratificando la vocación pacifista, y sin perder firmeza, dijo que esperaba que el Gobierno no los engañe más, y que de la anunciada reunión surja por fin la solución a sus demandas, principalmente la derogatoria de decretos supremos que ponen en riesgo la intangibilidad de sus territorios. Esos que la naturaleza les dio y ellos cuidan.

Figueroa entendió el mensaje, y sabiendo que no estaba en condiciones de prometer algo de esa envergadura, sí garantizó que se empezaría por cumplir lo indicado en un acta firmada entre los nativos y la PCM el 20 de abril de 2009: la instalación de una mesa de diálogo. Igual, no pudo evitar soplar la pluma al Poder Legislativo. “La solución a la demanda de derogatoria de los Decretos Legislativos está en manos del Congreso, la tiene la Comisión de Constitución”, indicó.

Luego del previsible fracaso de las reuniones, retornó la desconfianza de los indígenas en encontrar una solución a través de reuniones, es así que, a pesar del Estado de Emergencia, reiniciaron sus protestas. En Utcubamba, indígenas awajún y wampis tomaron el puente 24 de julio en el sector Corral Quemado; en Morona, cientos de indígenas achuar toman posesión del perímetro de la base de exploración de la empresa petrolera Talismán; en Imaza hubo una marcha de protesta hacia Bagua para exigir que la policía entregue a las personas detenidas en la protesta (Ver figuras 4.10 y 4.11).

<sup>230</sup>*La República*, en su edición del 12 de mayo de 2009.

Figura 4.10: Indígenas toman el puente Corral Quemado



Fuente: [www.larepublica.pe/regionales/10/05/2009/nativos-toman-puente-corrall-quemado-en-amazonas](http://www.larepublica.pe/regionales/10/05/2009/nativos-toman-puente-corrall-quemado-en-amazonas)

Figura 4.11: Marchas de protesta hacia Bagua



Fuente: <http://lamula.pe/files/2009/09/bagua11.jpg>

En la prensa nacional se advertía la magnitud y, al mismo tiempo, la desatención del problema, Raúl Wiener columnista del diario *Correo*<sup>231</sup>, aunque con una evidente posición a favor de los indígenas y en contra del gobierno, escribía:

La selva se incendia. Y una vez más la opinión limeña se mueve de espaldas a lo que ocurre dentro del país.

Ciudades cada vez más importantes como Yurimaguas, Quillabamba y Tarapoto, están siendo tocadas por la lucha y las organizaciones locales se están solidarizando con las comunidades que protestan. Pero al gobierno no se le ha ocurrido mejor idea que mostrar su cara más dura: estado de emergencia, tropas de elite, atropello de la Marina de Guerra contra las embarcaciones indígenas en el río Napo. Y el ministro del Ambiente, declarando como si no conociera de qué se trata, que las riquezas del subsuelo no son de los amazónicos sino de “todos los peruanos” (...)

El riesgo mayor es que se está sembrando tanto odio en función a este proyecto, que muy rápido se pasa de la invisibilidad a la denigración y de ahí a la violencia represiva.

También en la prensa internacional, las noticias evidenciaban lo preocupante de la situación. En España, el diario *El Mundo*<sup>232</sup>, en su edición del 12 de mayo, decía “Los pueblos Indígenas, armados con lanzas, han tomado carreteras, puentes, un aeropuerto, dos centrales petroleras y han bloqueado ríos amazónicos con cables para impedir el paso de los buques petroleros”. En la *BBC Mundo*, bajo el título *Un largo conflicto*, se informaba que “las protestas se iniciaron el pasado 9 de abril y comenzaron a crecer en intensidad en los últimos días. Las medidas de fuerza incluyen cortes de caminos y el bloqueo de los ríos para impedir la navegación de barcos que transportan hidrocarburos. Tanto los voceros de los pueblos indígenas como las autoridades del gobierno señalaron que en algunas poblaciones selváticas ya se siente el desabastecimiento”<sup>233</sup>.

<sup>231</sup> Diario *Correo*, en su edición del 12 de mayo de 2009.

<sup>232</sup>Diario *El Mundo*, en su edición del 12 de mayo de 2009.

<sup>233</sup> Información del 16 de mayo de 2009.

[http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/06/090607\\_2223\\_peru\\_tension\\_mf.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090607_2223_peru_tension_mf.shtml).

El **15 de mayo**, Pizango —acompañado por otros dirigentes— anunció que ejercerán su derecho a la insurgencia<sup>234</sup> frente al gobierno. El diario *Perú 21*<sup>235</sup> informó al respecto:

Alberto Pizango anunció que, a partir de ahora, sus leyes ancestrales pasarán a ser leyes obligatorias y considerarán como agresión cualquier fuerza que pretenda ingresar a sus territorios.

“La solución pasa por derogar estos decretos, pero si el Gobierno no quiere hacerlo o no muestra voluntad política, desobedeceremos al presidente Alan García y reconoceremos como autoridad nuestras leyes ancestrales. Vamos a decretar la emergencia en todos nuestros territorios”, advirtió.

El dirigente agregó que la medida radical fue adoptada porque, tras las conversaciones con diversas autoridades del Ejecutivo y del Legislativo, han comprobado que no hay intención de resolver sus demandas. Además, dijo, el Gobierno exacerbó a los nativos al declarar el estado de emergencia en parte de la selva.

“No es un mero capricho, el Gobierno no nos ha consultado. No estamos en contra del desarrollo, nos hacen ver como antisistema, pero lo que queremos es el desarrollo desde nuestra propia perspectiva”, sostuvo.

En el mismo artículo, *Perú 21* publicó la respuesta del premier Simon y del presidente del Congreso a las declaraciones de Pizango. El premier expresó:

(...) el Estado adoptará todas las medidas que correspondan para preservar el orden en las zonas de las protestas y, en ese sentido, responsabilizó a AIDSESEP y a Pizango por lo que pueda ocurrir. “Pizango está poniendo en la guillotina a cientos de miles de nativos que quieren paz y que han sido engañados. Si hay derramamiento de sangre, los responsables no serán el Ejecutivo, la Policía, el Ejército, los peruanos o los nativos, sino el señor Pizango y las personas que están detrás de él”, anotó.

Tras afirmar que el grupo de representantes nativos liderado por Pizango “no quiere dialogar”, el premier aseveró que se les ha dicho “hasta la saciedad” que los decretos pueden ser corregidos en lo que les pueda afectar a los indígenas, pero que ellos han optado por retirarse de la mesa de diálogo.

Por su parte, el presidente del Congreso señaló que:

(...) tras una Junta de Portavoces, el Congreso acordó rechazar cualquier intento de violentar el régimen democrático. Tras expresar que siguen abiertos al diálogo, Velásquez indicó que la Comisión de Constitución analizará el martes la inconstitucionalidad de los decretos para que, el miércoles, el tema pueda ser debatido en el Pleno. No obstante, añadió que, hasta ahora, Aideseep no ha presentado ningún fundamento técnico para derogar esos dispositivos.

---

<sup>234</sup> El derecho a la insurgencia es un mecanismo previsto en la Constitución del Perú para la defensa de la democracia, considerado de la manera siguiente: "Art. 46.- Gobierno usurpador. Derecho de insurgencia. Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas”.

<sup>235</sup>Diario *Perú 21*, en su edición del 16 de mayo de 2009.

Fuera de Lima, los indígenas amazónicos de la región San Martín y sus autoridades llegaron a un acuerdo, poniendo fin al paro en su región y; en consecuencia, al bloqueo de la carretera Fernando Belaunde. *Radio Programas del Perú (RPP)*<sup>236</sup>, informó que los indígenas adquirirán planillones para solicitar, por la vía legal, la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos legislativos que consideran lesivos.

Al día siguiente del llamado a la insurgencia, el 16 de mayo, los dirigentes amazónicos se reúnen con personal de la Defensoría del Pueblo, anunciando luego que *retiran el llamado a la insurgencia* y que la protesta será dentro del Estado de Derecho.

Mientras estaban reunidos los indígenas con la Defensoría, el presidente García declara ante los medios “la selva es de todos los peruanos y no sólo de un grupo”, reiniciando las confrontaciones y generando manifestaciones de los indígenas por la implícita negación al derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre los territorios amazónicos.

A esta altura del conflicto, la prensa también manifestaba posiciones divergentes. Sobre el retiro del llamado a la insurgencia, el diario *Correo*<sup>237</sup>, en su editorial publicó:

Haber dado marcha atrás es un triunfo del diálogo y la tolerancia pues nos parece ilegítimo sostener que existen decretos legislativos que atentan contra los derechos de los pueblos amazónicos cuando la mayoría de dirigentes no conoce ni el fondo de las normas ni el articulado que pasó por el estudio de equipos técnicos especializados del Ejecutivo y del Parlamento.

Por su parte, el diario *El Comercio*<sup>238</sup>, en la sección Opinión, publicó:

(...) es indispensable que el Congreso halle salidas a esos reclamos con vocación de diálogo y de aclarar las dudas y la falta de información que existe sobre algunas disposiciones, como la Ley de Recursos Hídricos. Y también que los representantes de Aidesep concurren a la negociación con la mayor disposición, sin sesgos ni actitudes politizadas de ningún tipo.

Por otra parte, las posiciones de ambos actores eran cada vez más cerradas respecto a la derogatoria de los decretos, mientras los líderes amazónicos exigían la derogatoria como único camino para levantar el paro, los representantes del gobierno no lo aceptaban y demandaban que los indígenas precisaran los puntos que los afectaban para modificarlos, insistiendo siempre que los indígenas no conocían el fondo de los decretos. Esta última afirmación se sustentaba en el hecho que los líderes indígenas no hicieron explícitas sus observaciones en ningún momento pero también es cierto que los representantes del gobierno tampoco expusieron los beneficios de las normas.

---

<sup>236</sup> Tomado del diario *La República*, edición del 15 de mayo de 2009.

<sup>237</sup> Diario *Correo*, en su edición del 18 de mayo de 2009.

<sup>238</sup> Diario *El Comercio*, en su edición del 18 de mayo de 2009.

El **19 de mayo** fue un día de numerosos acontecimientos, que se inició con el anuncio del premier que los ministros de Estado y el presidente García firmarán el decreto supremo para instalar, *de inmediato*, la Mesa de Diálogo con las comunidades nativas amazónicas, donde se discutiría el pedido de derogatoria de los decretos legislativos.

En diálogo con *RPP*, el premier dijo<sup>239</sup>:

Si hay algún artículo de algún decreto que afecte los derechos de los hermanos nativos, estos deben indicarlo al Ejecutivo a fin de que se hagan las correcciones pertinentes.

Simon Munaro sostuvo que debe haber una discusión técnica en este caso, y no solo expresar "caprichos" por parte de los nativos amazónicos.

Asimismo, expresó la necesidad de dialogar para resolver sus demandas, y no hacer un llamado a la "insurgencia" como hizo la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

El jefe del Gabinete Ministerial dijo en *RPP* que no se levantará el estado de emergencia en los departamentos de la selva mientras haya campamentos tomados.

Por su parte, el presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), Alberto Pizango, sostuvo que los pueblos amazónicos reanudarán el diálogo con el Ejecutivo una vez se firme el decreto supremo por el cual se determine la instalación de esta.

Asimismo, lamentó que en vez de instalarse esta mesa de diálogo, lo único que ha hecho el Gobierno es instaurar el estado de emergencia en las zonas de la selva, lo cual, dijo, ha enfurecido a los nativos.

Como puede apreciarse por estas expresiones, luego de más de un mes de paralizaciones y protestas, no había disposición de ambas partes ni las condiciones para un diálogo alturado que llevara a lograr consensos y una solución definitiva, o por lo menos que vislumbrara el camino hacia ésta. Las declaraciones del premier seguían manteniendo un tono alto de confrontación, subestimando los argumentos de los líderes indígenas y retomando el tema del llamado de insurgencia, a pesar que este llamado se había retirado ya, gracias a la intervención de la Defensoría del Pueblo.

El mismo día del anuncio, el gobierno aprobó la conformación de una Comisión Multisectorial, que se constituiría en "un espacio de consulta con la misión de coadyuvar el análisis y la búsqueda de acuerdos consensuados" (Ver Figura 4.12). Sin embargo, la instalación de la Mesa de Diálogo se daría luego que AIDSEPE y la Comisión nombren a sus representantes, para lo cual les dieron un plazo de *15 días*. Con esta decisión se obvió el carácter de urgente e inmediato al logro de consensos a través del diálogo.

---

<sup>239</sup> Tomado del diario *La República*, edición del 19 de mayo de 2009.



Figura 4.12: Líder amazónico, premier y ministro del Ambiente, miembros de la Comisión Multisectorial



Fuente: [3.bp.blogspot.com/\\_INCn3vfHjqs/Se1STstJ2GI/AAAAAAAAAPE/wQIXs9rCg8/s1600-h/Indigenas+Mesa.bmp](http://3.bp.blogspot.com/_INCn3vfHjqs/Se1STstJ2GI/AAAAAAAAAPE/wQIXs9rCg8/s1600-h/Indigenas+Mesa.bmp).

Paralelamente, el mismo día 19, la Comisión de Constitución del Congreso declaró inconstitucional el DL 1090: Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>240</sup>, y solicitó que se priorizara su debate en el pleno. La decisión fue informada como un logro de los indígenas y la apertura del camino para el diálogo. Para *Perú 21* “los pueblos amazónicos van ganando terreno en su lucha”<sup>241</sup>, para *Caretas* fue “un duro revés para el gobierno” y para los legisladores del Partido Nacionalista era “una victoria y un paso hacia la paz”<sup>242</sup>. Por el lado del gobierno, el ministro del Ambiente calificó de “desastre” la declaración de inconstitucionalidad y recomendó al Congreso reflexionar sobre la conveniencia de aprobar la derogatoria solo porque *una minoría* lo pide. Preciso que la derogatoria dejaría sin protección a todo el recurso forestal del Perú, *comprometería la firma del TLC* que tanto tiempo ha costado concertar con EEUU, y finalmente porque el país “haría un papelón ante el mundo, mostrándose como un país poco serio, que toma decisiones sin medir las consecuencias”. Mencionó también que AIDSESEP debió cuestionar la norma mediante una demanda ante el Tribunal Constitucional y no con la convocatoria de paros<sup>243</sup>.

También el día 19, el director ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional informó a *CPN Radio* que AIDSESEP recibió fondos por US\$ 4 307 000 del 2006 al 2008, situación que corroboraría la denuncia contra Pizango sobre malos manejos, acusación que no fue respondida por Pizango<sup>244</sup>.

<sup>240</sup> La votación fue de siete votos a favor, seis en contra y una abstención.

<sup>241</sup> Diario *Perú 21*, en su edición del 20 de mayo de 2009.

<sup>242</sup> Revista semanal *Caretas*, en su edición del 21 de mayo de 2009.

<sup>243</sup> Diario oficial, *El Peruano*, en su edición del 21 de mayo de 2009.

<sup>244</sup> Diario *El Comercio*, en su edición del 20 de mayo de 2009.



Por otra parte, mientras representantes de la empresa Pluspetrol<sup>245</sup> advirtieron que detendrían sus operaciones de producción de petróleo en la selva si continuaban las protestas<sup>246</sup>; indígenas quichuas, awajún y shawis continuaron bloqueando la carretera Yurimaguas-Tarapoto e indígenas AW volvían a tomar la Estación 5 de Petroperú; y los dirigentes de la Confederación General de Trabajadores del Perú convocaban a una marcha nacional de apoyo a las demandas indígenas.

El 20 de mayo, Pluspetrol dispuso la paralización progresiva de sus actividades en la base petrolera de Loreto<sup>247</sup>, decisión que afectaba los ingresos por canon del país y de la propia región.

El 22 de mayo, la ministra de Justicia, denunció a Pizango por el presunto delito de alentar a la rebelión, la sedición y la conspiración<sup>248</sup> en su llamado a la insurgencia, a pesar que ya lo había retirado, y dijo "hemos escuchado los argumentos del señor Pizango y no parecen de un nativo desprevenido. Por el contrario, es un nativo muy bien preparado para sostener un argumento que no tiene coherencia". Agregó que "no parará con la denuncia hasta que Pizango obtenga una sentencia condenatoria"<sup>249</sup>.

Las acciones del gobierno evidenciaban en todo momento el poco interés por solucionar el problema a partir de acuerdos, pues las declaraciones de los funcionarios del gobierno por un lado se referían a las conversaciones y por otro denunciaban al líder amazónico, desde diversos frentes<sup>250</sup>.

El 26 de mayo, mientras en Lima la Comisión de Constitución del Congreso declaró inconstitucional el DL 994, el que promovía la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola; en Cusco, los indígenas machiguengas bloquean el acceso a Machu Picchu y a Utcubamba, y se inicia un paro convocado por el Comité de Lucha Amazónica en diversas regiones.

El 27 de mayo, se inicia el debate sobre los decretos legislativos cuestionados entre los equipos de la PCM y de los indígenas amazónicos.

---

<sup>245</sup> La empresa argentina Pluspetrol producía más de 20 mil barriles diarios, aproximadamente la quinta parte del bombeo de petróleo del Perú. En *La República*, en su edición del 20 de mayo de 2009.

<sup>246</sup> Las protestas y el bloqueo de carreteras continuaban en la provincia de Yurimaguas, con el consecuente incremento sustancial de los precios de los alimentos.

<sup>247</sup> La producción de esta y otras empresas se venía almacenando en los tanques de Petroperú desde el 26 de abril, debido a que los bloqueos de los indígenas impedían transportar el petróleo hacia la costa (el oleoducto transporta 40 mil barriles de petróleo al día), y dichos tanques estaban completando su máxima capacidad.

<sup>248</sup> Delitos por los que se puede penar desde 10 hasta 20 años de prisión.

<sup>249</sup> Diario *La República*, en su edición del 23 de mayo de 2009.

<sup>250</sup> Si bien la denuncia al presidente de AIDSEP tenía sustento, sobre todo en el manejo y rendición de cuentas de los recursos recibidos de la cooperación internacional, la forma en que fue manejada resultó poco estratégica, consiguiendo el efecto contrario al buscado.

Figura 4.13: Movilizaciones indígenas en Jaén



Fuente: Diario *La República*, edición del 27 de mayo de 2009.

El **28 de mayo** fue otro día de acontecimientos determinantes. El Congreso debía debatir la derogatoria del DL 1090<sup>251</sup>, uno de los más cuestionados por los indígenas amazónicos; y mientras las comunidades amazónicas estaban expectantes y mantenían los bloqueos en diversas partes del país, el debate se inició con el pedido de postergación por parte de un legislador oficialista, que originó un fuerte altercado<sup>252</sup> entre los legisladores, y la postergación de la sesión. Los indígenas se sintieron burlados una vez más por el Congreso. Esta situación se expresaba elocuentemente a través de las caricaturas, según se puede apreciar en las figuras 4.14 y 4.15.

Figura 4.14: Caricatura de premier Simon explicando proceso de diálogo a los indígenas



Fuente: Diario *La República*, edición del 29 de junio 2009, página 2.

<sup>251</sup> A pesar que la Comisión de Constitución del Congreso solicitó el 19 de mayo que se priorice el debate de la derogatoria del DL 1090 para el día 20, se programó para el día 28.

<sup>252</sup> Altercado al que el semanario *Somos*, llamó “torpe ataque entre bancadas”. En la edición de el diario *El Comercio* del 30 de mayo de 2009.

Figura 4.15: Caricatura de las Mesas de Diálogo entre el presidente del Congreso e indígenas



Fuente: Diario *La República*, edición del 26 de agosto 2010, página 2.

Sobre lo acontecido, el secretario de AIDSESP señaló que el aplazamiento evidenciaba la falta de voluntad política para resolver las demandas y constituía una provocación por lo que las medidas de reclamo podrían intensificarse y radicalizarse; por ejemplo, los machiguengas cercarían Machu Picchu<sup>253</sup>.

En Amazonas y Tarapoto, las carreteras principales continuaban bloqueadas y los indígenas no aceptaron el pase de camiones para evitar el desabastecimiento. A pesar de ello, la población de Bagua y Utcubamba (Amazonas) realizó un paro de apoyo a los indígenas.

Paralelamente, el presidente de Petroperú anunció que si continuaba la toma de las refinerías de petróleo, quedaría desabastecida la costa y el oriente del país; y el presidente de la Cámara de Comercio del Alto Amazonas alertó que las pérdidas por el paro sumaban más de 10 millones de soles (aproximadamente 3 230 000 millones de dólares americanos).

El 30 de mayo los indígenas machiguengas ingresaron a las instalaciones KP 122 del sistema de transporte del gas Camisea y manipularon equipos de la empresa TGP. En Tarapoto se mantenían los bloqueos y en Alto Amazonas continuaba la toma de las estaciones 5 y 6 de Petroperú; por su parte indígenas witoto, quichuas y arabelas impedían el paso de embarcaciones de la empresa Perenco. Sumado a estas acciones, grupos de diversas etnias se movilizaban hacia Bagua (Ver figuras 4.16, 4.17 y 4.18).

<sup>253</sup> La amenaza se hizo efectiva, pues los nativos interrumpieron la línea férrea Cusco-Machu Picchu.





El 1 de junio, *El Peruano*, informaba que 200 nativos machiguengas tomaron una válvula clave del ducto de gas de Camisea de Cusco, y también cavaron dos grandes fosas exponiendo a la intemperie un tramo de los ductos<sup>254</sup>. Un dirigente machiguenga reafirmó que el acto era en demanda de la derogatoria de los decretos legislativos, mientras un alto dirigente oficialista la calificó como una “coacción inaceptable” que “solo generan pérdidas económicas al país”, evidenciando nuevamente que el centro de preocupación era lo económico.

Asimismo, se informaba que “de muy poco sirvió que el Gobierno haya instalado una mesa de diálogo” pues Pizango confirmó que el 3 de junio realizarían un paro nacional, que continuarán con los bloqueos en el interior del país y realizarán plantones frente a las embajadas de los países con presencia de comunidades nativas, diciendo<sup>255</sup>:

<sup>254</sup> Según la Transportadora de Gas del Perú, si se produjera un orificio en el ducto expuesto originaría que el sistema de gas se paralice y Lima se quede sin electricidad, en un 30 a 40%.

<sup>255</sup> Diario *Gestión*, en la sección Política de su edición del 01 de junio de 2009.

Ya estamos cansados de que el Gobierno y el Congreso no nos escuchen. Si hay que morir y nos van a matar, que nos maten. Preferimos morir luchando para que nuestros hijos puedan vivir dignamente. No queremos que nuestros hijos sean esclavos de esas grandes empresas trasnacionales.

La constante evasión de responsabilidades tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para atender la demanda indígena fue graficada de la siguiente manera:

Figura 4.19: Caricatura sobre atención de demandas por los poderes del Estado



Fuente: Diario *La República*, edición del 16 de mayo 2009, página 2.

El 3 de junio en la sesión del Consejo de Ministros el presidente García pidió a la ministra del Interior liberar las carreteras tomadas por los manifestantes indígenas.

El **4 de junio**, fue la nueva fecha programada para el debate de la derogatoria del DL 1090 pero el pleno del Congreso lo postergó una vez más, hasta que la Comisión Multisectorial (la misma que estaba pendiente desde el 13 de mayo) remita un informe sobre los decretos cuestionados. Frente a ello, el presidente de AIDSESEP convocó a una movilización nacional por la Amazonía para el jueves 11 de junio.

Paralelamente, la Defensora del Pueblo presentó al Tribunal Constitucional otra demanda de inconstitucionalidad, esta vez contra el DL 1064, por considerar que afecta el régimen jurídico de las tierras nativas y porque podría vulnerar los derechos de consulta previa de los pueblos indígenas, previstos en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT.

El mismo 4 de junio, el presidente Alan García advirtió a los nativos amazónicos que “ya está bueno” de protestas y que ha llegado el momento de reabrir las carreteras bloqueadas y que cada uno de los ministros asuma sus responsabilidades en este caso. Las declaraciones expresan claramente la posición del gobierno<sup>256</sup>:

<sup>256</sup> La decisión de intervención policial tendría relación con demanda de la Defensora del Pueblo, y quisieron adelantarse a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que hubiese exigido al gobierno a derogar los decretos legislativos.

Para eso se nos ha nombrado, para eso se nos ha elegido, no para lavarnos las manos y decir: para que no haya ningún herido miro para otro lado y mientras tanto nos quedamos sin gas y sin petróleo, ¿eso quieren?

García sostuvo que en este caso el gobierno ha tenido “mucha serenidad y frialdad”, pese a que muchas personas exigían una acción enérgica de las Fuerzas Armadas.

Respecto al nuevo llamado de Alberto Pizango para continuar con las protestas contra la denominada Ley de la Selva, García sostuvo que “se estaría instigando a la violencia, se estaría empujando a nativos como carne de cañón y (Pizango) sería pasible de castigo penal”.

Que puede hacer el gobierno sino actuar con energía para que el orden, que es un principio básico, las sociedades piden siempre a los Estados orden, y ya está bueno, ya está bueno, porque estas personas no tienen corona, estas personas no son ciudadanos de primera clase. Que pueden decir 400 mil nativos a 28 millones de peruanos: tú no tienes derecho de venir por aquí. ¡De ninguna manera!, ese es un error gravísimo, y quién piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo.<sup>257</sup>

Como era de esperarse, las declaraciones no hicieron más que acentuar el conflicto e incrementar en los indígenas el sentimiento de ser menospreciados por el gobierno, y consecuentemente sus ánimos de reclamo.

La principal concentración de indígenas, 2 500 aproximadamente, estuvo en el lugar conocido como Curva del Diablo en Bagua (Ver Mapa 4.2), donde el bloqueo de la carretera Belaunde tuvo gran repercusión para la economía y desarrollo de las actividades, pues impedía el pase de personas y productos provenientes de la selva. Otra zona crítica fue la Estación 6 de Petroperú<sup>258</sup>, donde los indígenas tenían a 38 policías como rehenes.

Finalmente, el **5 de junio**, luego de 57 días de protestas y negociaciones, aunque estas últimas pasaron desapercibidas por no llegarse a acuerdos con el gobierno de manera consensuada, se decide “imponer la autoridad” a través del desalojo de la carretera Belaunde, mediante comandos armados de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES), tanquetas y helicópteros con gases para dispersar manifestaciones.

Antes de las seis de la mañana, tres helicópteros sobrevolaron la zona arrojando bombas lacrimógenas sobre la población que bloqueaba la vía. Simultáneamente se produjo el enfrentamiento por tierra entre los policías y los indígenas (Ver figuras 4.20, 4.21 y 4.22). En pocos minutos la carretera estuvo cubierta de cadáveres y heridos (Ver figuras 4.23, 4.24 y 4.25).

---

<sup>257</sup> Declaraciones a periodistas el 5 de junio de 2009, el mismo día de los sucesos en Bagua. *Andina. Agencia Peruana de Noticias*. <https://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=nZ1iyHrOep4=>. Consulta: 15 de julio de 2009.

<sup>258</sup> La Estación 6 estaba paralizada pero con acuerdos de paz suscritos entre los indígenas y los policías encargados de la custodia donde, como una medida de garantía, los apus o jefes de las comunidades guardaban bajo llave el armamento policial para evitar cualquier enfrentamiento y derramamiento de sangre. Estos acuerdos de paz o “pactos de honor” se dieron incluso dos meses antes del 5 de junio.



Mapa 4.2: Ubicación de la zona del enfrentamiento. Bagua - Perú



Fuente: Amnistía Internacional (2009).

**Figura 4.20:** Helicópteros arrojando bombas lacrimógenas sobre indígenas



Fuente: [http://2.bp.blogspot.com/\\_7gk\\_YE5OthY/SqQpYQzer-I/AAAAAAAAAUc/qD6fZeNUdtQ/s400/helicoptero.jpg](http://2.bp.blogspot.com/_7gk_YE5OthY/SqQpYQzer-I/AAAAAAAAAUc/qD6fZeNUdtQ/s400/helicoptero.jpg):

**Figura 4.21:** Policía reabriendo la carretera



Fuente: [www.larepublica.pe/files/image/2009/junio/05/dire050609bagua4.jpg](http://www.larepublica.pe/files/image/2009/junio/05/dire050609bagua4.jpg)



Fuente: [www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2009/07/bagua\\_amazon\\_watch\\_1.jpg](http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2009/07/bagua_amazon_watch_1.jpg)

**Figura 4.22:** Indígenas detenidos



Fuente: [http://ipsnoticias.net/fotos/indigenas\\_detenidos\\_helicoptero\\_Fedepaz.jpg](http://ipsnoticias.net/fotos/indigenas_detenidos_helicoptero_Fedepaz.jpg)

**Figura 4.23:** Trágica escena de los sucesos



Fuente: La Amazonía Rebelde. Perú 2009: 38.

**Figura 4.24:** Traslado de indígenas heridos



Fuente: La Amazonía Rebelde. Perú 2009: 38.

**Figura 4.25:** Traslado de policías heridos



Fuente: [www.cnr.org.pe/imagenes\\_archivo/9447a620cafaa502b7d872f961779e56/policia\\_herido\\_bagua\\_Radio\\_La\\_Voz.jp](http://www.cnr.org.pe/imagenes_archivo/9447a620cafaa502b7d872f961779e56/policia_herido_bagua_Radio_La_Voz.jp)



Enterados de lo acontecido en la Curva del Diablo, y con la versión que habían matado a numerosos indígenas, los indígenas asesinaron a 11 policías<sup>259</sup> de los 38 que tenían como rehenes en la Estación 6 de Petroperú.

Las versiones de una matanza terrible, de un genocidio, circularon por varios días y la incertidumbre sobre el número de indígenas muertos era general, en medio del enfrentamiento verbal entre dos posiciones contrarias, cada una de las cuales defendida por juristas, académicos, políticos, medios de comunicación y sociedad civil.

El enfrentamiento bajó de nivel cuando la Defensora del Pueblo fue a constatar la zona y ver evidencias, e informó que fueron: 33 las personas fallecidas, 10 civiles y 23 policías, más de doscientos heridos (86 de bala) y desaparecidos.

El gobierno, en lugar de rectificar y reducir la intensidad del conflicto, lo incrementó con explicaciones políticas y mediáticas tales como la interferencia de otros países, que promovieron las protestas para que el Perú no progrese; y con la declaratoria del Estado de Emergencia en la selva. Por otra parte, el máximo dirigente de AIDSESP salió del país hacia Nicaragua como asilado político.

Para el antropólogo y doctor en sociología Rodrigo Montoya, el trágico desenlace

evidenció el gravísimo problema de la división peruana en dos bandos irreconciliables, división que se expresa en la lógica terrible de “Mis muertos”, “tus muertos”. Quienes expresan su solidaridad con los policías fallecidos no dicen una palabra sobre los indígenas muertos, como si ellos no fueran peruanos. En la otra orilla, ocurre lo mismo: sólo se lamenta la muerte de los indígenas. Indígenas y policías son peruanos. Tenemos el deber de hablar de nuestros muertos incluyendo a los de ambos bandos (2009a:27).

Este comentario es válido para los anteriores conflictos sociales presentados en el Perú, que también alcanzaron notoriedad y culminaron con la muerte de personas, donde fue evidente una polarización de la sociedad, pero en este caso la polarización se dio en la clase política y los defensores acérrimos de las distintas posiciones; no para la sociedad peruana.

En el caso de los indígenas y los policías, incluyendo a las familias de los fallecidos, ellos expresaban su sentir por todas las muertes, y ninguno culpaba al otro de lo acontecido, así como tampoco lo hizo la mayoría de la población, pues la protesta nacional del 11 de junio, que fuera convocada por AIDSESP, fue multitudinaria en las diferentes ciudades del país<sup>260</sup> contando con

---

<sup>259</sup> Según el obispo de Jaén (provincia del departamento de Cajamarca), los indígenas mataron al número similar de policías de los indígenas muertos, según la información que les dieron. “Esa es su mentalidad, se les ha juzgado con la nuestra. Es una disyuntiva difícil. Poco se conoce la Amazonía”. Diario *El Comercio*, edición del 01 de febrero 2010.

<sup>260</sup> Según el Diario *Perú.21*, del 12 de junio de 2009, en la “jornada de protesta” en respaldo a las comunidades nativas, se concentraron más de 4 000 personas en Lima, 5 000 en Ayacucho, un número similar en Arequipa y Puno. Asimismo, en Puno se bloquearon las principales carreteras y se cerraron los terminales terrestres y mercados; en

la presencia de diversas organizaciones de la sociedad civil, policías, sobre todo los familiares, y público en general (Ver figuras 4.26, 4.27 y 4.28). Por primera vez, las distintas ciudades de costa, sierra y selva se unieron para apoyar a los indígenas amazónicos en sus demandas. Asimismo, en una encuesta de la consultora *Apoyo*<sup>261</sup> sobre los hechos, el 92% de la población respondió que los decretos legislativos debieron ser consultados a los indígenas amazónicos antes de ser promulgados. Respecto a la responsabilidad sobre lo acontecido, el 57% responsabilizó al propio presidente del Perú y el 17% al líder amazónico.

Este apoyo nacional así como la repercusión de los hechos a nivel internacional, prácticamente, obligaron al gobierno primero a suspender<sup>262</sup> y luego a derogar la aplicación de los decretos legislativos 1064 y 1090, quedando vigente aun el DL 1089.



Cusco también se bloquearon las principales carreteras de acceso a la ciudad; en Apurímac, Tacna y Chiclayo se produjeron concurridas marchas de protesta. Otras fuentes como SERVINDI señalan números muy superiores, por ejemplo 8 000 en Lima y 5 000 en Pucallpa.

<sup>261</sup>La encuesta fue realizada en Lima por Apoyo, una de las principales encuestadoras del Perú, entre el 17 y 19 de junio. También se incluye entre los responsables a la ministra del Interior (39%), al premier (24%), a la Policía Nacional (17%) y a los extranjeros infiltrados (11%). Por otra parte, el 84% desapruueba la actuación del presidente García y el 58% desapruueba la gestión del líder amazónico Alberto Pizango. En: el diario *El Comercio*, edición del domingo 21 de junio de 2009.

<sup>262</sup>A pesar de lo acontecido, el gobierno inicialmente suspendió la vigencia de los decretos legislativos, pero ante las críticas de diversos sectores y el comunicado de la AIDSESP, precisando que “la suspensión de los decretos legislativos 1090 y 1064 agrava el problema”, pues es una evidencia que “no se está escuchando a los pueblos indígenas y que las muertes no han servido de nada”; y exigiendo que el gobierno levante el estado de emergencia en la selva y que cese la persecución contra los dirigentes indígenas del país, entre otros; tuvo que derogar ambos decretos legislativos.



Intentando resumir las características del desarrollo el conflicto, éstas serían las siguientes:

1. El establecimiento de una relación directa entre los decretos legislativos y los planteamientos en los artículos del “perro del hortelano” —que entendían a la Amazonía como un lugar de recursos naturales a aprovechar mediante grandes empresas privadas, nacionales o extranjeras (vistos como los agentes del progreso), y a los indígenas amazónicos como un obstáculo para el desarrollo, los que debían adaptarse al enfoque oficial— fue el hecho que generó un rechazo inmediato por parte de los indígenas amazónicos.
2. La aprobación de los decretos legislativos se realizó sin poner en conocimiento previo el contenido de los mismos. La justificación fue primero que por las facultades otorgadas no tenían la obligación de hacerlo y después por el apremio de tiempo para la firma del TLC; razones que antes de justificar la medida generó un mayor rechazo pues nuevamente se privilegiaban futuros beneficios económicos antes que a la población amazónica.
3. Los logros parciales que obtuvieron los indígenas amazónicos (derogación de dos decretos legislativos, promesa de revisión de otros decretos legislativos, informes favorables a la derogatoria por la comisión del Congreso) se dieron luego de amenazas o realización de acciones de protesta, sobre todo violentas. Esta situación incrementó el sentir que en el país la atención de las demandas solo se logra con la adopción de medidas de fuerza y de coerción al gobierno, pues es lo que sucede normalmente.
4. Existencia de posiciones radicales, por parte de los indígenas la demanda era la derogatoria de los decretos legislativos, amparados en el convenio con la OIT y en el informe de la comisión especial del Congreso; y por parte del gobierno era la no

derogatoria de los decretos legislativos, pues ponía en peligro la suscripción del TLC. Esta situación marcaba de partida el fracaso de las mesas de diálogo.

5. Inconsistencia entre las acciones y el discurso. Mientras se instalaban las mesas de diálogo y se hablaba de lograr consensos, paralelamente los discursos eran de desconfianza, por parte del líder indígena el pedido de insurgencia y por parte del gobierno eran agravios, descalificación y denuncias al líder indígena, a quien los pueblos indígenas tenían como su interlocutor.
6. El menosprecio del gobierno a los indígenas amazónicos iniciado con la persistente desatención a sus demandas, esenciales para tener condiciones básicas de vida, se acentuó con los artículos del ex presidente García y continuó a lo largo del conflicto, tanto en los discursos como en la escasa consideración a sus exigencias de ser atendidos. Esto último, se expresó tanto por parte del Congreso como del Ejecutivo, con la dilatación de la discusión de los decretos legislativos y con el evadir ambos la responsabilidad en la toma de decisiones que condujeran a solucionar el problema.
7. Actitud soberbia del gobierno al no reconocer su incumplimiento al convenio con la OIT, lo que invalidaba de hecho la aprobación de los decretos legislativos; el no escuchar a actores representativos de la sociedad civil y religiosa como la Defensoría del Pueblo, los colegios profesionales o los obispos de la Amazonía; el desatender las alertas de los medios de comunicación acerca del incremento del conflicto.
8. Ausencia de una discusión técnica. Los argumentos de ninguna de las partes trascendieron a la opinión pública. Se difundieron solo los contenidos que afectarían a los indígenas más no los que los beneficiarían. La conformación de una mesa de trabajo para evaluar el contenido de los decretos legislativos buscó subsanar esta situación.
9. Las visiones de desarrollo y territorio también estuvieron ausentes de los argumentos y discursos de manera expresa por parte de ambos actores. En el caso del gobierno se extrajeron por lo expresado en los tres artículos del entonces presidente y por las declaraciones de sus funcionarios, pero en el caso de los indígenas amazónicos, recién se expresaron luego de los sucesos del 5 de junio.
10. Reconocimiento de la validez de las demandas de los indígenas amazónicos, sobre todo la de participar en la toma de decisiones, a través del apoyo mayoritario y expreso por parte de la población nacional, por primera vez en la historia nacional, cabe preguntarse entonces, ¿habrán dejado ya de ser invisibles? Si bien queda un largo camino por recorrer en este sentido, este reconocimiento de la sociedad civil logró “que se ponga en agenda política la agenda indígena, hecho que ya de por sí es importante. Es un elemento que legitima las demandas, el espacio, la discusión” (Gamboa, C. en entrevista realizada el 8 de noviembre de 2016).



Tras el trágico desenlace y el tenso contexto social nacional, correspondía al Estado peruano atender los tres fundamentos centrales que originaron las dos últimas y principales protestas de los indígenas amazónicos, sétimo y octavo paro amazónico de los años 2008 y 2009 respectivamente; que Smith identifica de manera muy precisa:

Primero, la amenaza que representaban los discursos anti-comunidad del presidente García, señalando como responsables de su pobreza a la improductividad de sus tierras y recursos naturales y a su ignorancia en temas de producción; segundo, la falta de consulta directa a los pueblos indígenas sobre las nuevas medidas legislativas, violando así un tratado internacional sobre derechos de los pueblos indígenas ratificados por el Perú; y tercero, el contenido específico de los decretos legislativos, que vulnera diferentes aspectos de la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios y espacios vitales (2009: 153).

### 4.3 Sucesos post conflicto

Ante la evidente presión pública y política, días después del 5 de junio del 2009, se conformaron dos comisiones investigadoras sobre los hechos de Bagua, a cargo del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo conformó<sup>263</sup>, el 11 de junio de 2009, el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, también llamado Grupo Nacional (GN), con la finalidad de formular un *Plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias*; otorgándole un plazo de 120 días calendarios. Este grupo se formó como un espacio de diálogo multisectorial, con la presencia de representantes del Poder Ejecutivo, presidentes de los gobiernos regionales y representantes de los PPIIAA<sup>264</sup>. Para lograr su objetivo se constituyeron cuatro mesas de trabajo:

- Mesa N°1: encargada de investigar los sucesos de violencia acontecidos en Bagua el 5 de junio 2009, buscando la reconciliación nacional con las poblaciones amazónicas.
- Mesa N°2: encargada de estudiar los decretos legislativos cuestionados por las organizaciones indígenas, y de proponer nuevas leyes trabajadas de manera concertada; especialmente la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (que reemplazaría la existente).

---

<sup>263</sup>Mediante Resolución Suprema 117-2009-PCM, modificada por Resolución Suprema 211-2009-PCM.

<sup>264</sup>Estuvo presidido por el ministro de Agricultura o su representante y conformado por los titulares o representantes de los Sectores de Ambiente, de Energía y Minas, de la Mujer y Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Transportes y Comunicaciones y de Vivienda, Construcción y Saneamiento; asimismo por los presidentes de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho y Cajamarca y por diez representantes de las organizaciones indígenas, las nacionales AIDSESP y CONAP; y las regionales acreditadas en la reunión del 22 de junio del 2009. El coordinador indígena fue el dirigente del comité de lucha de la protesta en la Curva del Diablo, Salomón Awanash. El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y el INDEPA prestaron el apoyo técnico y administrativo, respectivamente. La Defensoría del Pueblo y la Conferencia Episcopal fueron facilitadores del proceso.

- Mesa N° 3: encargada de elaborar una propuesta de ley sobre el derecho a la Consulta Previa, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.
- Mesa N° 4: encargada de elaborar una *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico*; tomando como base los avances realizados por la Mesa de Diálogo Nacional con las Comunidades Indígenas Amazónicas, creada el 2001.

#### Resultados de la Mesa N° 1<sup>265</sup>

El 9 de setiembre de 2009 el Poder Ejecutivo constituyó una Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua con el objetivo de “determinar las causas y consecuencias de orden sociocultural, económicos, políticos y religiosos que dieron origen a los sucesos del 5 de junio en la provincia de Bagua, con fines de reconciliación”<sup>266</sup>. La comisión estuvo integrada por siete miembros; tres en representación del Gobierno Nacional, uno del Gobierno Regional y tres de los indígenas<sup>267</sup>. La falta de consenso originó la entrega de dos informes, uno en mayoría (Informe Mazzetti) y otro en minoría (Informe Manacés), suscrito este por dos<sup>268</sup> de los tres representantes de los indígenas; quienes, a diferencia de los otros miembros de la comisión, fueron actor o testigo de los hechos del 5 de junio.

Los dos informes coinciden en identificar como causa de los sucesos de violencia del 5 de junio a la falta de información a los pueblos indígenas sobre el contenido de los decretos legislativos aprobados, a la desconfianza de estos pueblos hacia las inversiones en su territorio y a los errores de planificación y de ejecución del operativo policial; y discrepan en la identificación de los responsables de los sucesos; mientras el informe en mayoría señala a los PPIIAA que canalizaron inadecuadamente sus reclamos, a actores externos que distorsionaron la protesta y a la prensa que desinformó a la población; el informe en minoría señala al gobierno, por los artículos del presidente García, por la promoción de inversiones en los territorios indígenas, por el incumplimiento de los acuerdos, y por el ataque a los dirigentes indígenas. La omisión de la aplicación de la Consulta Previa y la desprotección jurídica de los territorios solo se mencionan en el informe en minoría.

Como puede apreciarse, las diferencias son estructurales entre los dos informes emitidos; sin posibilidad de llegar a consensos sobre asuntos claves como la constitucionalidad o no de los decretos legislativos, la procedencia de la Consulta Previa y la responsabilidad de cada uno de los actores en los sucesos.

---

<sup>265</sup> Los resultados de las mesas de trabajo se presentarán tomando como referencia base a Cavero (2011).

<sup>266</sup> El GN acordó la constitución de la comisión, formalizándose esta mediante la RM 0664-2009-AG.

<sup>267</sup> Susana Pinilla Cisneros, Ricardo Álvarez Lobo y Walter Gutiérrez Camacho propuestos por el Gobierno Nacional; Manuel Bernal Alvarado representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; y Carmen Gómez Calleja, Pilar Mazzetti Soler y Jesús Manacés Valverde, propuestos por la representación indígena.

<sup>268</sup> Suscribieron el informe, el líder awajún Jesús Manacés V. y Carmen Gómez C., religiosa de la Congregación San José, a quien le otorgaron el Premio Nacional de Derechos Humanos 2013, por su ardua labor en la defensa de los Derechos Humanos en Bagua.

Por presentar una situación similar que complementa lo anterior y aporta a la comprensión del punto de vista de los diferentes actores en el análisis de los hechos, se incluyen aquí los resultados de la Comisión Investigadora Multipartidaria, conformada por el Poder Ejecutivo, el 15 de junio de 2009; e integrada por siete congresistas de seis partidos políticos.

Las diferencias de interpretación de los hechos entre sus integrantes motivaron la elaboración de cuatro informes, uno firmado por el presidente de la comisión, otro por el vicepresidente, el tercero por dos congresistas del partido de gobierno y el cuarto por tres congresistas de distintos partidos. De estos, son tres los principales y los que muestran marcados desencuentros; el informe del presidente de la comisión y los dos informes de los congresistas. El primero destaca el abandono del Estado a los PPIIAA, la inconstitucionalidad de los decretos legislativos, la omisión de la Consulta Previa, la explotación minera en territorios indígenas a pesar de la oposición de la población y el incumplimiento de acuerdos por parte del gobierno. El de los congresistas del partido de gobierno se centra en responsabilizar a los PPIIAA por el deterioro de su hábitat, a sus dirigentes por frustrar los diálogos, a las ONG ambientalistas por manipular a la población y a otros actores extranjeros; y excluye al gobierno de cualquier responsabilidad. Finalmente, el informe de los otros tres congresistas establece responsabilidad tanto en las autoridades del gobierno como en azuzadores infiltrados; e identifica la inconstitucionalidad de los decretos legislativos y la omisión de la Consulta Previa; coincidiendo en estos dos aspectos con el primer informe.

Así, en lugar de los dos informes esperados como producto de las dos comisiones conformadas a nivel oficial, se obtuvieron siete; cuyos contenidos no lograron su objetivo, el de avanzar en la reconciliación nacional del Estado con las poblaciones amazónicas. Como menciona Cavero

La existencia de tantos informes oficiales dispersa la verdad recogida en ellos y deslegitima sus resultados. Es así no tanto por deficiencias metodológicas, sino porque todas las versiones son *válidas formalmente* en tanto son oficiales. En pocas palabras, se vuelve a la situación inicial: queda en el ciudadano optar por la versión que más le convenza. Y es bien sabido que el gobierno optó por la versión recogida en el informe Mazzetti.

Lo anterior tiene dos consecuencias bastante graves. La primera es que los informes se anulan entre sí y se echa por tierra el riguroso trabajo de investigación que se halla en algunos de ellos. La segunda es que al ya haberse realizado investigaciones y gastados recursos del Estado en ellas, resulta difícil exigir que se conforme una comisión independiente (2011: 40).

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo y tres organizaciones internacionales, ONU, FIDH y Amnistía Internacional, también investigaron los sucesos y elaboraron su respectivo informe, planteando recomendaciones al Estado. De estos cuatro informes destacan dos, el de la Defensoría del Pueblo y el de la ONU por su trascendencia para la opinión pública y política, nacional e internacional, respectivamente.

El informe de la Defensoría del Pueblo, en su rol de defensa de los derechos fundamentales, da cuenta de la intervención de la institución antes, durante y después del 5 de junio del 2009, y fue presentado ante la comisión investigadora del Poder Legislativo, el 19 de enero de 2010<sup>269</sup>.

El informe concluye que los hechos de violencia pudieron evitarse. La Defensora del Pueblo al presentar el informe realizó cuatro reflexiones: i) el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y la necesidad de aprobar la Ley respectiva; ii) la necesidad de una fuerte institucionalidad estatal indígena, papel a desarrollar por el INDEPA quien debe velar por los derechos de los pueblos indígenas y que se gane su confianza gradualmente; iii) desarrollar un diálogo intercultural, lo que requiere capacidades técnicas en las autoridades y funcionarios en los tres niveles de gobierno; y iv) construir un Estado inclusivo y sin discriminación a los pueblos indígenas, que sea dialogante e intercultural.

El informe de la ONU, elaborado por el relator especial quien visitó la zona de los hechos, días después de sucedidos estos (17 y 19 de junio), fue el primero en ser presentado (20 de julio de 2009), y plantea recomendaciones al Estado para dar solución al conflicto respetando los derechos fundamentales de las personas involucradas. Enfatiza la inconstitucionalidad de los decretos legislativos emitidos a pesar del cuestionamiento de la población indígena y sus organizaciones, la omisión de la Consulta Previa y el sentir de la población que sus demandas son desatendidas por el gobierno.

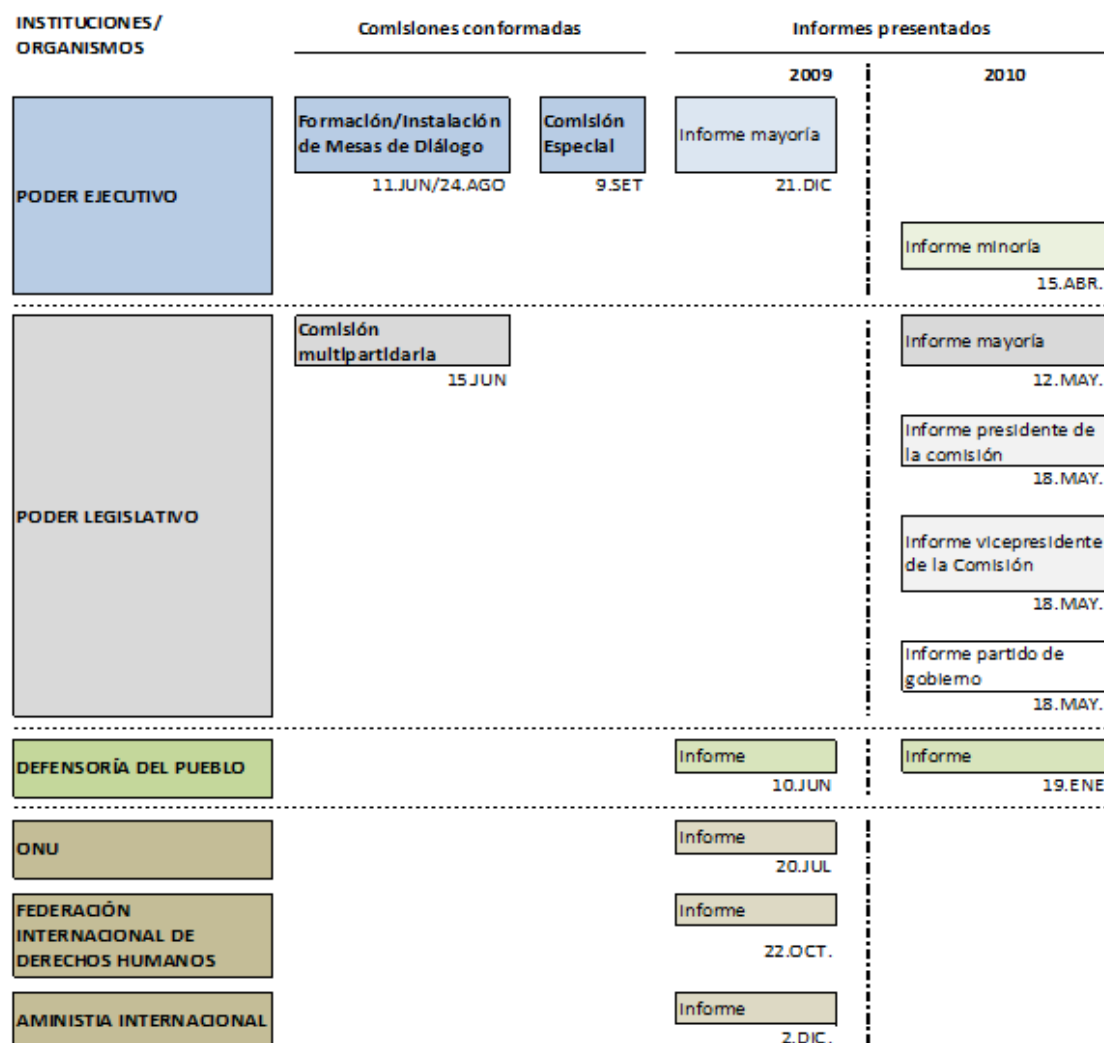
Un mayor desarrollo de las conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes se presentan, de manera comparativa por temas, en el Anexo 4.1: Informes sobre los hechos ocurridos en Bagua - Conclusiones y Recomendaciones.

En la figura siguiente se muestran las comisiones formadas, y las fechas de su conformación y de presentación de los informes respectivos.

---

<sup>269</sup> [http://www4.congreso.gob.pe/grupo\\_parlamentario/gp\\_indigena/documentos/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-EL-CASO-BAGUAOblig.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/gp_indigena/documentos/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-EL-CASO-BAGUAOblig.pdf). Consulta: 27 de marzo de 2017.

Figura 4.29: Comisiones formadas e informes publicados sobre los hechos de Bagua



Fuente: Elaboración propia a partir de Cavero (2011), Defensoría del Pueblo (2009), FIDH (2009), Amnistía Internacional (2009).

### Resultados de la Mesa N° 2

El análisis de los decretos legislativos 1064 y 1090 se presentó en el documento *Aportes técnicos para mejorar la normatividad forestal*<sup>270</sup>, el que contiene recomendaciones para: i) la conservación ambiental de los bosques, abordando el uso de las tierras forestales, la prohibición de su cambio de uso, la exigencia de los estudios de impacto ambiental y social, y el cuidado de los ecosistemas frágiles; ii) garantizar los derechos indígenas a conservar sus territorios y acceder a los recursos del bosque, incluyendo las tierras tituladas, las tierras en proceso de titulación y de ampliación, y las tierras forestales con contratos de cesión en uso; iii) aplicar un

<sup>270</sup> Presentado al Ministerio de Agricultura el 19 de noviembre de 2009.

enfoque de gestión forestal, que considere la participación informada de los actores involucrados, bajo los principios de equidad, transparencia e interculturalidad; con un trabajo coordinado intersectorial, interinstitucional, e intergubernamental; y iv) relevar la política de gestión ambiental, a través de la creación de instancias gubernamentales, políticas y técnicas, especializadas en materia forestal.

El resultado final de la Mesa N° 2 fue el *Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, que la PCM presentó al Congreso de la República el 22 de junio de 2010. Cavero (2011) afirma que si bien el proyecto recoge la mayoría de recomendaciones de la Mesa N° 2, excluye o no define claramente algunas consideradas muy importantes por los PPIIAA; lo que ocasiona que quede abierta la posibilidad que i) los territorios indígenas sean zonificados como Bosques de Producción Permanente, ii) que se excluya la participación de las comunidades nativas en el proceso de zonificación forestal; iii) que se desarrolle actividad minera en las concesiones en ecosistemas frágiles (los que carecen de una normativa especial); y iv) que se otorguen títulos habilitantes forestales y de fauna en tierras indígenas cuya titulación se encuentra en estado de solicitud; asimismo exige que la comunidad nativa solicite un permiso a la autoridad forestal, en caso realice un aprovechamiento forestal que no sea de autoconsumo, subsistencia o uso doméstico.

Si bien este proyecto de ley es más completo que los decretos legislativos observados, al contener las exclusiones o indefiniciones mencionadas anteriormente, se mantiene la preocupación de las comunidades indígenas sobre sus derechos territoriales; y con esta el clima de tensión con el gobierno.

### Resultados de la Mesa N° 3

La Mesa elaboró el documento *Sobre el derecho de consulta* que contiene la propuesta de una ley marco para hacer viable la aplicación del derecho a la consulta previa, el que fue culminado el 3 de diciembre del 2009.

Como se apreció en los resultados de la Mesa N° 1, a pesar de las diferencias en los informes elaborados, con mayor o menor incidencia, se estableció la necesidad de implementar el derecho de consulta previa —además de cumplir con el Convenio 169—, como el primer paso del Estado, y del gobierno en particular, en el reconocimiento de los derechos de los PPIIAA sobre sus territorios. Podríamos decir que esta fue la principal consecuencia “positiva” del conflicto, pues evidenció la necesidad urgente de institucionalizar una cultura de diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y el Estado; y es lo que motiva que la Ley del derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169- OIT, a la que en adelante nos referiremos como Ley de Consulta Previa, se desarrolle con mayor detenimiento en el epígrafe 4.4.



#### Resultados de la Mesa N° 4

La Mesa N° 4 presentó la *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico*<sup>271</sup> que fue básicamente la actualización del Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios elaborado por la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (formada el 2001) y que no se implementó. En la propuesta se expone la problemática de las poblaciones nativas amazónicas en dieciséis aspectos prioritarios para estas; para los cuales se plantean lineamientos estratégicos, objetivos y acciones puntuales a implementar por las entidades públicas. Entre los aspectos tratados se tienen a los derechos de propiedad de la tierra, educación y salud intercultural, condiciones de paz y seguridad, participación en el uso y manejo de los recursos naturales, ZEE y OT, proyectos y alternativas económicas, gobernabilidad y administración de justicia, y condiciones ambientales.

Constituye un documento bastante completo y permite concebir la integralidad de la problemática amazónica. Condensa, en tal sentido, el aporte de la representación indígena en las demás mesas de trabajo y hoy es un documento que orienta los objetivos de las organizaciones indígenas respecto a su relación con el Estado y su representación en el mismo.

La aplicación de todas las acciones recogidas en La Propuesta Nacional implicaría modificaciones normativas de gran envergadura, entre las que se ubica el cambio constitucional. Ello explica, en parte, que no haya habido un correlato de aplicación práctica hasta el momento. Por ejemplo, las siguientes medidas implican reformar la Constitución: a) “reconocer la autodeterminación como nación indígena y la propiedad integral de los recursos naturales existentes en su territorio (suelo y subsuelo)”<sup>272</sup>, y b) “(señalar) el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de las tierras indígenas de la Amazonía”<sup>273</sup> (Cavero, 2011: 47-48)

A fines del año 2010<sup>274</sup> se constituyó la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos que resultaron del GN, para elaborar las propuestas de implementación de esos acuerdos. El seguimiento no se implementó por modificaciones en la estructura funcional de las instituciones a cargo del tema<sup>275</sup>. Desde el año 2012 le compete al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura realizar el seguimiento a la implementación de la Propuesta de la Mesa N° 4; lo que resulta imposible por el alcance intersectorial de las acciones y el nivel mandatorio del viceministerio, además que no se asignaron recursos (humanos ni económicos) para ello (Sanborn, Hurtado y Ramírez, 2016).

De los resultados de las cuatro mesas, luego de un largo proceso de debate y revisiones se logró aprobar los dos proyectos de leyes elaborados por las Mesas N° 2 y N° 3, la Ley Forestal y de

---

<sup>271</sup> Presentada a la PCM el 11 de diciembre de 2009.

<sup>272</sup> Acción A.1.9 del Plan de Acción.

<sup>273</sup> Acción A.1.11 del Plan de Acción.

<sup>274</sup> Mediante DS 107-2010-PCM.

<sup>275</sup> Durante ese proceso, la PCM se encargó del seguimiento de los acuerdos desde una perspectiva de prevención de conflictos sociales (Gamboa, A., 2014).

Fauna Silvestre y la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, aprobadas con la Ley 29763 (22 de setiembre de 2011) y la Ley 29785 (06 de setiembre de 2011), respectivamente<sup>276</sup>. Asimismo, la propuesta de la Mesa N° 4 al ser un documento consensuado permite construir políticas públicas orientadas a solucionar la problemática de los pueblos indígenas de forma integral. Esta propuesta, conjuntamente con el informe de la Comisión Multipartidaria del Congreso “encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas” será considerada en el capítulo VI.

#### **4.4 El derecho a la consulta previa y la participación de los pueblos indígenas**

El derecho a la consulta y la participación son la piedra angular del Convenio 169, que demanda que los pueblos indígenas puedan participar de manera eficaz en el proceso de toma de decisiones que afecten sus derechos e intereses. La consulta se configura como “una forma clave de diálogo que sirve para armonizar los intereses contrapuestos y evitar, así como también resolver, los conflictos” (OIT, 2009a: 60).

Como señala Yrigoyen, los derechos de participación y consulta se fundan en el principio de que los pueblos indígenas tienen igual dignidad y capacidad para controlar sus instituciones y determinar libremente sus formas de vida y modelo de desarrollo, como otros pueblos y culturas. De esta manera, se establecen nuevos principios de relación entre los estados y los pueblos indígenas, rompiendo con tradiciones pasadas, en las cuales “los estados consideraban que los territorios donde habitaban pueblos indígenas estaban bajo su dominio y tutela y, por ende, bajo su sola decisión” (2009:1). De ahí que también se cuestionen las políticas de asimilación e integración forzosa, conducidas por los estados, los cuales más bien están obligados a respetar las propias visiones de desarrollo que tiene cada pueblo, así como sus formas de vida e integridad (Aylwin, 2002; Snoeck y Ramos, 2012).

En este marco, la implementación del Convenio 169 apunta a superar la discriminación garantizando que los pueblos indígenas se beneficien en forma igualitaria en la sociedad nacional; y busca asegurar que puedan desarrollar su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones, de acuerdo con sus propias aspiraciones; es por ello que los PPIIAA la tienen como su principal demanda en el aspecto legal.

---

<sup>276</sup> El Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios se aprobó el 02 de abril de 2012; y para la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se aprobaron cuatro Reglamentos: para la gestión forestal, la gestión de la fauna silvestre, la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, y la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas, el 29 de setiembre de 2015.

#### 4.4.1 La promulgación de la Ley de Consulta Previa y su reglamento

La propuesta de Ley de la Mesa N° 3 del GN obtuvo el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso y fue debatido y aprobado en Sesión del Pleno el 19 de mayo de 2010. Sin embargo, un mes después, el Ejecutivo observó el proyecto de ley, principalmente en dos puntos: i) cuestionaba los efectos del proceso de consulta, es decir, si era necesario obtener el consentimiento de los pueblos consultados; y ii) discrepaba sobre quiénes eran los sujetos de la consulta, observando la definición propuesta de pueblos indígenas por incluir a las comunidades campesinas y costeñas, que de acuerdo al Ejecutivo no son pueblos indígenas<sup>277</sup> (Snoeck y Ramos, 2012; Cavero, 2011). Con las observaciones realizadas, el ex presidente García devolvió el proyecto de ley al Poder Legislativo, para un nuevo análisis, mostrando claramente que no tenía intención de promulgar la ley. Durante el año que le restaba a su mandato, poco se hizo para impulsar su aprobación.

Finalmente, el 6 de setiembre de 2011, el recién electo presidente Ollanta Humala promulgó en el poblado de Imacita, provincia de Bagua, la Ley 29785 Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, constituyendo un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas.

En la aprobación de la Ley de Consulta Previa, tal como señala Diez “coincidieron tres procesos interrelacionados: i) las protestas y demandas alrededor de problemas vinculados a conflictos entre poblaciones locales e industrias extractivas; ii) los reclamos y demandas de las poblaciones amazónicas e indígenas peruanas que exigen mayor atención de parte del Estado, así como participación y reconocimiento público; y iii) la necesidad de que el Estado peruano adapte su legislación a los compromisos internacionales aceptados al firmar el Convenio 169” (2012: 37). La aprobación de la Ley fue celebrada por las organizaciones indígenas, la sociedad civil y los organismos internacionales vinculados a los derechos humanos y derechos indígenas. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) saludó, a través de una nota de prensa, al Estado Peruano por la promulgación de la ley, reconociendo que constituye un avance significativo en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país<sup>278</sup>. Asimismo, el Defensor del Pueblo, Eduardo Vega, expresó su satisfacción por la Ley y felicitó al gobierno por esta disposición<sup>279</sup>. Por su parte, el entonces presidente de AIDSESP, Alberto Pizango Chota, declaró que la aprobación de la Ley de consulta previa “es uno de los logros más importantes del movimiento indígena”<sup>280</sup>.

---

<sup>277</sup> Para el Poder Ejecutivo, las comunidades campesinas son creación colonial y mantienen estrecha vinculación con la economía nacional, por lo que no son sectores “distintos a la colectividad nacional” ni pueden reclamar derechos ancestrales sobre sus tierras. Los representantes indígenas reclaman que el énfasis esté en los elementos culturales socialmente significativos para la autodefinición étnica; vale decir: la dimensión subjetiva de la identidad. Esta discrepancia, dicho sea de paso, es común en instancias de derecho internacional (Cavero, 2011: 47).

<sup>278</sup> Nota de prensa de la CIDH del 11 de setiembre de 2011.

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/099.asp>. Consulta: 15 de mayo de 2015.

<sup>279</sup> Nota de prensa de la Defensoría del Pueblo del 23 de agosto de 2013.

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-243-2011.pdf>.

<sup>280</sup> <http://servindi.org/actualidad/51049>. Consulta: 15 de mayo de 2015.

Las expectativas sobre la Ley eran muchas sobre todo porque se esperaba que no se repitieran hechos de violencia, al encausar los conflictos sociales hacia procedimientos administrativos entre entidades estatales y pueblos indígenas afectados. En ese sentido, debía favorecer el diálogo frente a la conflictividad social relacionada con la gestión de recursos naturales; siendo una oportunidad para fortalecer la democracia y otorgar mayor legitimidad a las decisiones del Estado, a la vez de promover el reconocimiento, la valoración y preservación de la diversidad cultural (Salmón, Bregaglio, Olivera y Ocampo, 2012; Snoeck y Ramos, 2012; Merino, 2013<sup>281</sup>).

Diez (2012) refiere que esta ley “puede ser considerada, al mismo tiempo, como un avance y como un retroceso”. Por un lado, la promulgación fue vista por las organizaciones indígenas y la sociedad civil como un ejemplo de incidencia y un logro en el marco del proceso de mayor reconocimiento de derechos a poblaciones relegadas; y por el otro, las mismas organizaciones indígenas y diversos especialistas consideraron que la Ley era insuficiente y no respondía en su totalidad al espíritu del Convenio 169<sup>282</sup>, defraudando las esperanzas que se había generado e incrementando la desconfianza de las organizaciones indígenas hacia el Estado (CNDDHH, 2012).

En este contexto se inició el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta Previa<sup>283</sup>, contó con la participación de seis organizaciones indígenas de alcance nacional: AIDSESP, CONAP, ONAMIAP, CCP, CNA y CONACAMI. Inició con la instalación de la Comisión Multisectorial, y siguió con la realización de cinco audiencias macrorregionales, llevadas a cabo en las ciudades de Iquitos, Bagua, Chiclayo, Cusco y Huancayo; continuó con la etapa de diálogo intercultural, a través de una audiencia nacional en la ciudad de Lima; y, finalmente, el reglamento se aprobó el 2 abril de 2012.

Este proceso de consulta fue cuestionado por la CNDDHH, por presentar varias deficiencias: i) limitada apertura a las múltiples sugerencias y comentarios planteados en los eventos consultivos; ii) exclusión de varias organizaciones de alcance regional y nacional que solicitaron ser incorporadas en el proceso por no estar representadas en las seis organizaciones que el Estado identificó; iii) problemas logísticos, como el cambio de fecha de los eventos de manera inesperada; y iv) limitada discusión de los aspectos sustanciales del Reglamento, por el desconocimiento de la Ley y sus implicancias por parte de los participantes, que fue evidenciado durante la etapa informativa (2012: 35); adicionalmente se desconocieron acuerdos tomados y se introdujeron textos nuevos que no fueron consultados, con lo cual el proceso perdió legitimidad.

---

<sup>281</sup> Diario *La República*, en entrevista del 19 de octubre de 2013, en su calidad de presidenta de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos.

<sup>282</sup> Si bien las organizaciones indígenas, como AIDSESP, Chirapaq u ONAMIAP, saludaron la aprobación de la ley como un primer paso para entablar el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado, también manifestaron que la ley tenía vacíos y que su rol era mantenerse vigilantes.

<sup>283</sup> Se realizó entre noviembre de 2011 y marzo de 2012, estableciéndose los procedimientos técnicos requeridos para implementar la consulta previa.

#### 4.4.2 Alcance de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento

La Ley de Consulta Previa, en su artículo 2, define el derecho a la consulta como “el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”.

En el artículo 3, se regula como finalidad de la consulta “alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos”.

Y en el artículo 8, se establece las etapas del proceso de consulta:

- a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.
- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- g) Decisión.

La Ley y su Reglamento no definen quiénes son los pueblos indígenas, sino que proveen dos criterios para posibilitar su identificación. El primero es un criterio objetivo, que plantea las siguientes características: a) descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; b) estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan; c) instituciones sociales y costumbres propias; d) patrones culturales y modos de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional; y, d) patrones culturales y modos de vida distintos de los de otros sectores de la población nacional. El segundo criterio es el subjetivo, es decir, los pueblos deben tener conciencia de su identidad indígena u originaria.

El criterio objetivo de identificación fue el que motivó las principales críticas a la Ley, pues vincula al pueblo con los territorios ancestrales cuando dicha conexión no se considera en el Convenio 169. En cuanto al criterio subjetivo, se cuestiona la dificultad de aplicación en una sociedad donde históricamente lo “indígena” ha sido asociado siempre a inferioridad, y a un menosprecio cultural, discriminación y exclusión social. En ese sentido, los pueblos indígenas no adoptan fácilmente su identidad étnica, sino otras, como clase social.

En consecuencia, para acceder al derecho a la consulta, los pueblos indígenas deben desprenderse de las categorías de campesino o nativo, que utilizaron para poder acceder a la protección jurídica y desvincularse de la carga peyorativa que era asociada al término indígena (Salmón et al., 2012: 109). Así, si los pueblos indígenas quieren acceder a los derechos colectivos deben de demostrar su “autenticidad”, reforzando ciertos estereotipos como el indígena protector de la ecología (Lemaitre citado por Salmón et al., 2012), o presentarse usando vestimentas tradicionales.

Otra de las críticas hacia la Ley está referida a su entrada en vigor. De acuerdo a la Ley, el derecho a la consulta se hace exigible 90 días hábiles después de su publicación, no obstante que la obligación de consultar es una obligación del Estado desde que el Perú ratificó el Convenio 169, en 1995. Es decir, aquellas medidas administrativas y legislativas emitidas antes de la promulgación de la Ley y que, de acuerdo al Convenio, tenían que ser consultadas no podrían realizarse; pues la Ley establece claramente que la consulta previa es exigible solo a partir de la existencia de la misma. Es decir, la ley instituyó el derecho a la consulta en el Perú, desconociendo su obligación de aplicarla desde la ratificación del Convenio 169, según el derecho internacional (Gamboa y Snoeck, 2012; Snoeck y Ramos, 2012; Salmón et al., 2012).

En resumen, el presente capítulo nos muestra el proceso en la interacción que han establecido y aun establecen los gobiernos peruanos de turno con los pueblos indígenas amazónicos: demandas básicas de la población, desatención, acciones de protesta, compromisos y suscripción de actas, e incumplimiento del gobierno, repitiéndose el ciclo año tras año, agudizándose el conflicto así como las precarias condiciones de vida de la población. La dación de los decretos legislativos para promover la firma del TLC con EEUU, pero sobre todo la forma en que fueron aprobados y los términos con los que se defendieron y pretendieron imponerlos, fueron el detonante para que los pueblos indígenas amazónicos se organizaran y protestaran a nivel nacional; visibilizándose y generando una posición de la sociedad peruana ante sus demandas; que obligó al gobierno a reconocer la validez de las demandas y el incumplimiento de los acuerdos suscritos e incluso de normas internacionales, y lo obligó también a conformar grupos de trabajo multisectoriales, con la participación de los representantes de los pueblos indígenas amazónicos, para elaborar propuestas respecto a las demandas principales; algunas de las cuales fueron acogidas por leyes, que constituyen un avance; pero sobre todo incorporó a los indígenas amazónicos en el debate público.

La situación originada por la aprobación de los decretos legislativos motivó el interés y generó las condiciones para una reflexión y análisis más exhaustivo sobre el contenido de estos decretos, su trasfondo, y sus implicancias, por distintos sectores y actores de la sociedad peruana e internacional, interesados en los distintos aspectos que el tema abarca. Es en este marco que se continúa con el análisis en el capítulo siguiente.



## **Capítulo V. ANÁLISIS II: DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS A LOS PUNTOS EN CONFLICTO**

---

A partir del conocimiento de las marcadas diferencias entre el gobierno peruano y los pueblos indígenas amazónicos respecto a la concepción del *desarrollo* y *territorio* presentadas en el marco conceptual, que se evidenciaron a lo largo del Conflicto de Bagua, el que mostró además la complejidad y condiciones de gran desigualdad en la interacción entre ambos actores, que fueron tratadas en el análisis del capítulo precedente; en este capítulo el análisis se centra en el contenido de los decretos legislativos más cuestionados por su repercusión negativa en los territorios de los pueblos indígenas amazónicos. Con ese objetivo, el presente análisis se realiza en tres fases, donde se abordan aspectos centrales del caso de estudio, tal como se presentó en la Figura 2.2 del marco metodológico.

En la primera fase se analizan los decretos legislativos que originaron el Conflicto de Bagua, centrando el interés en su repercusión sobre el territorio amazónico, para así identificar los aspectos más relevantes que abordan estos decretos en conjunto, y que los indígenas amazónicos consideraron negativos por afectar su modo de vida<sup>284</sup> y ponerlo en riesgo en un futuro cercano. En la segunda fase se presentan, para cada uno de los aspectos identificados en la fase anterior, los principales argumentos planteados por el gobierno y los indígenas amazónicos peruanos, luego se contrastan las dos posiciones y se identifican los principales puntos de conflicto; asimismo se presenta la concepción sobre el desarrollo que tienen los líderes indígenas comunales, recogida en las entrevistas; complementando así lo recogido en el marco conceptual al respecto. En la tercera fase se recogen las propuestas de los pueblos indígenas, relacionadas con los decretos legislativos cuestionados y la Ley de Consulta Previa,

---

<sup>284</sup> En el análisis no se contemplan los aspectos de los decretos legislativos que son beneficiosos tanto para los indígenas como para el país pues no se expusieron durante el conflicto, por lo tanto, no formaron parte del debate.

resultantes de los espacios de diálogo conformados por el gobierno para este fin, y finalmente se constata si sus propuestas son recogidas en las normas aprobadas o decisiones tomadas al respecto.

Este análisis nos permitirá confirmar la hipótesis de la presente tesis doctoral, así como plantear directrices de intervención en territorio indígena amazónico.

## 5.1 Análisis del origen del conflicto: Decretos legislativos

Del conjunto de decretos legislativos promulgado por el Poder Ejecutivo peruano, según se expuso en el epígrafe 4.2, los pueblos indígenas amazónicos, a través de sus organizaciones nacionales, principalmente AIDSESP, identificaron cinco como los más lesivos al uso de sus territorios, estos fueron los decretos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090, por lo cual centraron sus demandas en la derogatoria de todos estos. En el Anexo 5.1 se consignan los decretos legislativos referidos.

Si bien a la fecha solo está vigente el Decreto Legislativo (DLeg.) 1089, con el fin de evaluar de qué manera afectaban a los indígenas amazónicos presentaremos el contenido específico de cada uno de los cinco decretos legislativos en lo relacionado con el uso del territorio, y posteriormente los evaluaremos en conjunto.

### 5.1.1 Alcances y contenidos de los decretos legislativos

5.1.1.1 Decreto Legislativo 1015 y su modificatoria 1073<sup>285</sup>, que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria

Mediante estos dos decretos legislativos se dispuso que las comunidades de la sierra y selva *regularicen* su organización comunal según los procedimientos establecidos para la costa. Con ello se redujo el número de votantes y el porcentaje de votos necesarios para tomar decisiones sobre la venta, posesión, arrendamiento, parcelación, gravamen, entre otros, de las *tierras comunales* (del 66% del *total de miembros* inscritos de la comunidad al 50% de los *asistentes* a la Asamblea General de la comunidad). Adicionalmente, se estableció que para decidir la venta de las tierras comunales a no poseionarios o a terceros votarían todos los asistentes a la asamblea, pero para decidir la venta a poseionarios (con más de un año) solo votarían los asistentes en esa misma condición, con lo cual se excluyó de la toma de decisión a los no poseionarios quienes también son propietarios de las tierras comunales.

---

<sup>285</sup> Se evalúan conjuntamente porque el DLeg. 1073 es una modificatoria al texto del artículo 2 del DLeg. 1015.

Respecto a este DLeg. tenemos tres puntos por comentar, el objetivo a lograr, la disposición que las organizaciones comunales de la sierra y la selva regularicen su condición y el nivel de requisitos a cumplir por los no poseionarios para tomar decisiones sobre la venta de tierras. Sobre el primer punto, si el objetivo general de los decretos legislativos aprobados es mejorar la producción y competitividad agropecuaria y la posición del gobierno, expresada explícita y reiteradamente, es que los indígenas no tienen la capacidad para hacer producir la tierra de manera eficiente, lo que se estaría buscando es generar las condiciones para la venta de las tierras a terceros, principalmente privados, por ser quienes podrían invertir y lograr dicho objetivo.

El segundo punto, la disposición que las comunidades campesinas de la sierra y la selva *regularicen* su organización comunal según la organización de las comunidades de la costa, hace evidente que para el gobierno las formas de organización comunal no responden a la idiosincrasia y realidad de sus pobladores; y por lo tanto, se pueden homogenizar. La disposición implica también el no reconocimiento a las diferencias entre las actuales organizaciones comunales de sierra y selva.

El tercer punto, referido a la disposición que los comuneros poseionarios que toman las decisiones deban tener más de un año en esa condición, abre la posibilidad de parcelar y vender las tierras en un corto plazo, más aún cuando es conocido que grandes extensiones de tierras están en posesión de colonos, quienes las venderían con mayor facilidad. Si bien se mantuvo que la toma de decisiones se realice en una Asamblea General de la comunidad, las disposiciones abrían un amplio espacio para la manipulación y otros vicios en la toma de decisiones. Finalmente, a manera de resumen, los dos decretos legislativos facilitaban “la parcelación de las tierras comunales y su inclusión a un régimen de propiedad privada individual” (Smith, 2009:51), y hasta la disolución de las comunidades campesinas y nativas (Pinto, 2009a).

La respuesta inmediata y persistente de las organizaciones indígenas, apoyadas por la Defensoría del Pueblo<sup>286</sup> y organismos no gubernamentales, evidenció lo perjudicial de las disposiciones y obligó al gobierno a su derogatoria.

#### 5.1.1.2 Decreto Legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario

En este DLeg., en su artículo 7, se estableció cinco excepciones al reconocimiento de la propiedad comunal, por dos de estas se excluyeron como propiedad comunal a “las tierras de las Comunidades que sean declaradas en abandono” y “a las tierras que se encuentren ocupadas

---

<sup>286</sup> La Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el DLeg. 1015, por vulnerar los derechos constitucionales de participación y consulta, y el derecho a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.

por centros poblados o asentamientos humanos”<sup>287</sup>; y se permitía la demarcación y cambio de estatus de una parte de la comunidad, invalidando su condición de propiedad comunal y haciendo factible su traspaso o venta a un tercero. Este riesgo se incrementaba por la indefinición de la norma sobre quién y con qué criterios establecería qué tierras están en abandono y cuáles son o no asentamientos humanos (Smith, 2009).

El CAAAP (2009) advirtió que este decreto<sup>288</sup> también permitía el cambio de uso de las tierras y creaba las condiciones para el desarrollo de la inversión privada en el sector agrario pues las tierras con capacidad de uso forestal que se califiquen como eriazas o con aptitud agrícola podrían ser adjudicadas para la agricultura. Por su parte, AIDSEEP (2009) precisó que se desconocía el carácter de la propiedad territorial indígena (considerado en la Ley de Comunidades Nativas) subordinándola a otros derechos, como el de la propiedad de terceros.

Ambas posiciones estarían en lo cierto pues en el texto del DLeg. se mencionaba que los procedimientos para la *adjudicación* de tierras para fines agrícolas y agroindustriales en tierras de selva y ceja de selva se establecerían en el Reglamento de la Ley. Esto implicaba un riesgo adicional pues los Reglamentos, al ser considerados como documentos fundamentalmente técnicos se debaten y difunden en ámbitos “técnicos”, por lo tanto, su contenido se conoce generalmente luego de ser aprobados.

Adicionalmente, al dictarse este DLeg. se dejó sin efecto la Ley de Tierras, que para la aplicación de servidumbres consideraba la obligación del titular de un derecho minero o de hidrocarburos de llegar a un acuerdo con el(los) propietario(s) de la tierra antes de realizar cualquier actividad en ella, incluyendo el acceso al subsuelo<sup>289</sup>.

En síntesis, el DLeg. 1064 contiene cuatro aspectos que deben resaltarse como muy sensibles para los indígenas y sus territorios, el primero es la intención de reducir significativamente los territorios de propiedad comunal, el segundo es la desprotección de estos territorios pues al dejar de ser propiedad comunal pierden su condición de imprescriptibles; el tercero es el favorecer la adjudicación a terceros (propietarios particulares o Asentamientos Humanos y Centros Poblados Menores) de las tierras no consideradas comunales, y el cuarto es la eliminación de la obligatoriedad de un acuerdo previo entre el poseedor de una concesión para explotar los recursos y los propietarios de la tierra. Con esta disposición no solo se excluye a los indígenas de la toma de decisión sino que, implícitamente y como tema de fondo, se les estaría negando la condición de propietarios y sus derechos como tales (Dolorier y Paneque, 2013). De

---

<sup>287</sup> Se precisaba que la ocupación era hasta el 31 de diciembre de 2004 (Título II, Capítulo Segundo, artículo 7), salvo aquellas sobre las que las comunidades hayan interpuesto acciones de reivindicación hasta antes de esa fecha.

<sup>288</sup> En su artículo VI.- Capacidad de uso.

<sup>289</sup> Uno de los más reconocidos abogados Constitucionalistas del Perú, Francisco Eguiguren (2008) realiza un análisis de la constitucionalidad de los decretos legislativos dados en base a las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, advirtió que al derogarse la Ley de Tierras se dejó sin efecto el artículo 7 de la Ley 26505, que exigía la necesidad de un acuerdo previo con los propietarios de las tierras.

esta manera, “la prevalencia jurídica se trastocaba radicalmente poniendo a las comunidades en el último orden de protección del ordenamiento jurídico” peruano (Pinto, 2009a:150).

Este DLeg. se derogó luego de los sucesos de Bagua, a pesar que desde su aprobación especialistas en el tema expusieron los vicios constitucionales que presentaba.

#### 5.1.1.3 Decreto Legislativo 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales

Mediante este DLeg. se otorga al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)<sup>290</sup> la potestad de formalizar y titular los predios rústicos y tierras eriazas, la que incluye el sustituir los planos y cualquier otra información gráfica que exista en el Registro de Predios por los documentos que el COFOPRI elabore; así como revisar los títulos rurales y decidir si son o no legales.

Esta potestad al COFOPRI permitiría que su personal técnico cambie de manera unilateral los linderos de las propiedades privadas, incluyendo las comunales. Según Smith (2009), las comunidades temen que se den abusos, sobre todo con las tierras comunales; toda vez que COFOPRI no ha intervenido anteriormente en el ámbito rural careciendo de experiencia en este ámbito y más aún en la Amazonía, que representa una complejidad particular.

Este DLeg. también establece que los pueblos indígenas y los colonos poseionarios no pueden solicitar la formalización de la propiedad de la tierra de los predios que se encuentren en procesos de inversión privada o sean de *interés nacional*. Considerando que cuando se aprobaron los decretos legislativos, aproximadamente el 80% de tierras comunales se superponían a los lotes concesionados a las empresas privadas extractivas, los indígenas estarían impedidos de formalizar la propiedad de las tierras de las que son originarios y han ocupado siempre, pues con esta medida se otorgaba a las empresas mineras, forestales y petroleras una protección similar a la intangibilidad (AIDSESP, 2009).

Cabe precisar que los documentos de las comunidades amazónicas que obran en el Registro de Predios fueron inscritos por diferentes organismos del Estado, que en su momento tuvieron la responsabilidad de titular los predios rurales, y si bien adolecen de errores y no están actualizados no deberían substituirse sin hacer partícipes del proceso a las comunidades.

Sobre el DLeg. 1089 amerita destacar tres aspectos, el primero es la interesada importancia del gobierno peruano por la formalización y titulación de las propiedades, dirigida a privilegiar la propiedad individual sobre la comunal y que, en concurrencia con el DLeg. 1064, otorgaban mayor libertad para reducir las áreas comunales y vender; el segundo aspecto es el considerar los territorios indígenas como cualquier otro predio para propósitos de formalización y

---

<sup>290</sup> Es un organismo adscrito al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú.

titulación, hecho que implica el incumplimiento del Estado de tener un régimen especial para los territorios indígenas, en el marco del Convenio 169; y el tercero es la vigencia del DLeg. a la fecha, lo que implica que los riesgos continúan vigentes (Dolorier y Paneque, 2013); aunque gracias a la protesta indígena se limitaron las revisiones de los títulos comunales.

#### 5.1.1.4 Decreto Legislativo 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Este DLeg. reguló el ordenamiento de la superficie forestal y la zonificación forestal así como el aprovechamiento de los recursos forestales mediante concesiones de distintas modalidades. Entre las disposiciones más cuestionadas estuvo la que establece que solo las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de aptitud forestal constituyen patrimonio forestal, lo que posibilita el cambio de uso, de forestal a agrícola, en las tierras que no estén en la condición mencionada. Esta disposición creó inseguridad en las comunidades indígenas pues más del 60% del área demarcada (6 millones de hectáreas) es propiedad del Estado por el hecho de ser área forestal en general, cedida solo en uso a las comunidades (Smith, 2009). En esta situación, el gobierno peruano podría haber cambiado el uso de estas áreas si no las declaraba como patrimonio forestal, a pesar de serlo.

Adicionalmente, se calificaron como zonas deforestadas a las zonas bajo cultivos o en proceso de regeneración de bosques secundarios, lo que también constituía un riesgo pues podían ser consideradas adecuadas para el uso agrícola.

La norma disponía además que las comunidades indígenas, antes de aprovechar sus recursos forestales y de fauna silvestre para fines industriales y comerciales, tenían que contar con un Plan de Manejo que cumpla con los requisitos establecidos por la autoridad, disposición que el CAAAP (2009) cuestionó porque no se mencionaba el uso tradicional. En este punto estamos en desacuerdo con el reclamo de la organización indígena pues la exigencia es válida y no implicaba, necesariamente, la exclusión de los usos tradicionales.

Por otra parte, Eguiguren (2008) precisa que es discutible que en función al TLC se dicte toda una Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que es una materia general, con lo cual lo normado en este DLeg. excedería las facultades otorgadas al Ejecutivo. Al igual que el DLeg. 1064, a pesar de la advertencia de diversos especialistas sobre la inconstitucionalidad de la norma, el DLeg. 1090 se derogó luego de los sucesos de Bagua.

Finalmente, a manera de resumen, y en base al análisis realizado sobre los cinco decretos legislativos, en el Cuadro 5.1 presentamos los aspectos considerados desfavorables para las comunidades indígenas amazónicas en relación a su territorio.



Cuadro 5.1: Aspectos considerados negativos para las comunidades indígenas amazónicas contenidos en los decretos legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090.

Decretos legislativos	Título (Objeto de la norma)	Aspectos desfavorables para las comunidades indígenas amazónicas respecto a su territorio
<b>1015</b> (19/05/2008) <b>1073</b> (28/06/2008) Derogados el 20/09/2008 con Ley 29261	Unifican los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece la forma de organización comunal de la costa como única para todas las comunidades campesinas, sin considerar la diferencia de las regiones.</li> <li>• Promueven la venta de tierras, al reducir el porcentaje de votos requerido de 66% de todos los miembros de la comunidad a 50% de los que asisten a la Asamblea Comunal, para aprobar la parcelación; y al excluir de la votación a los comuneros no poseesionarios.</li> <li>• Facilitan la parcelación de las tierras comunales y su inclusión a un régimen de propiedad privada individual.</li> </ul>
<b>1064</b> (28/06/2008) Derogado el 19/06/2009	Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduce las tierras comunales, al excluir de esta condición a las declaradas “en abandono” y a las que se encontraran ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos antes del 31 de diciembre 2004.</li> <li>• La reducción implica la desprotección de los territorios comunales, afectando su condición de imprescriptibles.</li> <li>• Favorece la adjudicación a terceros de las tierras excluidas como comunales.</li> <li>• Al eliminar la obligación de llegar a un acuerdo previo sobre la aplicación de servidumbres, entre las comunidades y el poseedor de una servidumbre se excluye a las primeras de la toma de decisiones, negándoles implícitamente su condición de propietarios.</li> </ul>
<b>1089</b> (28/06/2008) <b>Vigente</b>	Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faculta al COFOPRI a sustituir los planos y otro material gráfico de una propiedad ante el Registro Público pudiendo modificar los linderos de propiedades oficialmente registradas (incluyendo las comunales).</li> <li>• La formalización y titulación privilegia la propiedad individual sobre la comunal, facilitando la reducción de esta última y su venta.</li> <li>• Al considerar a los territorios indígenas como cualquier otro predio rural para su formalización y titulación, se incumple la obligación del Estado de generar un régimen especial, en el marco del Convenio 169.</li> </ul>
<b>1090</b> (28/06/2008) Derogado el 19/06/2009	Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite el cambio de uso de tierras de aptitud forestal (bosques) a tierras de uso agrícola susceptibles de cederse en propiedad privada, creando inseguridad en las comunidades indígenas, al ser más del 60% del área demarcada propiedad del Estado, cedida en uso a las comunidades.</li> <li>• Califica como zonas deforestadas a las zonas bajo cultivo o en proceso de regeneración de bosques, quedando expuestas a ser declaradas para uso agrícola.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, en base al texto de los decretos legislativos, Smith (2009) y Pinto (2009a).

### 5.1.2 Análisis de los decretos legislativos en conjunto: Puntos en conflicto

La postura del gobierno peruano es que los decretos legislativos solo complementan o precisan aspectos específicos de normas anteriores; y que las modificaciones son mínimas. Al revisar los decretos legislativos y sus antecedentes, encontramos que, ciertamente, las modificaciones son cortas y precisas pero sustanciales, y que la aplicación de los decretos legislativos, en conjunto, afectaría seriamente la organización y el uso de los territorios por las comunidades indígenas amazónicas. En este sentido, los aspectos más relevantes en relación al territorio que abordan los decretos en conjunto, y donde estarían los puntos en conflicto son: i) la propiedad de la tierra<sup>291</sup>, ii) el uso del territorio y iii) el derecho de la población a participar en la toma de decisiones.

Respecto a la *propiedad de la tierra*, las discrepancias se presentan por las disposiciones relacionadas con la forma de propiedad, comunal y privada, y con la titulación de las tierras. Como se mencionó en el epígrafe 5.1.1, en el caso de la propiedad comunal el reconocimiento de la condición comunal se reduce al mínimo, pues por esta condición las comunidades indígenas adquieren derechos, contemplados tanto en la legislación nacional como en la internacional. En el caso de la propiedad privada es evidente que la promoción de la parcelación y la exigencia de *formalizar* los límites de los predios conllevan un interés de reducir las tierras comunales. La parcelación facilita el alquiler, gravamen y, principalmente, la venta de tierras a terceros, más aún si los requisitos para adquirir el derecho a vender son mínimos. El formalizar los predios definiendo nuevos límites, sin consultar a la población, originaría la reducción de tierras comunales. Sobre la titulación, la posibilidad de formalizar la propiedad de las tierras por parte de las comunidades es ínfima toda vez que no está permitido solicitar título de propiedad de las tierras donde exista inversión privada o proyectos de interés nacional.

Las contradicciones sobre el *uso del territorio* se presentan por la apertura y facilidad para el cambio de uso, pues las formas de uso tradicional de las tierras se asocian con un manejo inadecuado de los recursos y ante ello se promociona la implementación de una agricultura intensiva y actividades extractivas, otorgando facilidades a terceros para adquirir terrenos, instalarse y operar en la zona.

Finalmente, el conflicto más intenso se da por la exclusión del *derecho a participar* de la población al eliminar la obligación de las empresas extractivas de llegar a un acuerdo con la población, previo a iniciar sus actividades; y al incumplir con los tratados internacionales suscritos con la OIT y las NNUU, referidos a la obligación de consultar a las poblaciones indígenas en las materias que las afecten.

En el Cuadro 5.2 se identifican los aspectos más relevantes y se resumen los puntos de conflicto expuestos anteriormente sobre los cuales se trabajarán el siguiente epígrafe.

---

<sup>291</sup> Se usa el término tierra en lugar de territorio por su correspondencia al tratamiento jurídico de propiedad, que predominó en el debate en general; pero para los representantes de los PPIIAA ambos términos son similares.

Cuadro 5.2: Puntos de conflicto de los decretos legislativos

Aspectos relevantes		Contenidos materia de conflicto
Propiedad de la tierra	Propiedad comunal	Reconocimiento mínimo a la condición de propiedad comunal a pesar que tanto la legislación peruana como la internacional otorgan derechos a esta condición.
	Propiedad privada	La promoción de la parcelación y formalización de los límites de los predios buscan reducir las tierras comunales, para facilitar el alquiler, gravamen y la venta de las tierras a terceros; facilitado por la reducción de los requisitos para tener el derecho a vender.
	Titulación	La posibilidad de las comunidades de titular sus tierras es ínfima pues no pueden solicitarlo donde exista inversión privada o proyectos de <i>interés nacional</i> .
Uso del territorio	Uso actual	Apertura y facilidad para el cambio de uso. El uso tradicional está asociado a un manejo inadecuado de los recursos.
	Uso propuesto	Se promueve realizar agricultura intensiva y continuar con las actividades extractivas, otorgando facilidades a terceros para operar en la zona.
Derecho a participar	Participación de la población	Eliminación de la obligación de las empresas extractivas de llegar a acuerdos con la población, previo al inicio de sus actividades; e incumplimiento de los tratados internacionales suscritos al respecto.

Fuente: Elaboración propia

## 5.2 Desencuentro de miradas: Gobierno e indígenas amazónicos

Aquí se presentan, en paralelo y para cada uno de los aspectos identificados en el Cuadro 5.2, los principales argumentos planteados por el gobierno y los indígenas amazónicos peruanos, para con ello conocer los planteamientos de cada actor, contrastarlos e identificar los puntos en conflicto. Los planteamientos se han recogido de lo publicado, por los diferentes medios de comunicación, antes y durante el conflicto, lo que en el caso de los indígenas amazónicos se complementa con las entrevistas realizadas a los líderes de las comunidades —apus u otras autoridades—, y a representantes de organizaciones. De forma complementaria, en aquellos aspectos donde se dan las mayores diferencias presentaremos las opiniones, de personas u organizaciones representativas que apoyaron cada una de las posturas, lo que nos permitirá mostrar, referencialmente, el nivel de polarización alcanzado.

### 5.2.1 Propiedad de la tierra

#### 5.2.1.1 Propiedad comunal:

##### A) Lo comunal: posición oficial

A lo largo de la historia peruana, dos grandes argumentos han sido usados contra la propiedad comunal de la tierra afirma Diez, el primero es que lo comunal desalienta la inversión individual,

lo que impide generar condiciones para la producción, siendo una de las más importantes la implementación de tecnología<sup>292</sup>, y consecuentemente se desaproveche o subaprovecha la gran cantidad de tierra existente. El segundo argumento es la ineficiencia y problemas de gestión en el manejo de los recursos pues las formas tradicionales de manejo colectivo conllevan a la sobreexplotación de los recursos y al deterioro del medio sobre el que actúan. Adicionalmente, las responsabilidades compartidas son inequitativas pues mientras los costos son asumidos por todos, los beneficios se distribuyen en una parte reducida de los miembros. Estos dos argumentos evidencian un total descrédito de la propiedad comunal que es vista como una “forma arcaica de organización” (2006: 120); y un “mal heredado del gobierno militar de Velasco”<sup>293</sup>.

El discurso del gobierno de García reafirmó los argumentos históricos expuestos, pues en los artículos del “perro del hortelano” se manifiesta expresamente que las tierras están ociosas porque sus habitantes no las han sabido aprovechar por ignorancia o incapacidad, y que por el contrario están destruyendo la selva con actividades informales y cultivos ilegales. El accionar de sus habitantes constituye pues un peligro para la zona. También incorpora otro argumento y es el que la propiedad comunal es algo fantasioso, toda vez que en las comunidades prima ya el individualismo pues, además de los títulos comunales, existen contratos y títulos individuales otorgados por las mismas comunidades a sus miembros, que son los que rigen en la práctica pero que carecen de valor para efectos de conseguir préstamos u otros que les permitan invertir para producir las tierras.

#### B) Lo comunal: posición de indígenas amazónicos

Chirif precisa que “los pueblos indígenas no son ahora, ni nunca lo han sido, colectivistas, pero sí basan su organización social en vastas redes familiares de reciprocidad, en las que intercambian bienes (principalmente carne de monte) y servicios (las llamadas mingas), que tienen como escenario un territorio ancestral” (2009b: 9). Sin embargo, como se mencionó en el marco conceptual, para los indígenas amazónicos, el territorio es la condición para su existencia y reproducción y, por lo tanto, es concebido como un *bien colectivo* en interdependencia con la naturaleza, que provee a todas y cada una de las unidades domésticas los medios para vivir, por tanto no es posible excluir a unas para beneficiar a otras. Los ríos, las restingas los bosques, las cochas, las quebradas, los seres humanos y todos los animales forman parte del territorio, del mismo modo que todas sus creencias (Montoya, 2009b; Benavides, 2010b; Ortega, 2014).

La incorporación de la propiedad comunal en la práctica y en el lenguaje amazónico se produjo en los años setenta, por razones más pragmáticas que conceptuales pues al conformarse como

---

<sup>292</sup> Diez aclara que este argumento liberal viene siendo usado desde la modernización agrícola europea de fines del siglo XVIII.

<sup>293</sup> Diario *El Comercio*, editorial del 8 de febrero de 2014, “Privados en la Juan Velasco”; afirmación rebatida por Smith (2014).

comunidades indígenas adquirirían derechos específicos sobre las tierras (García Hierro, 2011; Ortega, 2014). Actualmente el derecho a la propiedad comunal está reconocido por la Constitución, el Código Civil y las Leyes de Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, además a nivel internacional por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por lo expresado, lo comunal se constituyó y constituye un medio de protección de sus territorios.

Lo anterior se refuerza con lo expresado por los representantes de las comunidades u organizaciones entrevistados, pues entre ellos existe consenso respecto a que cuando hablan de propiedad comunal es igual que hablar de territorio. Afirman que la propiedad comunal tiene que ver con dos características, la extensión y la cosmovisión; pues además del espacio físico están los componentes espirituales, religiosos e históricos que ese espacio territorial puede tener para toda la comunidad.

Shuar Velásquez<sup>294</sup> realiza una precisión adicional sobre el uso del término propiedad:

El concepto de propiedad es moderno, ancestralmente en nuestras comunidades no existe la propiedad; existen nuestras comunidades, vivimos en un territorio. Ahora los abogados hablan de propiedad comunal para que en el mundo occidental sea más entendible. Lo que dicen es: lo que las comunidades exigen es propiedad comunal de su propiedad individual, así se entiende mejor. Pero en el fondo lo que dicen es que las comunidades quieren territorio, quieren garantía en su territorio, lo justo y necesario para poder vivir como personas y desenvolverse como culturas indígenas en este país.

La casi totalidad de líderes indígenas comunales de dieciocho de las diecinueve comunidades entrevistadas afirman que en su comunidad tienen propiedad comunal o comunitaria y nueve de ellos la definen principalmente como el territorio o tierra que pertenece a todos los comuneros que viven dentro de un área; adicionalmente, en siete casos la relacionan con las tierras tituladas. Precisan que, de toda la tierra de la comunidad, tienen diferenciada la tierra para uso de los comuneros y la de la comunidad; desvirtuando así la versión oficial que la propiedad comunal es algo “fantasioso”.

Así también, los dieciocho mencionan que no tienen problemas con el uso de las tierras comunales pues existe conciencia y se respeta el que sea de todos. Esta posición se debería al hecho que las tierras comunales son usadas principalmente como reserva (once de los dieciocho lo mencionaron), sea para destinar una porción de terreno a nuevos comuneros, sacar madera para construir sus casas, o para vender en situaciones especiales para los comuneros como una emergencia de salud, o enviar a los hijos a estudiar; y también están asociadas como lugares visionarios; en tres casos indican que estas tierras se destinan a cultivos y en cinco no refieren el uso que les dan.

---

<sup>294</sup> En entrevista realizada el 1 de setiembre de 2015.

El bosque, lo que bota más hacia el fondo, estamos conservando; es un área reservada comunal. Eso usamos cuando necesitamos yarina. Buscamos las mejores maderas para hacer casa (...) Si tenemos necesidad, enviar al hijo a estudiar, salud, podemos buscar una madera como tornillo y avalamos para que se saque del terreno comunal y se venda y se beneficie para el bien de su hijo; para eso no hay problema (CCNN Huaracayo).

Nosotros seguimos trabajando ese bosque inmenso que tenemos. Nosotros reservamos, nosotros tenemos indicado donde vamos a hacer chacra. Hay lugares visionarios también, con espíritus (...), eso es intocable. Y de ahí tenemos lugares donde salimos a mitayar (CCNN Isla Grande).

Cada CCIIAA tiene un reglamento donde se establece su forma de organización y el procedimiento para las principales actividades de su vida, de acuerdo a sus usos y costumbres, que en el manejo del territorio van desde el establecimiento de límites de las tierras comunales y las individuales, la forma y requisitos para la asignación de estas últimas y la determinación del uso que le puede dar; así como los derechos y deberes para con el uso de las tierras.

#### C) Lo comunal: entre las dos posiciones

La visión oficial relaciona directamente la propiedad comunal con la improductividad y deterioro de la selva, pero además de ello cuestiona o niega la existencia de la propiedad comunal porque en la realidad se presenta un manejo individual de tierras. Esta visión evidencia una incompreensión en la concepción del carácter comunal y una distorsión en entender la forma de organización de los *territorios* indígenas amazónicos. Mencionamos que hay incompreensión porque si bien los pueblos indígenas no son colectivistas en esencia, si lo son respecto a su concepción del territorio y su manejo, entendiendo este como un bien colectivo o bien común, indispensable para su supervivencia e indisoluble en sus partes (tierras, ríos, bosque, animales, creencias, entre otras); es por ello que conciben su mantenimiento integral como vital. Existe distorsión en entender la forma de organización porque ciertamente los indígenas tienen asignadas tierras de manera individual —como veremos más adelante— pero paralelamente mantienen una propiedad comunal de sus territorios, pues esta condición les permite adecuarse a las leyes del Estado peruano y lograr protección legal, reduciendo su situación de vulnerabilidad. Es así que lo comunal se constituye en un fin y un medio para la supervivencia de sus pueblos.

En el territorio amazónico se ejercen derechos colectivos siendo el titular el pueblo indígena<sup>295</sup>, buscando demostrar así que los indígenas colectivamente son pueblos. Necesitan demostrar esta condición porque “en el derecho internacional los pueblos constituyen una categoría y un

---

<sup>295</sup> El Convenio 169 no define quiénes son los pueblos indígenas sino proporciona criterios que los describen, que son: i) Auto identificación como pueblos indígenas; ii) Estilos tradicionales de vida; iii) Cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional (el idioma, las costumbres, etc.); iv) Organización social e instituciones políticas propias; y v) Vivir en continuidad histórica en un área determinada, o antes de que otros “invadieran” o se asentaran en el área.



sujeto cuya situación les confiere un conjunto de derechos, sobre todo el del derecho a la libre determinación” (Lazos, 2002: 3); es por ello también que uno de los objetivos políticos (o demanda) de los indígenas, en conjunto, es precisamente ser considerados colectivamente como pueblos, para con ello adquirir el derecho de “determinar libremente su desarrollo político, económico, social, religioso y cultural, según sus propias instituciones” (Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, 1988 citado por Lazos, 2002: 3), lo que lleva implícito su derecho a un territorio y al desarrollo de éste.

Este aspecto todavía no ha sido discutido a profundidad pues la legislación peruana reconoce el derecho de propiedad a la unidad social denominada comunidad nativa más no reconoce particularmente al pueblo indígena o grupo étnico (ashaninka, shipibo, entre otros) como propietario de un área determinada<sup>296</sup> (Mora, 2009), estando pendiente de lograr el reconocimiento de manera oficial.

Respecto al argumento oficial de la ineficiente gestión de los recursos naturales por el hecho de ser de propiedad comunal, basta con atender los planteamientos de Margaret McKean y Elinor Ostrom. El argumento de McKean, quien promueve a la silvicultura comunitaria como un instrumento de buen gobierno, es expresado con precisión y claridad por Rallo (2013)<sup>297</sup>, a quien citamos en extenso:

(...) ofrece tres supuestos en los que la propiedad privada comunal tiende a ser superior a la propiedad privada parcelada e individual: a) cuando los bienes gestionados son indivisibles (ecosistemas como los bosques, aguas de regadío), b) cuando, siendo divisibles, existe una alta incertidumbre o arbitrariedad sobre el reparto de sus frutos (por ejemplo, cuando es necesario dejar tierras enteras en barbecho o cuando la disponibilidad de agua depende de lluvias irregulares), c) cuando, siendo divisibles y habiendo certidumbre sobre el reparto, resulta más eficiente resolver las externalidades a través de una administración comunal que con negociaciones bilaterales o tribunales externos de justicia. En estos tres casos, la propiedad privada comunal tiene muchas posibilidades de proporcionar mejores resultados que la propiedad privada parcelada, sobre todo si las instituciones que se han desarrollado históricamente para administrarla son claras, flexibles, adaptables, eficaces y equitativas. De ahí que, en tales casos, sustituir por la fuerza un sistema de propiedad privada comunal por uno de propiedad privada parcelada e individual tenderá a ser distorsionador y descoordinador; y lo será no porque estemos hablando de propiedad privada, sino de propiedad parcelada.

Por su parte, Elinor Ostrom (2000a), Premio Nobel de Economía 2009<sup>298</sup>, plantea que es posible conciliar la explotación de los recursos naturales con la conservación y que el lograrlo no radica en el tipo de propiedad sino en la capacidad de las instituciones para llegar a *consensos* con

---

<sup>296</sup> Con excepción de los Matses en Loreto.

<sup>297</sup> <https://www.elcato.org/lo-que-es-comun-si-es-de-algun>. Consulta: 10 de diciembre de 2016

<sup>298</sup> Premio otorgado en reconocimiento a sus aportes sobre la gestión comunal de recursos naturales de manera eficiente y sostenible por parte de los pobladores. El planteamiento aquí recogido se basa en un estudio de aproximadamente 1500 casos reales (exitosos y fracasados), de propiedad y gestión de bienes comunales en diversos países, centrando la atención en la forma de autoorganización a nivel local para mantener los recursos.

quienes van a realizar la explotación. Afirma que cree en el poder de los ciudadanos para gestionar con éxito los recursos naturales en lugar del gobierno o las empresas privadas; pues los usuarios de estos recursos, en base a sus prácticas, crean y aplican adecuados e interesantes mecanismos para la toma de decisiones y para manejar los conflictos de interés.

Como complemento, recogemos la posición de una tercera mujer, Liz Alden Wily<sup>299</sup> quien define a las tierras comunales como “sistemas comunales de gobernanza de las tierras” donde se tienen reglas, las que generalmente son “costumbres probadas repetidas veces a lo largo del tiempo” y que más que preservar el pasado, aseguran el futuro (2016: 11).

Estos tres planteamientos contradicen, sobre la base de numerosas experiencias concretas, en diferentes partes del mundo, la *certeza* que la gestión de la propiedad común es ineficiente y por ello debe ser privatizada o regulada por las autoridades estatales. Más aun, Ostrom (2000b) enfatiza que la eficiencia o no de la gestión depende de la capacidad institucional para “concertar y organizar”; precisamente competencias de las que carece el gobierno peruano.

#### 5.2.1.2 Propiedad privada

##### A) Lo privado: posición oficial

En el Perú, la privatización de tierras comunales —que solo existían en la zona andina— la inició Simón Bolívar en 1824 al decretar la abolición de la propiedad comunal, pues entonces la ciudadanía plena se adquiriría con el ejercicio del derecho a la propiedad privada, estableciendo una directa y clara relación entre ciudadano y propietario. En la práctica, este decreto permitió la libre disponibilidad de las tierras y su parcelación individual; propició que las tierras de los indígenas pasaran a los hacendados, quienes formaron así sus grandes haciendas privadas; y originó las primeras migraciones de comuneros andinos a la Amazonía (Mayer, 1996; García Hierro, 2011; Ortega, 2014). A lo largo del siglo XIX las tierras de la Amazonía fueron tratadas como “un recurso marginal, negociable y sin destino propio, disponibles para resolver problemas nacionales económicos o sociales. Un tratamiento colonial sin salvedades” (García Hierro, 2011: 366). Fue en las primeras décadas del siglo XX, que se dictaron nuevas leyes, debido a la protesta de los indígenas andinos y el incremento de los conflictos por la tierra.

A mediados de 1970 cuando el Estado peruano reconoció por ley<sup>300</sup> la existencia de las comunidades nativas y sus derechos constitucionales como ciudadanos, y dispuso el respeto de la integralidad de su propiedad territorial, es que los pueblos indígenas exigen la titulación de sus tierras como propiedad privada pero colectiva. Desde entonces se evidenció el interés real del gobierno, pues en los cinco años siguientes se dictaron leyes<sup>301</sup> que declaran de dominio estatal los recursos forestales, y desconocen la integralidad de la propiedad territorial comunal,

---

<sup>299</sup> L. Wily es especialista internacional en el tema de tenencia comunal de tierras en África y Asia.

<sup>300</sup> Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (1974).

<sup>301</sup> Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975); y la nueva Ley de Comunidades Nativas (1978).

al concederse solo el uso de estas áreas forestales, no la propiedad; promoviendo el acceso a la empresa privada a la explotación de los recursos.

Lo anterior expresa como la legislación peruana, en sus distintos gobiernos, fue recortando derechos comunales y promoviendo la propiedad privada, por considerarla siempre como el medio para hacer producir más y mejor las tierras, sobre todo en manos de dueños emprendedores, modernos y con tecnología. La propiedad privada es pues la base del sistema económico (Diez, 2006; Smith y Salazar, 2016).

El interés por la privatización de las tierras comunales tomó nuevos bríos con el discurso oficial del gobierno de García, que priorizaba el promover la inversión segura, dando facilidades para que se alquilen o compren tierras, en grandes extensiones de 5 000, 10 000, 20 000 hectáreas, pues “en menos no hay inversión”. Se propicia así que las tierras sean adquiridas por grandes y modernas empresas.

Para lograr esto las alternativas promovidas son que cada quien decida sobre su parcela, porque la *iniciativa individual es la única fuerza del progreso*, o que vendan para que se conformen grandes propiedades, en manos de quién(es) pueda(n) aprovechar eficientemente los recursos.

#### B) Lo privado: posición de indígenas amazónicos

El concepto de propiedad privada individual es aplicado por los pueblos amazónicos para sus objetos, la canoa, la lanza, la escopeta, sobre los cuales dispone de manera autónoma afirman Chirif A. y M. Benavides (2009)<sup>302</sup>. Por otra parte, el trabajo en las chacras es individual familiar e incluso se reconoce y respeta la “propiedad” de las chacras no trabajadas (en proceso de regeneración) a quien las estuvo trabajando. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el territorio se vincula con el pueblo no con el individuo y nadie concibe que pueda disponer del territorio como quiera; muy pocos pueblos indígenas podrían emplear los conceptos privado e individual para referirse a la tierra, aunque para todos sea claro y aceptado cuál es el espacio de la naturaleza que aprovechan de forma individual (García, 2004; Ribeiro y Wise, 2008).

Las comunidades consideran su territorio como colectivo, pero son libres de parcelar las tierras para trabajarlas. Algunas incluso han alquilado las tierras, pasando principalmente a ser ocupadas y/o usadas por colonos, por lo que ahora suelen establecer este aspecto en el reglamento de la comunidad, prohibiéndolo.

Los veinticuatro líderes indígenas comunales entrevistados de las diecinueve comunidades reafirman lo anterior, y precisan que existe una asignación de tierras que se produce cuando el

---

<sup>302</sup>Los autores refieren que, antiguamente, cuando un indígena moría era enterrado con sus bienes (vestidos, armas y otros), por un sentido de propiedad místico, no mercantil. Hoy ningún muerto es enterrado con su radio, escopeta o motor u otro bien, pues estos los heredan sus deudos.

hombre se convierte en comunero de la comunidad (sea nacido en la misma, en otra comunidad o sea también mestizo); siendo la condición para ello que sea mayor de edad, y conforme una familia, a través del matrimonio, con una mujer de la comunidad<sup>303</sup>. La asignación de la tierra también implica el asumir deberes con la comunidad, como el trabajo en las faenas. Esto está contemplado en el reglamento de la comunidad, denominado también Reglamento Interno de la Comunidad (RIC). Los líderes de doce comunidades indican que la asignación de tierras se realiza en asamblea comunal, y en tres acotan que si no hay tierra disponible o necesitan más tierra “pueden agarrar abriendo monte”.

En dos de las comunidades, los entrevistados manifestaron que se repartió toda la tierra entre las primeras familias que conformaron la comunidad; y no quedó tierra para repartir. Ahora, para que los nuevos comuneros tengan un terreno asignado las autoridades piden a los que más tienen que den para los nuevos, algunos aceptan y otros no porque los reservan para repartir entre los nuevos miembros de su familia.

Nosotros trabajamos como CCNN con el método de justicia, en asamblea acordamos cómo compartir lo que es el territorio.

El reparto es igual, femenino o masculino. Si hay una madre de familia que es viuda no puede ser marginada porque no tiene esposo y no puede trabajar, porque tiene hijos e hijas que van a crecer y pueden trabajar. Cualquier cosa que haya dentro en la comunidad todos tienen que ser beneficiados (CCNN Bichanak).

Señores que han vivido desde el inicio tienen 10 a 20 ha, ya tienen terrenos fijados. Se les ha conversado para que den a jóvenes que no tienen, les dan 2 ha y lo dividen entre varios para sus casas. La autoridad debe hacerlos entender (CCNN Epemimu).

En relación al uso de la tierra asignada, los líderes de dieciséis de las dieciocho comunidades que respondieron la pregunta refieren que el comunero puede usar la tierra como él decida, desde cultivo y casa hasta para negocio o alquiler; pero menos vender. En un solo caso (CCNN Bichanak), el Apu manifestó que pueden vender pero entre ellos mismos, los comuneros de su comunidad; sometiéndose a lo establecido al respecto en el RIC.

En general, la no venta (a propios o extraños) es un principio aceptado y validado porque es visto como la seguridad de mantener la propiedad de su territorio; sin embargo, se refirieron dos casos de intención de venta de tierras que no llegaron a formalizarse por intervención de la comunidad; que dio solución al problema y también sancionó al infractor aplicando el RIC.

No puede vender porque eso está en nuestra ley interna. Porque otra persona extranjera, foránea puede venir y ofrecerle dinero y quedarse con la tierra; por eso nosotros rechazamos eso. Todo es para nosotros (CCNN Nuevo Remanente).

---

<sup>303</sup> El hombre va a vivir a la comunidad de la mujer.

Se permite arriendo a particulares y personas de la comunidad nativa, a mestizos también, por tiempo máximo 2 años, que es el tiempo que produce la planta. No se puede vender. La autoridad tiene que tener conocimiento del acuerdo, la autoridad actúa como garantía. El documento lo firma el que arrienda, el arrendador y la autoridad (CCNN Pampa Entsa).

En el 2012 un comunero había vendido ocultamente. El Apu no firmó el documento de venta. El 2014 el comprador quería salir de la tierra y quiso vender. Ahí se enteró la comunidad y no aceptó la venta. Se solucionó con que el comprador recupere su inversión cosechando por 5 años, y luego dejando la tierra.

Al que vendió se le sancionó con el reglamento interno. Hay un calabozo que es como una sala de meditación donde se le encierra entre 24 a 72 horas, según la falta.

Las críticas fueron duras en Asamblea. Su perfil está tachado, ya pierde confianza, fracasa su personalidad. No tiene oportunidad, no tiene cargos (CCNN Wawas).

Los representantes de organizaciones entrevistados coinciden con lo expresado por Santiago Manuin<sup>304</sup> quien precisa que ellos son comunitarios en su territorio, pero al interior tienen su individualidad, tienen sus parcelas, sus animales, sus machetes. Respecto a la privatización de la propiedad a través de individualizar los títulos refiere que ello constituye un peligro pues “el indígena no está preparado para eso. Mercantilizar la tierra a cambio de dinero lo convierte en forastero. Vender nuestras tierras es un suicidio para nosotros y nuestros hijos”.

Por otra parte, Ambrosio Uwak, ex presidente y dirigente de la organización CAH, explica la diferencia en la visión occidental y la indígena sobre la propiedad privada<sup>305</sup>:

La propiedad privada en el sentido occidental no se ejerce en las comunidades porque en el mundo occidental significa que tengo un título de esa propiedad y puedo hacer lo que en mi derecho de ser libre puedo hacer en todo ese espacio físico, es decir vender, alquilar, puedo hacer lo que el mercado lo permita. En las comunidades, puede ser una especie de propiedad privada pero no tiene esa característica; el Apu decide esto es tuyo, puedes vivir ahí, puedes pasarlo a tus hijos, nietos, pero bajo reglas que hay que cumplir, no puede vender o alquilar, sobre todo a mestizos.

### C) Lo privado: entre las dos posiciones

La visión oficial de la propiedad privada tiene dos claras orientaciones, por una parte es sinónimo de productividad y autonomía, pero por otra es el medio para apropiarse de las tierras de los indígenas, de manera legal, pues como alerta Manuin<sup>306</sup>, el gobierno sabe que los indígenas no están preparados para ser propietarios de manera individual. Al respecto, Aylwin (2012) afirma que la experiencia de la OIT con los pueblos indígenas y tribales demuestra que cuando las tierras comunales se dividen y asignan a particulares o terceros, se debilita el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas y, por lo general, terminan perdiendo todas o gran parte

<sup>304</sup> Cita extraída de la entrevista publicada en la revista *Somos*, año XXII, N° 1192: 21-25.

<sup>305</sup> En entrevista realizada el 28 de setiembre de 2015.

<sup>306</sup> Entrevista a la revista *Somos*, año XXII, N° 1192: 21-25.

de sus tierras, y con estas los recursos ahí existentes. Por su parte, García Hierro (2008) menciona que existe una intención de generar discordia mediante el individualismo para debilitar la organización de los indígenas como pueblos, lo que tiene mucho fundamento pues mientras menos consolidados estén como pueblos indígenas no serán reconocidos como tales y no adquirirán los derechos que les corresponden; además de generar conflictos sociales entre las comunidades y los inversionistas o el Estado; y en algunos casos la corrupción en los líderes indígenas comunales, debilitando y dividiendo socialmente a las comunidades (Smith y Salazar, 2016).

Por ello, la promoción de propiedad privada de la tierra *para los indígenas* sería aparente y momentánea. Nuevamente, como a inicios de la República, se está propiciando que las tierras de los indígenas pasen a otras manos, esta vez a las grandes empresas, nacionales y trasnacionales como antes fue a los hacendados<sup>307</sup> (Chirif, 2008b; García Hierro, 2008; Benavides, 2010b).

La individualidad por parte de los indígenas amazónicos debe ser interpretada en asociación a su concepción del territorio y a su organización de vida. El territorio no puede ser fraccionado; si bien las tierras son trabajadas por cada familia y su producción les pertenece de manera individual, ello no implica una privatización de tipo occidental pues ellos reconocen que su uso está reglamentado por la comunidad, en la mayoría de casos de manera explícita en el RIC. Mayer (1996) explicaba esta situación con la figura jurídica del condominio, que considera el libre uso de la propiedad pero condicionado al cumplimiento de reglamentos que la comunidad impone. Estas afirmaciones fueron confirmadas en las entrevistas realizadas; sin embargo debe acotarse que el individualismo y el interés en tener mayor poder de decisión sobre la tierra asignada está cada vez más presente en las generaciones jóvenes.

Para ejemplificar el peligro al que están expuestos los indígenas amazónicos peruanos por un cambio de visión hacia la individualización, tomaremos un caso presentado por Descola (1983), quien realizó un estudio entre noviembre de 1976 y agosto de 1978, respecto a las transformaciones de la territorialidad originadas por el cambio de un patrón de ocupación seminómada y disperso en un espacio abierto a un patrón de instalación nuclear, caracterizado por la sedentarización y la división de la tierra en parcelas individuales, presentado en los jíbaro achuar que habitan en la zona este del Oriente ecuatoriano, colindante con el Perú<sup>308</sup>.

Menciona que, bajo el patrón de ocupación seminómada, los achuar concebían como temporal —y por ende no hereditario— los derechos de uso sobre la tierra cultivable, toda vez que en el tipo de horticultura que practican nunca se usa la misma parcela dos veces<sup>309</sup>. “Una chacra abandonada pierde su calidad de espacio apropiado, puesto que ya no está ‘vivificada’ (es decir

---

<sup>307</sup>Chirif compara las nuevas disposiciones con la ley que dio Simón Bolívar disponiendo la libre venta de las tierras comunales, teniendo como resultado que los comuneros recibieran miserias por sus tierras y quedaran más pobres.

<sup>308</sup> Cabe precisar que el grupo étnico Jíbaro Achuar también habita en la Amazonía peruana, en sectores colindantes pero la geografía es más agreste, dificultando la llegada de grupos externos.

<sup>309</sup> La práctica de horticultura que realizan es de quema y roza pionera.



desyerbada) por sus usuarios. (...) El principio que justifica la apropiación de los productos cultivados por una unidad doméstica es, entonces, el trabajo invertido en su producción y no la propiedad de la tierra que lo produce” (1983: 304).

A comienzos de 1970, con el objetivo de sedentarizar a los achuar, los misioneros les prometen entregarles ganado si se agrupan. Se inició así el proceso de nucleamiento alrededor de una pista de aterrizaje para recibir ganado, como préstamo, que luego venden. El dinero que reciben lo gastan en bienes de consumo y de prestigio en los puestos de los mismos misioneros.

Así, el patrón de ocupación nuclear originado por la ganadería<sup>310</sup> introdujo nuevos factores de producción y un cambio en la concepción de los derechos de acceso a los recursos, pues la ganadería se desarrolla en las viejas chacras y, una vez plantado, el pasto se vuelve permanente, es entonces cuando se “invalida la noción tradicional de que la tierra es ‘vivificada’ por el trabajo y de que el trabajo justifica la apropiación de los productos, pero no del suelo”. Descola, refiere que “generalmente, el nuevo centro nucleado reclama como territorio propio toda el área que antes estaba asociada al nexo y que era explotado por sus miembros, antes dispersos” (1983: 312-313).

Este caso, evidencia que, si bien aplican y mantienen sus concepciones de *uso y apropiación* a una nueva realidad, impulsada por la intervención externa, se están generando cambios en la concepción de propiedad de territorio, que son irreversibles.

#### 5.2.1.3 Titulación

##### A) Titulación: posición oficial

La asociación título de propiedad-capital-desarrollo es la base de la visión oficial. El título de propiedad es el único medio para poner en valor una propiedad, es la llave de la autonomía y del poder de decisión, exclusivo y permanente, sobre la tierra. El tener una propiedad legalizada, vendible, hipotecable o transmisible por herencia posibilita una mejora de la situación de las personas. Es también el medio para las grandes inversiones, de manera segura y a largo plazo.

Esta posición cuenta con el aval de numerosos economistas reconocidos de tendencia liberal, entre ellos el peruano Hernando de Soto (2009), quien resalta el hecho que los documentos de propiedad de las tierras indígenas presentan indefiniciones, por lo tanto no “son fuertes” y son inferiores al que poseen los inversionistas, lo que coloca a los indígenas en desventaja ante situaciones de ocupación del territorio. Este argumento reafirma su tesis que no hay capital sin propiedad, ni desarrollo (capitalista) sin propiedad, planteada en su libro *El Misterio del Capital*.

---

<sup>310</sup> La ganadería es incipiente pues gran parte de los Achuar no poseen ganado.

Bajo estos supuestos es que se promueve la regularización de los títulos de propiedad pues ello les permitirá a los indígenas valorizar sus tierras, decidir sobre ellas de manera individual y poder usarlas como garantía para un financiamiento o la inversión de un tercero, y también venderlas. Las instituciones estatales responsables de formalizar y titular las propiedades en el ámbito rural contemplan procedimientos técnicos y administrativos que buscan establecer límites precisos de las propiedades rurales, incluyendo las comunales; “corrigiendo o actualizando” la documentación, como la notificación para la inscripción, los planos para la inscripción y las pruebas de posesión, bajo los parámetros establecidos en base a la experiencia urbana. Las principales instituciones fueron el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)<sup>311</sup> y, a su cierre, el COFOPRI.

El PETT, se creó con el objetivo de generar las condiciones básicas para el desarrollo de un mercado de tierras rurales en el país a fin de promover la inversión en el agro, facilitando la obtención de títulos de propiedad individual sobre los comunales. En el caso de COFOPRI, como ya se precisó, de ámbito y experiencia urbana, en el 2008 recibió la facultad de intervenir en el ámbito rural, con la dación del DLeg. 1089, referido en el numeral 5.1.1 de este análisis. Desde el 2013, las funciones de consolidar, normalizar y administrar el Catastro Rural están a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego como ente rector, y en los Gobiernos Regionales la función del saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

A nivel de información oficial las últimas publicaciones son dos Directorios Oficiales de Comunidades (Nativas y Campesinas), elaborados en los años 1998 y 1999 por el PETT.

#### B) Titulación: posición de indígenas amazónicos

“Un territorio indígena no se termina en puntos concretos, no se define por líneas demarcatorias sino que se desvanece en zonas de inseguridad, ya sean espacios compartidos o limítrofes con otros pueblos vecinos, ya sean las “áreas naturales culturalmente protegidas” o a veces una mezcla de ambas cosas” (García, 2004: 289). Los lagos, quebradas y ríos, por ejemplo, son elementos fundamentales en la territorialidad material y simbólica de un pueblo indígena, pero no están cubiertos por el título. Las fronteras que se fijan responden a una ficción del derecho occidental, como indican Chirif y García:

Un mundo consistente, íntegro, es dividido entre sujetos y cosas o derechos que les pertenecen en exclusiva y sobre los que tienen un poder absoluto. [A diferencia] de la relación que los pueblos indígenas acostumbraban a mantener con sus territorios, donde diversos tipos de

---

<sup>311</sup> Mediante el DL 25902, del 27 de noviembre de 1992, se crea el PETT, dependiente del Ministerio de Agricultura, como un organismo técnico encargado de la titulación, cuyas funciones principales fueron: “levantar, consolidar y actualizar el catastro rural; y el saneamiento físico-legal de: tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas, hasta su inscripción registral de la propiedad”. En el 2007 el programa es absorbido por COFOPRI, cerrándose en el 2008. <http://minagri.gob.pe/portal/especial-iv-cenagro/70-marco-legal/titulacion-agraria-en-el-peru/414-el-pett>. Consulta: 15 de octubre de 2016.

sujetos (individuos, familias, grupos o colectivos mayores, incluso seres reales o simbólicos de la naturaleza) tienen diferentes tipos de derechos sobre los mismos espacios (2007: 25).

Los títulos otorgados no responden a su concepción del territorio, como se ha mencionado antes reconocen la importancia del título de propiedad para el Estado, y ese ha sido el móvil para que inicien y desarrollen el proceso de titulación de sus tierras, pero no con el propósito de describir su territorialidad sino para proteger sus territorios, al igual que en el caso de la propiedad comunal. En la práctica emplean certificados de posesión individual o solo posesión de hecho, documentos que responden a sus necesidades y que respetan, pero que el gobierno y sus técnicos menosprecian, desconociendo el valor que tienen para los pueblos indígenas.

Sobre la exigencia de regularizar sus títulos, la posición indígena es que, si sus títulos carecen de valor por la indefinición de sus límites, los títulos otorgados a las empresas extractivas están en la misma situación, pues los organismos públicos que los otorgaron fueron los mismos; en consecuencia, el argumento de De Soto respecto a que sus títulos son menos fuertes que el de los inversionistas carece de sustento para ellos.

Shuar Velásquez, se refiere a la posición de De Soto, de la siguiente manera:

Hernando de Soto dice que ese es un tipo de propiedad débil; y sí lo es ante los ojos del mercado porque si yo no tengo un papel que me diga que soy propietario y no puedo ejercer mi libertad sobre la propiedad, vender o alquilar, es una propiedad débil pero no es esa la visión, regla de vida que gobierna a las comunidades. No es un ojo del mercado, es un ojo social, es un ojo para la convivencia; esa es la gran diferencia. Ahora, que los nativos con el tiempo o ahora mismo, no puedan hacer eso, es decir: si propiedad privada significa ejercer mi libertad sobre ese espacio, no lo pueden hacer pero que pueden hacerlo como posibilidad sí, porque son seres humanos y pueden entender de capitalismo y adecuarlo.

Los líderes indígenas comunales entrevistados manifiestan que la casi totalidad de comunidades, diecisiete de las diecinueve, tiene tituladas sus tierras, para lo cual pasaron por un proceso difícil, largo y costoso. Los títulos fueron obtenidos mayormente en la década de 1970, y el último en el 2013.

Trece comunidades tienen muy claro que la titulación significa la “seguridad” de su propiedad, donde se establecen los límites fijos, y al establecerse éstos ni el Estado ni otros (comunidades, mestizos, empresas) pueden ingresar a usarlo sin su consentimiento. Así también, para los líderes de cuatro comunidades, la titulación es vista como el “documento de identidad” de la comunidad, lo que les da derechos y respeto; y en dos casos no refieren la importancia.

Sí, se tituló el 2013. El trámite duró 4 años, fue recontra difícil hemos gastado mucho. Dicen que la titulación es gratis, hemos escuchado en los medios y ahí recién nos hemos enterado que es gratis, pero nosotros hemos pagado, hasta dónde no hemos ido para tener un papel (CCNN Nuevo Remanente).

Sí estamos titulados pero fue muy difícil hacer la titulación.

Entonces, finalmente viene mandado por Dios, yo digo así, el Ministerio de Agricultura, la Dirección Regional Agraria, llegaron. Tenía carácter sí, dos ingenieros vinieron y dijo: “Acá ustedes Apu de Fortaleza, Belén y Guayabal, lo que yo digo van a hacer caso y lo que yo digo van a trochar acá. Acá no hay nada, ningún dirigente, acá no van a azucar a ningún tipo de ingenieros. Nosotros venimos pagados por el Estado para terminar el caso. Y finalmente terminaron el caso: los de Guayabal tienen su título de ampliación ahora, Belén de igual manera. Gracias a Dios quedamos tranquilos (CCNN Fortaleza).

Por su parte, la totalidad de los representantes de las organizaciones indígenas entrevistados destacan como uno de sus mayores problemas la lenta y pendiente titulación de los territorios de las comunidades, la que les ha tomado hasta 15 años. Específicamente los líderes regionales precisan que los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han otorgado millones a los gobiernos para usarlos en la titulación de las tierras de las comunidades nativas pero la burocracia y la decisión política hace que esto esté paralizado. Refieren también que existen trámites de ampliación de titulación como los de ampliación de territorios que tampoco son atendidos. Estas afirmaciones son concordantes con los datos sobre titulación consignados en el epígrafe 3.3.1.6.

Esta situación la atribuyen principalmente a la falta de una adecuada política pública que promueva y facilite el reconocimiento y titulación de las comunidades; pues, entre otros obstáculos, los costos para lograr titularse son muy altos y son asumidos totalmente por las propias comunidades o las ONG que las apoyan; incluso tienen que asumir los gastos de los funcionarios que van a la zona para verificar la situación y emitir su informe; quienes en muchas ocasiones les solicitan que adquieran equipos para la georreferenciación, que son muy costosos (IBC, 2016a).

#### C) La titulación: entre las dos posiciones

El reconocimiento legal de tierras en la Amazonía peruana iniciado con la Ley de Comunidades Nativas incluyó a los pueblos indígenas amazónicos por primera vez en la legislación; reconociendo su existencia y personería jurídica, y otorgándole ciertas garantías para el aprovechamiento integral de sus recursos.

Si bien con estas leyes se reconocía por vez primera los derechos de propiedad territorial a pueblos indígenas, también se dejaba libre, a la regulación legal del Estado, los espacios no titulados. Como indica Chirif (1980) el proceso de titulación de las comunidades se volvió un proceso de “despojo institucionalizado”, pues paralelamente al reconocimiento de derechos territoriales indígenas, la Ley de Comunidades Nativas normaba, de manera complementaria, la colonización de la selva, lo que era una amenaza a la integridad de los pueblos indígenas. Ante esta situación, la titulación se convirtió en el medio para que los pueblos indígenas amazónicos no perdieran todo y aseguraran sus derechos sobre lo que quedaba (Barclay y Santos Granero, 1980; Chirif, 2017; Ortega, 2014).

En el aspecto legal el accionar del gobierno ha sido y es ambivalente respecto al territorio indígena, por un lado se reconoce la posesión por parte de sus poblaciones pero paralelamente se fueron recortando sus derechos de posesión. En solo quince años (de 1978 a 1993), el territorio indígena pasó de ser "inalienable, imprescriptible e inembargable" a solo "imprescriptible".

La propiedad es reconocida también como "una clave cultural occidental" (García, 2004: 280), es por ello que al privilegiarse la titulación individual se ha favorecido a los colonos que por el hecho de estar asentados un año en tierras de libre disponibilidad<sup>312</sup> y haber deforestado un par de hectáreas de monte y cultivado en ellas, pueden obtener un título de propiedad, mientras las comunidades indígenas van perdiendo la posibilidad de retener sus territorios ancestrales. Si los pueblos indígenas, para obtener sus derechos, hubieran procedido a demostrar *hechos positivos* como los descritos por el Código peruano y los realizados por los colonos, hoy la deforestación sería considerablemente mayor (Chirif y García, 2007; Montoya, 2009a).

Según Santos, el proceso de titulación de sus tierras como propiedad privada y colectiva dio dos resultados, uno positivo que es el haber logrado titular 1232 comunidades indígenas amazónicas, de las más de 1500 existentes; y uno negativo que es que los pueblos indígenas al ajustar sus particulares nociones de territorio a la occidental, han ocasionado que sus territorios se presenten como unidades fragmentadas, lo que también los hace vulnerables (2007: 13).

En los últimos 20 años el proceso de titulación se ha desacelerado de manera consistente, llegando a paralizarse la entrega de títulos nuevos entre los años 2009 y 2012, precisamente después del Conflicto de Bagua. Se reanuda ligeramente a partir del 2013, entregándose hasta el 2015, solo 24 títulos; frente a los 116 títulos otorgados en 1991; tal como se mostró en la Figura 3.24.

Esta casi paralización del proceso de titulación por cerca de una década tiene como causa principal el hecho que los gobiernos regionales asumieran la función de titulación de las comunidades nativas. Según AIDESEP y las organizaciones que conforman el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú y AIDESEP (2015), los gobiernos regionales han establecido su propia metodología y procedimientos de demarcación y titulación, excediendo su autonomía y atribuciones; y sin tener un suficiente conocimiento, recursos ni interés para abordar el tema<sup>313</sup>. No se otorgan títulos a las más de 3 000 comunidades campesinas y amazónicas

---

<sup>312</sup> El simple requisito para demostrar que han ocupado las tierras esta condición es el testimonio de otras personas, las que siempre son otros colonos en similar situación.

<sup>313</sup> Así también, las organizaciones del Pacto de Unidad afirman que "para algunos funcionarios regionales "titulación de tierras comunales" es sinónimo de "parcelación", por lo que, cuando impulsan alguna campaña para promover la titulación de los territorios de las comunidades indígenas, lo hacen con el discurso de que para los indígenas lo más conveniente es la titulación individual, por los beneficios económicos que supuestamente les pueden acarrear (acceso al crédito bancario, la posibilidad de vender o arrendar, etc.)" (2015: 54). Como puede apreciarse el discurso oficial se repite desde los más altos niveles de gobierno hasta los de los funcionarios locales. Esta situación es

pendientes de titulación y tampoco se atienden los cientos de solicitudes, presentadas hace más de una década, sucediendo lo contrario con las solicitudes de las empresas extractivas, que obtienen autorizaciones de exploración muy rápidamente, como se puede ver en los ejemplos consignados en el Cuadro 5.3. Adicionalmente, la posibilidad de formalizar propiedades es ínfima para las comunidades pues no pueden solicitar la titulación de tierras en las zonas donde están instaladas las empresas extractivas, superpuestas en sus territorios (en el 2008 los lotes de hidrocarburos ocupaban el 71% como se mostró en la Figura 3.35).

Cabe precisar que aún existe inseguridad respecto a si actualmente el título provee suficiente seguridad de posesión y si esta seguridad lleva a un manejo más apropiado del recurso tierra, pues todavía es débil la relación entre el título y la seguridad de posesión. Mayer (1996) acotaba que muchos indígenas, sobre todo andinos, temen que el título que se les ofrece venga con el impuesto predial y que este llegue antes que el crédito que se les promete. A pesar de reconocer la “utilidad” de la titulación, los pueblos indígenas desconfían del beneficio que traerá la titulación y/o la regularización de esta; desconfianza que tiene pues bases reales, históricas y presentes (Ver Cuadro 5.3).

Siguiendo la tesis de Ostrom (2000a), cabría decir que el uso de certificados de posesión individual o solo posesión de hecho constituye una forma de autoorganización, y esto es lo realmente válido.

Finalmente, la carencia de información oficial actualizada sobre la situación de las comunidades indígenas, y de una base de datos sobre cuántas son estas, dónde se ubican y qué tierras tienen (la más reciente es del año 1999); refuerza la percepción y sentimiento de los pueblos indígenas, así como la opinión de los especialistas en el tema, del desinterés de los sucesivos gobiernos por visibilizar la problemática existente, y abordarla. Son las ONG en coordinación con las organizaciones indígenas quienes generan y proveen la mayor información actualmente; y sobre esta se toman decisiones, incluso el gobierno.

---

generalizada en América Latina, pues como precisa Stavenhagen, “salvo excepciones, el aparato burocrático del Estado reacciona lentamente ante la nueva legislación a favor de los derechos indígenas; no está funcionalmente adaptado para asumir los nuevos retos; vive una cultura administrativa que le hace difícil acoger y asumir la multiculturalidad y el derecho a la diferencia (2007: 131).



Cuadro 5.3: Tres tristes historias de la titulación de comunidades indígenas amazónicas

<b>Tres tristes historias</b>		
<p><b>DE HERODES A PILATOS</b></p> <p>La Comunidad Nativa de Puerto Azul tiene 1.220 habitantes, pertenece a la etnia Cacataibo y se ubica en el distrito Padre Abad (Ucayali). Fue reconocida oficialmente en 1975 y es una de las más pequeñas del territorio nacional, con solo 4.100 hectáreas. En 1991 la comunidad presentó ante el Estado una solicitud de ampliación de 42.000 hectáreas, sustentada en: adecuarse al crecimiento de la población (7,6 %); en que les permitiese el uso tradicional y extensivo de los recursos; en la protección de lugares de valor histórico y cultural; y en proteger a los indígenas cacataibo en aislamiento. Tras presentar la solicitud en noviembre de 1991 ante la Dirección Regional de Agricultura (DRA) de Ucayali y no obtener a autorización, en marzo del 2003 el Inrena sobrepuso cuatro concesiones forestales sobre el área solicitada. En junio del 2004, la comunidad solicitó la exclusión de las concesiones y reiteró su solicitud de ampliación. Desde entonces han realizado gestiones ante diversas instituciones, con procesos llenos de obstáculos, sobre todo de parte del Inrena. Recién en abril del 2008 el Inrena admitió haber recibido el expediente de la DRA Ucayali. En mayo de ese año, en vez de proceder a la exclusión de las concesiones forestales, el Inrena solicitó un estudio ambiental, social y económico para justificar el redimensionamiento de los bosques de producción permanente de Huánuco y Ucayali. En febrero del 2009, la comunidad y el Instituto del Bien Común entregaron el estudio solicitado. En junio último, tras 18 años de haber extendido su solicitud, representantes de la comunidad viajaron a Lima para pedir una respuesta de las autoridades. Continúan esperando.</p> <p><b>DIEZ AÑOS DE DIFERENCIA</b></p> <p>Los indígenas cacataibo en aislamiento viven en las estribaciones orientales de la Cordillera Azul, en los límites de Ucayali, Huánuco y Loreto. Al igual que otros 13 pueblos indígenas en aislamiento, son muy vulnerables a enfermedades comunes y el contacto con foráneos causa epidemias que pueden acabar con su población.</p>	<p>La principal forma de proteger a estas poblaciones es con la creación de reservas territoriales. En el Perú existen hoy cinco de ellas, y otras seis esperan la aprobación del Estado, algunas desde hace una década. Desde 1999, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesep) y la Federación Nativa de Comunidades Cacataibo (Fenacoca) solicitan al Estado peruano la creación de reservas territoriales (Norte y Sur) para proteger a este pueblo amenazado de extinción, afectado hoy por colonizadores, madereros ilegales y por la extracción de hidrocarburos. En septiembre del 2005, el Estado autorizó a Petrolífera Petroleum del Perú S.A.C. la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 107, que superpone en 50% al área propuesta para la Reserva Territorial Norte. En febrero del 2006, la Fenacoca solicitó al Ministerio de Energía modificar los límites del lote para excluir el área propuesta, y en junio de ese año, que el estudio de impacto ambiental tome en cuenta las áreas ocupadas por los indígenas, sin ningún éxito. En noviembre de ese año, la Defensoría del Pueblo recomendó resolver el proceso a favor del pueblo indígena. El gobierno no respondió. Además, por si no fuera suficiente, en abril del 2008, el Estado le concedió a la misma empresa petrolífera el Lote 133, que también se superpone casi enteramente a la propuesta de Reserva Territorial Cacataibo Sur.</p> <p><b>DE PARQUE NACIONAL A OPERACIONES MINERAS</b></p> <p>La Cordillera del Cóndor tiene particular importancia ecológica: es la única muestra representativa de bosque montano de la Cordillera Real Oriental y es esencial para el ciclo hidrológico de la cuenca del Cenepa, que desagua en el Marañón. Es territorio awajun y marca la frontera entre Perú y Ecuador. Durante las conversaciones de paz, ambos países se comprometieron a crear una zona de protección ecológica. En 1999 el gobierno peruano decretó la Zona Reservada Santiago-Comaina sobre un área que se superpone al territorio awajun y wampis y la puso bajo la autoridad del Inrena para crear el Parque Nacional de Ichigkat Muja, con normas estrictas de protección y</p>	<p>conservación. Pero el proceso y los expedientes de titulación fueron bloqueados. ¿Por qué? Entre 1993 y 1995 una empresa minera peruana solicitó y obtuvo denuncias mineras auríferas. Entre el 2001 y el 2005 la empresa, ahora llamada Compañía Minera Afroditá, procuró por varios medios obtener del Inrena un permiso para operar en la zona, pero le exigían garantías de una estrategia para evitar o minimizar el impacto ambiental del futuro parque y la cuenca del Cenepa. En noviembre del 2005, Afroditá logró que una Comisión Multisectorial integrada por la Cancillería, el Comando Conjunto y el sector defensa, y Energía y Minas, conminara al Inrena a declarar la compatibilidad de la minería con la zona protegida. En el 2006, Afroditá se asoció para fines de exploración con Goldmarca Ltd., que tenía contratos con la Dirección de Industrias del Ejército Ecuatoriano (DINE) en el llamado Proyecto Cóndor, del que Afroditá era parte. Como resultado, durante el 2006 se produjo una avalancha de peticiones mineras en la zona, la mayoría a favor de Carlos Ballón Barraza, miembro del equipo del Plan de Gobierno Aprista en el tema de minería. Con base en el control de 64 denuncias por una extensión de 53.000 hectáreas, este preparó una operación de venta de la mayor parte de los peticiones y concesiones existentes en la Cordillera a favor de la empresa minera Dorato, perteneciente al Grupo Cardero de Canadá, para el cual Ballón Barraza trabaja adquiriendo concesiones. En agosto del 2007 el gobierno recortó la preopuesta de parque dejando fuera del área protegida las áreas mineras. En octubre del 2008, los concesionarios transfirieron sus denuncias a Dorato. En abril del 2009, la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de El Cenepa (Odecofroc) solicitó renovar las concesiones de Afroditá y Ballón en razón que la Constitución no permite a los extranjeros "adquirir ni poseer, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad" minas en una franja de 50 km de la frontera. No obstante, durante el 2008 Dorato realizó actividades de exploración en la zona. Hasta julio de este año, el Estado no ha respondido a la solicitud de Odecofroc.</p>

Fuente: Smith (2009: 52)

## 5.2.2 Uso del territorio

Sobre este aspecto, la posición oficial peruana fue expresada claramente en el artículo de *El perro del hortelano*, los argumentos ahí expuestos se ratificaron posteriormente, sin adicionar otros de relevancia; por ello la presentación de la posición oficial tanto para el uso actual como para el propuesto se basa en el contenido del artículo mencionado, y se complementa con lo recogido en las entrevistas.

### 5.2.2.1 Uso actual:

#### A) Uso actual: posición oficial

Como se ha mencionado anteriormente, la invariable posición oficial tiene dos componentes. El primero es que el uso actual de las tierras por parte de los indígenas es inadecuado; por una parte, se desperdicia el potencial de los recursos por desconocimiento o incapacidad, y por otra están destruyendo el medio ambiente al desarrollar de manera informal e intensiva la tala de bosques, la minería y el cultivo de coca. El segundo es el total respaldo al accionar de las empresas extractivas en la zona, asegurando que cumplen o cumplirán con todas las normas de protección del medio ambiente y que generarán ingentes ingresos al país y cientos de miles de empleos formales para los pobladores de las zonas donde se extraen los recursos. La negativa de los indígenas al accionar de las empresas extractivas es producto del prejuicio y el desconocimiento de las medidas de cuidado ambiental que realizan dichas empresas.

Durante el conflicto, el apoyo al gobierno provino principalmente de periodistas de medios de comunicación masivos, como De Althaus (CIES, 2009) quién reconocía que la extracción de hidrocarburos había incidido en una mayor presión sobre los recursos naturales, pero que la agresión más importante vendría del sector ilegal, donde se encuentran los indígenas. Asimismo, el director del diario *Correo* calificó a los indígenas como “los más grandes latifundistas improductivos de nuestra historia”<sup>314</sup>.

Estas afirmaciones reactualizan y reafirman la mirada de anteriores gobiernos, como el de Belaúnde, para quien la Amazonía era una “tierra sin hombres, para hombres sin tierras”, donde “(la población nativa) viven una vida primitiva y de lo que se trata es de concentrarlas en tierras adecuadas para el cultivo permanente” (en Trapnell, 1982 citado en Espinosa, 2010: 39)

#### B) Uso actual: posición de indígenas amazónicos

Hasta una época reciente los indígenas amazónicos mantuvieron un cierto nivel de autosuficiencia económica independiente del mercado, muchos pueblos de bosque y río con

---

<sup>314</sup> Editorial del diario *El Correo*, en su edición del 8 de junio de 2009

acceso a una amplia, aunque susceptible, diversidad de recursos establecían su relación con la naturaleza en base a sus capacidades, actitudes y decisiones. Cuidan el bosque pues si lo matan también matan a sus espíritus, explica la antropóloga Margarita Benavides<sup>315</sup>. Lo que interesa al pueblo indígena es que el territorio les permita satisfacer sus necesidades, presentes y futuras, es por ello que la integridad y la variedad que el territorio les ofrezca son fundamentales (Chirif, et al, 1991), no así la cantidad que puedan obtener con cultivos intensivos para luego comercializar.

La totalidad de los líderes indígenas entrevistados de las diecinueve comunidades afirma que realizan actividades para su autoconsumo, agricultura, caza y pesca, de los cuales solo tres dicen que además los comuneros venden lo que cosechan pero en muy poca cantidad; en dos casos manifiestan que tienen piscigranjas y solo uno refiere que también realizan la tala de madera pero en cantidades mínimas porque ya no hay madera de calidad.

(Realizamos) agricultura, pesca y caza, pero controlado.

La mayoría siembra plátano, yuca, maíz, otros maní. El cacao es lo que tiene más valor, pero no sabemos cómo cultivarlo para que rinda.

Cuando quieren hacer pesca, el pueblo aprueba qué día y qué vamos a hacer, todos colaboran y hacemos pesca. Ese respeto nosotros manejamos en ese sentido. (CCNN San Rafael).

La negativa a la presencia de actividades extractivas se sustenta por los continuos y desmedidos derrames de las empresas petroleras<sup>316</sup>, la falta de disposición de las autoridades para sancionar el incumplimiento y la ausencia de un programa de monitoreo y vigilancia a las empresas. El descrédito al cumplimiento de las normas de protección ambiental de las empresas es muy alto.

---

<sup>315</sup> Entrevista en *Somos*, semanario de *El Comercio*, Año XXII, N° 1175, en su edición del 13 de junio de 2009.

<sup>316</sup> Uno de los casos más conocidos es el de la contaminación del río Corrientes, afluente de la cuenca del río Marañón, donde desde hace más de 40 años se extrae petróleo del lote 192 (uno de los lotes más importantes del Perú), sin ningún control ambiental por parte del Estado peruano; tanto la empresa estadounidense Occidental Petroleum Corporation (1971-2000) como la empresa argentina Pluspetrol (2000-2015) no han remediado los 2 014 pasivos ambientales que han impactado los suelos, el aire y el agua de la zona. Diariamente se vertían 1 millón cien mil barriles de aguas de producción (equivalente a 10 mil toneladas de sales y 3 toneladas de bario diarios) que afectaron aproximadamente a 5 000 habitantes de cuatro pueblos indígenas (Achuar, Kichwa, Urarina y Muratos). Luego de más de una década de protestas realizada por la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO) los organismos del Estado accedieron a verificar la situación. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERG) admitió que nunca había hecho una inspección in situ y que Pluspetrol presentó informes con reportes de la calidad de agua en sitios distintos a los que correspondía monitorear. Sin embargo, el estudio realizado por la empresa E-Tech Internacional en el año 2009, demostró la presencia de cloruros, arsénico, bario, cromo, plomo, zinc y mercurio en cantidades que exceden los límites permitidos en los suelos de la zona, lo que indicaría que la remediación de la zona se realizó de manera inadecuada y que continúan los derrames. En: *Revista Bajo la lupa*, 15:8.

La empresa canadiense Pacific Exploration & Production, administradora temporal del Lote 192 (2015-2017) ha manifestado su interés de extender la operación del lote, pero “remarcó en su contrato con el Estado que no se haría cargo del desastre ambiental heredado por su antecesora”. <https://www.alainet.org/es/articulo/189972>. Consulta: 29 de diciembre de 2017.

Los entrevistados de cuatro comunidades manifestaron que tuvieron presencia de empresas extractivas de petróleo y una tuvo además minería ilegal. Actualmente hay empresas petroleras en dos comunidades, ubicadas en el Tigre y el Río Santiago, donde se han presentado problemas de contaminación por empresas anteriores que han requerido remediación ambiental, la que aún no se efectúa.

Asimismo, los líderes indígenas entrevistados de dos comunidades refirieron que tuvieron experiencia con concesiones forestales y la calificaron como negativa, por haber sido engañados por las empresas, las que los dejaron con pérdidas y hasta debiéndoles por el alojamiento y la alimentación del personal y trabajadores que trajeron.

Hemos tenido concesión sobre tala de madera. Fuimos engañados. El comprador vino, una empresa para talar y hemos aceptado, nos dijeron que vamos a sacar la madera y vamos sembrar nuevamente. Aceptamos. Al final no se cumplió. Sacó permiso, iba a trabajar acá, sacó 5 000 pies de madera y se fue; no sembró ni nos pagaron nada (CCNN Chicais).

Los daños ambientales y a la salud que originan las empresas extractivas son parte del reclamo cotidiano de los indígenas amazónicos, quienes también alertan sobre el impacto social. Zevallos (2009) presenta las declaraciones del Coordinador Regional de las Comunidades Nativas, W. Musolini, oriundo del pueblo awajún-wampis, quien manifiesta que lo más preocupante para los pobladores de las zonas de influencia petrolera es conservar sus costumbres, dialecto, formas de organización y características étnicas. Las siguientes expresiones evidencian elocuentemente lo que acontece y una firme posición al respecto.

A menos de un kilómetro de la empresa petrolera viven familias Quichua y Achuar que no tienen que comer, en esta zona del país la presencia de la actividad petrolera tiene más de 35 años (...) De qué manera se han beneficiado los hermanos Achuar tras 35 años de explotación se pregunta Musolini, por esta razón es que mi pueblo Awajún decidió que no entre ninguna empresa petrolera a nuestro territorio.

Mis hermanos (Awajún) no saben que es Estado porque no tenemos ningún tipo de apoyo, ni siquiera una gota de kerosene, en mi comunidad no saben quién es Alan García y que rol cumple, a nosotros nos han dicho que la crisis financiera nos va afectar, a nosotros no nos afecta en nada, en nuestro hábitat están nuestros alimentos, ahí está nuestra yuca, nuestro plátano y pescado (Musolini, en Zevallos: 2009: 18).

Respecto a la deforestación, estimada en más de 10 millones de hectáreas, parte de la cual responsabilizan a los pueblos indígenas, cabe recordar que esta se originó con la colonización — propiciada por el Estado en diferentes épocas— y la tala se realizó sin criterio ni conocimiento de los bosques. Así, el mayor deterioro ambiental se presenta donde los procesos de colonización han sido más intensos, refiere Chirif (2002). Anota también que, actualmente, parte de estas áreas deforestadas se encuentran bajo cultivos y otras en proceso de regeneración de bosques secundarios (purmas) de diferentes edades.

### C) Uso actual del territorio: entre las dos posiciones

La posición oficial es ambivalente, por un lado se desvaloran y desconocen —o se quieren desconocer— las formas de uso tradicional que tienen las tierras, como es el caso de las áreas deforestadas en proceso de regeneración, relacionándolas con un uso informal de los recursos y el deterioro del medio ambiente; y por otro lado se defiende el accionar de las empresas extractivas, a pesar de las constantes evidencias de prácticas inadecuadas y contaminación que realizan, que distan de las modernas prácticas de explotación de recursos; situación denunciada permanentemente no solo por los indígenas amazónicos. Como ejemplo, solo mencionaremos dos casos, referidos por el diario de mayor circulación, *El Comercio*<sup>317</sup>, el primero es el Informe del año 2000 del Banco Mundial donde se señala que las actividades mineras y metalúrgicas descargan anualmente más de 13 billones de metros cúbicos de efluentes contaminantes en los cuerpos de agua del país, y el segundo es el Inventario de Pasivos Ambientales Mineros en el Perú 2009, del Ministerio de Energía y Minas, donde aparecen 5 551 problemas de ese tipo<sup>318</sup>, que en la mayoría de los cuales no se ha identificado a los responsables. Según el Fondo Nacional Minero (FONAM), que en el año del caso de estudio lo presidía el entonces ministro del Ambiente Antonio Brack, la minería es el sector industrial más contaminante de aguas superficiales y subterráneas; sin embargo esta posición no la mantuvo en las negociaciones con los indígenas amazónicos en las que participó.

Por otra parte, si bien el manejo tradicional de los recursos por los indígenas amazónicos tiene una estrecha relación con el cuidado del medio pues su deterioro los afecta directamente, y el IBC (2016c) reporta que las ANP y TI tituladas han mostrado la más importante reducción de la deforestación en los últimos 15 años, como se mostró en la Figura 3.33, son también constantes las evidencias<sup>319</sup> que muestran un drástico deterioro ambiental (deforestación, contaminación y erosión de suelos) por el accionar de la población (colonos e indígenas) y hasta de los líderes indígenas, tanto por el cambio en los patrones tradicionales de uso de los recursos, al desarrollar diversas actividades mercantiles consideradas productivas, como por la situación de pobreza y expectativas de obtener altos ingresos de manera casi inmediata. La situación de la región de Madre de Dios mostrada en las figuras 3.39 a 3.42, donde algunas comunidades Arakmbut están plenamente insertadas en la actividad extractiva ilegal, es un claro ejemplo de su participación.

Es así que el deterioro ambiental se produce por el accionar de los diferentes actores, situación que se agudiza tanto por la inadecuada normatividad e insuficientes alternativas concretas para

---

<sup>317</sup> Diario *El Comercio*, edición del 6 de marzo de 2010.

<sup>318</sup> La lista de los 5 551 pasivos ambientales mineros puede verse en:

[www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO7Pasivos\\_Mineros\\_04032010.pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO7Pasivos_Mineros_04032010.pdf)

<sup>319</sup> Entre los años 2002 y 2007 los cultivos de coca pasaron de 14 170 a 16 019 ha solo en el valle de los ríos Apurímac y Ene VRAE ([www.lpsnoticias.org](http://www.lpsnoticias.org)). Así también, Antonio Iviche, presidente de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), fue encontrado extrayendo oro en una quebrada de Madre de Dios, con máquinas y equipos de su propiedad y sin contar con autorización, siendo denunciado. En diario *El Comercio*, edición del 20 de setiembre de 2010.

el uso de los recursos naturales, que responda a la realidad de la Amazonía peruana, como por la incapacidad del gobierno para ejercer un control efectivo. También debe considerarse que el derecho parcial de los indígenas sobre el territorio —únicamente sobre la superficie más no sobre sus recursos— dificulta una adecuada gestión territorial (Santos, 2007), a nivel general, desde el nivel de planeamiento.

#### 5.2.2.2 Uso propuesto

##### A) Uso propuesto: posición oficial

El discurso oficial, ampliamente difundido fue y sigue siendo que los recursos deben ser aprovechados de manera intensa y esto se logrará desarrollando una agricultura a gran escala, agroindustria y explotación de petróleo y gas, a través de grandes empresas, nacionales o extranjeras, por ser las que pueden invertir y garantizan un manejo adecuado de los recursos. Para lograr que inviertan se les deben dar las mayores facilidades para instalarse y operar en la zona, entre ellas, el acceso por alquiler o venta de zonas fértiles pero aún no aprovechadas (dos millones de hectáreas de restingas de ríos para la agricultura) y la regularización de este nuevo uso, por ser de *interés nacional*.

Bajo esta postura es que tanto para la agroindustria como para los programas estatales que apoyan iniciativas de pequeños productores agrarios rurales, como AGROIDEAS y PROCOMPITE, se promueve el sembrío de monocultivos, como la palma aceitera, por su alta demanda en el mercado internacional.

Sin embargo, a nivel de decisores de política existen diferentes posiciones entre los sectores estatales, dos de estas irreconciliables. El director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVCS, expuso la situación de manera muy ilustrativa, por ello se recoge en extenso.

Hay dos enfoques distintos, uno está basado en las capacidades o potencialidades de territorio, este como condicionante de las cosas que vas a plantear para desarrollar. El otro enfoque, es más prospectivo, el territorio es simplemente tu plataforma para el desarrollo, te sirve porque es la plataforma para que aproveches los recursos, pero lo importante es qué quieres hacer sobre ese territorio, y lo que quieras hacer no tiene que estar necesariamente vinculado a lo que el territorio pueda producir, no necesariamente.

Son dos posiciones totalmente diferentes y en los proyectos de ley que se han presentado se leen estos enfoques. La mayor parte tiene el enfoque de preservación del ecosistema; porque es la tendencia mundial, el conservar los ecosistemas, del cambio climático; y que el mundo no puede desarrollar de otra forma; porque si alteras cualquier ecosistema que exista estas contribuyendo a la destrucción del planeta. Ese es el discurso, resumiendo. El otro discurso es: lo que tú hagas tiene que ser lo que tú aspire y el territorio te sirve para eso, y no por eso lo vas a destruir.



Un ejemplo, ¿qué territorio tiene la vocación de que se produzcan celulares?, si yo hago la ZEE ¿en qué lugar va a salir que puedo hacer eso? Es una decisión por el desarrollo tecnológico (...) por lo tanto qué hago, cómo utilizo el territorio que ya estudié para eso, qué zonas usaré y cuáles no, pero la decisión no está basada únicamente en las capacidades de mi territorio, va más allá.

Ante la consulta de cómo abordar la vulnerabilidad y afectación de los territorios bajo esa posición, afirma:

Eso es una decisión que viene después de haber dicho qué cosa es lo que quiero hacer; es después. Primero qué quiero hacer, después cómo lo hago. En el otro caso es, en función a lo que tengo, solamente puedo hacer estas cosas porque eso es lo que el territorio me demanda. (Entrevista realizada el 18 de octubre de 2016).

#### B) Uso propuesto: visión de indígenas amazónicos

Los cambios de uso propuestos por el gobierno discrepan con la Ley de Comunidades Nativas. Adicionalmente, el uso intensivo de los recursos a través de las nuevas actividades *productivas* realizadas por las grandes empresas solo repetirá e incrementará sustancialmente la problemática y deterioro del medio que actualmente origina la actividad petrolera (AIDSESP, 2009).

Respecto al discurso oficial que se desaprovechan las restingas de los ríos, Montoya (2009a) afirma que estas pertenecen a las comunidades en cuyos territorios se encuentran y la riqueza de esas tierras es conocida y apreciada por la población indígena, quienes cultivan en estas.

En las entrevistas realizadas, la totalidad de los líderes indígenas de las diecinueve comunidades manifiestan que los comuneros quieren realizar actividades adicionales a las que vienen desarrollando, que implique un mayor y mejor aprovechamiento de sus recursos, los líderes de doce de las diecinueve comunidades manifiestan que quisieran tener una mayor producción, mientras que dos priorizan el autoconsumo, dos la minería o tala y tres no refieren. Asimismo, reconocen que en ocasiones se produce un inadecuado manejo de los recursos por la necesidad de obtener ingresos económicos, ante lo cual manifiestan su interés de aprovechar dichos recursos de manera formal.

Afirman que tienen tierras para sembrar y disponibilidad para trabajar estas, así como para criar animales menores. Reconocen como prioritario contar con tecnificación y asesoría y las demandan con insistencia; así también mencionan que necesitan mercados donde vender, vías y medios de transporte para sacar su producción; y préstamos para producir más.

Hay montón de terreno libre; sí podemos trabajar, sembró de arroz, frijol, cantidad de tipos hay. Si una ingeniera o un ingeniero o alguien que conoce sobre sembrar dijera aquí podemos sembrar arroz, podemos hacerlo: pero como no tenemos conocimiento y orientación sobre otros cultivos, nos quedamos en lo que sabemos (CCNN Chicais).

El asunto es que no tenemos mercados. ¿Cómo Ecuador está vendiendo su maní, su cacao a Francia, a Suiza? ¿Y por qué nosotros no podemos hacer eso? Ellos vienen en avión y recogen. ¿Por qué con tremendo río que tenemos, por qué no podemos hacer? Eso es lo que estamos mirando, pero ya que hemos creado nuestra organización ahora, ahora vamos a empezar por ahí. (CCNN Guayabal)

Los líderes indígenas de dieciséis de diecinueve comunidades identifican actividades factibles de realizar, adicionales a las de subsistencia, doce de las dieciséis mencionan la elaboración de productos procesados con un valor agregado que les genere más ingresos, ocho indican la ejecución de proyectos productivos, tales como piscigranjas y crianza de aves menores, y dos la reforestación, mientras tres no precisan qué actividades quisieran realizar.

Este interés es el que transmiten sus representantes locales, como Salvador Antusi<sup>320</sup> quien afirma, “solo queremos que nos enseñen a aprovechar racionalmente los recursos en actividades rentables”.

En relación a la disponibilidad para desarrollar actividades extractivas o agroindustriales, a pesar de las experiencias con empresas, mencionadas anteriormente, los entrevistados de doce de diecinueve comunidades afirma que la mayoría de la población aceptaría que se realicen en su territorio, pero con condiciones. Así también, la mitad de ellos indica que aceptaría si la negociación es directa entre la empresa y la comunidad, y la otra mitad aceptaría siempre y cuando se cumplan las normas del cuidado del medioambiente. Tres afirmaron que no lo permitirían pero uno de ellos mencionó después que se podría ver el tema porque ese tipo de decisiones las toman con todos, con sus organizaciones, en su caso la Nación Awajún Wampis; y cuatro líderes prefirieron no responder la pregunta, acotando uno de ellos que para responder tenía que consultar con su comunidad.

Sí se aceptaría, bajo condiciones. Hacer un convenio, entablar diálogo entre pueblo y empresa, directamente, nada con las bases, AIDSESP, Chota, Pizango. Ahorita que hacemos nosotros cerrando las puertas, si el dueño del subsuelo es el Estado, nosotros vivimos en un orden del Estado, pero que no entre por entrar, si nos pide permiso y nosotros nos cerramos, dónde estamos. Más bien si nos dan ventajas, hacemos esto, extraemos acá, pero tienes tu trabajo, nos dan beneficios, estudios para tus hijos, vamos a construir tu lote; podemos trabajar con ellos (CCNN Bichanak).

Si aceptaría la comunidad, siempre y cuando sepan bien qué se va hacer. Si es para desarrollo se buscaría la forma y el espacio. Empresa aporta el dinero y trabajo para los comuneros; siempre y cuando se cuide su salud y medio ambiente (CCNN Wawas).

---

<sup>320</sup> Representante de los jóvenes indígenas, que participó en el conversatorio realizado el 23 de octubre de 2009, en la ciudad de Lima, como parte del Festival Cultural “Amo Amazonía” (del 15 al 25 de octubre), organizado por diferentes universidades, grupos de estudiantes, ONG, centros culturales y personas particulares.

Los entrevistados de las tres comunidades que no aceptan la presencia de estas empresas, argumentan que es por el deterioro del medio ambiente que ocasionan.

No necesitamos porque mucha contaminación, ¿qué apoyo nos van a dar si contaminan el ambiente? Sí, nosotros podemos trabajar, el Estado puede trabajar, pero en qué condiciones nos van a dejar. Por eso, por contaminación de aire, nosotros no permitimos. Esa es la cosa. Por eso, no solo el pueblo aguaruna, sino todo el país tiene que mezquinar su ambiente, no hay que dejarse contaminar, porque nosotros no vivimos de dinero, vivimos de aire, entonces nuestro gobierno, el Estado peruano tiene que preocuparse de eso por lo menos (CCNN Santa Rosa).

Cabe referir que de las cuatro comunidades que han tenido presencia de una empresa antes y su experiencia fue negativa, solo una no acepta el ingreso y/o suscribir acuerdos con empresas. Las otras tres comunidades manifiestan su disposición a llegar a acuerdos, “bajo condiciones”, afirmando que aprendieron de lo que les sucedió.

Por su parte, los representantes de las organizaciones indígenas nacionales AIDSESP y CONAP advierten que se debe tomar “con pinzas” la participación de los pueblos indígenas en los beneficios económicos obtenidos por los recursos que se extraigan de sus territorios. Alertan también sobre los peligros de permitir iniciativas y realizar acuerdos con terceros sin tener previamente un modelo de desarrollo integral decidido por la propia comunidad; y precisan que:

(...) nos mantenemos alertas ante las iniciativas que pretenden hacer creer que la sola distribución de beneficios económicos es positiva para lograr el desarrollo de nuestros pueblos, pues, además de ser una nueva manifestación de la concepción eurocéntrica y colonial de la idea de “progreso”, puede constituirse como una herramienta que, mal empleada, genere desastrosas consecuencias sobre nuestras comunidades y pueblos al producir nuevas formas de etnocidio (AIDSESP, 2015: 9).

En relación al uso de los recursos naturales de su territorio, los líderes indígenas entrevistados de doce de las diecinueve comunidades, refieren que el gobierno facilita el uso a otras personas o empresas, y solo uno refiere que facilita a las comunidades, al darles la titulación; mientras seis no refieren a quién se beneficia.

Mira, sobre territorio muchos políticos o gobiernos de turno han estado negociando con terceros, por ejemplo, tenemos oro o maderas (...); según ellos por la política dicen que corresponde al Estado, pero negociar es fácil pero nosotros los que vivimos acá quedamos contaminados (CCNN Pampa Entsa).

### C) Uso propuesto: entre las dos posiciones

Las dos posiciones “irreconciliables” de los sectores estatales que “impiden” concertar y aprobar la ley de ordenamiento territorial es la muestra tangible de la primacía de intereses privados en el manejo político y del desinterés y/o falta de decisión de los sucesivos gobiernos peruanos por

iniciar el proceso de ordenamiento territorial a pesar del alarmante deterioro social, económico y ambiental que se presenta en el país.

El planteamiento oficial de usar intensivamente los recursos repite las iniciativas de décadas anteriores basadas en ver la Amazonía como el granero del país (Chirif, 1983) cuya explotación permitirá generar empleo y sacar de la pobreza a miles de peruanos, a pesar de los desastrosos resultados obtenidos. Por ejemplo, la iniciativa de promover la colonización de la selva produjo deforestación por la tala indiscriminada y mayor pobreza de los colonos, mostrando el fracaso de la explotación de los recursos por personas que no solo desconocen el medio, sino que no se identifican con este. A pesar de ello, se insiste con el uso intensivo como la solución a los problemas y el camino hacia el *desarrollo*; esta vez conducido por las grandes empresas privadas; desestimando los numerosos casos donde estas empresas, con los *nuevos cultivos rentables* promovidos por el gobierno, vienen deteriorando el medio ambiente de manera alarmante y acelerada, teniéndose pruebas tangibles y actuales de ello; además de las denuncias de la población, y los conflictos latentes entre esta y las empresas desde hace varios años; conflictos que la Defensoría del Pueblo registra y publica en sus reportes mensuales. Uno de los casos más saltantes por arrasar los bosques es el cultivo de palma aceitera, donde se ha confirmado la destrucción de ocho mil hectáreas de terreno, por parte del Grupo Romero<sup>321</sup>.

En el mismo sentido, la propuesta oficial de aprovechar las restingas de los ríos que se desperdician, no solo no es innovadora sino que evidencia el desconocimiento que los indígenas valoran y cultivan estas tierras. Ciertamente, no aprovechan los dos millones de hectáreas de restingas y menos de manera intensiva, pero ello no justifica quitarles estas áreas de cultivo para entregárselas a grandes empresas esperando que los contraten como trabajadores para cultivarlas. Si el objetivo es que la población indígena salga de la pobreza la propuesta resulta contradictoria, lo que habría que hacer es atender el pedido generalizado de dicha población de

---

<sup>321</sup> El Grupo Romero es uno de los grupos con mayor poder económico del Perú. Compró al Estado peruano diez mil hectáreas de terreno para la siembra de palma aceitera, a 17 soles (4,2 euros) la hectárea en una zona boscosa (Servindi, 24/1/2010). Desde el 2006 a enero del 2010, la empresa arrasó ocho mil hectáreas de bosque natural bajo la justificación de "cambio de uso de tierras", de bosques a agrícola, que le permite la ley peruana. Ante la denuncia de los pobladores del distrito de Barranquita, provincia de Lamas, región de San Martín, un representante de la empresa reconoció que se destruyó 200 hectáreas de bosque solo en diciembre, y que sí afectan la biodiversidad pero no la arrasan como hacen los inmigrantes en la Cordillera Escalera. "Justificó el actuar de su empresa: La ley dice eso (cambio de uso), si no les gusta cambien la ley o vayan a vivir a otro país", concluyó el representante legal del Grupo Romero en San Martín, afirmando que su empresa cumple todas las normas, da trabajo a más de 1 200 personas y que en 10 años producirá 57 mil toneladas de aceite de palma. (Diario HOY de la ciudad de Tarapoto - Perú, en su edición del 09 de enero de 2010). Las autoridades locales denuncian que "hay más de 50 motosierristas y matones en el monte" y que continúa el desplazamiento y la muerte de animales silvestres, la pérdida de agua pues las vertientes de agua han quedado tapadas por acción de tractores y otra maquinaria pesada. Entre las poblaciones afectadas se encuentran Nuevo Ica, Leoncio Prado, San Fernando, Santiago de Borja, Panchilla, San José Obrero y Nuevo Italia, cuya población prácticamente ha sido obligada a salir del lugar y a vender sus tierras. <https://www.salvalaselva.org/peticion/524/peru-empresas-palmicultoras-arrasan-amazonia>. Consulta: 12 de julio de 2014.

enseñarles —léase intercambiar conocimientos— el manejo de las restingas y los demás recursos, de manera racional, formal y rentable.

En relación a la reforestación, esta se constituye como una de las mejores posibilidades para recuperar las áreas más intervenidas, lo que puede realizarse con la participación de los dos grupos de población más pobres de la zona, los indígenas amazónicos y los colonos. Cabe entonces recoger la pregunta de Chirif, “¿por qué proponer la privatización de las tierras y su venta al gran capital para hacerlo?, ¿por qué no trabajar con la gente que tiene derechos adquiridos sobre esas áreas, sea porque tiene un título individual o comunal o un certificado de posesión o, incluso, solo la posesión de hecho?” (2008b: 3).

Las entrevistas evidencian que, a nivel de las comunidades la población quiere un mayor y mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, y que este sea realizado por ellos mismos —con asistencia técnica y apoyo del Estado o terceros para mejorar su producción e ingresar a mercados—, e incluso realizado en acuerdos con terceros. Ciertamente el interés principal es la mejora de sus condiciones de vida, en el más corto plazo, aprovechando las oportunidades que se presenten y obteniendo los mayores beneficios.

Es en este punto donde se manifiestan las divergencias entre las autoridades comunales y los representantes de organizaciones indígenas, a quienes ya no ven como aliados pues mientras a nivel comunal se acepta acordar con terceros en términos beneficiosos para ellos; la posición y el discurso de las organizaciones descarta estos acuerdos como positivos; posición que es interesada según los líderes comunales, pues consideran que los dirigentes ganan con las negociaciones y con los conflictos mientras la situación en las comunidades empeora.

Hay dirigentes que ven directamente sus intereses, nosotros hablamos, pero ellos no ponen las ideas que estamos poniendo en las reuniones con las autoridades (CCNN Chicais).

Esta divergencia se manifiesta cada vez más entre las comunidades y sus federaciones regionales, siendo un ejemplo saltante la confrontación entre la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) a la que están afiliadas las comunidades Arakmbut; pues mientras la federación destaca el carácter sagrado del territorio (en consonancia con AIDSESEP) para los Arakmbut es un espacio u objeto de explotación de recursos (oro), lo que “ha producido una transformación en la cultura y la identidad de los nativos, resquebrajando las prácticas colectivas y recíprocas, asociadas a una economía tradicional” (Rodríguez Castellón, 2015: 66).

En este contexto, el aprovechar los recursos naturales de manera sostenible deberá considerar la propuesta de los pueblos indígenas de participar, bajo acuerdos favorables para ellos. Es responsabilidad de los representantes de las organizaciones indígenas el conciliar las demandas y necesidades presentes de las comunidades y su expectativa de atenderlas en el corto plazo con sus válidas preocupaciones de realizar acuerdos con terceros, sin evaluar bien las

consecuencias de largo plazo. La participación de los pueblos indígenas amazónicos a este respecto la seguiremos desarrollando en el epígrafe siguiente.

Sin embargo, para establecer el alcance y autonomía en la toma de decisiones, hay que tomar en consideración lo mencionado por Dourojeanni respecto a que los pueblos indígenas no son protectores innatos del bosque, como lo demuestra el hecho que gran parte de la tala ilegal que se realiza en las tierras de las comunidades nativas es con “el consenso y la participación de los comuneros o, por lo menos, de sus líderes (...) sin duda que bajo la influencia corruptora de los madereros informales, de la pobreza y del abandono por parte del Estado” (2013: 22); coincidiendo así con Rumrill sobre lo ilusorio de creer en una Amazonía entera, citado antes.

### 5.2.3 Derecho a participar

#### A) Derecho a participar: posición oficial

La visión del gobierno es que los indígenas no entienden, no tienen argumentos técnicos para sustentar sus protestas y menos tienen propuestas, son manipulados por sus dirigentes, por las ONG, por gobernantes de países extranjeros u otros; en consecuencia, solo retrasan y perjudican la implementación de medidas promotoras de la inversión y están contra el *desarrollo*. El argumento complementario para omitir la opinión indígena es la precisión en la Constitución que los recursos del subsuelo pertenecen al Estado y no a los propietarios u ocupantes del suelo bajo el cual se encuentran dichos recursos.

Sobre el cumplimiento del Convenio 169, para el gobierno y el Ejecutivo en particular, la facultad especial para legislar los eximía de realizar la consulta. Así también, la omisión se justificaba por la urgencia de la implementación del TLC con los Estados Unidos de Norteamérica.

Se han seleccionado cuatro declaraciones expresadas por las principales autoridades del gobierno en ejercicio durante el Conflicto de Bagua, que expresan elocuentemente la mirada y el sentir oficial no solo sobre el derecho a participar de los indígenas, sino sobre ellos como personas sujetas de derechos. La primera y que fue la que más indignación causó la realizó el presidente del Perú, al afirmar que los indígenas amazónicos “no tienen corona, estas personas no son ciudadanos de primera clase. (...) La selva es de todos los peruanos y no sólo de un grupo. Los nativos quieren paz, protestan porque han sido engañados por Pizango”. La segunda, del premier del Consejo de Ministros quien afirmó que “AIDSESEP no ha presentado ningún fundamento técnico para derogar esos dispositivos, debe haber una discusión técnica en este caso, y no solo expresar caprichos por parte de los nativos amazónicos”. La tercera del ministro del Ambiente mencionando que “Las riquezas del subsuelo no son de los amazónicos sino de “todos los peruanos”; y finalmente la de la ministra de Justicia quien dijo que “Los argumentos del señor Pizango no parecen de un nativo desprevenido. (...) es un nativo muy bien preparado para sostener un argumento que no tiene coherencia”.



Por parte de la sociedad civil, representantes de distintas instituciones, sobre todo privadas, y periodistas apoyaron la posición del gobierno, por ejemplo el entonces presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, expresó que “Porque cuatro sarnosos quieren cerrar una carretera o quemar un puente, ¿van a dejar de comer miles? Están locos”<sup>322</sup>.

Los medios de comunicación desempeñaron un rol importante en la representación del pueblo indígena amazónico a lo largo del conflicto, teniendo una clara intencionalidad que se puede apreciar en los siguientes dos extractos de artículos aparecidos en la prensa limeña.

El director del diario *Correo*<sup>323</sup> en su editorial planteaba veinte puntos para adoptar o cuestionarse. Presentamos cuatro de ellos por ser muy reveladores de la mirada de un sector de la población, sobre todo limeña y con poder:

- i) Imitar la firmeza con que Chile ha tratado sus problemas con los radicales mapuches para proteger su industria forestal. El presidente Ricardo Lagos declaró terrorista a la sediciosa "Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco-Malleco", la disolvió y condenó a los "lonkos" (jefes nativos) Pascual Pichun y Aniceto Norin a cinco años; ii) Ejército, toque de queda y ley marcial ya; iii) ¿Nuestro país lo controla el Estado o una horda salvaje con lanzas?; iv) ¿Por qué el MEF no buscó arreglar esto con dinero?<sup>324</sup>

Terminó su artículo diciendo:

Mi homenaje a los policías muertos en la Base 6, pero casi 40 fusiles AKM tienen un poder de fuego suficiente para mantener a raya cualquier horda. Haces un "erizo circular" y metes mil balas en minutos. No te toca nadie. A unos carabineros chilenos o "marshalls" yanquis no los mataban tan mansamente, por Dios.

Como ejemplo final no podemos dejar de consignar algunos párrafos del artículo titulado ¡Pobrecitos chunchos y otras torpezas!, del periodista Bedoya Ugarteche, elegido como el artículo más racista del año 2009<sup>325</sup>.

Si bien es cierto que todo lo que ocurre en esta desgraciada tierra es luctuoso (...), hay hechos más fúnebres que otros. El último ha sido la matanza en la Selva, gracias a que chunchos de la edad pre agrícola, ignorantes, primitivos y feroces, fueron azuzados por comunistas y sinvergüenzas que desean convertirlos en los "tontos estúpidos" que los elevarán a las alturas de un gobierno dictatorial, asesino y carnicero.

(...) Y no menciono los motivos de "cosmovisión", que ahora esos mismos chunchos sacan a relucir a cada rato. Apenas chancan el castellano, sus lenguas nativas no pasan de ochenta

<sup>322</sup> Diario *El Comercio*, suplemento Somos, del 20 de junio de 2009.

<sup>323</sup> Edición del 06 de junio de 2009.

<sup>324</sup> Alude a que el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú debió sobornar a los dirigentes indígenas para que paralicen las protestas.

<sup>325</sup> Diario *Correo*, edición del 13 de junio de 2009. El Organismo de Derechos Humanos Survival Internacional lo consideró el artículo más racista publicado en un "medio de comunicación prioritario".

vocablos ¿y ya mastican el concepto de "cosmovisión" que todos los demás peruanos debemos respetar?

(...) También he escuchado a dirigentes —los más tranquilos— que "exigen" dialogar. (...) ¿Por qué se debe "consultar" con esas etnias que ya eligieron en las últimas elecciones generales a las autoridades que ahora dictan las leyes?

Y para desgracia nuestra, todo esto tiene para largo... para muy largo. No sé qué espera Alan (el presidente peruano) que no prepara a su FAP (Fuerza Aérea Peruana) con todo el napalm necesario.

Respecto al cuestionamiento a la norma por parte de las organizaciones indígenas, la posición estatal fue que si AIDSESP quería cuestionar la norma debió presentar una demanda ante el Tribunal Constitucional y no convocar paros<sup>326</sup>.

#### B) Derecho a participar: posición de indígenas amazónicos

Existe una toma de conciencia generalizada de su derecho a participar en la toma de decisiones, el que ha sido negado o menospreciado desde siempre. Afirman ellos que tienen propuestas basadas en el conocimiento de la zona, que los líderes de sus organizaciones son personas instruidas, representativas y con capacidades para participar en los diálogos<sup>327</sup>. El problema es que, históricamente, sus propuestas no son evaluadas y menos consideradas.

El sentimiento de menosprecio y exigencia de respeto es común en todos los líderes indígenas entrevistados. Santiago Manuin y su hijo, el abogado Juan C. Manuin, lo expresan muy claramente<sup>328</sup>.

Hay que dialogar, hay que seguir para terminar con esto de una vez. No ha habido un buen diálogo, ha sido forzado y apresurado. La situación crítica merecía otro diálogo. Piensan que por reunirse en una mesa cuatro políticos y cuatro dirigentes el diálogo está hecho. No es así. ¿Por qué no han ido por los ríos a explicar a nuestros apus, a nuestra gente, lo que se quiere hacer? Eso hubiese sido un buen diálogo. Pero en el fondo el gobierno no conoce la selva, siempre está lejos de ella y en el fondo siente que la selva no es su país, (...) no tiene un plan real que responda cómo desarrollar la selva desde ella, con sus características especiales y con su gente diferente.

No estamos en contra del desarrollo ni de la inversión, los necesitamos. Pero queremos saber, nunca somos consultados, nunca nos dicen qué quieren hacer con nosotros y nuestras tierras. No nos dicen cómo va a ser el futuro que se imaginan para nosotros, cuál va a ser nuestro beneficio, cómo se asegura que nuestros hijos sigan viviendo del bosque y cómo se va a cuidar

---

<sup>326</sup> Diario oficial, *El Peruano*, en su edición del 21 de mayo de 2009.

<sup>327</sup> Al respecto, Bengoa (2006) refiere que desde fines de la década de los ochenta se comenzó a perfilar un nuevo tipo de dirigente indígena, poseedor de conocimientos de la cultura occidental y muchas veces con estudios universitarios; capaz de desenvolverse de "modo admirable" entre su comunidad rural y la ciudad capital, y de establecer relaciones con el extranjero. Los dirigentes con este perfil fueron los que condujeron la "emergencia indígena" en América Latina.

<sup>328</sup> En entrevista de Chumpitaz (2009).

ese bosque. Necesitamos una inversión bien trabajada, un desarrollo pensado desde la selva y a favor de la selva, que también va a ser lo mejor para el Perú (Santiago Manuin).

El Estado tiene que entender que los nativos somos diferentes. Tenemos una identidad propia, ideas distintas, lo único que queremos es que el gobierno nos escuche, que nos respete. Que no seamos ciudadanos de segunda clase (Juan C. Manuin).

Por su parte, Lydia Rengifo<sup>329</sup>, coordinadora de la Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI), expone muy elocuente y sencillamente el sentir de los indígenas:

No hemos sido partícipes en la construcción de una propuesta de ley para el desarrollo del país. Eso es lo que nos indigna. Nos trataron como si fuéramos personas irrazonables que estamos metidos en el monte y no sabemos nada. Pero los pueblos indígenas estamos en la capacidad de poder pensar y ayudar a construir una dirección política para el país. (...) nos marginaron. Nos decían como teníamos que vivir y dividir nuestro territorio, sin consultarnos. Es como si nosotros, sin preguntar, vamos a tu casa y decimos: esto va a ser tu cocina, esto tu sala, esto tu dormitorio, tu baño. No se puede imponer así. Otra cosa hubiera sido si trabajamos juntos y nos hubieran dicho: que te parece así, y que el beneficio será de esta manera

Esta posición de coparticipación en relación al uso y manejo de los recursos naturales la expresan también los líderes indígenas comunales entrevistados. Los líderes de once de diecinueve comunidades aceptan la participación de otras instancias conjuntamente con la comunidad, tres de estas aceptan participar con el Estado, y ocho con las empresas; una de ellas incluso acepta que la empresa intervenga sola, siempre y cuando invierta en la comunidad.

Sin embargo, los líderes de todas las comunidades precisan que las condiciones de la participación deben ser muy claras y los beneficios para la población deben ser directos. Así también, nueve líderes comunales manifestaron directamente que no quieren la intervención de los líderes de las organizaciones, sobre todo de las nacionales.

En tres comunidades, los entrevistados indican que solo las comunidades deben usar y administrar sus recursos naturales; y en cinco no responden.

Tenemos diferentes recursos, tanto maderable como petróleo. El manejo debe ser equitativo tanto empresa como comunidad. No vivir como hace cuarenta y cinco años y el pueblo sigue en su ruina (CCNN Nuevo Remante).

Respecto al cumplimiento del Convenio 169, la posición indígena es firme respecto a que existe la obligación del gobierno de cumplir los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado, referidos a la obligación de consultar a las poblaciones indígenas en las materias que las afecten. Así también manifiestan que la facultad otorgada al Ejecutivo para dictar leyes no exime el realizar la consulta previa por ser un tratado internacional.

---

<sup>329</sup> En entrevista por María E. Hidalgo para el diario *La República*, el 19 de junio de 2009.

El secretario de AIDSESP, Saúl Puertas, señaló que desde hace 15 años piden el cumplimiento del convenio de la OIT, que en su informe del año del conflicto<sup>330</sup> “exige al gobierno (peruano) que suspenda las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en caso no se consulte a las poblaciones afectadas, así como que se respete el derecho de los pueblos a establecer sus propias prioridades de desarrollo nacional y regional”<sup>331</sup>. Asimismo, precisó que el convenio protege no sólo a las tierras con título sino también a las tierras que ancestralmente ocupan los pueblos, porque el gobierno debe garantizar sus derechos de protección, propiedad y posición.

Sobre el grado de participación de los PPIIAA en los últimos 25 años respecto a las decisiones sobre su territorio y recursos naturales, los líderes de dieciséis comunidades respondieron de manera directa, de los cuales siete reconocen que tienen una mayor participación, y nueve dicen que es igual, aclarando que esta es baja; ninguno menciona que tiene una menor participación y tres no responden. La mayor participación la relacionan con la consulta previa, resaltando que antes, en los temas importantes, los dirigentes decidían por todos, y que ahora es la misma población que decide en asamblea; y que han sido o están siendo capacitados para ello. Reconocen, ocho líderes, que la Ley de Consulta Previa es el principal sino el único cambio que han tenido después de los hechos de Bagua.

Antes solo los dirigentes hacían su manejo, ahora de acuerdo a la ley de consulta previa, más ha aumentado la participación de los comuneros y población en general para ver el caso, aprobar o rechazar. Para mí, es mucho mejor eso, ha aumentado la participación (CCNN Shushui).

Hay mayor participación, mayor consideración. He viajado a Chachapoyas con las madres lideresas, se han capacitado para que prevalezca su derecho; si hubieran querido que estemos como antes desde hace 20 años no hubiese esto. Ahora la municipalidad para hacer un convenio llama al Apu, al líder, lideresa, al comité. Hay derecho, consideración. Antes era acá tienes 2 tarros de leche o tienes tanto (CCNN Bichanak).

Asimismo, los líderes de dieciséis de las diecinueve comunidades tienen claro que la consulta previa se realiza para la intervención en el territorio y en siete casos la relacionan directamente con las actividades extractivas; asimismo reconocen que están informados y pueden reclamar si ingresan a su territorio sin consultar. En dos casos precisan que la ley no se aplica y no la respetan ni el gobierno ni las empresas, por lo que no creen que sea efectiva, y solo en un caso no se responde.

Sobre la relación del gobierno con las CCIAA, los líderes de catorce de las diecinueve comunidades consideran que debe darse una relación de respeto, expresada principalmente en conversar e informar a la población, y también a su derecho a ser consultados según la OIT; mayoritariamente hacen referencia al maltrato recibido en el Conflicto de Bagua y a la

---

<sup>330</sup> Se hace referencia a informe presentado por la OIT en el 2009.

<sup>331</sup> En el diario *La República*, edición del 3 de marzo de 2010.

desatención de sus demandas. En dos comunidades mencionaron que esperan un apoyo con servicios básicos y proyectos, y tres no respondieron.

En este caso cualquier trabajo que pueda realizar el gobierno de turno, siempre tiene que venir al pueblo a coordinar, conversar, dando respaldo y dando valor a la población indígena. Y nosotros qué gustosos estaríamos de conversar y dialogar de qué se va a hacer trabajo, y si se puede hacer o no se puede hacer. Sin consulta al pueblo y cuando ejecuta trabajo, ahí es cuando nosotros desconocemos el tema y ahí es cuando nosotros respondemos. Y siempre la coordinación de trabajo siempre sería bueno no? Coordinando, ejecutando trabajo, qué bueno sería, pero así, sin consulta, cualquiera se puede molestar, porque nosotros vivimos aquí y de lejos que haga tratos, no permitimos eso (CCNN Fortaleza).

Para hacer un trabajo bueno primero se conversa personal y de ahí pasamos a una asamblea para que escuchen todos los comuneros y delante de ellos hacer un convenio y explicar bien; todo conforme (CCNN Huaracayo).

En sintonía con lo anterior y como cierre de la posición indígena, cabe destacar lo dicho por el antropólogo Carlos Degregori<sup>332</sup>, que conjuga los dos temas centrales de los reclamos y la afirmación cada vez mayor de sus derechos. Señala que: “La lucha de ellos no es solo por los recursos sino también por el respeto y el reconocimiento que se expresaría en la exigencia de ‘tienes que consultarme’, ‘tienen que tratarme de igual a igual’, ‘no me voy a dejar mecer’”.

### C) Derecho a participar: entre las dos posiciones

Previo al análisis, es necesario señalar que hasta el año 1968 los indígenas amazónicos no eran considerados ciudadanos peruanos por el Estado y, obviamente, tampoco los colonos que ocupaban sus tierras los consideraban peruanos; pero ellos tampoco se sentían peruanos. Smith refiere que para los indígenas Amuesha los peruanos eran invasores de sus territorios que no respetaban las normas de reciprocidad, entre otras cosas; y que entre 1968 y 1975, el gobierno “logró convencer a los jóvenes Amuesha (y otros más) que ellos también eran “peruanos” con todos los derechos de la ley. Pero no quedó claro nunca si para el Estado peruano, además de ser “peruanos”, los Amuesha podrían seguir siendo yanesha. En caso afirmativo, ¿qué derechos gozaban como yanesha o como pueblo indígena?” (2004: 6). Más de cuarenta años después las preguntas siguen vigentes y, por los hechos acontecidos, la respuesta parece ser negativa.

La decisión del gobierno de eliminar la obligatoriedad que tenían las empresas extractivas de llegar a un acuerdo con la población, previo a iniciar sus actividades, y paralelamente generar una corriente de opinión en contra de las demandas indígenas, colocando el acento en que los recursos pertenecen a todos los peruanos y que la actitud indígena es un obstáculo para el *desarrollo* del país, reforzó la percepción y sentir de los indígenas de no ser tomados en cuenta.

---

<sup>332</sup> En entrevista por Christian Reynoso, para el diario *La República*, el 27 de junio de 2009.

La posición estatal de cuestionarle a AIDSESEP el convocar a paros en lugar de plantear una demanda ante el Tribunal Constitucional constituye casi una ofensa o una burla, pues transcurrieron dos años sin que atendieran sus reclamos por los decretos legislativos emitidos, reclamos presentados ante las distintas instituciones del Estado, como se expuso en el epígrafe 4.2. Más aun cuando, como menciona García Calderón (2009), la disconformidad con varios decretos legislativos era notoria y además se hizo pública en la Tercera Cumbre Amazónica de setiembre de 2008 en Yurimaguas, cuya agenda central contemplaba un Plan de lucha contra los abusos del Estado, donde se señalaban hasta veintidós normas a derogar. ¿Por qué no se prestó atención a esta agenda y se instaló oportunamente una mesa de diálogo antes de promulgar los siguientes decretos legislativos?, la respuesta parece ser clara, no les importó que los pueblos indígenas amazónicos se sintieran vulnerados por no ser considerados ni consultados al momento de la toma de decisiones sobre su territorio y sus vidas; y sobre todo se subestimó su capacidad para oponerse. Esto último refuerza el desconocimiento de las instancias estatales sobre las organizaciones amazónicas, que desde 1969 iniciaron formalmente sus demandas<sup>333</sup>, fortaleciéndose a lo largo de décadas.

Respecto al derecho a consulta, es ineludible la obligatoriedad de realizar la consulta, pues el gobierno peruano al ratificar el Convenio 169 lo convierte en norma nacional con rango de ley. Asimismo, por ser un tratado internacional de derechos humanos sus disposiciones gozan de la misma protección que los artículos de la Constitución Nacional (Soria, 2009; García Hierro, 2011). Sobre el alcance del derecho a consulta, Peña explica que, como todo derecho, su contenido contempla dos partes: una parte facultativa y una parte obligatoria<sup>334</sup>. Consiste entonces “en la facultad que tienen las comunidades o pueblos ‘indígenas’ u originarios de ser consultados previamente sobre los asuntos de su interés, y la obligación de parte del Estado de efectivizar esta consulta través de sus diversas instancias del gobierno”, y este derecho está relacionado directamente con el Derecho de participación, pues “quien tiene la facultad de ser consultado tiene también el derecho de tomar parte o ser parte de la búsqueda de solución del asunto de la consulta” (2009: 6). Respecto a los límites de las materias a tratar, precisa que en el caso Bagua, “al tratarse de relaciones complejas que envuelven dos mundos sociales y culturales diferentes, con prácticas económicas y políticas muchas veces opuestas, fijar límites es secundario. En realidad no existen límites. Las personas o sujetos de la consulta son quienes fijan los límites” (2009: 7). Finalmente, indica que los *principios de equidad y buena fe* son fundamentales para realizar la consulta.

Bajo estos considerandos, las justificaciones para no consultar esgrimidas por el gobierno —las facultades otorgadas eximían de la obligación, la urgencia de implementar el TLC con Estados Unidos y la falta del reglamento del proceso de consulta— resultan inaceptables. No solo no justifican la omisión sino que evidencian la intencionalidad del gobierno peruano de incumplir

---

<sup>333</sup> En ese año, la primera organización indígena de la Amazonía peruana, conformada por 24 asentamientos yáneshas, reclama la titulación colectiva de sus tierras, en Oxapampa, Pasco (Smith, 2009).

<sup>334</sup> La parte facultativa o de derecho propiamente, corresponde a la persona o sujeto que se debe consultar, y la parte obligatoria a la persona o sujeto que debe consultar (Peña, 2009).



el convenio, toda vez que desde 1994, año en que ratificó su adhesión, tenía la responsabilidad de elaborar dicho reglamento y no lo hizo, si no hasta después de los sucesos de Bagua, y ello por la presión pública.

Aún más, en este caso, el incumplimiento fue reiterado y deliberado toda vez que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT concluyó que el Estado peruano, al aprobar los decretos legislativos en cuestión había incumplido en implementar el Convenio 169, y remitió al gobierno un informe con recomendaciones al respecto<sup>335</sup>, en febrero de 2009, dos meses antes que se iniciara el conflicto.

Finalmente, sobre la manipulación de los indígenas esgrimida por las autoridades del gobierno peruano, comparto la opinión de la antropóloga Margarita Benavides quien expresa que, en sus treinta años de trabajo en el tema, lo que tiene muy claro es que “lo que los indígenas respetan es su autonomía. Ellos pueden escuchar a técnicos, a políticos, a profesionales, pero después toman sus propias decisiones y conclusiones<sup>336</sup>. Este accionar lo he comprobado a lo largo de mi trabajo profesional de cerca de dos décadas implementando proyectos en zonas rurales del Perú, incluyendo la Amazonía, y lo he reafirmado en el desarrollo de esta tesis doctoral.

#### 5.2.4 Concepción del desarrollo por los líderes comunales

En este epígrafe presentaremos la posición de los líderes indígenas de nivel comunal sobre el *desarrollo*, recogida en las entrevistas, teniéndose así la mirada más directa y sensible sobre el tema que tiene la población indígena amazónica; se complementa así el punto de vista de los líderes amazónicos de las organizaciones y de los especialistas, recogidas en el marco conceptual.

La entrevista aplicada consideró cuatro preguntas para recoger adecuadamente la posición de los líderes comunales sobre el desarrollo; estas se plantearon luego de revisar algunos ejemplos de RIC y planes de vida, y se preguntó tanto de manera directa qué entendía por desarrollo,

---

<sup>335</sup> En el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Observación, CEACR 2008/79ª reunión, publicado en febrero de 2009, se insta al gobierno peruano a avanzar, inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta. Asimismo, “insta al gobierno que, con la participación y consulta de los indígenas adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar: 1) la participación y consulta de los pueblos indígenas de manera coordinada y sistemática a la luz de los artículos 2, 6, 7, 15 y 33 del Convenio; 2) la identificación de situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos”. También, solicita al gobierno que proporcione información sobre dichas medidas, junto con sus comentarios a las comunicaciones recibidas (OIT, 2009a). Ninguna de estas acciones se cumplió.

<sup>336</sup> En entrevista por Alvaro Rocha, para el semanario *Somos* del 13 de junio de 2009.

como qué significaba para ellos “vivir o estar bien”, así como la diferencia entre la vida de sus antepasados y la suya, y sus expectativas a futuro.

El total de entrevistados de las diecinueve comunidades respondió directamente a la pregunta sobre el desarrollo, aunque en tres requirieron que el traductor explicara la pregunta y estableciera una asociación con sus condiciones de vida. Para todos los líderes representa un cambio, una situación mejor que la actual —sea a nivel familiar, comunal y/o de su medio ambiente—; y precisan cinco aspectos principales para alcanzar el desarrollo, el más nombrado es la educación (doce veces), seguido de la salud (diez veces), la agricultura y piscigranjas (siete veces), los proyectos (diez veces), de servicios como electrificación y saneamiento, y de asistencia técnica en producción y acceso a mercados; y trabajo para obtener ingreso económico (cinco veces).

Tanto la educación como el ingreso económico son considerados los principales medios para conseguir mejores condiciones de vida. La educación es el factor más importante, es visto como el catalizador de mejoras profundas porque la expectativa es un mejor futuro de sus hijos, que regresen como profesionales a trabajar por sus comunidades, y que estén en capacidad de negociar con las empresas. El cuidado de la biodiversidad es referido también por los líderes de tres comunidades.

Desarrollo es cambiar, quiere decir mejorar la calidad en la educación y en la salud y la agricultura (CCNN Shiringa).

El desarrollo es la educación, Sin hijo preparado no hay desarrollo, porque algunos ingenieros hacen proyectos para el bien de su pueblo. Así el pueblo puede desarrollar, con proyectos (CCNN Santa Rosa).

Para tener un desarrollo, se debe partir que la comunidad genere trabajo, para tener un ingreso propio, para mejorar tu casa, educar tus hijos, hacer tu negocio comercial (CCNN Epemimu)

En relación a la calidad de vida, manifiestan insatisfacción con su condición actual, porque la mayoría los entrevistados, trece de los diecinueve, consideran que sus antepasados vivieron mejor que ellos; en tanto seis opinan que viven mejor porque tienen educación y servicios básicos.

Entre las causas por la que los antepasados vivieron mejor, los líderes de diez comunidades indican que antes había bastantes animales, pesca, frutas y árboles; no necesitaban dinero porque hacían trueque; pero que ahora, con el aumento de gente, escasea la comida. Así también, seis de las diez comunidades refieren que antes no había contaminación, tenían todo a la mano, y que no tenían enfermedades porque el agua era limpia. Es por la contaminación que los líderes de cinco comunidades consideran que las condiciones de vida de sus hijos empeorarán.

Antes nuestros antepasados vivían como si fuera un paraíso en esta zona. Ahora hay que buscar plata y empezar a trabajar, sembrar frutales, hacer su piscigranja, crianza de animales de la zona. Y con eso, buscar mercado (CCNN Andrés A. Cáceres).

El principal aspecto que reclaman a sus antepasados, sobre todo a sus padres, es que no pensaron en educarlos, cosa que ellos sí están haciendo con sus hijos pues es lo que hará la diferencia entre vivir mejor o peor. Es esta la razón por la que los líderes de doce de las diecinueve comunidades consideran que sus hijos vivirán mejor que ellos.

Alimentación y salud, ha sido mejor; su vida era comer, vivir, hacer su chacrita y dormir; y no pensaron en educar a su hijo, ni en carretera (CCNN Inchinge).

En ese tiempo no pensaban en educar a sus hijos se dedicaban a su salud y su trabajo. Nosotros ya conocemos lo que es estudio, la ciudad, los precios de las cosas, que la vida sigue cambiando (CCNN San Rafael).

La alta valoración de la educación tiene incidencia en el modo de uso y/o explotación de los recursos naturales, pues mientras en las comunidades de los líderes entrevistados se autoriza en asamblea talar un árbol de las tierras comunales para que el hijo de un comunero salga a continuar sus estudios, Rodríguez Castellón afirma que en zonas donde la población desarrolla actividades extractivas como en Madre de Dios, el “mito de la educación” como “un medio de movilidad social y de alcanzar el progreso, motiva que los padres exploten los recursos naturales ilegal e irracionalmente para darles la mejor educación que pueden a sus hijos” (2015: 71)<sup>337</sup>.

En relación a cómo mejorar sus condiciones de vida, identifican dos aspectos, la intervención del Estado proveyendo los medios (servicios básicos y asistencia técnica) y la capacidad de ellos mismos para aprovechar estos; validando lo consignado en el epígrafe 4.1.1 sobre las características de los pueblos AW y la valoración del esfuerzo para lograr mejoras. Los líderes de diecisiete de las diecinueve comunidades demandan servicios de agua, educación, salud, vías de comunicación, electrificación y trabajo; en siete casos mencionaron los proyectos productivos y asistencia técnica para diversificar y mejorar su producción, y en tres casos mencionaron el apoyo de los programas sociales<sup>338</sup>. Los líderes de cuatro comunidades también demandaron el derecho a la consulta previa, a ampliar sus territorios y a ser considerados como iguales.

---

<sup>337</sup> Rodríguez Castellón afirma también que existe un “fetichismo del oro”, al considerarlo como el “elemento salvador” que resuelve las necesidades de la familia, como contar con servicios de electricidad, internet o acceder a la educación secundaria y superior en ciudades cercanas (2015: 70).

<sup>338</sup> E. Nugkuag (2017) realizó una tesis sobre desarrollo con identidad, donde indagó también sobre el concepto de desarrollo para los pueblos indígenas amazónicos, entrevistando para ello a la población de la CCNN Napuruka, que incluye cinco anexos, localizados en el río Marañón, distrito de Santa María de Nieva, provincia de Condorcanqui, Amazonas. El resultado es similar al encontrado en nuestra investigación, el término desarrollo se asocia a tener acceso a la educación, dirigida a sus hijos más jóvenes, por ser “la fórmula” para obtener una mejor calidad de vida y enfrentar las adversidades a futuro. Aspiran a ser beneficiadas de alguna beca en alguna universidad del país. Le sigue el acceso al mercado y a los servicios básicos. Un grupo menor vincula el desarrollo a la conservación de actividades tradicionales y el trabajo comunitario. Así también, identifican como las principales dificultades que

El futuro depende de nosotros, tenemos que emprender proyectos para que los que vienen atrás vivan mejor. No estamos viviendo como debe ser, cuidando el territorio (CCNN Vista Alegre).

El futuro para nuestros hijos, depende que estudien y de su capacidad para que sean diferentes que puedan participar en otros espacios, en iguales oportunidades, con iguales capacidades (CCNN Winchinkin).

Lo hasta aquí desarrollado, desde el marco conceptual, la presentación de hechos y el presente análisis, nos demuestra el predominio de una mirada *oficial* regida por una racionalidad occidental y autoritaria. De Sousa Santos (2003) ha llamado a este tipo de razón, “metonímica”, porque siendo solo una se cree a sí misma la única y el todo. La razón metonímica se expresa en dicotomías que ocultan una jerarquía; es decir, una de las partes de la dicotomía es considerada inferior, inexistente, descalificada, *ausente*. Así, tomando la dicotomía salvajismo/civilización, los pobladores amazónicos son vistos como *salvajes*, a quienes se va a *civilizar*; recurriendo a la de ignorancia/conocimiento, son vistos como *ignorantes* incapaces de aportar algún conocimiento válido (ni siquiera sobre sí mismos y sus necesidades) y apoyándose en la dicotomía social de inferior/superior, son ubicados como *inferiores* a quienes se puede erradicar de su territorio sin preguntarles siquiera su opinión.

Esta razón metonímica se expresó muy elocuentemente en la representación de los pueblos indígenas amazónicos que realizó la prensa, escrita, radial y televisiva básicamente limeña, que fue eminentemente racista. Desde un enfoque lingüístico, Arrunátegui menciona que la prensa escrita construyó una imagen negativa del pueblo amazónico, presentándolo como “el Otro, es decir un pueblo racial y culturalmente inferior al Nosotros, que en este caso, son la prensa, el gobierno y el ciudadano peruano de costumbres occidentales”<sup>339</sup>. En ese sentido, los discursos en la prensa asocian al gobierno con acciones de diálogo, calma, protección, voluntad de dar solución, mientras que a los “nativos”, “amazónicos” o “pueblo indígena” los presentan como vándalos y extremistas, intransigentes, mal informados y manipulados. Esta diferencia e inferioridad del indígena amazónico están referidas a “características que son atribuidas a su ser social y son, por ello, una manifestación del racismo cultural” que es la nueva fachada que esconde el mal visto racismo de base racial (2010: 67).

Inciendo más en el papel de la prensa, su objetivo fue reforzar la posición del gobierno, usando su poder de incidencia en el público para “legitimar” la imagen del indígena amazónico como “salvaje”, aludiendo siempre a lo irracional —sin razonamiento y no occidental—, que implica

---

afrontan las comunidades para tener un desarrollo económico: escasez de mercados para vender sus productos, falta de acceso fluvial y terrestre para trasladar sus productos, falta de demanda de sus productos artesanales, el racismo, entre otros.

<sup>339</sup> Arrunátegui refiere que para construir esta representación, la prensa usa un conjunto de “estrategias discursivas” que forman parte de una metaestrategia denominada “cuadrado ideológico”, que busca “enfaticar lo positivo del Nosotros y lo negativo de los Otros, y desenfaticar lo positivo de los Otros y lo negativo del Nosotros” (2010: 8).

este calificativo. Torrejón afirma que la cobertura del caso de estudio<sup>340</sup> reprodujo las relaciones de poder y de dominación, en dos aspectos básicos: i) presentando una imagen del indígena amazónico en general como “opuesto al Estado, prepolítico y una sustancia a desarrollar”; imagen que se ha fijado en “un sector de la prensa y de la sociedad que encarna” y que la realidad no va a cambiar, por más evidencias que muestre<sup>341</sup> (2013: 74), y ii) la visión de desarrollo extractivista impuesto desde el Estado como la única viable para la población indígena amazónica; negando así la participación de todos los sectores de la sociedad en la construcción de un proyecto nacional. Dicha imagen descalifica a los indígenas amazónicos como actores capaces de tomar decisiones. Un ejemplo claro al respecto, está contenido en un artículo de *El Comercio*<sup>342</sup>, donde se cuestiona cuál debe ser el futuro de las comunidades amazónicas, y mencionan que los “antropólogos no se ponen de acuerdo”, pues por un lado están los proteccionistas del mantenimiento de su estilo de vida actual, y por el otro los que aceptan que incorporen elementos de modernidad; excluyendo de facto a los indígenas en las decisiones sobre su vida.

Vemos pues, como a la prensa y al gobierno de turno les importó más “construir al Otro negativamente antes que construir una imagen positiva del Nosotros” (Arrunátegui, 2010: 67), lo que muestra claramente que no se piense como sociedad, o que no se incluya a los pueblos indígenas amazónicos como parte de esta; por el contrario, se mantiene la ideología colonial de civilizar a los “amazónicos” pues el tener posiciones distintas los convierte en un obstáculo para el *desarrollo* del país, lo que justifica establecer relaciones sociales de “dominación, imposición y tutelaje” (Torrejón, 2013: 78).

Luego de los sucesos de Bagua, el entonces presidente del Congreso de la República<sup>343</sup>, declaró en una entrevista radial, con ocasión de las fiestas patrias: “De hoy en adelante habrá que extender la nación peruana también a los amazónicos”, lo que constituyó un reconocimiento de que esta población se hallaba excluida de la nación. Reconocimiento que debió ser motivo de vergüenza y de disculpas, lo que no se dio.

Esta situación es una muestra de cómo “en la nueva fragilidad y fluidez que caracterizan los vínculos sociales, se multiplican los esfuerzos por mantener a distancia al ‘otro’, al que es ‘diferente’ y con ello desaparece la necesidad de cualquier tipo de comunicación, negociación y compromiso” (Dolorier y Paneque, 2013: 153).

---

<sup>340</sup> Torrejón analiza la postura del diario *El Comercio*, considerado el más importante del Perú, a partir de un conjunto de editoriales y notas informativas.

<sup>341</sup> Alude a la manera de operar de la memoria, donde las imágenes que se forman en la mente sobre la realidad se vuelven más sólidas que la realidad misma. Ciertas imágenes sobre la realidad, por uno u otro motivo, se hacen fijas en nuestra mente y, una vez ocurrido eso, no hay dato de la experiencia que sea capaz de amenazar su apariencia verdadera (Torrejón, 2013: 74).

<sup>342</sup> En su edición del 24 de agosto de 2008, artículo que es analizado con detalle por Arrunátegui (2010).

<sup>343</sup> Luis Alva Castro en declaraciones a *Radio Programas del Perú*, el 26 de julio de 2009.

Los humoristas gráficos peruanos criticaron a su modo la “razón metonímica” del gobierno, como se puede apreciar en las figuras 5.1 y 5.2.

Figura 5.1: Ex presidente Alan García explicando el desarrollo a los indígenas amazónicos



Fuente: [www.chamiradio.org.pe/2009/07/page/21/](http://www.chamiradio.org.pe/2009/07/page/21/)

Figura 5.2: El desarrollo para los indígenas amazónicos y el gobierno peruano



Fuente: Diario *La República*, edición del 20 de mayo de 2009.

Como cierre de esta segunda fase del análisis, habiendo presentado las posiciones de los dos actores principales del caso de estudio, identificamos los puntos en conflicto para cada uno de los tres aspectos abordados, los que se muestran de manera resumida en el Cuadro 5.4.



Cuadro 5.4: Posiciones del gobierno e indígenas amazónicos del Perú respecto al territorio: Puntos en conflicto

Aspectos relevantes		Posiciones de los actores		Puntos en conflicto
		Gobierno	Indígenas amazónicos peruanos	
<b>Territorio</b>		Fuente de recursos a explotar Sinónimo de tierra. Los recursos del subsuelo son del Estado.	Fundamento de sus pueblos, condición para su existencia y reproducción. El suelo y el subsuelo son indisolubles, es el mismo territorio.	<u>Conceptualización</u> <i>Gobierno:</i> Valor comercial. Tierra a explotar. Suelo y subsuelo son diferentes. <i>Indígenas amazónicas:</i> Valor cultural. El territorio es uno solo, no se divide.
<b>Propiedad del territorio</b>	Propiedad comunal	Forma arcaica de organización. Imposibilita una gestión eficiente de los recursos. Desalienta la inversión. La responsabilidad compartida no funciona, Todos asumen los costos y no los beneficios. Lo comunal es fantasioso, la propiedad está individualizada y debe ser formalizada así.	Es un medio para adquirir derechos legales y proteger sus territorios. El territorio es un bien colectivo, los ríos, bosques, cochas y demás proveen los medios de supervivencia para todos por igual. La organización se sustenta en vastas redes familiares de reciprocidad, sin ser colectivistas. Se diferencia la tierra para uso de los comuneros y lo comunal; que se respeta y es su reserva.	<u>Existencia de lo comunal:</u> <i>Gobierno:</i> Es artificial, en la realidad hay individualidad <i>Indígenas amazónicas:</i> La organización comunal existe, no es originaria pero fue creada y es reconocida, pues el territorio es entendido como comunal. <u>Utilidad/ beneficio:</u> <i>Gobierno:</i> Perjudicial e ineficiente para gestionar los recursos. <i>Indígenas amazónicas:</i> Medio y fin para asegurar derechos sobre su territorio.
	Concepción de lo privado	Propiedad privada, sobre todo individual, posibilita el progreso. Alienta la inversión. La privatización de tierras a gran escala y con alta tecnología permite aprovechar mejor los recursos. Se requiere dueños emprendedores y modernos.	El territorio se vincula con el pueblo no con el individuo. Son comunitarios en su territorio pero existe individualidad al interior (parcelas, animales, canoa, etc.) y pueden usar la tierra asignada según sus necesidades; respetando el reglamento de la comunidad. La propiedad individual del territorio es un peligro, el indígena queda expuesto a perder la tierra.	<u>Utilidad/ beneficio:</u> <i>Gobierno:</i> La propiedad privada individual, es un medio de progreso, facilita la inversión y productividad de los recursos. <i>Indígenas amazónicas:</i> La propiedad privada individual es un peligro, al permitir venderlas y consecuentemente perderlas. <u>Propietario adecuado:</u> <i>Gobierno:</i> Grandes inversionistas con alta tecnología. <i>Indígenas amazónicas:</i> El pueblo indígena.
	Titulación	El título de propiedad es el único sustento de la propiedad, la valoriza y permite decidir sobre esta de manera individual. Los títulos actuales presentan límites indefinidos y errores que le quitan valor; y deben ser actualizados técnicamente. Su objetivo es desarrollar un mercado de tierras rurales para invertir en el agro.	El título de propiedad es un medio para proteger sus territorios como propiedad privada y colectiva. El territorio no se define por límites precisos pero evitaría que el Estado y/o terceros entren. Los certificados de posesión individual o solo posesión de hecho son válidos. Si sus títulos carecen de valor por indefiniciones también carecen de valor todos los otros títulos, entregados a terceros.	<u>Esencia de su valor:</u> <i>Gobierno:</i> Valor de cambio y de autonomía individual sobre el destino de la propiedad. Medio para obtener inversiones. <i>Indígenas amazónicas:</i> Medio de protección y de reconocimiento de derechos comunales sobre el territorio. <u>Regularización títulos:</u> <i>Gobierno:</i> Se requiere tener límites precisos. <i>Indígenas amazónicas:</i> Las propiedades ya están registradas, y deben aplicarse procedimientos acordes a la realidad.

Aspectos relevantes		Posiciones de los actores		Puntos en conflicto
		Gobierno	Indígenas amazónicos peruanos	
Uso del territorio	Uso actual	El potencial de los recursos es desperdiciado. El uso de las tierras por parte de los indígenas es inadecuado, ocasiona un deterioro ambiental (deforestación, contaminación y erosión de los suelos).	Actividades económicas de <u>autosubsistencia</u> , agricultura, caza y pesca. Cultivo variado para autoconsumo, según lo que produce su tierra. Actividades de tala ilegal de árboles por los colonos y también por los indígenas, aunque en mucho menor cantidad. La contaminación la producen las empresas e ilegales.	<u>Uso por los pobladores:</u> <i>Gobierno:</i> Inadecuado uso de los recursos por los indígenas e informales. Masiva deforestación. <i>Indígenas amazónicos:</i> El uso tradicional busca variedad no uso intensivo. Deforestación es producto de la colonización. <u>Uso por las empresas extractivas:</u> <i>Gobierno:</i> Cumplen con normas de protección del medio ambiente y generan empleo. <i>Indígenas amazónicos:</i> Contaminan el medio. No existe control ni monitoreo a sus actividades. No generan empleo.
	Uso propuesto	Maximizar la producción con agricultura a gran escala, agroindustria y explotación de petróleo y gas; mediante agentes que garanticen el manejo adecuado de los recursos. Promoción de sembrío de monocultivos de demanda internacional.	Eventual uso inadecuado se da por necesidades económicas. Requieren asesoría técnica. Interés de dar un uso más intenso a la tierra y obtener productos variados y de mayor valor en el mercado. Participación directa de las comunidades en el manejo racional de los recursos. Las empresas extractivas de gas y petróleo deterioran el ambiente; pero pueden trabajar juntos si se cumplen las normas ambientales.	<u>Explotación recursos:</u> <i>Gobierno:</i> Explotación intensiva y a gran escala de recursos Cambio de uso de tierras para agricultura y agroindustria. <i>Indígenas amazónicos:</i> Mayor explotación y nuevos usos por las empresas afectan medio ambiente y discrepan con Ley de Comunidades Nativas. <u>Agentes a cargo:</u> <i>Gobierno:</i> Grandes empresas privadas, con gran capital y tecnología. <i>Indígenas amazónicos:</i> A favor de la inversión y de mayor productividad pero con la participación informada de los pobladores de las comunidades, y cumpliendo las normas.
Participación en la toma de decisiones	Papel de la población indígena	Los indígenas carecen de propuestas técnicas, han sido engañados por los dirigentes y gobiernos extranjeros. Eliminación de obligatoriedad de empresas extractivas para llegar a un acuerdo con la población previo a sus actividades.	Tienen derecho a conocer, opinar y participar en la toma de decisiones en temas que les afecten. Siempre sus opiniones, propuestas y ellos mismos han sido marginados y menospreciados. Desconfían del gobierno. Tienen propuestas basadas en el conocimiento de la zona, han sido capacitados y sus líderes pueden conversar de igual a igual; para tomar decisiones y llegar a acuerdos.	<u>Toma de decisión sobre recursos:</u> <i>Gobierno:</i> Población carece de argumentos consistentes y de propuestas, no entiende, es manipulada. <i>Indígenas amazónicos:</i> Tienen capacidad de propuestas, líderes capacitados. Toma de decisiones a nivel de las comunidades. Organizaciones deben fortalecer su representatividad. <u>Papel de la población:</u> <i>Gobierno:</i> Obstáculo para la inversión. <i>Indígenas amazónicos:</i> Derecho a participar y consideración de sus propuestas. Sentimiento histórico de ser relegados
	Cumplimiento de Convenio 169-OIT	Facultad al ejecutivo para legislar eximía de consultar a las comunidades amazónicas. La urgencia de firma del TLC justificaba no consultar.	Consulta previa debió darse desde 1994 por estar en un tratado internacional. La Ley de Consulta Previa es el único cambio que han tenido después de los hechos de Bagua.	<u>Cumplimiento de Convenio 169-OIT:</u> <i>Gobierno:</i> Facultad al ejecutivo exime de consultar a las comunidades amazónicas. <i>Indígenas amazónicos:</i> Facultad no exime de consulta previa. Es una obligación consultarles si se interviene en su territorio.

Fuente: Elaboración propia.

desencuentros

Las demandas y propuestas de los pueblos indígenas amazónicos (PPIIAA), relacionadas con la intervención en su territorio y su participación en los asuntos que les concierne, fueron recogidas en los documentos resultantes de las mesas de trabajo 2 y 3<sup>344</sup>, que abordaron los decretos legislativos cuestionados y la Ley de Consulta Previa, respectivamente.

### 5.3.1 Intervención en el territorio: Demandas y respuestas

La Mesa N° 2, a partir del análisis de los decretos legislativos y en el marco de su encargo, planteó tres demandas principales sobre la intervención en el territorio, siendo atendidos parcialmente, como se refiere a continuación.

1. Derogación de los decretos legislativos N° 994, 995, 997, 1031, 1020, 1060, 1080, 1089 y la Ley 29338 de Recursos Hídricos, por interpretarlos perjudiciales a los pueblos indígenas y considerar que debían ser sujetos de consulta.

La demanda fue desatendida, los decretos legislativos siguen vigentes.

2. Revisar y actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin que los PPIIAA tengan mayor seguridad jurídica en sus tierras con aptitud forestal.

La mesa elaboró un documento con aportes técnicos para mejorar la normatividad forestal, en cuatro ejes, que fueron tomados en consideración en la elaboración de la Ley y su reglamento.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue aprobada en el 2011, y sus cuatro reglamentos en el 2015<sup>345</sup>. Uno de los reglamentos trata de la gestión forestal y de fauna silvestre específicamente en comunidades nativas y comunidades campesinas.

La Ley generó opiniones muy diversas, mientras para la Asociación de Exportadores (ADEX) “es un paso importante en la construcción de la agenda de desarrollo nacional en ese sector”<sup>346</sup>, diversos especialistas y organizaciones indígenas amazónicas<sup>347</sup> plantearon los siguientes cuestionamientos a lo dispuesto en la ley: i) da prioridad absoluta a la producción de madera (bosques naturales como “bosques de producción permanente”)<sup>348</sup> en lugar de orientarse al mantenimiento de servicios ambientales esenciales, ii) su aplicación es muy compleja, iii) los incentivos son ínfimos, y iv) omite indicar cómo se financiará a la autoridad forestal para que

---

<sup>344</sup> Referidas en el epígrafe 4.3 de la presente tesis doctoral.

<sup>345</sup> Ley 29763 publicada el 22 de julio de 2011, consta de cuatro reglamentos específicos: i) Gestión forestal, ii) Gestión de fauna silvestre, iii) Gestión de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, iv) Gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas; publicados el 30 de setiembre de 2015.

<sup>346</sup> En el diario *La República*, del 17 de junio de 2011.

<sup>347</sup> Dourojeanni, M (2013), AIDSESP- Pronunciamento sobre la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. <http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Pronunciamento-4.pdf>.

<sup>348</sup> Cuestionamiento realizado por Cavero (2011) al proyecto aprobado por la Mesa N°2, referido en el epígrafe 4.2.

cumpla su función. Dourojeanni, uno de los más importantes especialistas forestales del Perú precisó que:

No se trata de no continuar explotando madera del bosque natural. Pero una ley forestal moderna debe hacer que las maderas de esos bosques únicos se conviertan en un bien muy precioso, que se extrae con extremo cuidado y que se vende a precio de oro. La madera para todo uso, para la construcción civil o para muebles populares, debe salir de la vegetación secundaria o de la reforestación pero no de los bosques primarios (2013: 23).

Por otra parte, cuestionó la falta de equidad de la ley, al privilegiar a los indígenas amazónicos en detrimento de las otras comunidades campesinas, lo que evidencia la intención de solucionar los problemas vigentes, antes de dar una respuesta integral a las demandas de las comunidades.

En el Cuadro 5.5 se presentan los principales aspectos recogidos en el Reglamento de Gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas, para los cuatro ejes priorizados por la Mesa N° 2, según el análisis realizado por especialistas en el tema.

Cuadro 5.5: Gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas

<b>EJE 1. Conservación ambiental de bosques</b>		
Aspectos destacables	Omisiones o riesgos	Comentarios
i) Mantiene los tipos de cesión en uso para conservación y ecoturismo (apoyo a crear corredores ecológicos con participación e inversión privada). ii) Valoración del patrimonio forestal y su inclusión en las cuentas nacionales. iii) El cambio de uso en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor para cultivo requiere opinión previa del MINAM. iv) Prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal.	i) Relega el tema de los servicios ambientales del bosque, y la reforestación. ii) Incentivos irrelevantes para el manejo sostenible. iii) Excluye la posibilidad de la propiedad forestal. iv) Omite precisar el manejo de los bosques secundarios y las funciones protectoras del bosque. v) Promueve el desarrollo de las actividades forestales, de fauna silvestre y actividades conexas a nivel nacional, siendo el principal objetivo el incrementar los niveles de productividad y fortalecimiento de los factores de competitividad.	i) Se desestima el valor de la reforestación, obviando que la economía forestal moderna se basa, cada vez más, en los bosques cultivados. ii) Considera un mayor control para el cambio de uso. La opinión previa de la entidad rectora se complementa con la sanción de altas multas por el incumplimiento (hasta 5 000 UIT, alrededor de € 5 200 000). iii) Se mantiene el buscar la mayor productividad en el uso de los recursos, promoviendo la participación de terceros.

<b>EJE 2. Garantizar derechos indígenas para conservar sus territorios y acceder a recursos del bosque</b>		
Aspectos destacables	Omisiones o riesgos	Comentarios
<p>i) Reconoce la necesidad de acelerar los procesos de titulación de las comunidades nativas y campesinas<sup>349</sup>.</p> <p>ii) Los bosques dentro de las comunidades, en trámite de reconocimiento, de titulación o ampliación, se reconocen como unidades transitorias, hasta que las comunidades concluyan el trámite.</p> <p>iii) Las comunidades en proceso de titulación pueden obtener un título habilitante<sup>350</sup>.</p>	<p>i) La asistencia técnica forestal (y otras) para las comunidades, no cuenta con financiamiento para el manejo sostenible.</p> <p>ii) El SERFOR, las ARFFS o los gobiernos locales impulsan el manejo forestal, priorizando la participación del sector privado para la articulación de alianzas con las comunidades; y la asociatividad para desarrollar iniciativas empresariales. Las ARFFS dan asistencia a las comunidades que lo soliciten para hacer contratos con terceros.</p> <p>ii) Se otorga a las comunidades capacidad de decidir el ordenamiento forestal y los planes de manejo, crear comités de vigilancia y control comunitarios, e incluso hacer decomisos.</p>	<p>i) En la unidad transitoria no se reconocen derechos de propiedad o cesión en uso; estos se obtienen cumpliendo una serie de procedimientos.</p> <p>ii) La participación de privados promovida por las instancias estatales requiere establecer parámetros que delimiten su accionar; sobre todo para las instancias regionales que cuentan con limitadas capacidades.</p> <p>iii) El nivel de decisión de las comunidades en el ordenamiento forestal y otros es un riesgo, dada la falta de capacidad de las autoridades forestales para supervisar. El tráfico ilegal de madera aumentaría.</p> <p>iv) Los títulos habilitantes pueden negociarse para conseguir financiamiento para el manejo sostenible del bosque.</p>
<b>EJE 3. Aplicación de gestión forestal, involucrando a todos los actores presentes</b>		
Aspectos destacables	Omisiones o riesgos	Comentarios
<p>i) Gestión multinivel y descentralizada: SERFOR, Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y comités de las unidades de gestión forestal.</p> <p>ii) Incorpora a las comunidades en la gestión forestal (manejo forestal comunitario) y en el control forestal (veeduría forestal comunitaria) a través de comités de vigilancia y gestión forestal comunitaria.</p>	<p>i) El Comité Técnico que implementará el proceso de zonificación forestal, incluye a un especialista de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios.</p> <p>ii) El excesivo número de actores que actúan en la gestión forestal complicará esta.</p>	<p>i) Limitada capacidad de gestión de las instancias descentralizadas regionales para cumplir adecuadamente con la función delegada.</p>

<sup>349</sup> CONAP presentó un listado de comunidades que están a la espera de culminar la titulación.

<sup>350</sup> <http://interclima.minam.gob.pe/Presentaciones/2015/Dia2/Mesa2/Exposicion-Fabiola-Munoz.pdf>. Consulta: 15 de junio de 2017.



<b>EJE 4. Mayor relevancia política de la gestión forestal, considerando la creación de un viceministerio forestal y un organismo técnico especializado forestal.</b>		
Aspectos destacables	Omisiones o riesgos	Comentarios
i) Creación del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), con una Autoridad Forestal Nacional, SERFOR.	i) Mantiene la exigencia de aplicar planes de manejo sostenible para explotar el bosque; sin incorporar mecanismos para controlar su aplicación, que actualmente es el principal problema.	i) Gestión forestal excesivamente compleja. A SERFOR se le da autonomía más no decisión ejecutiva, por la descentralización de funciones.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 29763 y su Reglamento de Gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas, Dourojeanni (2013), DAR (2014).

3. Modificar la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (art. 11), sobre el uso de las tierras con aptitud forestal por las comunidades nativas. La norma señala que estas tierras les serán cedidas a las comunidades nativas en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia; y se acota que para el acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en tierras de comunidades nativas y campesinas (tituladas, posesionadas o bajo cesión en uso) la comunidad debe solicitar permiso de aprovechamiento a la autoridad regional, y adjuntar el plan de manejo. Es decir, la cesión de uso no les otorga per se autorización para el acceso y uso de las tierras de aptitud forestal, de los recursos forestales y la fauna silvestre.

La demanda es que la cesión otorgue acceso, posesión, uso, disfrute, aprovechamiento y gestión interna de las tierras de aptitud forestal, recursos forestales y fauna silvestre. También solicitan la condición de custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, teniendo así mayor seguridad jurídica sobre dichas tierras.

En relación a la demanda de ser considerados custodios, el artículo 128 del Reglamento indica que “las comunidades campesinas y comunidades nativas que sean titulares de los títulos habilitantes, conforme a los estatutos comunales y procedimientos aprobados por ARFFS”<sup>351</sup> son custodios del Patrimonio (forestal y de fauna silvestre) en el territorio comunal. Es decir, la efectividad de su labor está condicionada al interés y capacidad de respuesta de las ARFFS, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas y el gobierno local, según competencias, lo que es una limitante o casi un bloqueo.

En general, el reglamento, al precisar lo normado en la Ley, recoge la esencia de la mayoría de las propuestas de los PPIIAA, pero también presenta omisiones y riesgos muy sensibles para la conservación ambiental y los derechos de dichos pueblos, como se mostró en el Cuadro 5.5.

<sup>351</sup> Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) dependiente de los gobiernos regionales.



Debe mencionarse también que se aprobaron instrumentos para implementar la ley, elaborados de manera concertada; tal como el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre AIDSESP y el SERFOR, suscrito el 1 de agosto de 2017, con el objeto de *“Establecer el marco para una cooperación mutua para el fortalecimiento institucional, la gobernanza forestal y la gestión sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre con énfasis en manejo forestal comunitario y conocimientos tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas”*<sup>352</sup>.

Entre los aspectos fundamentales para las organizaciones y los PPIIAA, están el acelerar la implementación de las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario y de un Sistema de Información Forestal Indígena. La expectativa es tener ventajas comparativas para el acceso a financiamiento, fortalecer su capacidad técnica, y promover sus emprendimientos comunitarios.

Uno de los hechos que favoreció la consideración de los aportes de la Mesa N° 2, y de otros actores, fue el desarrollo de un proceso participativo en la elaboración de la ley y el reglamento; realizado entre los años 2009 y 2011 para la ley y entre el 2012 y 2015 para el reglamento. El proceso fue conducido por SERFOR, que implementó por primera vez un proceso de Consulta Previa libre e informada, aun antes de haberse aprobado la respectiva Ley<sup>353</sup>. A pesar de ser una iniciativa a resaltar, el no tener la Ley de Consulta Previa originó que los procedimientos a aplicar se fueran decidiendo y reajustando en el proceso de consulta, generando opiniones diferentes sobre este, tal como refiere en Urrunaga, Johnson, Orbegozo y Mulligan (2012)

considerando que esta ley (Ley Forestal) fue la primera experiencia de una consulta previa en el Perú, ni el Estado ni los consultados sabían con precisión qué pasos seguir o qué esperar. Esto generó una gama de narrativas sobre lo ocurrido, desde las versiones oficiales que aseguran que el proceso fue todo un éxito, hasta versiones de sectores insatisfechos —como AIDSESP— que siguen reclamando que el proceso estuvo plagado de irregularidades, mentiras, intentos de manipulación y total falta de consenso (2012: 11)<sup>354</sup>.

A la fecha, tal como lo advirtieron los especialistas, el aspecto crítico es la debilidad de gestión de las autoridades regionales; que según refiere AIDSESP<sup>355</sup> viene retrasando o paralizando las gestiones de las comunidades indígenas para lograr la aprobación de sus instrumentos de gestión, así como para implementar el plan de desarrollo de capacidades para la población de estas comunidades.

---

<sup>352</sup> En <http://www.aidesep.org.pe>. Consulta: 12 de agosto de 2017.

<sup>353</sup> SERFOR reconoció la participación del Grupo Intergubernamental, conformado por seis ministerios; la PCM a través de CEPLAN, OSINFOR y la Secretaría de Coordinación; los Gobiernos Regionales; y siete organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas.

<sup>354</sup> [https://laundryingmachine.files.wordpress.com/2012/04/spanish\\_report\\_eia\\_final2.pdf](https://laundryingmachine.files.wordpress.com/2012/04/spanish_report_eia_final2.pdf). Consulta: 15 de junio de 2017.

<sup>355</sup> <http://www.aidesep.org.pe/aidesep-denuncia-incumplimiento-de-proceso-de-implementacion-del-acuerdo-del-reglamento-de-la-ley-forestal/>. Consulta: 15 de junio de 2017.

Si bien se reconocen las mejoras y avance en la normativa forestal, su efectividad y la decisión política de cumplir lo normado se evidenciará en las facilidades para su implementación, que incluye asignar los recursos; y fortalecer la capacidad de negociación de las comunidades indígenas. Sin esto, todo quedará en el discurso<sup>356</sup>.

### 5.3.2 Participación: Demandas y propuestas

Como se refirió en el epígrafe 4.3, el documento “Sobre el derecho de consulta”, elaborado por la Mesa N° 3, contenía la propuesta de Ley marco al respecto; que recogía la demanda de los PPIIAA de respetar su derecho a la participación y a ser consultados, según lo establecido en el Convenio 169, en lo siguiente:

Cuadro 5.6: Contenidos del Convenio 169-OIT recogidos en la propuesta de Ley de Consulta Previa, elaborada por la Mesa N° 3

En general	Sobre el derecho a la tierra y sus recursos
<p>(art. 6.1.a) El derecho a ser consultados “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”</p> <p>(art. 6.2) Las consultas “deberán efectuarse de buena fe (...) con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.</p>	<p>(art. 14.1) reconocerles el “derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”;</p> <p>(art. 14.2) determinación de “las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”</p> <p>(art. 15.1) especial protección “de los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar de la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.</p> <p>(art. 15.2) En caso que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, pertenezca al Estado o tenga derechos sobre otros recursos, “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”</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a la propuesta de la Mesa N° 3- PCM.

<sup>356</sup> Urrunaga, Johnson y Orbegozo (2018) denuncian que la opacidad en las transacciones de madera había aumentado, alentado por el menor control y transparencia de las autoridades forestales; teniendo que el SERFOR viene reduciendo sistemáticamente sus inspecciones de exportaciones de madera desde el puerto del Callao, cuyo objetivo es registrar y verificar los puntos de extracción de madera e identificar los “controles”, pues pasaron de realizar 900 Actas de Inspección a 23 y 0, en el 2015, 2016 y 2017 respectivamente, dejando por completo de recabar piezas claves de información.

Los miembros del Ejecutivo y los representantes indígenas de la mesa lograron consensuar gran parte de la propuesta de ley; no obstante, se mantuvo el desacuerdo en dos puntos claves: la retroactividad de medidas emitidas con anterioridad a la promulgación de la Ley; y los criterios para identificar a los pueblos indígenas; puntos analizados en el epígrafe 5.2.3. Los representantes indígenas exigían que la consulta previa se realice en los casos presentados<sup>357</sup> a partir de la ratificación del Convenio 169 pues de no hacerse así se reducía el alcance de la Ley.

En relación al proceso en sí, la implementación de la consulta previa ha significado un aprendizaje conjunto de las entidades del Estado y los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas. Estas reconocen que este proceso contribuyó al fortalecimiento de sus capacidades para incidir en las decisiones del Estado; sentando las bases para generar cambios en las históricas relaciones asimétricas entre el Estado y los pueblos indígenas (Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú y AIDSESEP, 2015).

Otro aspecto que merece ser resaltado es la elaboración de los planes de consulta, realizados de manera participativa, fomentando legitimidad y transparencia al proceso. Como menciona el Viceministerio de Interculturalidad, las reuniones preparatorias fueron el primer espacio de interacción y logró involucrar a todas las partes, establecer compromisos con el proceso, brindar legitimidad a la consulta y obtener un plan de consulta más adecuado a cada contexto sociocultural (Ministerio de Cultura, 2014).

A pesar de los avances en la implementación, para las organizaciones indígenas el derecho a la consulta previa no se ha realizado siguiendo el espíritu del Convenio; debido a la falta de voluntad política del actual gobierno, que “prioriza los intereses privados sobre los derechos de la población”<sup>358</sup>. Ello coincide con lo que había señalado antes la CNDDHH (2012) respecto a que, si bien en un inicio con la promulgación de la Ley hubo buenas señales por parte del gobierno de respetar los derechos de los pueblos indígenas, después se generó un cambio drástico en la conducción de las políticas en torno a la gestión de los recursos naturales<sup>359</sup>.

En relación a la falta de “voluntad política”, referida constantemente por los distintos actores, Stavenhagen afirma que “implementar la legislación es una cuestión más compleja que la sola ausencia de voluntad política” pues muchas veces “el sistema político y legal es tan complejo

---

<sup>357</sup> Al 2015, los pueblos indígenas ejercieron su derecho de petición en cuatro oportunidades, tres de estas sobre lotes petroleros y uno sobre el Proyecto Hidrovías Amazónica. En los casos de los lotes fueron desestimados, argumentando que los contratos de licencia fueron firmados antes de que entrara en vigencia la Ley de Consulta y su Reglamento, y que la normativa no tiene efectos retroactivos. En el caso del Proyecto de Hidrovías, las comunidades nativas del pueblo Kukama presentaron un recurso de amparo por haber omitido el proceso de consulta y exigieron que se inicie el proceso. Como resultado, el Juzgado Mixto de Nauta (Región Loreto) declaró fundada su demandada y se inició el proceso de consulta.

<sup>358</sup> Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú y AIDSESEP (2015).

<sup>359</sup> La ausencia de procedimientos complementarios para poder consultar proyectos legislativos que afecten a pueblos indígenas ha facilitado que se aprueben medidas legislativas como la Ley 30230, ley más conocida como “paquetazo ambiental”, que vulneraría las tierras de las comunidades nativas y campesinas (CNDDHH, 2012).

que su implementación es prácticamente imposible”, e incluso “los políticos pueden estar dispuestos a adoptar dichas leyes aun sabiendo muy bien que no hay una posibilidad real de que sean implementadas” (2008: 267).

Entre los principales aspectos cuestionados y que generan malestar están: i) el gobierno estableció momentos y actos administrativos que deben ser consultados respecto a proyectos de inversión en los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad; sin embargo, las organizaciones consideran que los momentos que se han establecido no son los más oportunos o relevantes<sup>360</sup> (Claps, 2013); ii) los temas logísticos y administrativos en la implementación de la consulta no contribuyen a generar confianza en el proceso de diálogo en igualdad de condiciones; pues se requiere un sistema de contratación de servicios locales en zonas alejadas y con mercados diferentes (Ministerio de Cultura, 2014); y iii) la pendiente implementación de una real metodología intercultural, que vaya más allá del empleo de traductores, de la participación de mujeres y la elaboración de manera participativa del plan de consulta. Una metodología de esas características implica, como señala GIZ<sup>361</sup> (2014:26) contar con una definición validada de la interculturalidad, el apoyo de herramientas interculturales, y funcionarios capacitados.

Finalmente, la situación sobre la implementación de la Consulta Previa queda expresada de manera elocuente en las diez preguntas y argumentos que el presidente de AIDSEP Jamner Manihuari, y el abogado Juan C. Ruiz M.<sup>362</sup>, le plantean al Viceministerio de Interculturalidad. Le preguntan, qué está haciendo ese despacho ante:

1. La falta de titulación de tierras ancestrales de las comunidades nativas la cual solo genera confusión sobre los pueblos indígenas a ser consultados.  
El Gobierno está entregando todo tipo de derechos (servidumbres mineras, petroleras, constancias de posesión, concesiones mineras, etc.) sobre territorio ancestral de las comunidades nativas y campesinas que faltan titular, creando inseguridad jurídica y despojándolos de sus territorios ancestrales.
2. La exigencia de nuevos requisitos para ser considerados pueblos indígenas, que no están en el Convenio 169.

---

<sup>360</sup> Por ejemplo, en la actividad minera, el MINEM ha identificado tres momentos para la consulta previa: antes de la autorización de las obras de construcción, antes del inicio de la actividad de exploración y antes de la aprobación del plan minero; sin embargo, no se consulta la concesión minera ni la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Asimismo, en materia de hidrocarburos se consulta en las fases iniciales, por ejemplo, antes de la emisión de la norma que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros o antes de otorgar la autorización para la instalación de ductos; dejando de lado decisiones importantes, por ejemplo el EIA, donde se establecen las condiciones para desarrollar el proyecto petrolero.

<sup>361</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>362</sup> 10 preguntas al Viceministerio de Interculturalidad sobre la Consulta Previa, del 26 de abril de 2017. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/04/2017/10-preguntas-al-viceministerio-de-interculturalidad-sobre-la-consulta>. Consulta: 07 de setiembre de 2017.

La Ley de Consulta y la norma que crea la base de datos de pueblos indígenas incluyen dos requisitos, como no obligatorios, permanecer en el territorio o conservar la lengua; a los que se acogen muchas empresas mineras para no consultar.

3. La exclusión o no aplicación de la consulta antes del año 2011 aun cuando el Convenio 169 entró en vigencia en 1995.

A pesar que el Tribunal Constitucional reconoció que desde febrero de 1995 es obligatoria y exigible la consulta, la Ley de consulta aprobada convalida los actos administrativos y normativos expedidos entre el 1995 y setiembre 2011, que niegan la consulta a los pueblos indígenas.

4. La reiterada actitud del MINEM de utilizar los talleres informativos para exonerar al estado de obligación de consultar.

La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de las normas que homologaban consulta con talleres informativos, pero a pesar de ello las empresas siguen realizando talleres informativos y el Estado incumple su obligación de consultar.

5. El uso del “acuerdo previo” como forma de evadir la consulta.

Se promueve la suscripción de convenios entre las comunidades afectadas y las empresas, de manera directa, sin la asesoría ni presencia del Estado; “en contextos de asimetría de poder, y por lo tanto, en condiciones lesivas para las comunidades nativas”; quienes por presión o desconocimiento renuncian a sus derechos y hasta venden sus tierras a precios irrisorios.

6. La expedición de concesiones mineras en territorios de pueblos indígenas a sus espaldas.

A pesar del enorme impacto que generan las concesiones mineras en los territorios de los pueblos indígenas, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, órgano del MINEM encargado de expedir las concesiones mineras, lo hace sin notificar en forma impresa a las comunidades campesinas y nativas; lo que es como no hacerlo.

7. La existencia de un procedimiento para pedir consulta previa que es absolutamente excluyente.

El Reglamento de la Ley de Consulta, “está diseñado para que los pueblos indígenas no puedan solicitar un proceso de consulta previa pues contempla supuestos que no se verifican en la realidad y plazos muy reducidos”.

8. La falta de consulta sobre el otorgamiento de las concesiones mineras.

El Reglamento de la Ley de Consulta considera que se debe consultar el “acto administrativo que faculte el inicio de una actividad o proyecto”, y la concesión minera es la primera decisión que afecta el derecho de propiedad sobre el territorio de los pueblos indígenas; sin embargo el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico no consultan esta primera decisión.

9. El desconocimiento de la obligación de obtener consentimiento.

La finalidad del proceso de consulta es que el Estado y los pueblos indígenas afectados por una medida se pongan de acuerdo o que estos den su consentimiento respecto a dicha medida, sin embargo, el Estado no tiene mayor interés en llegar a un acuerdo, al disponer la Ley que, si no hay acuerdo entre las partes el Estado es el que decide<sup>363</sup>.

10. ¿Por qué insiste en la negativa a consultar sobre infraestructura de servicios públicos?

Invocando una disposición de la Ley, se excluye de consulta a proyectos de envergadura incluso si afectan sensiblemente el territorio y la vida de los pueblos indígenas<sup>364</sup>.

Manihuari y Ruiz concluyen que el Viceministerio de Interculturalidad no está cumpliendo con su rol y que “la consulta previa se ha convertido en retórica, pues tras 21 de años de entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, lo avanzado en materia de consulta resulta absolutamente insuficiente”, y aun no existen las condiciones para que se implemente de acuerdo a los estándares internacionales, principalmente en el sector extractivo.

Para culminar el presente capítulo cabe una breve reflexión sobre los principales hallazgos, teniendo que, a partir del análisis del contenido de los decretos legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090 —cinco del conjunto de noventa y dos decretos aprobados por ser ‘indispensables’ para la suscripción del TLC entre EE.UU. y el Perú, según el gobierno peruano— se evidencia la aplicación del enfoque neoliberal respecto al desarrollo, y los medios para alcanzarlo, afectando aspectos sustanciales para la vida de los PPIIAA en su relación con el territorio. Los tres temas identificados como los principales en conflicto: i) la propiedad de la tierra, ii) el uso del territorio y iii) el derecho a participar, consideran aspectos básicos para la vida de la población, pero a su vez encierran intereses diversos, diferentes y hasta contradictorios, tal como se muestra en el Cuadro 5.4; expresando el nivel del conflicto existente y lo complejo de este, y la urgencia de abordarlos de manera integral y coordinada. Los espacios de concertación para elaborar propuestas por los distintos actores, conformados por el gobierno peruano, si bien más por presión que por convicción, tuvieron resultados positivos —desde la experiencia de trabajo conjunto hasta los documentos de propuesta, dos de los cuales se convirtieron en leyes aprobadas— reconocidos por los propios actores y especialistas de distintos sectores y tendencias. Ciertamente, también existen sustentados cuestionamientos a los productos y proceso de desarrollo de estos espacios de concertación, y persisten aspectos estructurales urgentes de abordar de manera multisectorial. Es en este marco que en el siguiente capítulo, sobre la base de propuestas que responden a las diversas demandas, se plantean directrices de intervención y lineamientos de acción en territorios indígenas amazónicos.

---

<sup>363</sup> Como ejemplo se tiene el proceso de consulta del lote 192, donde el MINEM nunca buscó llegar a un acuerdo con las organizaciones indígenas FEDIQUEP y FECONACO, sino imponer una medida de forma unilateral e intransigente, todo ello con la anuencia del Viceministerio de Interculturalidad.

<sup>364</sup> Refieren el proyecto Línea de Trasmisión Eléctrica Moyobamba Iquitos, que deforestará 50 metros a cada lado a lo largo de su extensión, de 600 km; no proveerá electrificación a las comunidades y tampoco se les compensará por la afectación.



## **Capítulo VI. PLANTEAMIENTOS PARA LA INTERVENCIÓN EN TERRITORIOS DE PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS**

---

El desarrollo de los capítulos previos nos confronta con una realidad compleja con diversas aristas que abordar —social, económica, política, gestión, entre otras— cada una con una problemática específica, pero interdependientes entre sí; lo que exige una mirada y atención integral de sus causas estructurales. El marco general para ello en el caso de estudio, como en la mayoría de conflictos socioambientales, se centra en dos aspectos de fondo, el uso y aprovechamiento de los recursos del territorio (amazónico en este caso) y principalmente la relación entre el Estado y los pueblos que habitan dicho territorio; y a estos aspectos deben responder las directrices de intervención y lineamientos de acción.

Bajo estos considerandos, se vio la necesidad de incluir en este capítulo, como una primera parte, los principios teóricos que orientan el planteamiento de las directrices de intervención y lineamientos de acción que se presentan en la segunda parte; a fin de que exista una secuencia fluida entre estos. Con ese objetivo, en la primera parte se puntualizan los aspectos sustanciales a atender y las condiciones del contexto para responder a estos aspectos, y, toda vez que el contexto está caracterizado por un ambiente de conflicto latente y un estado incipiente de gobernanza territorial, para abordar estos se recurre esencialmente al enfoque de transformación de conflictos de Lederach (1994, 2003) y a la propuesta de Davoudi et al. (2008) acerca de los factores para describir, analizar y evaluar las acciones referidas a la gobernanza territorial; como se anunció en la introducción del Capítulo I y en el esquema metodológico de análisis del Capítulo II.

En la segunda parte, se complementa lo anterior con la revisión, selección y evaluación reflexiva de un amplio conjunto de documentos normativos y propuestas de los principales actores —

gobierno peruano, población indígena amazónica (comunal y organizaciones) y organizaciones no gubernamentales—, elaborados de manera individual o colectiva; y sobre esta base se plantean las directrices de intervención y lineamientos de acción, de largo y corto plazo, en territorios de los pueblos indígenas amazónicos.

Finalmente, se tiene una tercera parte, donde se realiza una reflexión de cierre del capítulo, sobre los dos principales puntos recurrentes en los conflictos socioambientales, el manejo de recursos naturales y la participación de la población.

## 6.1 Aplicando los aportes teóricos

Como se ha expuesto ya sobre el uso y aprovechamiento de los recursos del territorio amazónico, los gobiernos peruanos al desmerecer la existencia de la propiedad comunal en los PPIIAA y promover las actividades extractivas o agroindustriales por grandes empresas, sin exigir o fiscalizar la ejecución de buenas prácticas ambientales, se enfrenta a la principal demanda de las organizaciones amazónicas que es el respeto a sus derechos, que incluye el derecho al uso y aprovechamiento de los recursos en sus territorios. Al respecto, la relación entre el Estado y los PPIIAA se caracteriza por el menosprecio a la condición y posición de estos pueblos, expresada en la ausencia de políticas públicas acordes a las necesidades de estos pueblos, así como el incumplimiento a los principios y tratados internacionales de respeto a los derechos indígenas; siendo uno de los principales el de la participación efectiva en los temas que los afecten. Como afirma Aylwin

(...) no es solo en materia jurídica donde se requiere de transformaciones profundas para lograr el objetivo antes señalado. Es el en ámbito de las políticas públicas donde se detectan los mayores problemas a la hora de garantizar la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas en esta materia. La necesidad de destinar mayores recursos a los programas de saneamiento, demarcación y titulación de las tierras y territorios indígenas, así como el respeto por las formas de tenencia comunal de los indígenas en estos programas, resultan fundamentales (2002: 26).

El recuento de demandas y acciones previas al conflicto de estudio, presentado en el Cuadro 4.3 y en el Anexo 4.1, nos permitió conocer y entender el nivel de demandas y toma de acciones de los PPIIAA en el nivel local (comunal, distrital y hasta provincial), y de la respuesta (o mejor dicho desatención) del gobierno peruano; y ser más conscientes de la urgencia de atender estas demandas, con incidencia directa en el obtener condiciones básicas para su vida y supervivencia.

En este sentido, resulta prioritario concordar los aspectos principales tanto del o los modelos de desarrollo a aplicar, como de la relación entre los actores en conflicto, basada en el respeto al otro. A lo largo del caso de estudio, los discursos y hechos evidenciaron desprecio y desconfianza. Desprecio del gobierno hacia los indígenas y desconfianza total de ellos hacia el gobierno. Ambos sentimientos tienen una base muy sólida e histórica, como se expuso en el Capítulo III, lo que dificulta superarlos.

Cabe consignar la opinión de Echeverri que enriquece el razonamiento realizado.

El problema no es que se tengan “significados” diferentes, sino que, al estar ubicadas en perspectivas diferentes, no tienen manera de hacer referencia a los mismos objetos. En el ejercicio político que hemos revisado, el asunto central de la negociación no deriva del problema de las diferentes concepciones culturales que habría necesidad de poner en “diálogo”, sino más bien del problema de establecer buenas relaciones sociales que permitan el crecimiento y reproducción de los cuerpos (...) Mas que diálogo intercultural para entender el territorio (como naturaleza), lo que se necesita son buenas relaciones sociales para construir el territorio (como cuerpo) (2000: 274-275).

La relación de desprecio y desconfianza entre los actores está vigente a la fecha, casi una década después de los hechos de Bagua, e incluso se ha radicalizado la posición indígena, al haberse generado espacios para la intervención de personas externas<sup>365</sup> a la comunidad que ‘asesoran’ a los apus y autoridades locales, y ‘son su voz’ teniendo como principal demanda la retribución económica por la afectación a su salud, vida y medio ambiente en general, que la contaminación por las actividades extractivas les ha ocasionado. “Hay un círculo de poder que tiene el Apu y sus asesores, el Apu va al costado del alcalde local y pesa más” (L. Rodríguez, en entrevista realizada el 27 de agosto de 2018).

A esta altura de la exposición, resulta relevante consignar la apreciación de tres altos funcionarios del gobierno entrevistados, respecto a su experiencia de interacción con los apus.

A. Loret de Mola, ex viceministro de Gobernanza Territorial, afirma que “La relación con los dirigentes es muy complicada, demasiado complicada. Cuando conoces su historia, tienen toda la razón para querer matarnos y odiarnos. Lo que hemos cometido con la selva es un crimen de lesa humanidad. Sin embargo, hoy nadie sabe para quién trabajan los dirigentes, los compran”. (Entrevista realizada el 16 de setiembre de 2018).

Por su parte, F. Dumler, ex ministro del MVCS, afirma que

Las organizaciones y dirigentes indígenas amazónicos han bajado sensiblemente su peso político porque hoy no es más del 18% lo que ingresa al país por petróleo. La matriz energética ha cambiado y el 42% es gasífera (...). No por ello se debe dejar de reconocer que existe un profundo retraso en la atención del Estado; si no hubiera petróleo ahí serían invisibles. También hay

---

<sup>365</sup> Estos asesores, generalmente, profesionales adultos jóvenes que no son indígenas amazónicos, que no forman parte de las organizaciones representativas de los PPIIAA, y que, ante el descontento de las comunidades con estas organizaciones, asesoran a las autoridades de nivel comunal de manera directa y actúan como sus interlocutores. Participan sobre todo en las zonas donde ha habido y/o hay afectación ambiental y donde distintas instituciones estatales ejecutan proyectos o proyectan hacerlo. De acuerdo a las entrevistas realizadas a diversos funcionarios del Estado que han sostenido reuniones con estos asesores, manifiestan que les exigen el pago de 1 millón de soles (\$ 300 000 aproximadamente) para cada persona como compensación y para “tratar de llegar a acuerdos”; y que fueron amenazados con no salir de vivos de la zona si no atendían sus demandas; por lo que los han denominado “terroristas o mercenarios ambientales”. Los honorarios de dichos “asesores” por defender los “derechos” de los PPIIAA son pagados por las organizaciones ambientalistas extranjeras y/o la cooperación internacional.

mezquindad política de los gobiernos regionales y gobiernos locales porque esta población es marginal a los votos. (Entrevista realizada el 13 de setiembre de 2018).

L. Rodríguez, funcionario del MVCS, se refiere a la negociación con los apus de las cuencas Pastaza, Morona, Tigre y Corriente, afectadas por la contaminación de petróleo desde hace más de 40 años; luego que el gobierno declarara la Emergencia Sanitaria y Ambiental en las cuencas.

En las cuatro cuencas, los dirigentes luchan más por sus intereses, luchan contra las empresas petroleras porque les pagan, pero no luchan contra los madereros o mineros ilegales.

Los dirigentes políticos tienen ambiciones o intereses propios, ya no viven en la comunidad, ni siquiera en la zona; por ejemplo, los apus de las cuencas viven en Lima con casa y auto.

El Estado está chantajeado por el tema del petróleo. No hay negociación buena con los apus grandes, vienen con prepotencia a tratar temas específicos de compensaciones económicas, tuvimos que insistir mucho para que aceptaran colocar el tema del agua como una compensación. Hay que neutralizarlos, hay que trabajar con los clanes, con las familias, y sobre todo cumplir los acuerdos que están en las actas. (Entrevista realizada el 27 de agosto de 2018).

Las condiciones referidas ocasionan que el caso de estudio mantenga las características de un conflicto latente, tales como una comunicación irregular, la percepción de intereses diferentes sobre los intereses comunes, una actitud de apoyo con condiciones a lo que dé el otro, una coordinación con restricciones, y sentimientos de incomodidad, por falta de claridad e inseguridad (Defensoría del Pueblo, 2012; Caballero, 2012; Fundación Futuro Latinoamericano, 2013; Rodríguez Fernández, 2015).

Bajo esta situación cabe preguntarse si es posible un encuentro de posiciones, y a pesar de todo consideramos que sí. Es posible pero muy difícil a la vez pues, como menciona De Sousa Santos, “un miembro de una cultura solamente está dispuesto a reconocer a otra cultura si siente que su propia cultura es respetada; y esto se aplica tanto a las culturas indígenas como a las culturas no indígenas” (2007: 34-35). Ello implica conocer, intentar comprender y respetar la visión del mundo del otro, sus necesidades, demandas y expectativas, así como sus propuestas para satisfacerlas; lo que exige en primer lugar, interlocutores válidos, con representatividad, y en segundo lugar una predisposición sincera, consistente y persistente de ambas partes para crear canales de discusión y entendimiento; y para respetar y efectivizar los acuerdos alcanzados.

En este contexto, apelamos al enfoque de transformación de conflictos planteado por Lederach<sup>366</sup> (1994, 2003) que pasa de la lógica de *resolver* a la lógica de *comprender* los conflictos, entendiendo sus causas; y ver el conflicto como un catalizador de cambio social. Ello implica apuntar hacia una transformación a largo plazo pero incluyendo acciones operativas y

---

<sup>366</sup> Propuesto para abordar la búsqueda, la construcción y el mantenimiento de la paz, “uno de los desafíos más complicados, intrigantes y frustrantes para las sociedades”. Intenta el cambio de enfoque de resolución de conflictos orientado “al final”, a la solución de la crisis; que “desvía la atención de los aspectos más profundos de los conflictos, como son los estructurales, culturales y relacionales de largo plazo” (1994: 3).

logros a corto plazo, de modo que aporten y conduzcan a acciones para “una transformación, reconciliación y reconstrucción social más amplias” (1994: 5). De este modo, es posible trabajar simultáneamente sobre los conflictos visibles como los invisibles y estructurales; teniendo en cuenta la historia, cultura, el sistema de poderes, relaciones e intereses entre los actores (Grünberg, 2013).

Este enfoque tiene tres supuestos fundamentales: i) se orienta hacia el resultado y el contenido, pero estos son el punto de partida; ii) la negociación presupone que a pesar que existe un alto nivel de desconfianza mutua, cada parte reconoce que tienen que llegar a acuerdos mínimos para iniciar el proceso; y iii) se debe cuidar la relación entre los actores a lo largo del proceso. Estos supuestos lo hacen sugerente y aplicable para el desarrollo de este capítulo, en conjunto con las propuestas de Pascual Esteve (2004) y Prats (2001) presentadas en el epígrafe 1.3.2 del marco conceptual.

Los tres supuestos implican un proceso de diálogo para arribar a acuerdos, lo que ciertamente es y será tarea compleja sobre todo en los temas directamente relacionados con el reconocimiento de derechos sobre el territorio, centro del caso de estudio.

El proceso de diálogo entre los actores, independientemente de cuánto de la posición de cada uno de ellos prevalezca al final, deberá conducir a forjar una nueva territorialidad, con un mayor grado de autonomía que la actual para los PPIIAA. Nos acogemos entonces a los planteamientos de De Sousa Santos sobre la nueva territorialidad, quien pareciera haber escrito el siguiente texto para el caso en estudio:

La gestión de una nueva territorialidad tiene que ver con poder político y con poder económico, con acceso a recursos naturales. Y aquí yo pienso que las autonomías originarias tienen que tener un control sobre el acceso a los recursos que están en sus territorios porque, de otra manera, su autonomía sería vacía. Pero el acceso tiene que ser ejercido en un marco de solidaridad nacional. Y en este aspecto lo postcolonial nos remite a dos ideas importantes. Primero, hubo una falta de solidaridad nacional tremenda de muchos siglos hasta hoy. ¿Por qué, si no, los más pobres viven en territorios donde hay mucha riqueza? Esto muestra que algo está muy mal, desigual e injusto en este sistema. Segundo, hay que reinventar la solidaridad de una u otra forma, y la forma postcolonial exige acciones realmente afirmativas y de discriminación positiva a favor de las comunidades indígenas originarias, pero siempre en el marco de la solidaridad nacional. (De Sousa Santos, 2007: 33-34)

Cabe detenerse en el alcance de la solidaridad nacional que plantea De Sousa, que por un lado está referida a los procesos de decisión compartida sobre el manejo de los recursos naturales y al reparto de beneficios sociales y por el otro al logro de “la unidad en la diversidad”. Respecto a las culturas indígenas, precisa que “en el movimiento indígena está presente la idea de solidaridad nacional: son aymaras y son bolivianos, son quechuas y son ecuatorianos. Esa doble identidad está presente. El problema es que no quieren una solidaridad nacional

que les sea impuesta, y que les sea injusta; quieren una solidaridad nacional consensuada con los movimientos indígenas y naturalmente compartida” (2007: 34)

Este sentimiento está presente también en el caso peruano; a pesar que la relación con el Estado siempre ha sido conflictiva, los indígenas amazónicos se sienten muy peruanos y lo expresan siempre, son awajún y peruanos, son wampis y peruanos, dicen (Giannoni, 2009 citado por Sánchez, 2009). No niegan al Estado peruano pero exigen otra relación con este, sustentada en el respeto a sus culturas. Las organizaciones amazónicas y sus líderes no pretenden romper con el Estado o la democracia, solo reclaman otra forma de ser parte y dar forma a estos (Saavedra y Hoetmer, 2009). La cita siguiente lo expresa así:

Nosotros está bien, somos indígenas pero somos peruanos también. Nuestros hermanos jóvenes, siendo indígenas están sirviendo a la patria y todos unidos defendemos a nuestra patria, y así tenemos que respetarnos. Acá no vivimos animales, vivimos personas. Pero muchos gobiernos nos han tratado muy mal y hasta inclusive hemos reclamado, hemos hecho huelga y el gobierno nos ha respondido mal, con armas, y awajún cuando le matan también tiene que responder, tenemos que defendernos. (...) no queremos que nos traten mal solo queremos vivir sano, en un ambiente sano; queremos seguir así, educando a nuestros hijos. (Apu Alberto Ayui Seje, de la CCNN Isla Grande).

Previo a plantear las directrices, retomamos la gobernanza, y de manera particular la gobernanza territorial como una opción a explorar para crear el marco de solidaridad nacional que permita buenas relaciones sociales y posibilite la gestión de una nueva territorialidad.

Apelando a conceptos ya directamente aplicables al caso de estudio, recurrimos a la de Farinós, quien plantea la gobernanza, como la “organización de la acción colectiva”, con capacidad de “examinar las prácticas, reglas, comportamientos que es necesario adaptar para que el funcionamiento del sistema sea percibido como más legítimo<sup>367</sup>” (2005: 222), la que debe responder a “la necesidad de reconstruir democráticamente los lazos sociales como paso previo a la ejecución de políticas de desarrollo” (Torres y Ramos, 2008: 89); mejorar la eficiencia de las instituciones y la implementación de las políticas (Mazurek, 2009) y ser el medio para lograr *la unidad en la diversidad* que se requiere.

Esperar lograr una visión territorial compartida entre los indígenas amazónicos y el gobierno peruano es poco probable en el corto plazo, además de las razones expuestas en los capítulos precedentes y los temas pendientes de definición; por el desequilibrio en la capacidad de los actores para sustentar y negociar sus propuestas con un discurso accesible al otro. Por lo dicho resulta indispensable transitar por el camino de la *gobernanza territorial* pues esta y la *soberanía alimentaria* serán los dos grandes desafíos que deberán enfrentar los pueblos indígenas en el siglo XXI, como menciona De Sousa Santos (2007).

---

<sup>367</sup> Farinós aclara que la legitimidad debe ser contemplada desde tres puntos de vista: la que emana de las instituciones y las elecciones (*imput legitimacy*), la que emana de una gestión ante los individuos (*output legitimacy*) y la derivada de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones (*throughput legitimacy*).



En este camino, encontramos coincidencia en el concepto de Farinós referido y la propuesta de García y Surrallés (2009) para abordar la gobernanza territorial indígena, en un marco de legitimidad; debiendo considerarse la gobernanza hacia afuera (*input legitimacy* y *output legitimacy*) y la gobernanza hacia adentro (*throughput legitimacy*).

Retomando el aporte de Davoudi et al. (2008) expuesto en el marco conceptual, respecto a los tres factores que permiten describir, analizar y evaluar lo realizado respecto a la gobernanza territorial, el contexto, el aparato institucional y las acciones (ver Figura 1.3); en los siguientes cuadros, 6.1 y 6.2, presentaremos la situación de los dos primeros factores por estar directamente relacionados con las causas estructurales a atender en las directrices de intervención<sup>368</sup>. Cabe precisar que en la presentación del contexto, a los dos aspectos considerados por Davoudi —las características y dinámicas territoriales y precondiciones territoriales para el gobierno del territorio—, se incorpora las condiciones sociales por considerarlo indispensable para tener una mirada integral de la situación del caso de estudio.

El contexto y la estructura institucional de las políticas territoriales muestran un estado incipiente y débil de gobernanza territorial a nivel del Perú, siendo más adverso para el territorio amazónico; situación que no brinda condiciones para el desarrollo de una buena gobernanza.

Lo que muestra este escenario es lo imprescindible de realizar una reforma del Estado, la que como acota Lanegra (2008), ex viceministro de Interculturalidad, requiere cambios “tanto a nivel legal como en el proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión, lo que está vinculado a tres aspectos: una burocracia ambiental fuerte, un conjunto de instrumentos de gestión bien diseñados, y la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado” (2008: 184); así también, la implementación requiere una mayor inversión pública, especialmente en lo ambiental pues “entre el sector público y privado se gasta apenas el 0,61% del PBI al año en temas ambientales; y cada año el deterioro ambiental le cuesta al país 3,9 del PBI” (2008: 192).

Se requiere pues tener un planteamiento macro de la estructura de las políticas territoriales para abordar las directrices de intervención, para lo cual adoptamos las cinco cualidades planteadas por Massiris (1993) a ser consideradas para los países de Latinoamérica: el carácter integral de la política de ordenamiento, el carácter planificado y coordinado de la gestión, el reconocimiento de la diversidad del territorio en la formulación de los planes, el carácter prospectivo-estratégico del modelo territorial a alcanzar, y el carácter democrático del proceso (Ver Cuadro 6.3); que son precisamente ausencias en el Perú.

---

<sup>368</sup> Cabe mencionar que el tercer factor se ha ido presentando a lo largo del desarrollo de la presente tesis doctoral, y precisamente en los aspectos sustanciales a considerar, uso y aprovechamiento de los recursos del territorio amazónico, relación entre el Estado y los pueblos indígenas que habitan dicho territorio y las condiciones de vida de dichos pueblos. Así también se dejan entrever en los aspectos considerados en los cuadros 6.1 y 6.2.

Cuadro 6.1: Situación del contexto para el análisis de la gobernanza territorial

Contexto		
Características y dinámicas territoriales	Precondiciones territoriales para el gobierno del territorio	Condiciones sociales
1. Histórico proceso violento de colonización del territorio amazónico (por colonos, empresas extractivas, etc.) promovido por el gobierno.	Demarcación política administrativa del Estado peruano difiere de la unidad territorial de los grupos étnicos amazónicos, y dificulta la coordinación y atención.	Histórica resistencia indígena a la ocupación de los territorios que habitan ancestralmente, por ser sustento de su vida.
2. Relación directa entre colonización, extracción de recursos naturales (legal e ilegal) y deterioro social y ambiental.	Amazonía es la mayor fuente de riqueza y de mayor fragilidad ante cualquier intervención, la que debe responder a la complejidad del medio y su población.	Riqueza cultural etnolingüística de los PPIIAA los hace vulnerables e implica complejidad para responder a sus demandas.
3. Débiles mecanismos de monitoreo, fiscalización y sanción ante el incumplimiento de normas ambientales.	Suscripción y ratificación de acuerdos y tratados internacionales por los derechos de los pueblos indígenas y la sostenibilidad ambiental de la Amazonía (actualmente incumplidos).	Mayoría de la población en situación de pobreza, carente de servicios básicos y el mayor crecimiento poblacional. Región con los menores indicadores económicos.
4. Conflictivas formas de organización del uso, aprovechamiento y ocupación del territorio, por diferencias en la concepción del territorio y la integridad de sus elementos (subsuelo, suelo, dominio marítimo y espacio aéreo).	Reclamo y organización indígena gira en torno a sus derechos sobre el territorio que ocupan (titulación, uso y aprovechamiento), y cumplimiento del C169-OIT y Ley de Consulta Previa.	Representatividad de las organizaciones (nacionales y regionales) cuestionada pero aun con capacidad de movilización y presión política ante autoridades nacionales.
5. Superposición de ocupación de territorios, y deterioro ambiental creciente por el desarrollo de actividades extractivas, realizadas "legal" e ilegalmente, tanto por empresas como por la población colona e indígena.		Creciente número de conflictos socioambientales por el deterioro de las condiciones de vida y ambiental, sin tener respuesta y atención por parte del gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.2: Situación de las políticas para el análisis de la gobernanza territorial

Estructura institucional de las políticas territoriales actual	
1. Desequilibrio territorial, expresado en un centralismo político y económico, inequidades sociales y degradación ambiental.	Enfoques de desarrollo contrapuestos sobre el uso del territorio: i) como plataforma para desarrollar lo que se <i>decida</i> tener o ii) basado en su potencialidad para preservar el ecosistema.
	Inadecuados mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional (regionales, provinciales y distritales) para el OT; así como para incorporar iniciativas privadas en los planes de desarrollo.
2. Indefinición del órgano rector de la política territorial (MINAM o CEPLAN); por intereses contrapuestos de los distintos sectores del gobierno.	Disputa por la rectoría. Acción de los sectores gubernamentales en sus ámbitos bajo interés propios
	Nueve proyectos diferentes para el OT, sin lograr consensuar.
3. Normativa profusa, ambigua, desactualizada y marcadamente sectorizada con instrumentos desarticulados entre sí <sup>369</sup> .	Indefinición desde la Constitución (1993) sobre el concepto y la orientación de la política ambiental; así como sobre la responsabilidad u obligación del Estado en garantizar la sostenibilidad ambiental.
	Desarticulación de normas entre sí y con los instrumentos, tanto de planificación como de acción (planes regionales y municipales de desarrollo).
4. Ocupación y/o uso irracional e ilegal del territorio origina el estado de conflictividad socioambiental latente.	Conflicto interno entre los sectores del gobierno, y entre este y la población.
	Resultados de la ZEE son solo “recomendaciones” que orientan la inversión pública y privada.
5. Ley de Consulta Previa aprobada y reglamentada, es implementada pero cuestionada porque la población afectada considera insatisfactorios los resultados.	De los 22 procesos de consulta realizados solo uno es considerado beneficioso para la población.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>369</sup> Soria (2005a) precisa la problemática de la normativa sobre recursos naturales en general, que resulta aplicable al caso. Identifica cuatro tipos de conflictos: i) contradicción en los textos legales (desde leyes hasta normas); ii) antitecnicidad (leyes con disposiciones incompletas); iii) contradicción entre la política de conservación y el fomento al crecimiento económico); y iv) debilidad institucional y operativa de los organismos estatales para implementar la Ley, por la carencia de recursos humanos y físicos.

Cuadro 6.3: Estructura institucional macro de las políticas territoriales

Aspectos a considerar	
1. Política nacional que aborde la integralidad del OT, buscando articular la política ambiental con las otras políticas públicas (económica, energética, comunicaciones, educativa, salud, cultural, etc.), a partir del modelo de desarrollo previamente concertado.	El OT con una mirada multidimensional que ponga en el mismo nivel las dimensiones económicas, política, social, ambiental, cultural e institucional, y que sea capaz de articularlas.
	Una instancia con el liderazgo político y técnico, para tomar decisiones y acciones, descentralizando la gestión.
2. Una planificación territorial macro que considere las políticas integrales, sectoriales y locales; así como las prioridades de intervención; en espacios que trasciendan las unidades básicas de los gobiernos regionales y locales; toda vez que tanto la regionalización como la OT trascienden los marcos de la actual demarcación política.	Marco institucional que posibilite la articulación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, con una instancia que la conduzca, como requisito para dar legitimidad al proceso y lograr un consenso.
	Delimitación de las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno en el OT; previa: i) reglamentación y desarrollo normativo y ii) generación de capacidades en cada nivel, con un proceso ordenado de transferencia de funciones.
	Contar con instrumentos de gestión ambiental: evaluación ambiental, normas de adecuación, fiscalización y control, y remediación ambiental.
3. Priorizar el uso de la ZEE como base para elaborar planes que respondan a la diversidad amazónica, de modo que el desarrollo de sus actividades sea acorde a las condiciones sociales, ambientales (limitaciones y potencialidades) e identidad cultural de los espacios sociopolíticos.	Establecer lineamientos técnicos basados preferentemente en el determinar unidades ambientales.
	Priorizar el monitoreo ambiental, dada la fragilidad de sus ecosistemas
4. Plantear el modelo territorial orientado a la preservación y gestión de la biodiversidad.	La megadiversidad, la alta vulnerabilidad al cambio climático, la diversidad cultural y su potencial de desarrollar servicios ambientales en la Amazonía peruana amerita que ocupe un lugar relevante.
	Ajustar las normas de calidad ambiental a los estándares internacionales.
5. Activar espacios descentralizados y procesos de participación de la sociedad civil en la formulación del plan de OT y sus revisiones periódicas, realizando la retroalimentación en la toma de decisiones.	Seguimiento al cumplimiento de acuerdos a fin de generar credibilidad en el proceso y las instancias a cargo de implementarlos.

Fuente: Elaboración propia en base a Núñez del Prado, 2017; Azpur, 2012; Lanegra, 2008; Glave, 2012; CEPLAN, 2011; Foro de Gobernabilidad (2002); Ballón, Campana y Glave, 2015.

## 6.2 Directrices de intervención y lineamientos de acción

Siguiendo la exposición de ideas del acápite anterior, tenemos que las directrices se enmarcan en la necesitada reforma del Estado, proceso más político que técnico; en consecuencia, como precisa Lanegra, se deben

superar intereses concretos que cuentan con recursos y capacidades para defender el status quo. Por lo tanto, algunos logros parciales en el corto plazo no pueden juzgarse apresuradamente como fracasos. Mejoras paulatinas pueden tener mucha importancia, siempre que se entiendan como pasos en un camino con un rumbo claro. E incluso, cambios y ajustes permanentes serán necesarios en un campo donde todavía tenemos mucho que aprender (2008: 184).

Lederach por su parte, precisa que “El marco englobador no contrapone los enfoques de corto y largo plazo. Lo que hace es medir y evaluar las iniciativas a corto plazo en función de su relación con el proceso (amplio) de transformación, que es de largo plazo” (2008: 16).

Al respecto, consideramos que obtener logros parciales en el corto plazo son indispensables para poder iniciar y avanzar en la construcción de la anhelada relación de confianza, y reducción de la conflictividad originada por el deterioro social y ambiental, pero también promovida por intereses privados, políticos y dirigenciales. Los logros en el corto plazo deberían/deben abocarse a la atención de las demandas de nivel comunal y local de los PPIIAA, relacionados con la atención de servicios básicos y mejoras de sus condiciones de vida y ambiente. Esto no es un paliativo y está muy lejos de juzgarse como fracaso, es simplemente el cumplimiento de la obligación básica del Estado, lo que significa desde ya un reto para el gobierno, pues evidenciará su decisión manifiesta y compromiso político al más alto nivel, así como la capacidad de gestión y coordinación de las distintas instituciones públicas y privadas involucradas. Por lo dicho, este capítulo incluye Lineamientos de acción.

Para el planteamiento de las directrices de intervención en el territorio con población indígena amazónica y los lineamientos de acción, se seleccionaron y revisaron los documentos normativos y propuestas de los principales actores, que son los indicados en el Cuadro 6.4.

Como se precisó en el epígrafe 2.4.2 de la metodología, al evaluar el contenido y alcance de cada documento, se decidió tomar como referente la estructura de la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico, particularmente para los lineamientos de acción, debido a tres razones sustanciales: i) recoge las principales demandas de los PPIIAA, con un abordaje integral, al incluir tanto temas de salud y educación como los relacionados con la titulación y formalización de sus tierras; ii) contiene propuestas concretas para atender las demandas; propuestas que llegan a un nivel operativo de implementación que define objetivos y acciones para alcanzarlos; y iii) fue producto del diálogo y toma de acuerdos entre los representantes de los PPIIAA y del Estado peruano, en un espacio planteado como de “integración definitiva”, de respeto a la cultura e identidad de las comunidades nativas. Al ser su elaboración una experiencia valorada y reconocida como exitosa por los participantes y los diferentes sectores, el retomar la propuesta,

que sigue vigente a la fecha permitiría evidenciar la decisión del gobierno de cumplir su compromiso y responsabilidad de atender demandas a la PPIIAA como el primer paso para concordar en acciones de intervención en el territorio, con objetivos comunes.

Cuadro 6.4: Documentos normativos y propuestas del gobierno peruano y pueblos indígenas amazónicos

Autores		Insumos o documentos	Directrices	Lineamientos
1	Gobierno y sociedad civil	1.1 Acuerdo Nacional 2002- 2021	✓	✓
		1.2 Plan Bicentenario. Perú hacia el 2021	✓	✓
2	Gobierno peruano	2.1 Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial	✓	✓
		2.2 Estrategia Nacional de ZEE - Reglamento de ZEE		✓
		2.3 Reglamento de Consulta Previa	✓	✓
3	Población indígena amazónica (PPIIAA)	3.1 Propuestas de directivos de organizaciones y autoridades comunales: Resultados del análisis y de procesamiento de entrevistas realizadas para esta tesis doctoral	✓	✓
		3.2 Diagnóstico social estratégico de las cuencas Pastaza, Maraón, Corrientes y Tigre para plantear un plan de intervención intersectorial en el ámbito de las 4 cuencas		✓
		3.3 Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.	✓	✓
		3.4 Informe alternativo 2015 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.	✓	✓
		3.5 Perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana. Causas y alternativas.	✓	✓
		3.6 Planes de Vida de las comunidades nativas de los ríos Tapiche y Bajo Ucayali (*).	✓	✓
4	Congreso de la República	4.1 Informe: Políticas Públicas para los pueblos indígenas u originarios (**).	✓	✓
5	Gobierno/ Organizaciones indígenas amazónicas nacionales	5.1 Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico (***)	✓	✓
		5.2 Plan de Vida. Guía para la planificación colectiva - Ministerio de Cultura.		✓
		5.3 Gobernanza en los procesos de OT en la Amazonía peruana: las experiencias de San Martín y Loreto.	✓	

(\*) Comprende diecisiete planes de vida, elaborados por las CCNN con asistencia técnica y apoyo de la ONG CEDIA.

(\*\*) Producto de la Mesa N° 4, elaborada en base al Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios, producto de la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas - Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (2001).

(\*\*) Documento elaborado por la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar la problemática de los pueblos indígenas y recomendar soluciones,

Fuente: Elaboración propia.



### 6.2.1 Directrices de intervención

En concordancia con lo anterior, retornamos al enfoque de transformación de conflictos de Lederach tomando sus tres supuestos como eje articulador de las directrices de intervención; toda vez que intervenir en territorio indígena amazónico implica desarrollar un proceso de búsqueda, arribo e implementación de consensos con su población, atendiendo los puntos en conflicto identificados en el capítulo V de la presente tesis doctoral, por corresponder estos a aspectos determinantes para la vida de los PPIAA y su relación con el Estado peruano. Las directrices<sup>370</sup> a considerar son:

1. Concordar una *visión de la Amazonía* en general y una *visión de desarrollo territorial* en particular<sup>371</sup>.

Dos documentos son fundamentales a considerar como base para la construcción concertada de la visión, *Amazonía Peruana: Visión de desarrollo, potencialidades y desafíos*, visión al 2022 elaborado por el IIAP (2009a), uno de los principales centros de investigación en ciencia, tecnología e innovación de la Amazonía, y *Visión de Futuro de la Amazonía Peruana como Factor Motriz del Desarrollo Nacional*, de Álvarez (2011); elaborado como parte de los documentos de planificación estratégica promovidos por el CEPLAN; cuya elaboración fue producto de una encuesta, talleres y mesas de trabajo con representantes de los actores principales de la Amazonía peruana; los pueblos originarios, población amazónica, Estado y empresarios, además de contar con un equipo de expertos.

Recogemos las propuestas de visión de la Amazonía consideradas en los dos documentos:

Las sociedades regionales integradas a la vida nacional se desenvuelven con estabilidad jurídica y protagonizan una gestión descentralizada del desarrollo sostenible que integra las dimensiones humana, económica, ambiental y política. La calidad de su gente forjada por una formación endógena y una educación integrada a la universalidad y con un alto nivel de conciencia de valoración del ambiente y los recursos naturales, basa su sistema productivo sostenible en el uso sostenible de la biodiversidad que utiliza tecnologías tradicionales e introducidas y está enmarcada en una gestión eficiente de su territorio (IIAP, 2009a: 41).

Ser una Amazonía plenamente articulada en la nación peruana y totalmente integrada a la Amazonía Sudamericana, que se desarrolla de manera integral y sostenible, mediante la armonía entre la conservación y el aprovechamiento de sus recursos naturales, con la presencia efectiva

---

<sup>370</sup> Las directrices consignadas devienen en ineludibles toda vez que responden a los compromisos asumidos por el Estado con la Mesa N° 4 y otras instancias de coordinación, que incumplió, los que fueron: aprobar la propuesta de desarrollo a través de una norma legal, incluir presupuesto público para los costos de implementación de la propuesta, y constituir una comisión permanente de seguimiento y monitoreo de la propuesta (solo se designaron a los participantes por los pueblos indígenas). En el caso específico de la directriz 3, se busca evitar la manipulación de personas externas a las comunidades, que incluso se han conformado como “organizaciones ambientalistas”, sin trayectoria ni reconocimiento de especialistas en el tema, cuyo objetivo es acentuar las diferencias y dilatar cualquier posible acuerdo, para obtener beneficios propios.

<sup>371</sup> Siguiendo a Lederach (1994, 2003), se aplica el primer supuesto del enfoque de transformación de conflictos: i) se orienta hacia el resultado y el contenido, pero estos son el punto de partida.

del Estado y, contando para ello con poblaciones amazónicas con pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones nacionales, y vigencia de compromisos internacionales (Álvarez, 2011: 10).

La construcción de una visión de futuro de la Amazonía primero y la posterior elaboración de un plan estratégico, así como de programas y proyectos de desarrollo, van a requerir concertar las posiciones respecto al desarrollo y territorio expuestas en los capítulos precedentes. Para la visión territorial, el OT se constituye en un fundamento básico y una necesidad impostergable para preservar y gestionar la biodiversidad de manera sostenible.

2. Generar, mantener y fortalecer la *institucionalidad* en la toma de decisiones y acciones<sup>372</sup>; expresada en cuatro pilares fundamentales:
  - 2.1 La aplicación obligatoria de la normativa internacional, citada permanentemente por los PPIIAA y reconocida legalmente por el Estado peruano —C169-OIT y la DNU-DPPII —, determinándose oficialmente su alcance conceptual y operativo, así como los plazos de implementación en cada uno de los temas aplicables.
  - 2.2 Determinar y concordar la normatividad e instrumentos a aplicar en la gestión ambiental (evaluación ambiental, normas de adecuación, fiscalización y remediación ambiental) y territorial; acorde a la estructura comunitaria existente.
  - 2.3 Establecer los mecanismos para integrar y coordinar las estrategias de planificación e intervención, en los distintos niveles de acción.
  - 2.4 Destinar un presupuesto público suficiente y oportuno para implementar las políticas aprobadas, y establecer responsabilidad de las instancias de gobierno, que correspondan<sup>373</sup>.
3. Establecer niveles de *representatividad* para los actores estratégicos<sup>374</sup> e instituciones; reconociendo a los interlocutores validados por el gobierno peruano, por los PPIIAA, por el sector peruano, y otros sectores representativos de la sociedad, sectores previamente identificados de manera concertada. Los interlocutores deben poseer capacidad para tomar acuerdos y responsabilidad en su cumplimiento.

---

<sup>372</sup> Retomando a Lederach (1994, 2003), se aplica al segundo supuesto del enfoque de transformación de conflictos: ii) la negociación presupone que a pesar que existe un alto nivel de desconfianza mutua, cada parte reconoce que tienen que llegar a acuerdos mínimos para iniciar el proceso.

<sup>373</sup> Para el ex ministro del MVCS, una de las tres claves para intervenir en territorios indígenas amazónicos es asumir la “decisión política para colocar una masa crítica de recursos monetarios y colocar servicios; pues no hay forma que los ministerios se movilicen sin recursos” (en entrevista realizada para la presente tesis doctoral).

<sup>374</sup> Siguiendo a Prats, un actor estratégico es “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico”. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (...), del control de factores de producción, del control de la información y las ideas, de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras, o de la autoridad moral (2001: 120).

En el caso de los PPIIAA se debe garantizar que participen líderes con representatividad organizacional, a nivel nacional, regional y comunal, dependiendo de la repercusión de los aspectos a abordar.

4. Establecer y operativizar medios y mecanismos de *participación* intersectorial y descentralizados, que incorporen además de la participación de los PPIIAA y representantes del gobierno (nacional y subnacional), la participación de expertos, el sector privado y otras organizaciones o asociaciones de la sociedad civil<sup>375</sup>.

La participación de los pueblos indígenas debe considerar su inclusión en el diseño e implementación de las políticas de gobierno, en sus diferentes instancias, nacional, regional y local. Y requerirá un enfoque intercultural entendido como un “diálogo de saberes”.

Un enfoque participativo permitirá dar un nuevo sentido y fortalecer la relación territorio – desarrollo, al posibilitar una mejor gobernanza, lograr una visión integrada de la gestión del territorio, y gestionar mejor los recursos naturales (Mazurek, 2009).

5. Construir *credibilidad y legitimidad*, principalmente por el Estado (en sus tres poderes) ante los PPIIAA, y los representantes de organizaciones nacionales, regionales y locales, siendo el principal medio para lograrlo la eficiencia en el cumplimiento de acuerdos y compromisos asumidos en los espacios de participación, al ser las instancias formales de toma de decisiones. Las relaciones que se van construyendo en este proceso es lo que permitirá avances en el largo plazo.

Los acuerdos adoptados en la atención de las demandas prioritarias de los PPIIAA deben acompañarse de un plan de implementación, con objetivos de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo; mecanismos de seguimiento, así como la determinación de responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento.

Es indispensable también que los acuerdos sean vinculantes para una progresiva aprobación de leyes consensuadas por el Poder Legislativo; así como generar y desarrollar incidencia en la política económica y social.

6. *Descentralización* de la gestión<sup>376</sup>, delimitando competencias y funciones de manera coherente con las competencias (institucionales y humanas), normativa, instrumentos (entre ellos sistemas de información sobre la gestión), y especialmente recursos

---

<sup>375</sup> La exitosa experiencia de la Mesa de concertación permite avizorar la factibilidad de tener un buen proceso de desarrollo y obtener resultados concertados.

<sup>376</sup> Siguiendo a Lederach (1994, 2003), se aplica el tercer supuesto del enfoque de transformación de conflictos: iii) se debe cuidar la relación entre los actores a lo largo del proceso.

económicos. La transferencia de funciones debe ser progresiva condicionada a competencias.

7. *Fortalecer las capacidades* humanas e institucionales, a fin que la descentralización y transferencia de competencias resulte un proceso efectivo y sostenible. Es prioritario fortalecer las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno; que vayan más allá de lo técnico, incluyendo capacidades para relacionarse entendiendo el funcionamiento de la comunidad, cuenca y federaciones.
8. Concordar y efectivizar mecanismos de *transparencia y rendición de cuentas*; iniciando por hacer público la agenda, el proceso de debate, las posiciones adoptadas y los acuerdos, en contenidos y plazos. Dicho proceso debe asegurar equidad en el acceso a información, previo, durante y después de la toma de decisiones.

La *rendición de cuentas* recae en los distintos actores debiendo informar sobre sus acciones y cumplimiento de funciones, de ser el caso; y asumir la responsabilidad de las mismas, prioritariamente las instancias reguladoras estatales.

9. Implementar el *seguimiento* como un proceso transversal e independiente, tanto en la toma de acuerdos como en el seguimiento de estos; pudiendo ser realizado por veedores elegidos y reconocidos por ambos actores, en diferentes aspectos como incidencia política, social, económica, ambiental, entre otros; tales como la Defensoría del Pueblo, ONG especializadas, organismos internacionales e iglesia.

Las directrices planteadas —al igual que los dieciocho lineamientos a presentar a continuación— abordan lo esencial de los puntos de conflicto tratados en el análisis de la presente tesis doctoral y muestran la complejidad de intervenir en los territorios ocupados por los PPIIAA; sin embargo debemos puntualizar algunos de los temas neurálgicos para los PPIIAA que requerirán un tratamiento especial en espacios de concertación y tiempos a dedicar para lograr concertar y tomar acuerdos con el gobierno. Estos son:

- a. Las condiciones a cumplir para ser considerado como pueblo indígena. La Ley de Consulta Previa adiciona requisitos a los establecidos por el Convenio 169 de la OIT.
- b. La fecha de inicio de la obligatoriedad de realizar la Consulta Previa, siendo la demanda de los PPIIAA que se aplique a todos los casos presentados a partir de la ratificación del Convenio 169 por el Perú; posición ratificada por el Tribunal Constitucional.
- c. El carácter vinculante o no de la decisión de los pueblos indígenas luego del proceso de consulta, para intervenir en el territorio amazónico; y la obligación de arribar a un acuerdo a respetar.
- d. Definición del porcentaje de distribución del canon minero a favor de las comunidades afectadas por la actividad extractiva; y de su administración por dichas comunidades, en proyectos sociales y productivos.

- e. Devolver el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables a las tierras indígenas de la Amazonía<sup>377</sup>, considerando lo establecido en el C169-OIT, DNU-PPII y la jurisprudencia internacional.
- f. El derecho a propiedad de los PPIIAA sobre los recursos naturales existentes en su territorio (suelo y subsuelo)<sup>378</sup>
- g. El reconocimiento de la autodeterminación como nación indígena.

Cabe precisar que todo acuerdo y avance sobre estos puntos será expresión de una voluntad de las partes, pero sobre todo del gobierno peruano, de atender las causas estructurales y caminar firmemente a la atención de estas, y con ello a las transformaciones de largo plazo a las que se aspiran como sociedad.

### 6.2.2 Lineamientos de acción

Los lineamientos que se presentan a continuación recogen y concuerdan las propuestas contenidas en los documentos del Cuadro 6.4, fundamentalmente la posición de los PPIIAA y la del gobierno peruano; teniéndose sustanciales coincidencias en temas prioritarios para los PPIIAA, como el acceso a servicios públicos básicos, la protección de sus derechos, generación de alternativas económicas, y participación; en ese sentido, serían factibles de implementar en un marco de gobernanza y decisión política por parte del gobierno. A fin de explicitar la orientación y el alcance de los lineamientos, se precisa para cada uno de estos, un conjunto de acciones fundamentales a desarrollar para su implementación.

#### 6.2.2.1 Desarrollo y acceso a servicios básicos (D)

En este eje se abordan seis lineamientos relacionados con las condiciones básicas de vida de los PPIIAA y el respeto a su cultura —concepción de *desarrollo*, salud, educación, seguridad alimentaria, justicia y conocimientos colectivos— temas persistentes en sus demandas.

##### *Lineamiento D.1*

Incorporar la concepción de *desarrollo* de los PPIIAA en las políticas, planes, programas y proyectos que consideren la intervención en el territorio amazónico peruano; entendiendo que no existe un modelo único de desarrollo para estos pueblos.

Acciones priorizadas:

- i) Respetar y atender las prioridades y estrategias definidas por los PPIIAA para su desarrollo, expresadas en planes de implementación concordados (planes de vida, planes estratégicos, u otros), reconociendo a la población y la naturaleza, y su relación, como agentes del desarrollo.

---

<sup>377</sup> Implica la modificación del artículo 89 de la Constitución Política del Perú

<sup>378</sup> Implica la modificación del artículo 66 de la Constitución Política del Perú

- ii) Entender el territorio como el espacio de generación, formación, mantenimiento y reproducción de vida, material y simbólica, tanto para la persona como para la comunidad; en interdependencia con la naturaleza.
- iii) Proveer servicios priorizados por ellos para la mejora de su calidad de vida, que son principalmente educación, salud y medios de comunicación; buscando adecuarlos a sus modos de vida y formas de socialización.
- iv) Reconocer la condición de propiedad comunal de las tierras, como vínculo entre los pueblos y su territorio; y garantía de su supervivencia.

#### *Lineamiento D.2*

Diseñar e implementar una política nacional de salud intercultural, según lo estipulado en el C169-OIT (Art. 24 y 25) y DNU-DPPII (Art. 24)<sup>379</sup>; a fin de garantizar efectivos servicios de salud acordes a las condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales de la población.

Acciones priorizadas:

- i) Implementar regímenes de seguridad social que garanticen los cuidados primarios de salud; incluyendo el acceso prioritario de niñas y mujeres indígenas.
- ii) Desarrollar un Sistema de Salud Pública descentralizado —regional, local y comunal— con asignación de presupuesto acorde al rol y objetivos de cada instancia; incluyendo la participación de las organizaciones y población indígena en la administración (Comunidades Locales de Administración de Salud-CLAS) y en el monitoreo del servicio de salud en sus comunidades.
- iii) Priorizar la formación y empleo de personal de salud con enfoque intercultural, incorporando preferentemente a la población de las comunidades amazónicas, y fortalecer el rol de los Agentes Comunitarios de Salud (promotores de salud, parteras, sanitarios comunales, entre otros).
- iv) Recuperar y proteger los conocimientos tradicionales en medicina y botánica para un aprovechamiento racional, y un reparto equitativo de los posibles beneficios derivados de su uso comercial.

#### *Lineamiento D.3*

Consolidar una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, aplicando lo establecido en la DNU-DPPII (Art. 14 y 15)<sup>380</sup>; de modo que responda a la diversidad cultural y lingüística, que recoja las expectativas de la población sobre su educación y la de sus hijos.

---

<sup>379</sup> Referidos los tres artículos a la obligación de los gobiernos de dotar servicios sociales y de salud adecuados a los pueblos, sin discriminación alguna; o proporcionarles los medios para organizar y prestar tales servicios bajo su control, preferiblemente, a nivel comunitario; y mantener sus prácticas de salud y medicina tradicional.

<sup>380</sup> Referidos al derecho a la educación en todos los niveles y formas a brindar por el Estado sin discriminación; en sus propios idiomas, y de acuerdo a sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje; así como a eliminar la discriminación y promover las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.



Acciones priorizadas:

- i) Valorar y recoger en los planes y programas la asociación directa entre educación y desarrollo para los PPIIAA. La educación es el medio de mejora y superación, no solo a nivel de la persona sino de la comunidad en sí<sup>381</sup>; y es también el factor que identifican como diferente respecto a la visión de vivir bien de sus antepasados.
- ii) Asegurar la cobertura (infraestructura, docentes y material educativo) y la implementación de una malla curricular acorde a la realidad de los PPIIAA, con indicadores de calidad en el aprendizaje.
- iii) Determinar, con norma expresa, un presupuesto diferenciando<sup>382</sup> para las instancias de ejecución, regional y local, e incorporar la obligatoriedad de invertir en la zona los fondos del canon por explotación de los recursos primarios (hidroenergético, minero, gasífero, entre otros).
- iv) Priorizar la capacitación para maestros bilingües y otros profesionales indígenas; bajo un acompañamiento, monitoreo y evaluación oficializada.
- v) Proveer medios de comunicación que posibilite la obtención de información actualizada, tales como telefonía rural, Internet y radiofonía, a las comunidades.

#### *Lineamiento D.4*

Promover políticas de desarrollo orientadas a garantizar la seguridad y autosuficiencia alimentaria.

Acciones priorizadas:

- i) Promover el escalamiento de los programas de asistencia alimentaria hacia proyectos productivos autosostenibles demandados por la población, como el manejo de recursos de fauna, pesqueros, acuicultura y cría de animales menores, etc.
- ii) Priorizar proyectos productivos —de subsistencia y generación de ingresos— concordantes con la cosmovisión, formas de organización y cultura de los pueblos indígenas.

#### *Lineamiento D.5*

Fortalecer la gobernabilidad y administración de justicia en las comunidades indígenas amazónicas, en concordancia con el C169-OIT (Art. 8, 9 y 10) y la Constitución Política del Perú (Art. 149), que establecen que todo organismo del Estado reconoce las prácticas tradicionales de administración de justicia comunal de los pueblos indígenas.

Acciones priorizadas:

- i) Reconocer los reglamentos u otros documentos comunales que regulen la administración de justicia a nivel de comunidades.
- ii) Fortalecer el enfoque intercultural en los procesos de justicia que involucren a los PPIIAA.

---

<sup>381</sup> La educación es el factor positivo que identifican como diferente respecto a la visión de vivir bien de sus antepasados. Entrevistas realizadas a los líderes indígenas amazónicos.

<sup>382</sup> Bajo un Programa Presupuestal Estratégico específico.

#### *Lineamiento D.6*

Respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos Indígenas, en base a lo estipulado en la DNU-DPPII (Art. 31)<sup>383</sup> y el Convenio de Diversidad Biológica (Art. 8)<sup>384</sup>, asegurando su participación en los beneficios que estos generen y el aprovechamiento racional de los recursos.

Acciones priorizadas:

- i) Promover la investigación, registro y protección de los conocimientos tradicionales y generar un sistema de protección de los conocimientos referidos a la diversidad biológica y al acceso de los recursos genéticos; que contrarreste la biopiratería.
- ii) Viabilizar el patentar el conocimiento tradicional sobre los usos de la flora y la fauna silvestre, así como el pago de regalías por el uso comercial de dichos conocimientos.
- iii) Recoger en los procesos y planes de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento territorial los conocimientos y prácticas de los PPIIAA.

#### 6.2.2.2 Protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre el territorio (PD)

En este eje se abordan seis lineamientos que abordan la planificación, ejecución, seguimiento y control en el uso del territorio —políticas de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT), derechos de propiedad de las tierras, gestión de los recursos naturales, manejo de las ANP, participación de los beneficios de actividades extractivas, y mercado de pago por servicios ambientales— bajo un manejo integrado y sostenible de los recursos naturales, con la participación activa de la PPIIAA.

#### *Lineamiento PD.1*

Implementar las Políticas de Estado de Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial en la Amazonía, a través de la consulta y participación de los pueblos indígenas, de conformidad a lo dispuesto por el C169-OIT (Art.6).

Acciones priorizadas:

- i) Priorizar, dotando del presupuesto requerido, la elaboración de ZEE (macro, meso y micro) y el OT por parte de los gobiernos regionales y locales; en coordinación con las organizaciones indígenas representativas y las comunidades involucradas.
- ii) Aplicar el criterio ecológico y de cuenca antes que el político (límites jurisdiccionales entre distritos y provincias), dentro de un enfoque ecosistémico; dada la vulnerabilidad de los PPIIAA a los cambios que alteren la integridad y productividad de los ecosistemas.

---

<sup>383</sup>Alude a al derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, y los recursos humanos y genéticos; y al derecho a proteger y desarrollar su propiedad intelectual de estos.

<sup>384</sup> Art. 8, inciso j trata del deber de los Estados de respetar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas relacionadas a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

- iii) Recoger y fortalecer las iniciativas de los PPIIAA en la ZEE y el OT de sus tierras tituladas y de uso tradicional, considerando sus conocimientos y prácticas ancestrales de uso del territorio.
- iv) Propiciar y generar mecanismos que posibiliten la participación equitativa de los PPIIAA en las instancias de toma de decisiones, como los comités técnicos regionales y locales relacionados con la ZEE y el OT.

#### *Lineamiento PD.2*

Definir e implementar una política de Estado que garantice los derechos de propiedad de las tierras y la seguridad jurídica de las CCNN amazónicas, según lo establecido en el C169-OIT (Art. 13<sup>385</sup>, 14<sup>386</sup>, 15<sup>387</sup> y 16<sup>388</sup>), DNU-DPPII (Art. 10, 25 y 27<sup>389</sup>), y la Constitución Política del Perú (Art. 88 y 89); sobre la base del conocimiento y respeto al uso del territorio por los PPIIAA.

Acciones priorizadas:

- i) Consolidar el reconocimiento del derecho al territorio de los PPIIAA: inscripción, titulación y registro de la propiedad de las comunidades; así como la resolución de las solicitudes de ampliación; bajo metodologías y procedimientos operativos acordes a la realidad de la zona, tales como la georreferenciación y/o rectificación de las áreas de los territorios comunales inscritos.
- ii) Restablecer el derecho de propiedad sobre las tierras comunales calificadas como forestales, que están en calidad de “cesión de uso”.
- iii) Resolver y evitar los casos de superposición de concesiones forestales y territorios de comunidades (tituladas y no tituladas), aplicando la legislación vigente y sobre la base de documentos consensuados con las organizaciones representativas de los PPIIAA y la ZEE, especialmente el Mapa de los bosques de producción permanente (MBPP).
- iv) Facilitar el desalojo de los invasores de territorio indígenas.
- v) Formalizar el rol de las instancias responsables de implementar los procesos y procedimientos de titulación, y fortalecer sus competencias.

---

<sup>385</sup> Conjuntamente con el DNUUU - Art. 25, trata del derecho de los pueblos a mantener y fortalecer su cultura y valores espirituales en relación con las tierras y/o territorios; así como del respeto que los gobiernos deberán guardar.

<sup>386</sup> Reconoce el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los PPII; así como las medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

<sup>387</sup> Reconoce el derecho a proteger los recursos naturales existentes en las tierras de los PPII, que comprende el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; así como los procedimientos de consulta respecto a la prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

<sup>388</sup> Conjuntamente con el DNUUU - Art. 10, están referidos al derecho de los pueblos indígenas de no ser trasladados por la fuerza de las tierras que ocupan. Excepcionalmente, por necesidad, el traslado y la reubicación sólo deberá efectuarse con el consentimiento libre, previo e informado; o mediante procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, e incluirse una indemnización justa y equitativa.

<sup>389</sup> Referido al deber de los Estados de establecer y aplicar un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, en el que se reconozcan las leyes, usos y costumbres de los PPII; teniendo estos el derecho de participar de todo el proceso.

### *Lineamiento PD.3*

Desarrollar modelos de gestión para el acceso, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con la participación directa de los PPIIAA; en el marco del C169 - OIT (Art.15) y la DNU-DPPII (Art. 19 y 32).

Acciones priorizadas:

i) Definir la gestión forestal, con un enfoque ecosistémico e intercultural para el manejo integrado y sostenible del bosque; y recuperando las prácticas ancestrales de uso del territorio, basadas en el manejo adaptativo y gestión comunal.

ii) Adecuar el marco legal a fin de institucionalizar la participación de la SIA (Seguridad Indígena Amazónica), en el marco del Sistema Nacional de Control Forestal, incorporar el rol y atribuciones de las comunidades en el control y supervisión de la actividad forestal (especialmente de la tala ilegal), y reconocer la figura de los *custodios del patrimonio forestal*.

iii) Elaborar la valoración económica de los recursos naturales (suelo, sub suelo y biodiversidad) y culturales de los territorios de los PPIIAA, y considerarla en la toma de decisiones sobre las actividades económicas (proyectos, concesiones, etc.) a realizar.

iv) Implementar mecanismos, canales y procedimientos, para agilizar las denuncias de los daños ambientales que se ocasionen en los territorios de los PPIIAA<sup>390</sup>.

v) Regular las actividades de extracción forestal de “pequeña escala”<sup>391</sup>, exonerándolas de la aprobación de un plan de manejo forestal para ejecutarlas, pero incorporando la vigilancia comunal, en coordinación con la autoridad forestal.

### *Lineamiento PD.4*

Establecer el manejo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) con la participación de los pueblos indígenas, desde el nivel de consulta y toma de decisiones en los aspectos que les concierne; según lo establecido en el C169-OIT (Art. 6) y el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Arts. 9 y 43).

Acciones priorizadas:

i) Garantizar el acceso, uso y manejo preferente de fuentes de agua (cochas, puquios, ríos, caños y quebradas) colindantes con poblaciones indígenas dentro de las ANP que sean áreas de uso tradicional de estas poblaciones.

ii) Definir las actividades de *subsistencia* a desarrollar por los PPIIAA dentro de las ANP (entre ellas, caza y pesca).

### *Lineamiento PD.5*

Garantizar que los PPIIAA participen de los beneficios generados por las actividades extractivas, en el marco del C169-OIT (Art. 15) y la DNU-DPPII (Art. 32).

---

<sup>390</sup> Según la Ley 28611

<sup>391</sup> Realizada por miembros de comunidades indígenas para atender necesidades básicas de salud, educación, alimentación, movilidad, etc.

Acciones priorizadas:

- i) Incluir a los PPIIAA afectados por las actividades de hidrocarburos en la distribución del canon petrolero y gasífero, definiendo el porcentaje, de manera concertada y acorde a los beneficios obtenidos; así como los proyectos sociales y productivos donde se invertirán los recursos
- ii) Determinar criterios para la valoración de los diferentes tipos de impactos que ocasionen las actividades de hidrocarburos (ambientales, sociales, culturales).
- iii) Formalizar la participación de los Comités de Monitores Técnicos Indígenas en la actividad de hidrocarburos, definiendo su rol con las organizaciones indígenas.
- iv) Registrar y hacer seguimiento a los compromisos sociales que asumen las empresas extractivas con los PPIIAA.

#### *Lineamiento PD.6*

Promover el desarrollo del mercado de pago por servicios ambientales producidos por los recursos naturales de la Amazonía.

Acciones priorizadas:

- i) Establecer mecanismos de compensación, justos y equitativos, por la protección y conservación de las áreas de bosques de las cuencas altas (nacientes del agua).
- ii) Promover la elaboración de Planes Generales y Planes Operativos Anuales, que permitan aprovechar, valorar y mejorar la rentabilidad de los recursos forestales; y que sean concordantes con las estrategias nacionales y mundiales de mitigación del cambio climático (captura de carbono, protección de fuentes de agua, REDD, biodiversidad y otros).
- iii) Promover el desarrollo de mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios que brindan los ecosistemas forestales de los PPIIAA, mediante un Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, que capte y oriente los recursos financieros y tecnológicos.

#### 6.2.2.3 Económico (E)

En este eje se abordan tres (3) lineamientos relacionados con la generación de un contexto propicio para el desarrollo económico de la PPIIAA —política de desarrollo productivo, alternativas económicas y mecanismos de financiamiento— a través de un conjunto de acciones orientadas a transformar, dar valor agregado, y comercializar los recursos, con una justa distribución de estos beneficios.

#### *Lineamiento E.1*

Diseñar e implementar una política de desarrollo productivo de la Amazonía peruana respetando los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en concordancia con lo establecido en el C169- OIT (Art. 7), la ZEE y el OT, con el fin de evitar la deforestación y contribuir a mitigar los efectos negativos del cambio climático.

Acciones priorizadas:

- i) Elaborar un Plan de Desarrollo Productivo, de nivel multisectorial, con el objetivo de lograr el desarrollo económico de los PPIIAA, en coordinación con las organizaciones que los representan.
- ii) Promover la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo de los PPIIAA, con financiamiento del Estado, sector privado, organizaciones de cooperación internacional y las organizaciones indígenas.
- iii) Promover un marco legal tributario para los PPIIAA, que considere los aspectos sociales, culturales y geográficos de la zona; y plantee soluciones a la situación tributaria actual de CCII (deudas, multas y sanciones aplicadas inadecuadamente).
- iv) Legislar que un porcentaje del canon (minero, petrolero y gasífero) se invierta en proyectos sociales y productivos en las comunidades afectadas por dichas actividades; bajo la administración directa y/o compartida con tales comunidades.
- v) Promover la exportación de productos provenientes de los PPIIAA (agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales), proporcionando asistencia técnica para el cumplimiento de los requisitos, regímenes aduaneros, impuestos o tasas internas.
- vi) Promover el otorgar Concesiones Forestales para Conservación a las CCIIAA, posibilitando implementar proyectos de pago por servicios ambientales.

#### *Lineamiento E.2*

Promover proyectos y alternativas económicas para los PPIIAA diseñados participativamente, acorde con su forma de organización y prácticas productivas, realidad ecológica y la capacidad de los suelos.

Acciones priorizadas:

- i) Priorizar proyectos de acuerdo a las condiciones de la zona: a) donde existan ecosistemas naturales (bosques, cochas, ríos), se promoverá el manejo y recuperación de recursos silvestres de flora y fauna (incluyendo el manejo: forestal maderable y no maderables, de fauna, pesquero, etc.); b) en zonas muy intervenidas (con predominio de cultivos y áreas de bosques secundarios) promover modelos productivos integrales: agroforestería, policultivos, sistemas agrosilvopastoriles, chacras integrales.
- ii) Promover un enfoque empresarial en los proyectos, a través de una extracción sostenible, transformación con valor agregado, y comercialización de los recursos maderables, no maderables (sobre todo agroindustriales), y de fauna silvestre; bajo planes de manejo comunal aprobados por la instancia responsable.
- iii) Promover el turismo sostenible y la artesanía, apoyando la evaluación de su factibilidad de implementación en las CCIIAA.

#### *Lineamiento E.3*

Promover mecanismos para obtener financiamiento y generar oportunidades de mercado para los PPIIAA.



Acciones priorizadas:

- i) Fomentar la creación de fondos públicos y/o privados, a través de convenios marco interinstitucionales, para financiar los proyectos de las CCIIAA, en sus territorios.
- ii) Implementar programas de crédito específicos para apoyar las cadenas productivas de las CCIIAA, con énfasis en la transformación y agregación de valor a los productos forestales.
- iii) Generar espacios para la promoción y comercialización de los productos de los PPIIAA, como ferias de carácter internacional, nacional y regional; centros de acopio y mercados; en coordinación con las asociaciones de productores indígenas y sus organizaciones.
- iv) Proveer de herramientas (boletines, base de datos y otros) para el acceso a la información de oportunidades de mercados y articulación de los PPIIAA; considerando el enfoque de interculturalidad.

#### 6.2.2.4 Participación (P)

En este eje se abordan tres lineamientos relacionados con el reconocimiento de la participación de la población indígena amazónica en los procesos de toma de decisiones que los involucren — diseño e implementación de políticas, fortalecimiento de capacidades y procesos de consulta— generando condiciones equitativas y de respeto a sus decisiones e instancias de representación.

##### *Lineamiento P.1*

Garantizar la participación de los PPIIAA en la definición y aplicación de las políticas e instrumentos de gestión, a través de sus organizaciones, y dentro del enfoque de desarrollo sostenible y la cosmovisión indígena; en el marco del C169-OIT (Art. 6 y 7).

Acciones priorizadas:

- i) Promover el conocimiento y respeto de los derechos de los PPIIAA por la ciudadanía; así como una mayor difusión de los mecanismos y canales de atención de sus demandas por las instancias del Estado.
- ii) Reconocer el derecho de los PPIIAA a gestionar las áreas protegidas en sus tierras tituladas, en las de uso tradicional o en áreas colindantes (a través de grupos de manejo, comités de gestión, etc.) y facilitar su implementación definiendo los mecanismos de participación.
- iii) Formalizar y regular la participación y el consentimiento de los representantes de las comunidades involucradas, de las organizaciones indígenas representativas y de las organizaciones comprometidas en la conservación del medio ambiente en:
  - El diseño e implementación de servicios ambientales que involucren a los pueblos indígenas o sus territorios.
  - Estudios de impacto ambiental y social (EIAS), fiscalización, seguimiento y monitoreo de las actividades extractivas u otras que afecten a los PPIIAA.
- iv) Fortalecer la organización comunal para el manejo de recursos (forestales y de fauna silvestre) y para el control (vigilancia comunal) de los bosques.

### *Lineamiento P.2*

Fortalecer capacidades de la población de las CCIIAA, y organizaciones indígenas representativas, para mejorar su participación en la toma de decisiones y desarrollo de acciones en temas relacionados con el control y gestión de sus recursos.

Acciones priorizadas:

- i) Determinar prioridades, estrategias y actividades de capacitación para las PPIIAA, en coordinación con las organizaciones indígenas representativas.
- ii) Diseñar e implementar programas de información y sensibilización sobre:
  - Conservación, manejo y problemática de los bosques, función y beneficios de las áreas naturales protegidas, cambio climático y desarrollo sostenible.
  - Riesgos ambientales de las actividades informales, especialmente tala y minería, y consecuencias de estas para los PPIIAA.
  - Normas, políticas e instrumentos de ZEE y OT.
- ii) Capacitación en normatividad, procedimientos e instrumentos sobre:
  - Categorías y formas de gestión de las Áreas Naturales Protegidas.
  - Valorización y administración de los recursos forestales orientado a la provisión de servicios ambientales.
  - Formulación y gestión de proyectos para financiamiento del Estado y la cooperación internacional.
  - Control ambiental y mecanismos de fiscalización y denuncia a las empresas, formales e informales.
  - Tributación.
- iii) Asistencia técnica a las comunidades indígenas: con la participación de sus organizaciones representativas y organizaciones comprometidas en la conservación del medio ambiente.
  - Elaboración de estudios y/o planes de negocio para comercializar servicios ambientales en los mercados REDD (Reducción de Emisiones de Carbono derivadas de Deforestación y Degradación Forestal).
  - Conformación de cadenas productivas competitivas.
  - Elaboración de sus reglamentos comunales incorporando criterios de ZEE y OT.
  - Creación y capitalización de pequeñas empresas indígenas, a través de créditos, fondos rotatorios, fondos semilla, u otros.

### *Lineamiento P.3*

Garantizar la realización de los procesos de consulta previa e informada de los PPIIAA según lo establecido en la Ley de Consulta Previa y su reglamento, el C169- OIT, la DNU-DPPII.

Acciones priorizadas:

- i) Cautelar el cumplimiento de la obligatoriedad para los sectores del Estado de realizar la consulta y el consentimiento informado previo a las comunidades nativas antes de realizar intervenciones que pudieran afectarlos.

ii) Conducir la consulta con un equipo conformado por representantes del Estado, de las comunidades involucradas, de las organizaciones indígenas representativas y/o de las organizaciones comprometidas con la conservación, reconocidas por ambos actores.

iii) Definir y formalizar mecanismos de consulta y coordinación con las organizaciones indígenas y las CCIIAA involucradas, previo a la creación de Áreas Naturales Protegidas, y a la formulación y ejecución de proyectos productivos e infraestructura, principalmente carreteras.

### 6.3 Reflexión final

Como cierre del presente capítulo, cabe reflexionar en dos de los principales puntos recurrentes en los conflictos socioambientales en general, el manejo de los recursos naturales y la participación de la población, para destacar como perfectamente aplicable y factible el planteamiento del “gobierno de los bienes comunes” de Ostrom (2000a), expuesto en el acápite 5.2.1, a.3), e incidir en el proceso de interacción de los actores requerido, aspecto fundamental para viabilizar cualquier planteamiento de gobernanza territorial.

El gobierno de los bienes comunes se sustenta en la confianza en el *poder de los individuos* para gestionar con éxito los recursos naturales, en lugar del gobierno o las empresas privadas. Dicho poder está sustentado en el conocimiento tradicional, la organización comunitaria (que incluye administración de justicia) y el desarrollo autónomo. Los usuarios que manejan sus propios recursos conocen la especificidad de la ecología local y pueden crear e implementar las reglas adecuadas para responder a dicha especificidad<sup>392</sup>; las organizaciones locales se convierten así en eficientes gestores y conservadores de la diversidad biológica en el largo plazo (Ostrom, 2000b).

La premio Nobel de Economía 2009, postula siete principios teóricos, léase reglas mínimas de gobernanza, que requieren las organizaciones o instituciones de propiedad colectiva para asegurar el éxito sustentable en la gestión de bienes comunales. Estos son:

1. Límites claramente definidos respecto al recurso y a quienes están autorizados a utilizarlo.
2. Congruencia entre las reglas de apropiación (tiempo, lugar, tecnología y/o cantidad del recurso) y de abastecimiento y las condiciones locales.
3. Acuerdos colectivos. La mayoría de los individuos que se vean afectados por las reglas de operación pueden participar en la modificación de éstas.
4. Supervisión. Los supervisores que revisan las condiciones del recurso y la conducta de los dueños, pueden ser o no ser los mismos dueños.

---

<sup>392</sup> De hecho, las CCIIAA ya lo hacen en las diversas experiencias de manejo comunal de sus recursos.

5. Sanciones graduales. Los propietarios que violen las reglas de operación reciben sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción y al contexto de esta, por parte de los demás dueños, de las autoridades correspondientes o de ambos.
6. Mecanismos para la resolución de conflictos. Los dueños y sus autoridades tienen acceso rápido a diversas instancias locales para resolver conflictos generados entre los dueños o entre los dueños y las autoridades, a un bajo costo.
7. Reconocimiento de derechos mínimos de organización. Los derechos de los usuarios para diseñar sus propias instituciones no deben ser cuestionados o restringidos por autoridades gubernamentales externas.

En relación al proceso de interacción de los actores, Torres y Ramos (2008: 80) precisan que “una de las características más representativas de la gobernanza territorial es la coordinación e integración con base en las capacidades de los individuos”, por lo que el desarrollo equitativo de capacidades es necesario para el establecimiento de acuerdos de coordinación. Abordando las capacidades bajo el planteamiento de Amartya Sen, Torres y Ramos plantean la presencia de tres niveles de capacidades en todo acto de gobernanza, estas son: “a) capacidades intersubjetivas, que están relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado, b) capacidades colectivas, que tienen que ver con las organizaciones y asociaciones así como las transferencias que se dan dentro de ellas, y c) capacidades objetivas, representadas por el capital territorial o los recursos del territorio” (2008: 80). Este conjunto de capacidades resulta imprescindible a lo largo de todo el proceso.

Consideramos que al plantear la coordinación e integración de los actores en base a las capacidades de los individuos se retoma el enfoque humano del *desarrollo*, donde el ser humano es el centro, con sus particularidades y en las distintas dimensiones en las que se desenvuelve y realiza. Bajo este marco, la implementación del enfoque requiere cuatro aspectos básicos sobre los que asentarse, el primero es el reconocimiento de la existencia de capacidades en los diversos actores, pero principalmente en los indígenas amazónicos, en los tres niveles planteados por Torres y Ramos; el segundo, en base a lo anterior, es el reconocimiento de los indígenas amazónicos como actores políticos, capaces de asumir su propia representación; el tercero es el reconocimiento y respeto de las diferencias conceptuales y procedimentales, sobre todo en relación al territorio; y el cuarto es el implementar y realizar los procesos de consulta y la toma de decisiones bajo los principios de *equidad y buena fe* que postula el Convenio 169-OIT.

Ciertamente será tarea compleja llegar a acuerdos para resolver estos temas, por estar directamente relacionados con el reconocimiento de derechos, entre los que los PPIIAA reivindican los de tercera generación como la autodeterminación, la identidad cultural, la coexistencia pacífica; sin embargo existen exitosas experiencias internacionales, como las estudiadas por Ostrom; regionales como las REDD+<sup>393</sup> y el Programa de Actividades Económicas

---

<sup>393</sup> Existen 28 proyectos e iniciativas REDD+ en diferentes etapas de implementación en la región; con una cada vez mayor participación de los PPII en las discusiones sobre el establecimiento de políticas, legislación y proyectos

Sostenibles (PAES) del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales que implementa pequeño proyectos en las ANP y sus zonas de amortiguamiento proporcionando incentivos para la conservación, fortaleciendo las economías locales (Guzmán, Solano y Castellares, 2014); y nacionales como el desarrollo de la actividad turística por la población Matsiguengas del Parque Nacional Manu<sup>394</sup>; que demuestran que la gestión concertada de los PPIIAA, sector público y sector privado es viable. Lo que hay que hacer se conoce y recoge en los distintos documentos elaborados por los actores principales —de manera individual, conjunta o como integrantes de colectivos o comisiones multisectoriales; los principales revisados para plantear las directrices y lineamientos (Ver Cuadro 6.4)— y tienen muchos más aspectos comunes de lo que se esperaría dados los conflictos existentes, siendo un aspecto central el que la población asuma un rol activo en el uso y disfrute del territorio que ocupan, bajo un enfoque de derechos.

Recogemos lo planteado en dos de los documentos más representativos de la posición concertada de actores que validan lo afirmado, el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 – PCM.

El Acuerdo Nacional en la trigésimo cuarta política de Estado<sup>395</sup>, Ordenamiento y gestión territorial, establece el compromiso de

impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.

Sobre el proceso, Ballón refiere que luego un año de trabajo arduo, “el Acuerdo logró acercar posiciones fuertemente divergentes, consensuando trece grandes tareas del Estado”, lo que “es ya un mérito para un país poco acostumbrado para al diálogo y la construcción de consensos”; siendo el mayor desafío para todos el hacerlas realidad, especialmente para el Estado y el gobierno que lo integra (2014: 209).

En el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 se consigna que “la gobernanza representa un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos, incorpora el análisis de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores

---

REDD+. Esta es “una oportunidad para los países amazónicos de acceder a fondos internacionales para fortalecer sus capacidades e implementar políticas efectivas de conservación y manejo forestal sustentable” (ARA, 2011: 80).

<sup>394</sup> Financiado por la cooperación internacional (Shepard & Izquierdo, 2003).

<sup>395</sup> Aprobada en la centésimo sexta reunión del Foro del Acuerdo Nacional, realizada el 24 de setiembre de 2013.

emergentes externos. Las prácticas de nueva gobernanza provienen de, y conducen a, formas de gobierno más consolidadas y formales, mejoran las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno”, y se considera como una de las cinco tendencias deseables y posibles para el escenario futuro al 2021:

La institucionalización e implementación de políticas y mecanismos de desarrollo de la gobernabilidad y gobernanza territorial, impulsando un Sistema de Gestión del Territorio moderno, con la más alta incorporación de la convergencia tecnológica, que facilite el ejercicio de la capacidad gerencial gubernamental en forma efectiva, transparente y democrática.

La gestión del territorio tiene 04 rasgos características:

- a) Democrática: en el sentido que debe asegurar la participación de la población y de sus representantes políticos.
- b) Global: en el sentido de que debe asegurar la coordinación de las políticas sectoriales y de los niveles locales y nacionales e internacionales.
- c) Funcional: en el sentido de que asume el desarrollo de la conciencia e identidades regionales y locales basadas en valores culturales e intereses comunes.
- d) Prospectiva: en el sentido de que posee y constituye una visión de futuro (PCM, 2013: 21-22).

Lo que trasciende de ambos documentos es que “la dimensión política-social es el pilar fundamental de la gestión del territorio para el desarrollo sostenible de un país y para encarar el problema de gobernabilidad y gobernanza territorial” (PNDOT, 2013: 21-22); por ello, nada será sostenible a largo plazo ni se dirigirá a la transformación del conflicto, sin voluntad y decisión política al más alto nivel del gobierno peruano, lo que implica que los intereses de la PPIIAA sean parte sustantiva de los intereses nacionales.

Finalmente, aunque queda un largo camino por recorrer para los pueblos indígenas amazónicos y el gobierno peruano, el conjunto de los planteamientos expuestos nos confirma que el respeto a la diversidad, en su integralidad, y el generar y sostener la credibilidad y confianza mutua, será lo que posibilite caminar hacia la gestión de la *nueva territorialidad*, en un marco de *solidaridad nacional*.

---



## CONCLUSIONES

---

1. La evolución del concepto de *desarrollo* a lo largo del tiempo pone en evidencia la gran distancia entre el plano teórico y el plano operativo. En el primero, los enfoques han ido centrando la atención preferente en el ser humano, en el medio ambiente y, finalmente, en el derecho a la diferencia; expresándose el desarrollo en la convivencia de la población con su medio ambiente. Por el contrario, en el plano operativo, orientado por los intereses de los grandes grupos de poder, el objetivo ha sido y es uno solo: concentrar los esfuerzos en lograr el máximo beneficio económico, a pesar de que la realidad ha demostrado a lo largo de la historia que el crecimiento económico no se ha traducido en mejores condiciones de vida o en la redistribución de los beneficios para la población. En el caso del Perú, esta gran distancia cobra mayor relevancia por la repercusión sobre la población más vulnerable, pues a lo largo de su historia republicana el enfoque de desarrollo aplicado ha sido netamente economicista y occidental, teniendo como resultado que el alto crecimiento económico de la penúltima década haya implicado también un alto crecimiento de la desigualdad. Cabe volver entonces a los orígenes del término *desarrollo* y abordarlo en su dualidad de mejoramiento y deterioro, entendiendo entonces que el *desarrollo* aplicado ha logrado mejoras para unos pocos y deterioro para gran parte de la población y su medio, sobre todo en este último. No obstante, los escasos pero legitimados espacios de trabajo concertado representan experiencias positivas que permiten pensar que es posible aún avanzar hacia un *desarrollo* distinto que, respetando la diversidad étnica y cultural, implique mayor equidad entre los distintos sectores de la sociedad.
2. Si bien el término *desarrollo* no tiene una traducción exacta en las lenguas amazónicas, el uso del mismo forma parte del discurso y de las propuestas presentadas por los líderes indígenas amazónicos, fundamentalmente para confrontar la visión occidental al respecto, en sus mismos términos. Es así que el enfoque de desarrollo expresado por ellos, sustentado en su estrecha relación con la naturaleza —vista como medio y fin de su

supervivencia—, en la valoración del territorio como aspecto esencial, y en el respeto a las diferentes formas de cómo vivir —que incluye incorporar necesidades actuales—, es acorde a los planteamientos teóricos más actuales e integrales de cómo entender el desarrollo y cómo lograrlo. Por el contrario, el planteamiento del gobierno peruano expresa un reduccionismo peligroso pues al priorizar el crecimiento económico, no solo no responde a las expectativas de la población y la excluye de los beneficios, sino que afecta a la riqueza cultural y natural de sus pueblos, sustentada en su diversidad. Entre estas dos miradas divergentes, que expresan concepciones pero sobre todo intereses opuestos, observamos que la posición indígena se acerca más a cómo alcanzar un buen desarrollo; y no se debe ello a que los indígenas hayan tomado los planteamientos teóricos existentes, sino al contrario, a que han tenido que pasar siglos para que la mirada occidental retorne a la esencia del desarrollo. Es decir, después de tanto avance, conocimientos y tecnología moderna, se vuelve la mirada a la relación del ser humano con su medio como base para afrontar el futuro.

3. En el caso del territorio, el desencuentro en su concepción, animismo por parte de los indígenas amazónicos y naturalismo por el gobierno peruano, que pareciera ser insalvable en el plano conceptual, se puede resolver desde este mismo plano, si se consideraran las interpretaciones y aportes académicos actuales que rescatan y resaltan el valor del territorio por su singularidad como fundamento de la cultura, identidad y supervivencia de los pueblos, planteando un vínculo indisoluble entre éstos y su territorio. Nuevamente, los planteamientos teóricos más recientes se acercan a la concepción de los indígenas amazónicos; sin embargo, en la concepción del gobierno peruano, la dicotomía naturaleza-cultura está presente como aspecto sustancial, y más aún se fracciona la naturaleza en: suelo, subsuelo, espacio aéreo y dominio marítimo, partes sobre las que se legisla y *gestiona* de manera independiente. Es precisamente esta separación uno de los principales puntos de conflicto entre el gobierno y los indígenas, y también uno de los más difíciles de resolver pues no es la diferencia conceptual lo que impide un consenso sino, fundamentalmente, los intereses económicos que subyacen en la posición gubernamental por la explotación de los recursos naturales existentes en el territorio. La concepción de los indígenas solo podrá confrontar a la del gobierno peruano y a los poderosos intereses que la subyacen mediante el fortalecimiento de sus propias organizaciones e instituciones de la sociedad civil, y la presión que ejerzan sobre el poder político. El doloroso Conflicto de Bagua demostró, pese a todo, que una sólida y legítima representación indígena facilita el acceso de la opinión pública al conocimiento de una concepción de territorio distinta a la del gobierno, y que puede detener medidas arbitrarias basadas en un concepto cuestionable de territorio y en intereses de rentabilidad económica que solo favorecen a unas pocas empresas y personas naturales, y no al país entero y mucho menos a los pueblos amazónicos, como se pretendió hacer creer.

4. La historia de la Amazonía peruana está marcada por su colonización y la explotación irracional de los recursos naturales con el consiguiente y persistente deterioro del medio

ambiente y la vida de los indígenas. En este proceso colonizador han participado diversos actores: conquistadores, misioneros, colonos extranjeros, colonos andinos, empresarios extranjeros y nacionales, estos cuatro últimos por la iniciativa y promoción de los gobiernos peruanos de turno. Actores diferentes pero una misma mirada sobre la Amazonía: una zona despoblada y con ingentes recursos naturales por aprovechar. El considerar la zona como vacía de *gente* y usar a la población indígena como mano de obra para extraer los recursos, explotándola y diezmándola, expresa el no reconocimiento alguno de la población, tanto por parte del Estado peruano como del resto de actores. De paganos a cristianizar pasaron a ser salvajes a civilizar y, si bien actualmente son reconocidos como ciudadanos peruanos, continúan siendo menospreciados —sobre todo cuando reclaman sus derechos—, catalogándoseles como seres errantes, ociosos, lascivos, ignorantes, salvajes, y un obstáculo para alcanzar el desarrollo en el país. Todas estas supuestas condiciones han sido invocadas para justificar y *legitimar* el abuso histórico hacia ellos y su territorio, y fueron reeditadas y acentuadas en la polémica en torno al Conflicto de Bagua por parte de sectores del gobierno, del poder económico y de gran parte de la prensa. Esto último se pudo evidenciar por las múltiples y diversas fuentes de información así como por las técnicas aplicadas, como el análisis de prensa —realizado sobre el contenido y la orientación en la difusión de los hechos durante el conflicto, principalmente— y la sistematización de los informes emitidos por las distintas comisiones conformadas para analizar los hechos.

5. La explotación hacia los indígenas ha tenido diversas expresiones, convertidos en siervos por los misioneros, en esclavos por los empresarios caucheros, en mano de obra barata por los empresarios madereros, mineros o cocaleros, en invisibles por los gobiernos y empresas petroleras; pero todas estas expresiones han originado siempre el despojo de sus territorios, una muy alta mortandad de la población y el deterioro de las condiciones de vida para los que sobrevivieron. El accionar y la actitud del gobierno peruano repite el patrón, tanto en el discurso, ninguneándolos por ser una minoría (0,43% de la población nacional), como en la práctica, a través de la desatención de su población (desde las necesidades básicas hasta la titulación de sus tierras) y la promoción para continuar la colonización. La consecuencia es la precaria condición de vida indígena, manifestándose principalmente en la mala salud de la población más vulnerable, niños y mujeres, con altas tasas de mortalidad materno infantil, desnutrición y anemia; relacionadas con la disminución y contaminación de las fuentes de recursos, y la ínfima cobertura de servicios de agua potable y saneamiento. Adicionalmente, los pueblos indígenas presentan un alto porcentaje de analfabetismo femenino, un nivel educativo básico en promedio, una alta deserción escolar y la inserción de población infantil como población económicamente activa, siendo las principales actividades económicas las de subsistencia. Sin embargo, la población indígena amazónica aun presenta dos características vitales para su existencia: i) mantiene una tasa de crecimiento alta, la más alta del Perú, que permite la pervivencia de los grupos étnicos, la conservación de la individualidad y la unidad de las familias lingüísticas; y ii) la formación, consolidación y articulación de organizaciones representativas con el objetivo de obtener el reconocimiento de sus derechos por parte de

las instancias políticas y administrativas nacionales. Esto último se presenta a pesar del debilitamiento de la representatividad de las organizaciones nacionales y regionales, por el desengaño de la población con el accionar de los líderes; al no ver ni sentir mejoras tangibles en sus comunidades.

6. La Amazonía peruana constituye, a la vez, la principal fuente de riqueza y la zona más vulnerable del Perú. Su riqueza está basada en la diversidad cultural de su población (la mayor de toda la Amazonía con sus 13 familias lingüísticas y 51 grupos étnicos), y en sus características físicas, que la convierten en una de las zonas con mayor biodiversidad del planeta y en fuente de recursos naturales de gran valor económico (petróleo, gas, oro, madera, entre otros), cuya explotación —no obstante— afecta significativamente a la población y el medio. Tales características exigen un amplio conocimiento y comprensión de la complejidad e integralidad de ese medio y población, así como una evaluación rigurosa para decidir si se interviene o no en estos territorios; sin embargo, a pesar de que se reconoce esta exigencia y se proclama la gran fragilidad de la zona, los enormes intereses económicos de los grupos de poder motivan no solo que se continúe la ocupación y explotación de la zona sino que promueven un intensivo uso y una mayor explotación de los recursos, sin controles socioambientales; a pesar de las cada vez más constantes evidencias de la degradación del medio ambiente con una tendencia a ser irreversible. Como datos relevantes se tienen que en el periodo 2001-2015 se perdieron 1 947 109 ha de superficie de bosque (IBC, 2016c), y solo en el año 2017 la deforestación fue de 143 425 ha (por la agricultura y ganadería, la agroindustria de palma aceitera y la minería aurífera) según Finer, Mamani, García y Novoa (2018); estando cerca del 84% del territorio amazónico peruano ocupado por lotes petroleros (RAISG, 2012). En este proceso de degradación también participa el Estado con la construcción de infraestructura (sobre todo carreteras), así como los colonos e indígenas amazónicos, principalmente con la extracción ilegal de madera y oro; debido a los cambios de hábitos producto de la colonización, que les exigen obtener mayores ingresos económicos.
7. La situación expuesta en las dos conclusiones anteriores se expresó en el contenido y el proceso de elaboración y aprobación de un conjunto de decretos legislativos que buscaban mejorar la competitividad económica del país, con el fin de viabilizar la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica. El contenido de los decretos legislativos relacionados específicamente con el territorio amazónico, y la forma de su aprobación, fueron el detonante para que la población indígena amazónica expresara su rechazo y se mostrara, al resto del país, a través de sus líderes y de sus entidades representativas consistentemente organizada, exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos; pero sobre todo reclamando el ejercicio de su derecho a participar en la toma de decisiones sobre las intervenciones en su territorio, y exigiendo que sus demandas sean puestas en la agenda política. El desinterés del gobierno peruano y sus autoridades a atender las demandas respecto al contenido de los decretos legislativos y la subestimación a sus líderes y organizaciones, por más de un año, originó el denominado

Conflicto de Bagua, cuya complejidad de sus causas y diversidad de aristas a abordar han exigido el uso de distintas fuentes de información y la aplicación de técnicas de investigación que, bajo el esquema metodológico aplicado en la presente tesis doctoral, se han complementado y han enriquecido la obtención de conocimiento, permitiendo así un análisis integral y detallado del caso de estudio.

8. A lo largo del Conflicto de Bagua se hicieron evidentes los aspectos más importantes de la relación entre el gobierno y los indígenas amazónicos. El primer aspecto es que el único camino efectivo que tienen actualmente los indígenas para que el gobierno atienda sus demandas es el de las acciones de fuerza y coerción; el segundo aspecto es la existencia de posiciones radicales por ambos actores, muy difíciles de conciliar por la desconfianza mutua y el histórico menosprecio del gobierno a los planteamientos indígenas (y a los indígenas en general); y el tercer aspecto es la primacía para el gobierno de grandes intereses económicos por delante de la subsistencia y calidad de vida de la población indígena y el medio (Dolorier y Paneque, 2013). El conflicto también puso en evidencia la polarización de sectores de la sociedad peruana sobre la consideración de los indígenas como parte de la sociedad (en pleno siglo XXI), evidenciándose racismo por parte de los sectores más conservadores, pero también el reconocimiento a la validez de las demandas indígenas y el mayoritario apoyo a su protesta por amplios sectores en todo el país, por primera vez en la historia peruana.
9. El análisis de los decretos legislativos cuestionados frente a la posición de los indígenas amazónicos permite identificar los tres principales puntos en conflicto de las posiciones de ambos actores; que además confirman la hipótesis inicial de la tesis doctoral. Estos puntos son: la propiedad de la tierra/territorio, el uso del territorio, y el derecho de la población a participar en la toma de decisiones. La propiedad considera la propiedad comunal, la concepción de lo privado y la titulación, siendo la posición del gobierno la negación de la primera y la exaltación de las otras dos por el valor de cambio y la posibilidad de decisión individual sobre la propiedad que implican. Por parte de los indígenas amazónicos lo comunal les es vital para entender su territorio y, conjuntamente con la titulación, constituye un medio y un fin para asegurar sus derechos sobre el territorio (Dolorier y Paneque, 2013), mientras que la propiedad privada representa un peligro por facilitar la parcelación y venta de las tierras. El uso del territorio, el actual y el propuesto por los decretos legislativos, se centra en identificar a los responsables de los problemas ambientales y de desaprovechar los recursos; para el gobierno son los indígenas los responsables, y para los indígenas son las empresas extractivas y la colonización; concordante con sus posiciones, quien mejor puede aprovechar los recursos es el gran inversionista con tecnología para el gobierno y el propio pueblo capacitado y con asesoría para los indígenas, quienes también aceptan la participación de terceros bajo condiciones claras y justas en la obtención de beneficios. Finalmente, en el derecho de la población indígena a participar, la discrepancia giró en torno a la capacidad de los indígenas para plantear propuestas consistentes y a la obligación del gobierno de consultar a la población

indígena sobre materias que la afecten (C169-OIT) antes de aprobar los decretos legislativos. Los tres puntos de conflicto tocan temas sumamente complejos y trascendentes para la vida de la población indígena, que aún no han sido resueltos y que, como se ha indicado, confirman la hipótesis inicial planteada en la tesis doctoral. La solución del conflicto empero exige un abordaje integrador, que supere el tecnicismo de atender cada uno de los puntos identificados.

10. La conformación del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos para formular el *Plan integral de desarrollo sostenible para los pueblos amazónicos* fue el intento más estructurado y serio para abordar la problemática existente y plantear líneas de acción y mecanismos de coordinación hacia su solución. Las propuestas concordadas condujeron a la aprobación de la Ley de Consulta Previa y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y a la actualización del Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios para los pueblos indígenas amazónicos en la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico. Y a pesar que en las dos leyes se identifican riesgos para los pueblos indígenas amazónicos y sus territorios, manteniéndose un estado de alerta; y que el seguimiento a la propuesta nacional no se implementó por aspectos de competencia funcional; estos tres documentos constituyen avances importantes tanto por su contenido como por el proceso de concertación seguido durante su elaboración, pues posibilitan el diseño e implementación de políticas públicas que atiendan las demandas de los pueblos indígenas amazónicos, de manera articulada e integral; superando el tecnicismo predominante hasta entonces.
11. La compleja realidad de la Amazonía peruana en los temas tratados que mantienen una situación de conflicto latente, exige la atención a las causas estructurales, centradas en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales del territorio y la relación Estado y población indígena, esta última prioritariamente en el cumplimiento de demandas relacionadas con el proveer servicios básicos que mejoren su condición de vida en el corto plazo. En consonancia con las dos conclusiones precedentes, el abordaje debería ser desde un *plano cultural*, como articulador de la multicausalidad del conflicto, social, económica, política, gestión, entre otras; pues como afirma De Sousa, la novedad de este siglo es que “lo cultural también es económico y también es político” (2007: 14). Será pues el plano cultural el que guiará el camino para encontrar consensos a través del *respeto al otro*, toda vez que el enfrentamiento evidenció dos sentimientos enraizados que hacen imposible cualquier diálogo y menos un entendimiento sobre desarrollo, territorio o cualquier otro tema trascendente; estos son: desprecio del gobierno hacia los indígenas y total desconfianza de ellos hacia el gobierno. El respeto al otro implica respetar la autonomía de cada quien, y específicamente sobre temas territoriales incluye, necesariamente, el acceso a los recursos naturales. Es en este marco que la *gobernanza territorial* se constituye en el medio para crear las condiciones que permitan lograr una nueva territorialidad, basada en la *unidad en la diversidad*, teniéndose propuestas específicas para las poblaciones indígenas, que abordan los tres planos más esenciales: el territorio, la gobernanza interna y la gobernanza externa, dentro de las cuales juegan un papel determinante el valor



específico de cada territorio, y el sentido de apropiación e identificación de sus habitantes con éste como un derecho, así como la capacidad de los actores para liderar el logro de acuerdos al interior de sus pueblos y para participar en igualdad de condiciones con otros actores en diversos contextos. Es bajo este contexto que el enfoque de transformación de conflictos y la metodología aplicada para recoger, evaluar y conciliar las demandas, expectativas y propuestas de los distintos actores, principalmente los indígenas amazónicos a nivel comunal —asumiendo el alto coste en tiempo y recursos que demandó para la investigación—, ha resultado adecuada para asumir el planteamiento de directrices de manera fundamentada.

12. El conjunto de documentos normativos y propuestas generadas por los diversos actores presentan más consensos que contradicciones en los temas de fondo y en los prioritarios a realizar en las intervenciones en el territorio amazónico; tales como el acceso a servicios para la población, la protección de sus derechos, la generación de alternativas económicas y la participación. Y ello es y debe ser así porque es la base de un enfoque de derechos y la aplicación del Convenio 169-OIT. La Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico es una valiosa muestra de la posibilidad de arribo a consensos si se cuentan con espacios legitimados que permitan la discusión de ideas y donde participen actores competentes con el principal interés de llegar a acuerdos justos para todos y factibles de cumplir; interés aplicado en el planteamiento de directrices de intervención y lineamientos de acción. Bajo una voluntad política consistente con las acciones que viabilicen realizar estas, desde el gobierno nacional hasta los gobiernos locales y representantes indígenas, será posible iniciar y avanzar en la transformación a largo plazo que se requiere, siendo los logros de corto plazo los indicadores indispensables para evidenciar tanto el inicio como el desarrollo de este proceso de transformación. Efectivamente, a lo largo de mi experiencia profesional tanto en el ámbito del planteamiento y operatividad de políticas públicas, principalmente en zonas rurales en situación de pobreza, como en el ámbito de la investigación, he comprobado que el cumplimiento de acuerdos y logro de metas tangibles —por pequeñas que estas sean al inicio pero que solucionen una necesidad de la población, demandada por esta—, son la base para generar confianza y credibilidad en la relación; y promover un proceso de cambio.
13. Entender y aceptar que la gran mayoría de conflictos socioambientales peruanos están referidos a la propiedad del territorio y al *derecho* de acceso, control y uso de los recursos, y que la demanda del ejercicio de estos derechos bajo las propias formas de organización de la comunidad o pueblo que habita el territorio, y que esto posibilita una eficiente gestión de los recursos, es un planteamiento válido, que se basa en el estudio de especialistas reconocidos a nivel nacional e internacional, y en el conocimiento de otras muchas experiencias, en distintas partes del mundo. Su aplicación, como una nueva forma de gobernanza, será pues una de las claves para poder avanzar hacia consensos que permitan una convivencia basada en el respeto de las culturas indígenas para luego llegar a la valoración de sus conocimientos tradicionales.

14. El camino al *desarrollo* exige cambios sustanciales al orden anterior, y que se conformen y consoliden nuevos espacios donde los actores sociales se desenvuelvan con autonomía. El desequilibrio en la relación de los actores con mayor o menor poder e incidencia, ha sido la constante que ha dificultado el negociar, afrontar o unificar esfuerzos; sin embargo, el conflicto puso en evidencia la existencia de una consistente organización indígena desde el nivel local, lograda tras décadas de trabajo, capaz de exigir nuevos términos en la relación gobierno-población indígena para resolver los conflictos. Así pues, se puso en evidencia que el *grupo minoritario* de 0,43% de la población nacional fue capaz de poner en jaque al gobierno y obligarlo a retroceder, así como de conseguir no sólo la solidaridad de la mayoría de los peruanos, sino la atención y el interés a sus problemas. La clase política se vio obligada a referirse a ellos como “nuestros hermanos amazónicos”, como nunca antes lo había hecho. Si la voluntad política va acompañada de los mecanismos legales, políticos y económicos, para hacerla efectiva, habrá esperanza en que los cambios en el orden existente pueden ser posibles.
  
15. Finalmente, cabe precisar que los temas para futuras investigaciones relacionadas con el objeto de esta tesis doctoral son tan numerosos como retadores. Dos nos resultan sugerentes y relevantes para mencionar, el primero es el recopilar experiencias de gobernanza territorial que vienen aplicando los pueblos indígenas amazónicos (por ejemplo, la reforestación y manejo de bosques a cargo de Promacer, organización indígena Shipibo Conibo, así como los programas de vigilancia ambiental comunitario en las zonas del bajo Urubamba, en el proyecto Camisea; y las brigadas de monitoreo relacionadas al Lote 192, en Loreto), evaluar los resultados obtenidos y su perspectiva de sostenibilidad; así como los factores que inciden positiva y negativamente para su práctica exitosa. El segundo, es el análisis de la aplicación y características de las nuevas formas de gobierno donde participan poblaciones indígenas amazónicas (como el proceso de elaboración de Planes de Vida, facilitado tanto por Eka-Amarakaeri, primera institución técnica indígena, para un área natural protegida en Madre de Dios; como por CEDIA, organización no gubernamental, en la zona de los ríos Tapiche y bajo Ucayali), centrando el interés en sus aportes, y en los aspectos replicables de estas experiencias en otros territorios.

***BIBLIOGRAFÍA***

---



- ABAD, L. (2010): *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Documento de Trabajo No. 10, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano, Madrid.
- ABAD, L. (2013): *Territorio, cooperación y desarrollo la iniciativa europea Leader como modelo de gobernanza en espacios periurbanos: dos casos de estudio en la Comunidad de Madrid: las comarcas de la Sierra Norte y de las Vegas*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- ADRIANZÉN, A. (2009): "En la Selva sí hay estrellas" en Alimonda, H.; R. Hoetmer y D. Saavedra (Eds.), *La Amazonía rebelde. Perú 2009*. Buenos Aires: CLACSO.
- AGUILAR, J. (2014): *Desafíos en la implementación de caudales ambientales para la gobernanza y administración de los recursos hídricos: un estudio de caso en la subcuenca del río El Ángel, Carchi*. Quito: FLACSO.
- AGUILAR, L. (2010): *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- AGURTO, J. (2009): "Perú: La lucha indígena amazónica y algunas lecciones de Bagua", *Red Internacional de Estudios Interculturales. PUCP*. <http://blog.pucp.edu.pe/item/69087>.
- ALAYZA, A. (2007): *No pero Sí. Comunidades y Minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo.
- ALAYZA, A. y E. GUDYNAS (Eds.) (2012): *Transiciones Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES-RedGE.
- ALAYZA, R. (2009): "La convivencia, un problema de todos. A propósito del conflicto de Bagua", *Páginas*, 215: 6-15.
- ALBURQUERQUE, F. (2001): "Principales enseñanzas y recomendaciones de política" en Alburquerque, F. y P. Cortés (Comp.), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL - GTZ.
- ALBURQUERQUE, F. (2004): "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 82: 157-171.
- ALCALDE, J. (1998): *La idea de desarrollo del Tercer Mundo. La visión inglesa y norteamericana. 1900-1950*. Lima: Universidad del Pacífico.
- ALCALDE, J. (2004): *Los Estados Fallidos: La influencia del Desarrollo*. Lima: CEDEP.

- ALCALDE, J. (2005): *Desarrollo, Subdesarrollo y Decadencia Social*. Lima: PUCP.
- ALVARADO, J. (2009): "Un desarrollo incierto", *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 95-96.
- ÁLVAREZ, C. (2011): *Visión de Futuro de la Amazonia Peruana como Factor Motriz del Desarrollo Nacional*. Documentos de trabajo N° 11. Lima: CEPLAN.
- ÁLVAREZ, J. (2009): "Perú: ¿Realmente son pobres los indígenas amazónicos?", *Red Internacional de Estudios Interculturales*. PUCP. <http://blog.pucp.edu.pe/item/64563>. .
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2009): *Perú: Bagua, seis meses después. "Sólo por pensar diferente, por hablar diferente, nos están haciendo una injusticia"*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.
- ANSIÓN, J. (1996): "El diálogo intercultural, clave del desarrollo planetario" *Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas SINTESIS*, 26: 53-63. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=116479>
- APONTE, Á. (2017): "El proceso de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. Económicas", *CUC*, 38 (2): 9-20.
- ARANA, M. (2009): "Cuidar la Amazonía, de otro modo no tendremos futuro" en Alimonda, H.; R. Hoetmer y D. Saavedra (Eds.), *La Amazonía Rebelde, Perú*. Buenos Aires: CLACSO.
- ARÁOZ, M. (2009): "La Ley y la Selva ¿Por qué era necesaria una Ley Forestal y de Fauna Silvestre mejorada en el marco del APC con EEUU?", *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 87-91.
- ARELLANO, D.; J. SÁNCHEZ y B. RETANA (2014): "¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública I*, 2: 117-137.
- ARIAS, M. (2003): "Democracia y sociedad del riesgo. Deliberación, complejidad, incertidumbre", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 122: 233-268. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/767056.pdf>.
- AROCENA, R. (2010): "Cuatro enfoques para agudizar la mirada sobre el desarrollo", en Gerber E.; F. Papa, S. Balardini y R. Piñeiro (Eds.), *América Latina: Nuevos enfoques de desarrollo para el Siglo XXI*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/09228.pdf>.



ARRIAGA, P. y M.L. VALDEZ (2014): *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional.

ARRUNÁTEGUI, C. (2010): *El racismo en la prensa escrita peruana. Un estudio de la representación del Otro amazónico desde el Análisis Crítico del Discurso*. Tesis de magister en Lingüística. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARTICULACIÓN REGIONAL AMAZÓNICA (2011): *La Amazonía y los Objetivos del Milenio*, Celentano D. y M. Vedoveto (Eds.). Quito: ARA Regional.

ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (2004): *El Ojo Verde. Cosmovisiones Amazónicas*. Lima: Fundación Telefónica.

ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (2009): *Informe Legal acerca de los Decretos Legislativos que vulneran la constitución política y afectan los derechos de los pueblos indígenas y amazónicos del Perú*. Documento de trabajo. Lima: AIDSESEP.

ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (2013): *Plan de vida*. <http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/135-AidesepPlan-Vida-Plena-23.09.13-2.pdf>. Consulta: 15 enero de 2014.

ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (2015): *Resolución N° 03: Lineamientos de Planes de Vida, instrumento de Planificación y Gestión Comunal*. Lineamientos para la elaboración de los planes de vida articulados a la gestión de desarrollo regional y la biodiversidad. Lima: AIDSESEP

AYLWIN, J. (2002): *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*. Documento presentado en la “Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios” convocada por la OEA, Washington D.C.

AYLWIN, J. (2012): “Derechos territoriales de Pueblos Indígenas en América Latina: Situación jurídica y políticas públicas” en García, J. (Coord.), *Derecho Constitucional Indígena*. Argentina: Con Texto Libros, Resistencia.

AYLWIN, J. (2014): “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances jurídicos y brechas de implementación” en Beltrão, J. et al. (Coords.), *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior

AZPUR, J. (2012): “Análisis de legislación sobre planificación territorial en el Perú”, Cuadernos Descentralistas N° 27- Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: SMS.

- BALBÍN, A. (2013): *Análisis, recomendaciones y propuestas técnica para el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el Perú*. Lima: DAR.
- BAKKER, K. (1999a): *Privatising the Environment: the political ecology of water in England and Wales*. Oxford: Oxford University.
- BAKKER, K. (Ed.) (1999b): *A framework for institutional analysis*. SIRCH Working Paper N° 3. Oxford: Environmental Change Unit, University of Oxford.
- BALLÓN, E. (2014): "Política de Estado 34. Ordenamiento y gestión territorial" en *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. Lima: Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.
- BALLÓN, E.; A. CAMPANA y M. GLAVE (2015): "Ordenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital" en Mendoza, I. (Comp.), *Perú hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima: DESCO
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): *Estrategia para el desarrollo indígena*. Washington: BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.
- BANCO MUNDIAL (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.: BM.
- BANCO MUNDIAL (1998): "World Development Report 1997: The State in a Changing World", *Bulletin*, 29 (2): 14-31.
- BARCLAY, F. (1991): "Protagonismo del Estado en el proceso de incorporación de la Amazonía" en Barclay, F.; M. Rodríguez; F. Santos y M. Valcárcel, *Amazonía 1940-1990 el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova; CISEPA - PUCP.
- BARCLAY, F. y F. SANTOS GRANERO (1980): "La conformación de las comunidades Amuesha: la legalización de un despojo territorial", *Amazonía Peruana*, 3 (5): 43-74
- BARKIN D. Y B. LEMUS (2015): *Soluciones locales para la justicia ambiental*. Documento de Trabajo No. 02. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.  
[http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/doc\\_trabajo.htm](http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/doc_trabajo.htm). Consulta: 18 de mayo de 2017.
- BEBBINGTON, A. y D. HUMPHREYS (2009): "Actores y ambientalistas: Conflictos socio-ambientales en Perú", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 35: 117-128.
- BECERRA, F. y J. PINO (2005): "Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: Experiencia desde Cuba", *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 17: 85-119.

BECK, U. (1993): "De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica", *Revista de Occidente*, 150: 19-40.

BECK, U. (1998a): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

BECK, U. (1998b): *Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada*. Barcelona: El Roure Editorial.

BECK, U. (1999): "What is a 'risk (society)'"', *Prometheus*, 1 (1): 75-79.

BECK, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

BÉJAR, H. (2007): *Justicia Social política social*. Lima: CEDEP.

BENAVIDES, M. (Ed.) (2010a): *Atlas de Comunidades Nativas y Áreas Naturales Protegidas del Nordeste de la Amazonía Peruana*. Lima: IBC-SICNA.

BENAVIDES, M. (2010b): "Amazonía peruana: el choque de dos visiones de desarrollo. La protesta indígena del 2008 y 2009 frente a los decretos legislativos que afectaban sus territorios". Lima: IBC. <http://191.98.188.189/Fulltext/12047.pdf>. Consulta: 22 de mayo de 2015.

BENAVIDES, M.; M. MENA y C. PONCE (2010): *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. Lima: INEI-UNICEF.

BENGOA, J. (2006): "Pueblos indígenas, tierras y territorios" en Eguren, F. (Eds.), *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina*. Lima: CEPES.

BERNAOLA, D. (2015): *Gobernanza en los procesos de Ordenamiento Territorial en la Amazonía peruana: las experiencias de San Martín y Loreto*. Lima: DAR.

BETANCOURT, M. (2004): *Teorías y Enfoques de Desarrollo*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial.

BIODAMAZ-PROYECTO SOBRE LA BIODIVERSIDAD DE LA AMAZONÍA (2009): *Boletín 04-05 del Sistema de Información de la Diversidad Biológica y Ambiental de la Amazonía Peruana*,.

BLANCO, I. y R. GOMÀ (2006): "Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma", *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27.

BOISIER, S. (1998): "Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2: 5-18.

- BOISIER, S. (2001a): "Crónica de una muerte frustrada: El territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales", *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 1: 11-25.
- BOISIER, S. (2001b): "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?" en Madoery, O. y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- BOISIER, S. (2003): *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Santiago de Chile.  
[http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas\\_Archivos/El%20desarrollo%20en%20su%20lugarversión%202.pdf](http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/El%20desarrollo%20en%20su%20lugarversión%202.pdf). Consulta: 18 de noviembre de 2009.
- BOISIER, S. (2004): "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Revista eure*, XXX (90): 27-40.
- BOISIER, S. (2005): "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", *Revista CEPAL*, 86: 47-62.
- BORJA, J. (2001): "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8-9: 83-142.
- BRACK, A. (2009): "Amazonía estratégica", *ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 96-97.
- BRENNER, N. (2004): *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: University Press.  
[https://www.researchgate.net/publication/227467930\\_New\\_State\\_Spaces\\_Urban\\_Governance\\_and\\_the\\_Rescaling\\_of\\_Statehood](https://www.researchgate.net/publication/227467930_New_State_Spaces_Urban_Governance_and_the_Rescaling_of_Statehood). Consulta: 1 de octubre de 2009.
- BRIEGER, P. (2002): "De la década perdida a la década del mito neoliberal" en Gambina, J. (Comp.), *La Globalización Económica Financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- BROMLEY, D. (1989): *Economic interests and institutions. The conceptual foundations do public policy*. Oxford: Blackwell.
- BROWN, M. (1984): *Una paz incierta. Historia y cultura de las comunidades aguarunas frente al impacto de la carretera Marginal*. Lima: CAAAP.
- BRUNCKHORST, D. e I. REEVE (2006): "A geography of place: Principles and application for defining 'eco-civic' resource governance regions", *Australian geographer*, 37 (2): 147-166.

- BURNEO, M. (2014): *“Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios; el caso del proyecto minero Río Blanco en la frontera norte peruana”*: Territorios en movimiento: Hacia un desarrollo inclusivo. Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP).
- BUSTÍOS C. (s/f): *Estado de salud de los pueblos indígenas de la Amazonía*.  
[www.acadnacmedicina.org.pe/publicaciones/.../estado\\_salud\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://www.acadnacmedicina.org.pe/publicaciones/.../estado_salud_pueblos_indigenas.pdf).
- CABALLERO M. (2012): *La negociación de conflictos sociales 2006-2010. Tres modelos para armar*. Cuaderno de trabajo 17 (Serie Justicia y Conflictos N° 2). Lima: PUCP.
- CABALLERO, J.; C. TRIVELLI y M. DONOSO (2006): *“Desarrollo Territorial” en Perú la Oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.
- CÁCERES, E. (2015): *“Enfoque del desarrollo basado en derechos: historia y perspectivas”* en Mendoza, I. (Comp.), *Perú Hoy, Hacia otro desarrollo*. Lima: Desco.
- CALAVIA, O. (2004): *“Mapas Carnales. El territorio y la sociedad Yaminawa”* en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- CALDERÓN, F. (Coord.) (2012a): *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores S.A. (Cuaderno de Prospectiva Política 1).
- CALDERÓN, F. (2012b): *“Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”*, *Revista CEPAL*, 107: 7-31.
- CALDERÓN, L. (2013): *Hacia una radiografía de los pueblos awajún y wampis del Alto Marañón, Amazonas*. Documento de trabajo 10. Lima: CBC - GIZ.
- CAMPANERA, M. (2018): *“¿Cómo se aplica el desarrollo sostenible en territorio amazónico? Reflexiones sobre un proyecto de cooperación”* en Huertas, A. y M. Luna (Eds.), *Culturas indígenas: investigación, comunicación y resistencias*. Barcelona: UAB.
- CAMPODÓNICO H. y J. VALDIGLESIAS, (2009): *“A la caza del petróleo, Bosques amazónicos en peligro”*, *bajo la lupa. Revista de Análisis y Propuestas*, 12: 4-9.
- CAMPOS BACA, L. (2013): *“Interpretando el futuro de la amazonia peruana”*, *Revista Colombia Amazónica*, 8: 55-82.

- CARMONA, C. (2009): "Pueblos indígenas y la tolerancia occidental: Los derechos humanos como forma sublimada de asimilación", *Polis* [online], 8 (23): 301-321. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v8n23/art14.pdf>
- CARVALHO, F. (2016): *Estudio de caso sobre el tipo de uso, explotación y gestión de las Aguas Termales de Alhama de Granada (Andalucía): Un análisis desde la perspectiva del desarrollo sostenible*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- CASTAÑEDA, A. (2017): *Participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental y social de proyectos mineros: El caso de Proyecto Shahuindo*. Tesis de licenciatura en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CASTILLO, P. (2013): "Acuerdo previo no es consulta previa", *La Revista Agraria*, 149: 14.
- CASTRO F., B. HOGENBOOM y M. BAUD (2015): "Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada" en Castro, F. (Coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO - ENGOV.
- CASTRO, J. E. (2002): "La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, 2. <https://www.oei.es/historico/revistactsi/numero2/esteban.htm>
- CASTRO, S. (2011): *Pobreza y conflictos socio ambientales: el caso de la minería en el Perú*. Tesis de magister en Desarrollo Ambiental. Lima: PUCP.
- CAVERO, O. (2011): *Después del Baguazo: Informes, diálogo y debates*. Cuaderno de Trabajo Nº 13. Lima: PUCP. [http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/07/baguazo\\_cavero.pdf](http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/07/baguazo_cavero.pdf).
- CAVIEDES, M. (2008). "El «pensamiento salvaje» del «indio moderno»: los planes de vida como proyecto político y económico", *Etnias y Política*, 9: 56-79.
- CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (2008): *Análisis de los decretos legislativos que afectan a los pueblos indígenas, emitidos por el Poder Ejecutivo en virtud a la Ley 29157*. Documento de trabajo del CAAAP.
- CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (2009): *Los decretos legislativos que vulneran los derechos de los pueblos indígenas: Implementación de las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT sobre el cumplimiento del Convenio 169 en el Perú*. Documento de trabajo del CAAAP.



CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (2012): *Libro Azul Británico. Informes de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Putumayo*. Lima: IWGIA - CAAAP.

CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN (2009): “La Naturaleza es nuestra vida, como nuestra vida, nuestro pie, nuestra mano, nuestra cabeza”. Entrevista a Luzmila Chiricente y Sari Salinas Ponce en Alimonda, H.; R. Hoetmer; D. Saavedra (Eds.), *La Amazonía rebelde. Perú 2009*. Buenos Aires: CLACSO.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (2011): *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.

CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL INDÍGENA AMAZÓNICO (2018): *Planes de Vida de los ríos Tapiche y Bajo Ucayali*. Documento que compendia los Planes de vida elaborados por diecisiete comunidades nativas, con el apoyo de la ONG CEDIA, presentado al Gobierno Regional de Loreto.

CENTRO PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LA UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA – CSA-UPCH (2012): *Estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Amazonía Peruana*. Informe para la Articulación Amazónica - ARA. [www.csa-upch.org/pdf/ODM-2012.pdf](http://www.csa-upch.org/pdf/ODM-2012.pdf).

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (2009): “Alberto Chirif y Margarita Benavides analizan el video de Hernando de Soto”. Entrevista disponible en [www.otramirada.pe/alberto-chirif-y-margarita-benavides-analizan-el-video-de-hernando-de-soto](http://www.otramirada.pe/alberto-chirif-y-margarita-benavides-analizan-el-video-de-hernando-de-soto).

CENTRUM (2017): *Índice de Competitividad Regional del Perú, 2016*. Lima: CENTRUM.

CERRILLO, A. (Coord.) (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CHAUMEIL, JP. (2009): “Guerra de imágenes en el Putumayo” en Chirif, A. y M. Cornejo (Eds.), *Imaginario e imágenes de la época del caucho: Los sucesos del Putumayo*. Lima: IWGIA.

CHICCHON, A., M. GLAVE y M. VÁRESE (1997): “La lenta colonización del Inambari y el Tambopata: uso del espacio en la selva sur del Perú” en Gonzáles de Olarte, E.; B. Revesz y M. Tapia (Eds.), *El problema Agrario en Debate -SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

CHIRIF, A. (1980): “Colonización e Invasión: el Despojo Institucionalizado”, *Amazonía Indígena*, **1**: 15-24.

CHIRIF, A. (1982): “Crónica de un atropello mal programado”, *Amazonía Indígena*, **4**: 3-11.

- CHIRIF, A. (Ed.) (1983): *Saqueo Amazónico*. Iquitos: CETA.
- CHIRIF, A. (2002): “Los grupos étnicos de la Amazonía peruana”, *Colección Santuarios del Perú. Los pueblos amazónicos y las reservas indígenas*. Lima: La República-PEISA.
- CHIRIF, A. (2003): “Una mirada panorámica: La colonización en la Amazonía peruana”. [www.ibcperu.org/doc/isis/8879.pdf](http://www.ibcperu.org/doc/isis/8879.pdf). Consulta: 15 de setiembre de 2009.
- CHIRIF, A. (2008a): *La lucha contra los engaños y la prepotencia*. [www.desco.org.pe/articulos.shtml?AA\\_SL\\_Session=463a994e87b71dac6ec5e8d3c44e6c2d&scrl=1&scr\\_scr\\_Go=2](http://www.desco.org.pe/articulos.shtml?AA_SL_Session=463a994e87b71dac6ec5e8d3c44e6c2d&scrl=1&scr_scr_Go=2). Consulta: 10 de marzo de 2009.
- CHIRIF, A. (2008b): *Perú: La ley de la selva y la batería pesada contra las comunidades*. <https://www.servindi.org/node/42646>
- CHIRIF, A. (2009a): “No es tiempo de permanecer callados”, *Revista Quehacer*, 174: 58-63.
- CHIRIF, A. (2009b): “Perú: El otro sendero (¿despistado?) de Hernando de Soto”, *Boletín temático Servindi*, 66: 8-11.
- CHIRIF, A. (2009c): “Imaginario sobre el indígena en la época del caucho” en Chirif, A. y M. Cornejo (Eds.), *Imaginario e imágenes de la época del caucho: Los sucesos del Putumayo*. Lima: IWGIA - CAAAP - UCP.
- CHIRIF, A. (2009d): “Modelo para armar. Saldar cuentas con el pasado”, *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 92-93.
- CHIRIF, A. (2013): *Diagnóstico social estratégico de las cuencas Pastaza, Marañón, Corrientes y Tigre*. Documento de consultoría presentado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Foncodes.
- CHIRIF, A. (2015a): *Territorios indígenas en la coyuntura actual*. Ponencia presentada en el taller “Políticas de desarrollo, territorio y consulta previa”, organizado por el Fórum Solidaridad Perú, del 1 al 3 de julio de 2015.
- CHIRIF, A. (2015b): “Auges y caídas de las organizaciones indígenas” en Varese, S.; F. Apffel-Marglin y R. Rumrill (Coord.): *Selva Vida: de la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima: IWGIA.
- CHIRIF, A. (2017): *Después del caucho*. Lima: Lluvia Editores, CAAAP - IWGIA - IBC.
- CHIRIF A. y F. BARCLAY (2009): “Ataques y mentiras contra los derechos indígenas”, *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 189. <https://www.servindi.org/node/38963>

- CHIRIF, A. y M. BENAVIDES (2009): *El misterio de Hernando de Soto*. Lima: CEPES.
- CHIRIF, A. y P. GARCÍA (2007): *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.
- CHIRIF, A.; P. GARCÍA y R. SMITH (1991): *El Indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de pueblos y territorios indígenas en la cuenca amazónica*. Lima: OXFAM América - COICA.
- CHUMPITAZ, M. (2009): "Derrota general", *Somos*, 1175: 20-25.
- CIES (2009): "Conversatorio CIES Desarrollo y gobernabilidad de la Amazonía en el mediano plazo". Intervención de De Althaus, J., *Economía y Sociedad*, 72.
- CISNEROS, L. (2009): "Madre de Dios bajo la sombra de la minería informal", *Regiones Sostenibles*, 3 (4): 8-11.
- CLAPS, M. (2013): *Expansión petrolera y pueblos indígenas en la Amazonía. El caso Perenco*. Lima: CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo
- CLAVAL, P. (2002): "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número monográfico dedicado a Geografía Cultural, H. Capellà y Miterique y R. C. Lois González (Coord.), 34 (2º semestre): 21-39.
- COLLER, X. (2000): *Estudio de caso*. Cuadernos Metodológicos, Nº 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COMISIÓN AMAZÓNICA DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE (2014): *La Amazonía sin mitos*. Informe de la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente propuesto por la Secretaría Pro Tempore de Ecuador, con apoyo del BID y el PNUD.  
<http://cir.unet.edu.ve/files/Documentos/0152.pdf>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (1991): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2001): *Una década de luces y sombras. América Latina y El Caribe en los años noventa*. Bogotá D.C.: Naciones Unidas - CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002): *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS (2001): *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios*. Documento elaborado por la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas – Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas. [https://www.servindi.org/pdf/CEMCN\\_final\\_.pdf](https://www.servindi.org/pdf/CEMCN_final_.pdf).

COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas: COM. <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PODER EJECUTIVO (2009): *Informe final de la comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua: Ajumaishjunikchamupati: Para que nunca más vuelva a suceder*. Informe en mayoría presentado por Pilar Mazzetti, Susana Pinilla, Walter Gutiérrez y Ricardo Álvarez Lobo.

COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PODER EJECUTIVO (2010): *Informe en Minoría de la comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. Informe presentado por Jesús Manacés y Carmen Gonzáles.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1987): *Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común*. Naciones Unidas.

COMISIÓN NACIONAL DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2008): *Perú: País Megadiverso*. Publicación realizada por el Consejo Nacional del Ambiente. Lima: CONAM.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (1989): *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf) . Consulta: 10 de enero de 2016.

COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010): *Informe sobre los Decretos Legislativos vinculados a los Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley 29157*. Documento presentado por la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas - Periodo Legislativo 2009-2010.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010a): *Informe: políticas públicas para los pueblos indígenas u originarios*. Documento presentado por la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010b): *Informe final en mayoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros determinando responsabilidades a que haya lugar*. Documento presentado por los congresistas Martha Moyano, Eduardo Espinoza y Juan Perry, integrantes de la Comisión investigadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010c): *Informe final en minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros determinando responsabilidades a que haya lugar*. Documento presentado por el congresista Guido Lombardi, presidente de la Comisión investigadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010d): *Informe final en minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros determinando responsabilidades a que haya lugar*. Documento presentado por el congresista Víctor Isla, vicepresidente de la Comisión investigadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010e): *Informe en minoría*. Documento presentado por los congresistas Luis Humberto Falla y Wilder Calderón, secretario e integrante de la Comisión investigadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010f): *Actas de las sesiones de la Comisión investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar*. Anexo – Tomo III del expediente de los documentos generados por la Comisión investigadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2011): *Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Lima: Diario *El Peruano* - Normas Legales del 7 de setiembre del 2011.

CONTRERAS, H.; P. PÉREZ; O. HUAPAYA; H. CHACÓN; D. CHAMPIN; L. FREYRE; C. ARÉVALO, S. TORRES Y C. BLACK (2014): "La salud en las comunidades nativas amazónicas del Perú", *Revista Peruana de Epidemiología*, 18(1): 1-5.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2012): *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*. Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas. Lima: CNDDHH.

- CORPORACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL - GIZ (2014): *La consulta previa al Área de Conservación Regional Maijuna – Kichwa. Lecciones de la primera experiencia de consulta previa en el Perú*. Lima: GIZ.
- CORRAL, S. (2000): *Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas*. Tesis Doctoral. Tenerife: Universidad de La Laguna.
- CRAVIOTTI, C. (2006): "Concertación social y territorio", *Interacoes, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 13: 29-36.
- CRESWELL, J. (2009): *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. U.S.A.: Sage Publications.
- CRUZ, H. (2008): "Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48: 375-387.
- CUADRADO, J. y T. MANCHA (1995): *Introducción a la política económica*. Madrid: McGraw-Hill.
- CHE, H.; S. HUAMANÍ; E. VALLE RIESTRA y G. KOC. (2016): *¿Un bosque sin dinero?, Financiamiento para bosques y cambio climático en el Perú*. Lima: DAR.
- DAMONTE, G. (2011): *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima: Fundación Tierra - GRADE - CLACSO.
- DANCÉ, J.L. (2011): *Los pueblos indígenas en la Amazonía peruana: población y entorno ambiental*.  
[www.usmp.edu.pe/contabilidadyeconomia/images/pdf/investigacion/Pueblos.pdf](http://www.usmp.edu.pe/contabilidadyeconomia/images/pdf/investigacion/Pueblos.pdf).
- DANCOURT, O. (1997): *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-96*. Lima: CISEPA-PUCP.
- DAUGHTERS, R. y L. HARPER (2007): "Reformas de descentralización fiscal y política", en Lora, E. (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial.
- DÁVALOS, P. (2008) : *Reflexiones sobre el sumak kawsay (el buen vivir) y las teorías del desarrollo*. <https://www.alainet.org/es/active/25617>
- DAVOUDI, S.; N. EVANS; F. GOVERNA y M. SANTANGELO (2008): "Territorial governance in the making: Approaches, methodologies, practices", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 33-52.



- DE ECHAVE, J.; DIEZ, A.; HUBER, L.; REVESZ, B.; LANATA, X.; M. TANAKA (2009): *Minería y conflicto social*. Lima: CBC – CIPCA – CIES – IEP.
- DE LA CUADRA, F. (2015): “Buen Vivir: ¿Una auténtica alternativa post-capitalista?”, *Polis*, 14(40): 7-19. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682015000100001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682015000100001&lng=pt&nrm=iso).
- DE LA JARA, E. (2009): “Cuando la ineptitud, irresponsabilidad e insensibilidad matan”, *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 64-72.
- DE LA PUENTE, L. y M. PAREDES (2014): “Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas” en Damonte, G. y G. Vila (Eds.), *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: PUCP-CISEPA.
- DE SOLA, L. y D. REDONDO (2010): *El papel de la población en las dinámicas territoriales. Elementos para la reflexión*. Ponencia presentada en la 9th International Conference of territorial intelligence, ENTI, Strasbourg, Francia. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00773074>.
- DE SOTO, H. (2009): *El misterio del capital*. Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.
- DE SOUSA, B. (2003): *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Lisboa: Desclée de Brouwer, S.A. [https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/critica\\_de\\_la\\_razon\\_indolente.pdf](https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/critica_de_la_razon_indolente.pdf).
- DE SOUSA, B. (2007): *La Reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*. Cochabamba: CENSA – CEJIS - CEDIB.
- DE SOUZA, J. (2007): *Descolonizando la dicotomía del superior-inferior en la “idea de desarrollo”*. De lo universal, mecánico y neutral a lo contextual, interactivo y ético. Ponencia presentada en la Conferencia magistral presentada en el Primer Congreso Internacional “Universidad, Desarrollo y Cooperación”, Cuenca – Ecuador, 25-27 de abril de 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2008-2017): *Reporte mensual de Conflictos Sociales*, de junio 2008 a junio 2017. Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta de ciento nueve (109) reportes mensuales.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2009): *Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo del Perú.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2012): *Violencia en los conflictos sociales*. Informe Defensorial N° 156 elaborado por la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo del Perú.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2017): *El valor del diálogo*. Documento N° 29 -Serie Documentos Defensoriales, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo del Perú.

DEL CASTILLO, L. (2014): "La formalización de las comunidades y de sus territorios", *Debate Agrario*, 46: 119-140.

DELGADO, A. y R. STRAND (2010): "Looking North and South: Ideals and realities of inclusive environmental governance", *Geoforum*, 41 (1): 144-153.

DELGADO, G. (2015): "Suma Qamaña-Sumaq Kawsay, Vivir en Socionatura" en Varese, S.; F. Apffel-Marglin y R. Rumrill (Coord.): *Selva Vida: de la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima: IWGIA.

DENTE, B. F.; P. FARERI y J. LIGTERINGEN (1998): "A theoretical framework for case study analysis" en Dente, B. y J. Ligteringen, *The waste and the backyard*. Dordrecht: Kluwer.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2014): *Breve Análisis a las Propuestas de Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 29763*. [https://www.dar.org.pe/archivos/inf\\_aportes\\_RLFFS.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/inf_aportes_RLFFS.pdf).

DESCOLA, P. (1983): "Cambios en la territorialidad y en la apropiación de la tierra entre los Achuar", *América Indígena*, XLIII (2): 300-318.

DESCOLA, P. (1998): *Las cosmologías de los indios de la Amazonía*. Paris: Collège de France, Laboratoire d'anthropologie sociale.

DESCOLA, P. (2003a): *Antropología de la Naturaleza*. Lima: IFEA - Lluvia Editores.

DESCOLA, P. (2003b): *La Selva Culta. Simbolismo y praxis en la ecología de los Achuar*. Quito: Ediciones ABYA-YALA - IFEA.

DESCOLA, P. (2004): "Las cosmologías indígenas de la Amazonía" en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.

DIAZ, E. (2007): *Desarrollo Territorial. Enfoque para la superación de la pobreza, la inequidad y la exclusión*. Documento presentado a la Dirección General de Descentralización. Centro de documentación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Lima.

- DIEZ, A. (2006): "Las organizaciones colectivas, los recursos y los pueblos indígenas en el Perú" en Eguren, F. (Eds.), *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina*. Lima: CEPES.
- DIEZ, A. (2012): *La consulta previa y su aplicación en el Perú*. Foros de debate. <http://propuestaciudadana.org.pe/red/red/La%20Consulta%20Previa%20y%20su%20aplicaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>. Consulta: 6 de setiembre de 2015.
- DOLORIER, G. y P. PANEQUE (2013): "Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú", *Letras Verdes*, 14: 160-183.
- DOUGLAS, M. (1996): *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- DOUROJEANNI, M. (2013): "Análisis crítico de la ley forestal peruana". *Agenda Ambiental. Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales*, 2 (4): 20-32.
- DOUROJEANNI, M.; A. BARANDIARÁN y D. DOUROJEANNI (2009): *Amazonia peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?* Lima: ProNaturaleza – DAR - SPDA - ICAA.
- ECHEVERRI, J. (2000): "Reflexiones sobre el concepto indígena de territorio y ordenamiento territorial" en Vieco, J.; F. Francky y J. Echeverri (Eds.), *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonía*. Bogotá: Unibiblos.
- ECHEVERRI, J. (2004): "Territorio como cuerpo y territorio como naturaleza: ¿diálogo intercultural?" en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- EGUIGUREN, F. (2008): *Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley Nº 29157*. Informe Jurídico presentado a OXFAM América.
- EMBAJADA DE LOS EEUU (2002): *Boletín Antidrogas*, Edición 2. <http://usembassy.state.gov/lima/>. Consulta: 2 de mayo 2015
- ERBITI, C.; E. GUERRERO y A. DILLON (2005): "El proceso de participación en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tandil (Argentina)", *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. IX, 194 (97).
- ESCOBAR, A. (1995): *La invención del Tercer Mundo, Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- ESCOBAR, A. (2005): "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social" en Mato, D. (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela - Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- ESCOBAR, A. (2010): "Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?", *Cultural Studies*, 24 (1): 1-65.
- ESPINOSA, O. (1998). "Los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y el uso político de los medios de comunicación", *América Latina Hoy*, 19: 91-100.
- ESPINOSA, O. (2009): "Las organizaciones indígenas de la Amazonía y sus reivindicaciones", *Revista Argumentos*, 3 (3).  
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-organizaciones-indigenas-de-la-amazonia-y-sus-reivindicaciones/>
- ESPINOSA, O. (2010): "Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana", *Antropológica*, XXVIII (28): 239-262.
- ESPINOSA, O. (2014a). "Salvajes opuestos al progreso. Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonia peruana", *¿Indigenismo, ciudadanías? Nuevas Miradas*. Lima: Ministerio de Cultura.
- ESPINOSA, O. (2014b): "Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana", *Antropológica*, XXXII (32): 87-113.
- ESPINOZA, R. (2010): "Alternativas a la crisis de la modernidad / colonialidad", *América Latina en movimiento*, 453: 1-6.
- ESTENSSORO, F. (2015): "El ecodesarrollo como concepto precursor del Desarrollo sustentable y su influencia en América Latina", *Universum*, 30 (1): 81-99.
- ESTUARDO, M. y M. MACEDO (2016): *Plan de Vida. Guía para la planificación colectiva*. Lima: MINCU.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): "Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multilevel Context", *Progress Report, Framework V – Programme Project*. Brussels: European Commission.
- FARINÓS, J. (2005): "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", *Eria*, 67: 219-235.

- FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 11-32.
- FARINÓS, J. (2015): "Desarrollo Territorial y Gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fonética", *DRd–Desenvolvemento Regional em debate*, 5 (2): 4-24.
- FARINÓS, J. (2016): "La planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional" en Noguera, J. (Ed.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar*. Brasilia: Sebrae - Valencia: Universitat de Valencia.
- FARRELL, G.; S. THIRION y P. SOTO (1999): "La competitividad territorial: Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". Cuaderno 6 - Fascículo 1. Observatorio Europeo LEADER.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2009): *PERÚ-BAGUA. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico: urge abrir diálogo de buena fe*. Documento N° 529e, presentado el 22 de octubre de 2009.  
<https://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>
- FERNÁNDEZ, L. (2006): "¿Cómo analizar datos cualitativos?", *Butlletí LaRecerca*, Ficha 7. Universitat de Barcelona. Institut de Ciències de l'Educació Secció de Recerca.
- FERRARO, C. y F. GATTO (2010): "Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina" en Ferraro, C. (Comp.), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FINER, M. y L. VILLA (2018): *Nuevas Amenazas de Deforestación en la Amazonía Peruana (Parte 2: Expansión Agrícola)*. MAAP: 92. <https://maaproject.org/2018/nuevas-amenazas-2/>.
- FINER, M. y N. MAMANI (2017): *Pérdida de Carbono por deforestación en la Amazonía Peruana*. MAAP: 81. <http://maaproject.org/2018/peru-carbono/>
- FINER, M. y N. MAMANI (2018): *Minería aurífera alcanza máximo histórico de Deforestación en la Amazonía Sur Peruana*. MAAP: 96. <https://maaproject.org/2019/peru-mineria-2018/>
- FINER, M. y N. MAMANI (2019): *Amazonía Occidental – Hotspots de Deforestación del 2018 (una perspectiva regional)*. MAAP: 100. <https://maaproject.org/2019/amazonia-occidental-2018/>

- FINER M.; N. MAMANI; R. GARCÍA y S. NOVOA (2018): *Hotspots de Deforestación en la Amazonía Peruana*, 2017. MAAP: 78. <https://maaproject.org/2018/hotspots-peru-2017/>
- FONTAINE, G. (2005): Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza” en Abreu, S. (Ed.), *Integración, equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO.
- FONTAINE, G. y M. LE CALVEZ (2010): “Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)” en Gros, C. y J. Foyer (Eds.), *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena. Siete estudios de caso*. Quito: FLACSO.
- FORO DE GOBERNABILIDAD (2002): *Acuerdo Nacional. Las 31 políticas de Estado 2002-2021*. Acta de Suscripción del AN – 22 de julio de 2002.
- FORO PERMANENTE DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CUESTIONES INDÍGENAS (2010): *Los pueblos indígenas en sus propias voces*. Documento de trabajo. [http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenous\\_culture\\_identity\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenous_culture_identity_sp.pdf). Consulta: 15.MAR.2016.
- FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO (2013): *Transformación de Conflictos Socioambientales Conceptos, análisis y diseño de una estrategia de intervención*. Serie Manuales de Capacitación. Lima: GIZ. [http://infoindigena.servindi.org/images/Publicaciones\\_generales/Interculturalidad/Manual\\_Transformacion\\_de\\_Conflictos\\_Socioambientales.pdf](http://infoindigena.servindi.org/images/Publicaciones_generales/Interculturalidad/Manual_Transformacion_de_Conflictos_Socioambientales.pdf). Consulta: 17 de agosto de 2017.
- FUNDACIÓN M.J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE (2010): *Cambio climático en el Perú. Amazonía*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.
- GALARZA, L. (2013): *Visión de Futuro del Desarrollo Territorial*. Cuaderno de Trabajo N° 13. Lima: CEPLAN.
- GALTUNG, J. (2004): *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*. México: Montiel y Soriano eds.
- GALLICCHIO, E. (2005): “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”, *Cuadernos del CLAEH*, 89: 48-51.
- GAMBOA, A. (2012): *Movimientos indígenas amazónicos y acción colectiva en conflictos socioambientales: los casos de la reserva comunal Amarakaeri y la cuenca del río Curaray*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



- GAMBOA, A. (2014): *Las demandas indígenas en el conflicto socioambiental hidrocarburífero entre el pueblo indígena amazónico quechua del Pastaza y la empresa Pluspetrol norte entre los años 2012 y 2013*. Tesis de magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GAMBOA, C. (2009): *Amazonía, hidrocarburos y pueblos indígenas. Un estado de la cuestión en el caso peruano (2003-2008)*. Lima: DAR.
- GAMBOA, C. y S. SNOECK, (2012): *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- GAÑÁN DE MOLINA, C. (2005): "La hora de la participación. Gobernanza ambiental", *Revista de Medio Ambiente*, 50: 28-51.
- GARCÍA, A. (2007a): "El síndrome del perro del hortelano". Diario *El Comercio*, edición del 28 de octubre de 2007. Lima.
- GARCÍA, A. (2007b): "Receta para acabar con el perro del hortelano", *El Comercio*, edición del 25 de noviembre de 2007. Lima.
- GARCÍA, A. (2008): "El perro del hortelano contra el pobre", *El Comercio*, edición del 2 de marzo de 2008. Lima.
- GARCÍA B., J. (2002): "Cambios estratégicos en la gobernanza de la ordenación espacial", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 131: 5-14.
- GARCÍA CALDERÓN., L. (2009): "La selva que calla y la selva que protesta", *Revista Quehacer*, 174: 64:69.
- GARCÍA HIERRO, P. (2001): "Territorios indígenas: Tocando a las puertas del derecho", *Revista de Indias*, LXI (223): 619- 647.
- GARCÍA HIERRO, P. (2004): "Territorios indígenas: Tocando a las puertas del derecho" en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- GARCÍA HIERRO, P. (2008): *Reflexiones sobre la protesta indígena en el Perú*.  
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/luisduran/2008/08/23/reflexiones-sobre-la-protesta-indigena-en-el-peru/>

- GARCÍA HIERRO, P. (2011): "Viabilidad de las pretensiones territoriales de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico peruano" en Aparicio, M. (Ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- GARCÍA HIERRO, P. y A. SURRALLÉS (2009): *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Copenhague: IWGIA.
- GARCÍA J., A. (1993): "El infierno verde. Caucho e indios, terror y muerte. Reflexiones en torno al escándalo del Putumayo", *Anuario EHS, Instituto de Estudios histórico sociales*, 8: 73-85.
- GARCÍA J., A. (1995): "El indio es la caña, los patrones son el trapiche y el jugo de la caña son los aviadores. Reflexiones sobre la explotación cauchera en el Ucayali en los inicios del siglo XX", *Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona, Boletín Americanista*, 45: 61-85.
- GARCÍA LLORENS, M. (2010): "El discurso del perro del hortelano y las articulaciones actuales entre política y medios de comunicación en el Perú" en Portocarrero, G.; V. Vich y J.C. Ubilluz (Eds.), *Cultura Política en el Perú: tradición autoritaria y democracia anómica*. Lima: Red para el Estudio de las Ciencias Sociales.
- GARCÍA LLORENS, M. (2011): "Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García", *Perú hoy*, 2011 (1): 183-204.
- GAONA, G (2013): "El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas", *Nueva antropol* [online], 26 (78): 141-161.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362013000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362013000100007)
- GERRING, J. (2004): "What Is a Case Study and What Is It Good for?", *American Political Science Review*. Cambridge, 98 (2): 341-354.
- GIANONI, D. (2009): "Desarrollo, pero ¿para quién?", *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 94.
- GIANSANTE, C. (Ed.) (2000): *Adaptive responses to hydrological risk: an analysis of stakeholders*. SIRCH Working Paper Series N° 6. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- GIL CALVO, E. (1999): "Desinstitucionalización" en Ramos, R. y F. García, *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- GIMÉNEZ, G. (1996): "Territorio y cultura", *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, en Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, II (4).  
[www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/316/31600402.pdf](http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/316/31600402.pdf)
- GLAVE, M. (2012): "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones" en Escobal, J.; C. Ponce; G. Damonte y M. Glave, *Desarrollo rural y recursos naturales*. Lima: GRADE.
- GLAVE, M. y J. KURAMOTO (2014): "Extractivismo y crecimiento económico en el Perú, 1930-1980" en Contreras, C. (Ed.), *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. Lima: BCRP - IEP.
- GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS (2015): *Términos de Referencia. "Creación del servicio de transitabilidad entre las comunidades de Juan Velasco Alvarado – Pagkintsa – Bajo Pupuntas – Tsamajain, del distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, Amazonas"*. Documento elaborado por la Gerencia de Infraestructura-GRA.
- GODELIER, M. (1989): *Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades*. Madrid: Taurus Humanidades.
- GÓMEZ, R. (1995): *Diagnóstico sobre la contaminación ambiental en la Amazonía peruana*. Documento Técnico N° 15. Iquitos: IIAP.
- GORDILLO, M. (2017): "Pobreza y Agenda 2030 ¿Qué significa realmente no dejar a nadie atrás?" en Uria, A.; A. Villalba y N. Viota (Eds.), *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. UNESCO Etxea.
- GORG, C. (2007): "Landscape governance. The politics of scale and the natural conditions of places", *Geoforum*, 38 (5): 954-966.
- GRAY, A. (2002a): *Derechos indígenas y desarrollo. Autodeterminación en una comunidad amazónica*. Lima: IWGIA.
- GRAY, A. (2002b): *Los Arakmbut mitología, espiritualidad e historia*. Lima: IWGIA.
- GREGOR BARIÉ, C. (2005): *La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana*. <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/territorio-pueblos-indigenas.pdf>
- GRINDLE, M. (2007): "Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30 (2): 165-332.

- GROENEWEGEN, J. ; C. PITELIS y S.E. SJOSTRAND (1995): *On Economics Institutions. Theory and Applications*. Aldershot. Brookfield, Vt.: Edward Elgar.
- GROS, Ch. y J. FOYER (2010): *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena. Siete estudios de caso*. Lima: IFEA - FLACSO - Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- GRÜNBERG, A. (2013): *Guía práctica para la Transformación de Conflictos en Comunidades*.  
[http://prensaindigena.org/web/pdf/Guía%20práctica\\_Transformación%20de%20Conflictos\\_Gruenberg.pdf](http://prensaindigena.org/web/pdf/Guía%20práctica_Transformación%20de%20Conflictos_Gruenberg.pdf)
- GRUPO DE ESTUDIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES - GERI (2015): “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible”, *Relaciones Internacionales*, 28, Febrero 2015 - Mayo 2015.  
[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677168/RI\\_28\\_1.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677168/RI_28_1.pdf?sequence=1)
- GRUPO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2009a): *Aportes técnicos para mejorar la normatividad forestal*. Documento resultado de la Mesa de Trabajo N° 2.
- GRUPO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2009b): *Sobre el derecho de consulta*. Documento resultado de la Mesa de Trabajo N° 3.
- GRUPO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2009c): *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico* – Documento resultado de la Mesa de Trabajo N° 4.
- GUARNEROS-MEZA, V. (2009): “Mexican Urban Governance: How Old and New Institutions Coexist and Interact”, *International Journal of Urban and Regional*, 33 (2): 463-482.
- GUDYNAS, E. (2011a): “Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros” en Reyes, J. y E. Castro (Coords.), *Contornos educativos de la sustentabilidad*. México: Universidad de Guadalajara.
- GUDYNAS, E. (2011b): ‘Buen vivir: Today’s tomorrow’, *Development*, 54 (4): 441-447.
- GUDYNAS, E. (2015): *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Lima: RedGE – CLAES – PDTG - Cooperación.
- GUDYNAS, E. y A. ACOSTA (2011): “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16 (53): 71-83.

- GUEVARA, R. (2013): *BAGUA: De la resistencia a la utopía indígena. La "Curva del Diablo" y la lucha de los pueblos amazónicos en el siglo XXI*. Lima: Punto & Gráfica S.A.C.
- GUZMÁN, J.; G. SOLANO y R. CASTELLARES (2014): *Instrumentos financieros para la conservación de bosques en los gobiernos regionales amazónicos. Documento de Trabajo*. Lima: MINAM.
- HENAO, R. (2014): "Gobernanza sostenible: Propuesta de un modelo de gestión para la sostenibilidad del desarrollo en la ciudad de Medellín a través de la reinterpretación de la metodología CES (Ciudades Emergentes Sostenibles)", *Revista Movimientos Sociais e Dinámicas Espaciais, Recife*, 3 (1): 103-125.
- HERNÁNDEZ, R.; C. FERNÁNDEZ y M. BAPTISTA (2014): *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill - Interamericana Editores.
- HUACO, M. (2013): *Acuerdo previo entre empresas y comunidades viene vulnerando derecho a la consulta previa*. <http://servindi.org/actualidad/96972>
- HUAMÁN, L. (2009): *Características alimentarias y estado nutricional de poblaciones indígenas de la selva peruana*. Lima: Centro Nacional de Alimentación y Nutrición.
- HUFTY, M. (2009): "Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza" en Mazurek, H. (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: IFEA.
- HUGUET A. (2004): *Los pueblos indígenas y su tratamiento por el ordenamiento legal peruano*. Fragmento del trabajo sobre el reconocimiento y desarrollo de la pluralidad jurídica en el Perú. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/libros/los-pueblos-indigenas-y-su-tratamiento-por-el-ordenamiento-legal-peruano/>
- INGRAM, H.; D. MANN ; G. WEATHERFORD y H. CORTNER (1984): "Guideline for improves institutional analysis in water resources planning", *Water Resources Research*, 20 (3): 323-334.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA (2009a): *Amazonia Peruana: Visión de desarrollo, potencialidades y desafíos*. Documento de propuesta en consulta. <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL532.pdf>
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA (2009b): *Ordenamiento Territorial y Amazonía. Agenda Amazónica*. Documento de propuesta en consulta. <https://es.scribd.com/document/16534416/to-Territorial-y-Azoniam-oat-2-liap>.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA – BIODAMAZ (2009): *Mapas básicos para la elaboración del mapa de macrounidades socioeconómicas* [www.iiap.org.pe/promamazonia/SGAmbiental/pambientales/socioeconomico\\_mapas.html](http://www.iiap.org.pe/promamazonia/SGAmbiental/pambientales/socioeconomico_mapas.html). Consulta: 30.AGO.2010.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2004): *Salud y educación en la Amazonía*. Lima: IBC - SICNA.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2006): *Atlas de Comunidades Nativas de la Selva Central*. Lima: IBC.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2009): *Amazonía Peruana 2009*. Lima: IBC-Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana-SICNA.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2016a): “El régimen invisible de tierras comunales”, *El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016*, mayo: 23-29. Lima: IBC.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2016b): *Mapa Amazonía Peruana 2016*. Lima: IBC -SICNA.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2016c): *Amazonía Peruana 2016. Deforestación 2001-2015*. Lima: IBC-SICNA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1993a): *Censos Nacionales 1993: IX de Población y IV de Vivienda*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1993b): *Censos Nacionales 1993: I Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2007a): *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2007b): *Censos Nacionales 2007: II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2010): *Perú: Análisis Etnosociodemográfico de las Comunidades Nativas de la Amazonía, 1993 y 2007*. Documento N° 4 de la Colección de Análisis de Resultados Censos 2007. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011): *Características Sociodemográficas de los Grupos Étnicos de la Amazonía Peruana y del Espacio Geográfico en el que Residen*. Documento N° 5 de la Colección de Análisis de Resultados Censos 2007. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): *IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima: INEI.



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016): *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2015*. Lima: INEI.
- INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1999): *Informe diciembre 2009*. Lima: INRENA
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (2007): *Enfoque de Desarrollo Territorial: Documento de trabajo N° 1*. Buenos Aires: INTA - Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.
- JARAMILLO, M. y R. HUAMÁN (2014): “Los sectores no primarios y el mercado interno, 1930-1980” en Contreras, C. (Ed.), *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. Lima: BCRP – IEP.
- JIMÉNEZ, L. (2016): *Análisis de la Gobernanza y la participación social en la gestión de los recursos naturales de la microcuenca del Lago de Tota – Departamento de Boyacá*. Tesis de magister en Gestión Ambiental. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2004): *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*. Sevilla: Consejería de Gobernación.
- KJAERBY, C. (2011): “Territorialidad y gobernanza territorial como aplicación práctica del derecho indígena a la libre determinación” en Aparicio, M. (Coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- KLIKSBERG, B. (2000): “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo” en Kliksberg, B. y L. Tomassini (Comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo, A. (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LANEGRA, I. (2008): *El (Ausente) Estado Ambiental*. Lima: Aleph Impresiones.
- LANEGRA, I. y HURTADO, V. (2013): “Estado, recursos naturales y política ambiental: notas para el caso peruano”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4 (6): 17-31.
- LAPORTA, F. (2014): “Gobernanza y Soft Law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad internacional”, en Ruíz, A. (Dir.), *Entre Estado y Cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global*. Madrid: Trotta.

- LATHRAP, D. W. (1963): "Los Andes Centrales y la montaña. Investigación de las relaciones culturales entre la montaña y las altas civilizaciones de los Andes Centrales", *Revista del Museo Nacional*, 32: 197-202.
- LATHRAP, D. W. (1973): "Gifts of the Cayman: some thoughts on the subsistence basis of Chavín" en Collins, A. y J. Stern (Eds.), *Pre-Columbian Art History*. Palo Alto: Peek Publications.
- LATOUCHE, S. (2009): *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- LAUER, M. (2009): "Amazonía: el precio del cuidado" en diario *La República*, Dominical del 29 de noviembre de 2009
- LAZOS, E. (2002): *Ideas sobre Identidad, Pueblos Indígenas y Territorios*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- LEDERACH, J. (1994): *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*. Documento N° 2. Gernika: Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/web/uploads/documentos/523bc5f35e07669be7d2809b586a11d538a77497.pdf>. Consulta: 19 de junio de 2017.
- LEDERACH, J.P. (2003): *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- LEDERACH, J. P. (2008). *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- LEDERACH J.P. y M. MAIESE (2004): "Transformación" en Burgess, H. y G. Burgess (Eds.), *Conflict Research Consortium Beyond Intractability*. Colorado: University of Colorado.
- LE QUANG, M. (2009): "Ecuador: Dejar el crudo en tierra, explorar otro modelo de desarrollo", *Bajo la lupa. Revista de Análisis y Propuestas*, 15: 24-25.
- LEMKOW, L. (2002): *Sociología ambiental. Pensamiento socioambiental y ecología social del riesgo*. Barcelona: Icaria.
- LEVERATTO, Y. (2007): *Historia de la colonización de la Amazonia*. [https://www.academia.edu/11331465/Historia de la colonización de la Amazonia](https://www.academia.edu/11331465/Historia_de_la_colonización_de_la_Amazonia).
- LÓPEZ, J. (2003): *Teorías y Enfoques del Desarrollo Territorial*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública - Programa de Administración Pública Territorial.
- LORA, C. (2009): "Los sucesos de Bagua. El precio inmenso de ignorar a las comunidades nativas", *Páginas*, 215: 70-80.

LUDESCHER, M. (2001): "Instituciones y prácticas coloniales en la Amazonía peruana: pasado y presente", *Indiana*, 17/18 (2000/2001): 313-359.

LLOSA, L. y U. PANIZZA (2015): "La gran depresión de la economía peruana: ¿Una tormenta perfecta?", *Revista Estudios Económicos-BCR*, 30: 91-117.

MAIRA, L. (2010): "Un recorrido histórico y conceptual por América Latina" en Gerber E.; F. Papa; S. Balardini y R. Piñeiro (Eds.), *América Latina: Nuevos enfoques de desarrollo para el Siglo XXI*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/09228.pdf>

MANEIRO, L. (2009): "No estamos contra la inversión, la necesitamos", *Somos*, 1176: 22-27.

MARCEL, M. y E. RIVERA, 2008, "Regímenes de bienestar en América Latina", en Tironi, E. (Ed.), *Redes, Estado y mercados*, Santiago de Chile: CIEPLAN.

MARTÍNEZ-ALIER J.; H. SEJENOVICH y M. BAUD (2015): "El ambientalismo y ecologismo latinoamericano" en Castro, F. (Coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO - ENGOV.

MARTÍNEZ, R. (2018): *Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto. Los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015)*. Tesis Doctoral en Politics, Policies and International Relations. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

MARZAL, V. (2007): *Desarrollo Nacional y territorio. Bases teóricas, conceptuales y metodológicas*. Presentación en Foro "Desarrollo Social y Territorio: Bases para incorporar el enfoque territorial en las políticas sociales". Lima: MIMDES - Dirección de Investigación y Desarrollo Social.

MASSIRIS, A. (1993): "Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", *Revista Misión Local*, 2: 43-87.

MASSON-VINCENT, M. (2008): "Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 77-95.

MAX NEEF, M.; A. ELIZALDE y M. HOPENHAYN (1986): *Desarrollo a Escala Humana: una nueva opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEPUR.

MAXWELL, J.A. (2012): *Qualitative research design: an interaction approach*. London: SAGE Publications, Ltd.

<https://www.researchgate.net/publication/43220402>

- MAYER, E. (1996): *Propiedad comunal y desarrollo*. Texto de la conferencia presentada en el Congreso de la República del Perú. [red.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/090404.pdf](http://red.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/090404.pdf). Consulta: 15 agosto de 2010.
- MAYNTZ, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7: 35-51.
- MAYORGA, F. y E. CÓRDOVA (2007): *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Proyecto Gobernanza (IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra). <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>
- MAZUREK, H. (2009) "Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión" en Mazurek, H. (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América*. Lima: IFEA.
- MEDINA, M. (2016): *Planes del Buen Vivir. Una propuesta metodológica con herramientas que incluyen enfoque de género*. Lima: IBC.
- MEGGERS, B.J. (1976): *Amazonía, hombre y cultura: un paraíso ilusorio*. México, Siglo Veintiuno.
- MEGGERS, B.J. (1982): "La reconstrucción de la prehistoria amazónica", *Amazonía Peruana*, III (7): 15-29.
- MEGGERS, B.J. (1983): "Aplicación del modelo biológico cultural en las tierras tropicales bajas de Sudamérica", *Amazonía Peruana*, III (8): 7-38.
- MENDOZA, K. (2009): "Los decretos de la discordia", en *edu*, Año 5: 146, Lima: PUCP.
- MERINO, R. (2017): "Autodeterminación indígena y gobernanza territorial en la Amazonía", *Revista Argumentos*, 3 (11): 21-26.
- MERVEILLE, N. (2009): *Ontologías y modos de apropiación del territorio*. Curso de Ordenamiento Territorial, julio-agosto 2009. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- MEULEMAN, L. (2009): "The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail", *Public Organization Review*, 10 (1): 49-70.
- MINISTERIO DE CULTURA (2014): *La implementación del derecho a la Consulta Previa en el Sector Hidrocarburos. Las experiencias de los Lotes 169 y 195*. Lima: Ministerio de Cultura - GIZ.

MINISTERIO DE CULTURA (2015a): *Los pueblos achuar, awajún, kandozi y wampis*. Serie Nuestros pueblos indígenas. Lima: Ministerio de Cultura.

MINISTERIO DE CULTURA (2015b): Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios <http://bdpi.cultura.gob.pe>.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2009): *Inventario de Pasivos Ambientales Mineros en el Perú 2009*. [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO7Pasivos\\_Mineros\\_04032010.pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO7Pasivos_Mineros_04032010.pdf). Consulta: 12 de febrero de 2010.

MINISTERIO DE SALUD (2008): *Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional. Salud de los Pueblos Indígenas 2009-2012*. Lima: MINSA.

MINISTERIO DE SALUD (2014): *Plan Nacional para la reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el País, Periodo 2014-2016*. Documento técnico del Instituto Nacional de Salud del Perú. [http://www.minsa.gob.pe/portada/especiales/2015/nutriwawa/directivas/005\\_plan\\_reduccion.pdf](http://www.minsa.gob.pe/portada/especiales/2015/nutriwawa/directivas/005_plan_reduccion.pdf) . Consulta: 05.MAY.2017.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2009): *Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana-2000*. Lima: MINAM.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2010): *Datos sobre el cambio climático*. <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/que-podemos-hacer/datos-sobre-el-cambio-climatico/>

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2011a): *Perú, país de Bosques. Informativo N° 2*. Informe del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. <http://infobosques.com/portal/wp-content/uploads/2016/05/informativo-bosques-2dotrim-2011.pdf>. Consulta: 17 de mayo de 2018.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2011b): *Estrategia Nacional Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial*. Lima: MINAM -Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2013): *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial*. Lima: MINAM.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2016): *Instrumentos Técnico Normativos del Ordenamiento Territorial*. Lima: MINAM.

- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2017): *Cifras ambientales 2017*. Lima: MINAM - SINIA. <http://sinia.minam.gob.pe/cifras-ambientales>. Consulta: 17 de mayo de 2018.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE – MINISTERIO DE AGRICULTURA (2017): *Datos oficiales de bosques y pérdida de la cobertura de bosques húmedos amazónicos - 2016*. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/Presentacion.pdf>.
- MOLINA, V. (2015): “Existencia equilibrada. Metáfora del Buen Vivir de los pueblos indígenas”, *Polis* [online], 14 (40): 143-163. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0718-65682015000100008&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-65682015000100008&lng=es&nrm=iso)
- MONCAYO, E. (2001): *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- MONTOYA, R. (2008): Alan García: Vender la Amazonía y todo el Perú para no ser “perros del hortelano”, *América Latina en Movimiento*. <https://www.alainet.org/es/active/22659>
- MONTOYA, R. (2009a): “Con los Rostros Pintados”: *Tercera Rebelión Amazónica en Perú (agosto 2008 – junio 2009)*. [https://www.servindi.org/pdf/Montoya\\_RostrosPintados.pdf](https://www.servindi.org/pdf/Montoya_RostrosPintados.pdf)
- MONTOYA, R. (2009b): *Evangelio capitalista en la Amazonía, según Hernando de Soto*. <https://www.servindi.org/actualidad/opinion/17056>
- MOORE, T. (1983): “Situación de los nativos frente a la minería aurífera en Madre de Dios”, *Shupihui*, Vol. VIII, 28.
- MOORE, T. (2002): “La etnografía tradicional Arakmbut y la minería aurífera”, en Huertas, B. y A. García (Eds.), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA.
- MORA, C. (2009): “Una aproximación a los pueblos indígenas amazónicos”, *Revista Desde adentro*, 70: 24-25.
- MORAL, C. (2006): “Criterios de validez en la investigación cualitativa actual”, *Revista de Investigación Educativa*, 24 (1): 147-164. <http://revistas.um.es/rie/article/viewFile/97351/93461>



MORENO (2014): "El caso Las Bambas" en Ormachea, I.; J. Caravedo; G. Moreno y C. Bedoya, *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos – UARM.

MORGAN, L. (1877): *La sociedad primitiva*. Madrid: Ediciones Endymión, 1987 (1877).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2015): *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2015.

[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2016): *Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos. Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica*. Nueva York: PNUD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (2009): *Perspectivas del medioambiente en la Amazonia. GeoAmazonia*. PNUMA - OTCA - Universidad del Pacífico.

NACIONES UNIDAS (2007): *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General el 13 de setiembre de 2007.

[www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

NATERA PERAL, A. (2005): "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (4): 755-791.

NISBET, R. (1980): *Historia de la idea del progreso*. Barcelona: Gedisa.

NORTH, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: F.C.E.

NUGKUAG E. (2017): *Los pueblos indígenas amazónicos y el reto de ejercer actividades económicas bajo el enfoque del desarrollo con identidad. Caso: el pueblo Awajún del río Marañón, Condorcanqui, Amazonas*. Tesis de magíster en Estudios Amazónicos. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

NÚÑEZ DEL PRADO, H. (2017): "El Ordenamiento Territorial en el Perú", *Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente*, IX (2): 71-85.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2015): *Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Lima: UNODC.

OJEDA, J. (1999): "Naturaleza y Desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX", *Papeles de Geografía*, 30: 103-117.

OLIART, P. (s/f): *El Estado Peruano y las Políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas en la década de los 90*. Documento elaborado para el Proyecto Self-sustaining Community development y Comparative Perspective.

<http://lanic.utexas.edu/project/laoop/claspo/dt/0009.pdf>

OLSEN, J.P. (2006): "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1): 1-24.

OLSON, M. (1992): *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa-Noriega.

OMINAMI, C. (2010): "El debate actual sobre modelos de desarrollo: la dimensión política" en Gerber E.; F. Papa; S. Balardini y R. Piñeiro (Eds.), *América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI*. Fundación Friedrich Ebert.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/09228.pdf>

O'RIORDAN, T. y A. JORDAN (Eds.) (1996): *Politics of Climate Change: A European Perspective*. London: Routledge.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2007): *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2009): *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*. Documento elaborado por el relator de la Organización de Naciones Unidas James Anaya.

ORGANIZACIONES INDÍGENAS NACIONALES DEL PERÚ (2015): *Informe Alternativo 2015 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002): *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989*. San José: Proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de Defensa Legal de los Pueblos Indígenas en América Central (RLA/98/O1M/UNF).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2003): *Convenio N° 169 sobre PPII y tribales: Un manual*. San José: OIT.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2009a): *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Observación, CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 6. [www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion\\_c169\\_peru.pdf](http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion_c169_peru.pdf).

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2009b): *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT*. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE (2008): *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*. México: IMTA.
- ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE (2014): *Memoria anual 2014*. Lima: OSINFOR.
- ORIOI, J. (2003): "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15: 239-269.
- ORMACHEA (2014): "El caso La Granja" en Ormachea, I.; J. Caravedo; G. Moreno y C. Bedoya, *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos – UARM.
- ORTEGA, N. (2014): *El derecho de propiedad comunal indígena en la Amazonía y su regulación en la legislación peruana*. Tesis de magister en Derecho Civil. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ORTÍ, A. (2000): "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión en grupo" en García Ferrando, M.; J. Ibáñez y F. Alvira, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- OSTROM E. (1997): "Esquemas institucionales para el manejo exitoso de recursos comunes". <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetitas/273/elinor.html>. Consulta: 25 de marzo de 2010.
- OSTROM, E. (2000a): *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OSTROM, E. (2000b): "Diseños complejos para manejos complejos", *Gaceta Ecológica*, 54: 43-58.
- PACTO DE UNIDAD DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL PERÚ (2013): *Perú: Informe Alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH.
- PACTO DE UNIDAD DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL PERÚ Y AIDSEP (2015): *Pueblos Indígenas del Perú: Balance 2014. Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH.

- PANEQUE, P. (2003): *Evaluación integrada de alternativas de gestión del agua en territorios vulnerables a riesgos hídricos*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- PACHECO, D.; VÁSQUEZ, C. y Y. GALLARDO (2016): *Perú Forestal en Número 2015*. Lima: SERFOR.
- PARODI, C. (2000): *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- PARODI, C. (2015): *La Crisis de la Deuda en América Latina de la década de los ochenta*. Lima: Universidad del Pacífico.
- PÉREZ SALAS, G. (2018): "Territorio Amazónico peruano: un debate teórico sobre los conceptos de territorio, des – re territorialización y colonialidad", *Dialnet*, 22 (1): 51-65.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6465840>
- PERUPETRO (2018): *Estadísticas. Perforación de pozos*.  
[https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/informacion%20relevante/estadisticas/perforacion%20de%20pozos/exploratorios/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPyksy0xPLMnMz0vMAfljo8zi\\_YxcTTw8TAy9\\_I38zAwc\\_YltjY3cA41Mgw30w8EKDHAARwP9KNz6jR3NoPrxWBCF3\\_jg1GKgGVFo1rj7ASXNfULcDUw9DV1MjDAUOLpYAhUYefsFBvobhLoY41fg6mcAVYDHJQW5oREVnpmeAAhmU5c!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/informacion%20relevante/estadisticas/perforacion%20de%20pozos/exploratorios/!ut/p/z1/04_Sj9CPyksy0xPLMnMz0vMAfljo8zi_YxcTTw8TAy9_I38zAwc_YltjY3cA41Mgw30w8EKDHAARwP9KNz6jR3NoPrxWBCF3_jg1GKgGVFo1rj7ASXNfULcDUw9DV1MjDAUOLpYAhUYefsFBvobhLoY41fg6mcAVYDHJQW5oREVnpmeAAhmU5c!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) Consulta: 6.ABR.2018
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2004): "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial" en Junta de Andalucía, *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*. Sevilla: Consejería de Gobernación.
- PEEMANS, J.P. (1996): "Globalización y desarrollo: Algunas perspectivas, reflexiones y preguntas" en AA.VV., *El Nuevo Orden Global. Dimensiones y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PENNANO, G. (1988): *La economía del caucho*. Iquitos, CETA.
- PEÑA, A. (2009): *El Derecho Constitucional a la Consulta Previa tras los sucesos de Bagua: la aplicación sistemática de la Constitución Política del Perú y el Convenio Internacional 169 de la OIT*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- PEÑA, E. (2006): "Carácter Socio-Histórico del Desarrollo" en Quijano, O. y J. Tobar (Eds.), *Discursos y prácticas del desarrollo globalocal*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- PERREAULT, T. (2006): "From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia", *Antipode*, 38 (1): 150-172.

- PETERS, G. B. y J. PIERRE (2005): “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo, A. (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PINTO, V. (2009a): “Los decretos del hortelano y el origen del conflicto con los pueblos amazónicos” en Alimonda, H.; R. Hoetmer y D. Saavedra (Eds.), *La Amazonía rebelde. Perú 2009*. Buenos Aires: CLACSO.
- PINTO, V. (2009b): “Reestructuración neoliberal del Estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio”, en De Echave, J.; R. Hoetmer y M. Palacios (Eds.), *Minería y territorio en el Perú: Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global - Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería - CooperAcción-Acción Solidaria para el Desarrollo - Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- PLAZA, O. (2003): *Esquema conceptual para el desarrollo rural*. Lima: PUCP.
- PONCE, L. (1998): “Historia económica de la República Peruana. Siglos XIX y XX” en *Compendio Histórico del Perú*, Vol. VI. Lima: Editorial Milla Batres.
- PORTILLO, J. (2008): *Enfoques conceptuales del desarrollo territorial: su aplicación en Argentina*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires. [www.planeamiento.gov.br/hotsites/seges/clad](http://www.planeamiento.gov.br/hotsites/seges/clad) Consulta: 6 enero de 2010.
- PORTUGUÉS, H. y P. HUERTA (2005): *Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana – 2000*. Lima: INRENA - CONAM.
- PRATS, J. (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10: 103-148.
- PRATS, J. (2005): *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRATS, J. (2006): “Gobernanza y Sociedad del riesgo” en Prats, J. (Coord.), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2004): *Reglamento de Zonificación Ecológica Económica*, aprobado con Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. Lima: Diario *El Peruano* - Normas Legales del 23 de diciembre del 2004.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2013): *Plan Nacional de Demarcación Y Organización Territorial 2013-2016*. Documento de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2015a): *Logros y lecciones del Proceso de Diálogo. Comisión Multisectorial del Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes Y Marañón del Departamento de Loreto*. Lima: PCM - ONDS.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2015b): "Challhuahuacho, diálogo para el desarrollo". *Willaqniki*, 36: 8-18. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: PCM – ONDS.

PROAMAZONÍA (2009): *Datos importantes para la gestión ambiental en la Amazonía peruana* [www.promamazonia.org.pe/SGAmbiental/pambientales/datos\\_importantes.html](http://www.promamazonia.org.pe/SGAmbiental/pambientales/datos_importantes.html). Consulta: 25 de febrero de 2010.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE y ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (2009): *Geo Amazonía: Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía*. [http://www.pnuma.org/deat1/pdf/geoamazonia\\_spanish\\_FINAL.pdf](http://www.pnuma.org/deat1/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf)

RAMÍREZ, A.; C. NAVARRO y T. CLARK (2004): *Local "governance": redes de responsividad en un espacio de "multi-governance"*, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEOREFERENCIADA (2009): *Amazonía 2009. Áreas Protegidas y Territorios Indígenas*. [www.raisg.socioambiental.org](http://www.raisg.socioambiental.org).

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEOREFERENCIADA (2012): *Amazonía bajo presión*. [www.raisg.socioambiental.org](http://www.raisg.socioambiental.org)

REGAN, J. (2007): *Valoración cultural de los pueblos awajún y wampis*. Documento 10. Lima: INRENA.

REGAN, J. (2010): "Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política", *Investigaciones Sociales*, 14 (24): 19-35.

REVESZ, B. (2009): "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local" en Mazurek, H. (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América*. Lima: IFEA.



- RIBEIRO, D. y M. WISE (2008): “Los grupos étnicos de la Amazonía peruana” en *Comunidades y Culturas Peruanas*, 13. Lima: Instituto Lingüístico de Verano. [www.sil.org/americas/peru/pubs/ccp13.pdf](http://www.sil.org/americas/peru/pubs/ccp13.pdf).
- RIJNHOU, L. (2017): “La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en Uria, A.; A. Villalba y N. Viota (Eds.), *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. UNESCO Etxea.
- RIOJA-BALLIVIAN, G. (2010): *Los impactos de la carretera interoceánica en la Amazonía sudoccidental*. [https://www.researchgate.net/publication/281821269\\_Los\\_impactos\\_de\\_la\\_carretera\\_interoceanica\\_en\\_la\\_Amazonia\\_sudoccidental](https://www.researchgate.net/publication/281821269_Los_impactos_de_la_carretera_interoceanica_en_la_Amazonia_sudoccidental).
- RÍOS, A. y J. TRUJILLO (2014): “Accountability Societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción” en Eslava, A. (Ed.), *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Universidad EAFIT.
- ROCHA, A. (2009): “Naturaleza Oculta. Diversidad. Nuestros principales pueblos amazónicos, sus creencias y aspiraciones”, *Somos*, 1175: 28-32.
- RODRÍGUEZ, E. (2016): *Derrames de petróleo tiñen la amazonia peruana*. <https://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/derrames-de-petroleo-tinen-la-amazonia-peruana/>
- RODRÍGUEZ, F. (2004): “El enfoque de capacidades para la gobernabilidad del territorio”, *Ería*, 63: 107-115.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, I. (2015): “Los Conflictos Socio Ambientales y su Transformación” en Rodríguez, I.; C. Sarti y V. Aguilar (Eds.), *Transformación de Conflictos Socio Ambientales e Interculturalidad. Explorando las Interconexiones*. Mérida: Grupo Confluencias – GTAI - CEPAL - ORPIA.
- RODRÍGUEZ CASTILLÓN, J. (2015): *Poder, gobernanza y representación territorial en contextos de extracción minera en Madre de Dios*. Tesis de magister en Estudios Amazónicos. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- RODRÍGUEZ MITCHEL, N. (2015): “Pueblos indígenas amazónicos - apuntes para una utopía discreta” en Varese, S.; F. Apffel-Marglin y R. Rumrill (Coord.): *Selva Vida: de la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima: IWGIA.

- RODRÍGUEZ, M. (1991): "Proceso de ocupación y construcción social del espacio amazónico" en Barclay, F.; M. Rodríguez; F. Santos y M. Valcárcel (1991): *Amazonía 1940-1990 el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova - CISEPA-PUCP.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56: 295-319.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 59-86.
- ROMERO CEVALLOS, R. (2005): *¿Cultura y Desarrollo? ¿Desarrollo y Cultura? Propuestas para un debate abierto*. Lima: UNESCO - Perú.
- ROMIO, S (2014): "Entre discurso político y fuerza espiritual. Fundación de las organizaciones indígenas awajún y wampis (1977-1979)", *Anthropológica*, XXXII (32): 139-158.
- ROSTOW, W. (1974): *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- RUIZ, J.C. (2009): "Los avances en el Derecho a Consulta", *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, 194: 81-82.
- RUIZ, J.C. (2012): *Crítica a la figura del Acuerdo Previo entre pueblos indígenas y empresa que realizan actividades extractivas en territorios indígenas*. [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_trabajo/doc11042013-214344.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc11042013-214344.pdf)  
Consulta: 15 de setiembre de 2015.
- RUIZ, J.C. (2013): *Los otros derechos de los pueblos indígenas. Aproximación a los derechos a la libre determinación y a beneficiarse de la explotación de recursos naturales en su territorio*. Lima: IDL.
- RUIZ, J.C.; C. MONGYLARDI; M. HUACO y J. ORTIZ (2015): *Estrategias del despojo: La propiedad comunal en el Perú. Análisis jurídico de la Ley 30230*. Lima: IBC.
- RUMRRILL, R. (2001): "La educación en la Amazonía: navegando a la deriva y al borde del naufragio", *Cuadernos argüedianos*, 4 (4): 9-17.
- RUMRRILL, R. (2002): "La Amazonia: La renta estratégica del Perú en el siglo XXI", *Libros & Artes*, 2: 23-24.

- RUMRRILL, R. (2008): *La Amazonía peruana: La última renta estratégica del Perú en el siglo XXI o la tierra prometida*. Lima: PNUD-CONAM.
- RUMRRILL, R. (2012): “Una nueva agenda indígena amazónica”, *Otra Mirada* <http://www.otramirada.pe/una-nueva-agenda-indigena-amazonica>
- RUMRRILL (2015): “Extirpación de idolatrías, extractivismo desenfrenado, chamanismo amazónico y la utopía social indígena del siglo XXI” en Varese, S.; F. Apffel-Marglin y R. Rumrill (Coord.): *Selva Vida: de la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima: IWGIA.
- SAAVEDRA D. y R. HOETMER (2009): “Otro Perú posible en los caminos del movimiento indígena” en Alimonda, H.; R. Hoetmer y D. Saavedra (Eds.), *La Amazonía rebelde. Perú 2009*. Buenos Aires: CLACSO.
- SACHS, I. (1974): “Ambiente y estilo de desarrollo”, *Comercio Exterior*, XXIV: 360-368.
- SACHS, I. (1977): “Los Límites: ¿Realidad o Fantasía?” en Hodara, J. e I. Restrepo, *¿Tiene límites el Crecimiento? Una visión latinoamericana*. México D.F.: El manual Moderno.
- SACHS, I. (1981): “Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos”, *Agricultura y Sociedad*, 18: 9-32.
- SALAS, M. y G. SEITZ (2013): *Mapa de actores sociales, políticos, económicos y culturales del Alto Marañón - Amazonas*. Documento de trabajo 7. Lima: CBC - GIZ.
- SALMÓN, E.; R. BREGAGLIO; J. OLIVERA y D. OCAMPO (2012): *La consulta previa, libre e informada en el Perú: la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung – IDEHPUCP.
- SANAHUJA, J.A. (2014): “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015” en Mesa, M. (Coord.), *Focos de Tensión, Cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*: 49-84.  
<http://www.ceipaz.org/images/contenido/3.Jose%20Antonio%20Sanahuja.pdf>
- SANAHUJA, J.A. y S. TEZANOS (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, 54 (2): 533-555.
- SAN ROMÁN, J. (1994): *Perfiles históricos de la Amazonía Peruana*. Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía- CAAAP- IIAP.

- SANBORN, C.; V. HURTADO y T. RAMÍREZ (2016): *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Documento de investigación 6. Lima: Universidad del Pacífico.
- SÁNCHEZ, H. (2009): "Grandes lecciones", *Somos*, 1176: 26-27.
- SÁNCHEZ, R.; H. ARÉVALO y E. VELA (2013): *Historia de la Amazonía Peruana en el contexto sudamericano*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- SANTOS, F. (2007): "Prólogo" en Chirif, A. y P. García, *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.
- SANTOS GRANERO, F. (2004): "Los Yanasha" en Santos, F. y F. Barclay, *Guía etnográfica de la alta Amazonía*. Vol. IV. Lima: IFEA.
- SARMIENTO, J.P. (2016): "La comunidad en los tiempos de la Comunidad: Bienestar en las Comunidades Nativas asháninkas", *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, 45 (1): 157-172.
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2004): *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- SCHOLZ, R. (2002): *Embedded case study methods: integrating quantitative and qualitative knowledge*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- SEGEBART, D. (2008): "Who Governsthe Amazon? Analysing Governance in Processes of Fragmenting Development: Policy Networks and Governmentality in the Brazilian Amazon", *ERDE*, 139 (3): 187-205.
- SEJENOVICH, H. (2015): "La estrategia para superar la pobreza a través del desarrollo sustentable" en Castro, F. (Coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO - ENGOV.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- SEN, A. (2002): *¿Qué impacto puede tener la ética?* Presentación en la Reunión Internacional sobre "Ética y Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el Gobierno de Noruega, realizada en Santiago de Chile.
- SERRANO-BARQUÍN, R. (2008): "Hacia un modelo teórico-metodológico para el análisis del desarrollo, la sostenibilidad y el turismo", *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII (26): 313-356.
- SHEAHAN, J. (2001): *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP.

- SHEPARD, G. y C. IZQUIERDO (2003) “Los matsigenka de Madre de Dios y del Parque Nacional del Manu” en Huertas, B. y A. García (Eds.), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios*. Lima: FENAMAD - IWGIA.
- SILVA, G. (2008): “La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario”, *Prolegómenos – Derechos y Valores*, XI (22): 29-43.
- SILVERMAN, D. (2000): *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. London: Sage Publications.
- SIMONS, H. (2009): *Case study research in practice*. London: Sage Publications.
- SINGER, H. (1989): “El desarrollo de la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985”, *Comercio Exterior*, 39 (7).
- SMITH, M. (2002): “La reconstitución del estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales” en Subirats, J. (Coord.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- SMITH, R. (2004): *Plan de acción para las poblaciones indígenas*. Lima: Proyecto INCAGRO.
- SMITH, R. (2008): “Las reformas liberales y la propiedad comunitaria”, *Perú Económico*, octubre 2008. <http://perueconomico.com/ediciones/33-2008-oct/articulos/376-las-reformas-liberales-y-la-propiedad-comunitaria>. Consulta: 23 de enero de 2010.
- SMITH, R. (2009): “BAGUA: la verdadera amenaza”, *Revista Poder*, X: 48-53.
- SMITH, R. y M. SALAZAR (2014): *La Seguridad Territorial en el Limbo. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2014*. Lima: IBC.
- SMITH, R. y M. SALAZAR (2016): *Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016*. Lima: IBC
- SNOECK, S. e I. Ramos (2012): *Pueblos Indígenas y REDD+ en el Perú. Análisis y Recomendaciones para el cumplimiento de los derechos a la consulta, territorio y recursos naturales a la luz del Derecho internacional*. Lima: DAR.
- SNV (2013): *Estudio Antropológico sobre cultura, conocimientos, aptitudes y prácticas de la Población Amazónica en relación con el abastecimiento de agua, el saneamiento e higiene*, Documento de consultoría elaborado para el Programa Nacional de Saneamiento Rural - Programa de agua potable y saneamiento para la Amazonía rural - MVCS.

- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (2014): *La Realidad de la Minería Ilegal en países Amazónicos*. Lima: SPDA.
- SORIA, C. (2002a): *Los pueblos indígenas. En busca del desarrollo sostenido*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Derecho Ambiental. Universidad de Guadalajara (11 al 13 de septiembre de 2002).  
[www.elaw.org/system/files/peru.pueblos.indigenas.doc](http://www.elaw.org/system/files/peru.pueblos.indigenas.doc).
- SORIA C. (2002b): *Aportes para el Análisis de la Normatividad para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía en la Década Fujimori*. Documento presentado para el I Encuentro Macrorregional de Organizaciones Indígenas y Campesinas, en *La hipocresía del desarrollo. Escritos de política ambiental e indígena 1989-2005*.  
<http://191.98.188.189/Fulltext/6949.pdf>
- SORIA, C. (2005): *Avances en el derecho ambiental en el Perú. Su impacto sobre la biodiversidad*. Artículo presentado en el Seminario de Abertura do Curso de Doutorado em Direito da Universidade Federal do Pará, "Direitos Fundamentais e Relações Sociais no Mundo Contemporâneo", en *La hipocresía del desarrollo. Escritos de política ambiental e indígena 1989-2005*. <http://191.98.188.189/Fulltext/6949.pdf>
- SORIA, C. (2009): "Convenio 169 de la OIT y pueblos indígenas", *Revista Agronoticias*, 344: 4-6.
- STAVENHAGEN, R. (2007): *Los Pueblos Indígenas y sus derechos*. México, D.F.: UNESCO.
- STAVENHAGEN, R. (2008): "Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas", *Revista IIDH*, 48: 257-268.
- STIGLITZ, J. (2002): *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana Ediciones generales.
- STIGLITZ, J. (2003): "Haz lo que hicimos, no lo que decimos", *El País*, edición del 29 de noviembre de 2003.
- STOKER, G. (2011): "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective", *Public Administration*, 89 (1): 15-31.
- STREETEN, P. (1986): *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en Desarrollo*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- SUEYO, H. (2003): "Los Harakmbut en un lugar desconocido", en Huertas, B. y A. García (Eds), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA.



- SUMPSI, J. (2005): "Lecciones del proyecto EXPIDER. Un Laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo. [http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site\\_5588\\_s.htm](http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm). Consulta 10 de agosto de 2009.
- SURRALLÉS, A. (2003): "De la percepción en antropología. Algunas percepciones sobre la noción de persona desde los estudios amazónicos", *Revista Indiana*, 20: 59-72.
- SURRALLÉS, A. (2004): "Horizontes de intimidad. Persona, percepción y espacio de los Candoshi" en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- SURRALLÉS, A. (2009): "Entre derecho y realidad: antropología y territorios indígenas amazónicos en un futuro próximo", *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 38: 59-72.
- SURRALLÉS, A. y P. GARCÍA (2004): *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- STAKE, R. (1999): *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- SVAMPA, M. (2009): "La disputa por el desarrollo: Conflictos socioambientales, territorios y lenguajes de valoración", en De Echave, J.; R. Hoetmer y M. Palacios (Eds.), *Minería y territorio en el Perú: Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global - Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería - CooperAcción-Acción Solidaria para el Desarrollo - Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- SWYNGEDOUW, E.; B. PAGE; M. KAIKA (2002): "Governance, water, and globalisation: a political-ecological perspective" en *Meaningful Interdisciplinarity: Challenges and Opportunities for Water Research*. Oxford: University of Oxford.
- TAMAYO Y TAMAYO, M. (2003): *El proceso de la investigación científica*. México, D.F.: Limusa
- TANAKA, M (2013): *El futuro de los conflictos sociales en el Perú*. Documento elaborado para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN.
- TAPIA (2004): *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- TELLO, J. C. (1967): *Chavín, cultura matriz de la civilización andina. Primera Parte*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- TELLO, M. (1993): *Mecanismos hacia el crecimiento económico. El enfoque de la organización industrial en el sector manufacturero peruano 1970-1987*. Lima: PUCP.
- TELLO, M. (2010): “Seis «golden rules» en el diseño de una estrategia de desarrollo para el Perú” en Rodríguez, J. y M. Tello (Eds.), *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: PUCP.
- TERRA NUOVA (2007): *Plan de vida en comunidades indígenas de la Amazonía. Cartilla para el diagnóstico y la planificación participativa*. Lima: Terra Nuova.
- TERRA NUOVA y APURÍMAC ONLUS (2012): *Tesoro de nombres awajun/Thesaurus*. Lima: Terra Nuova - Apurímac ONLUS - RENIEC.
- TERRA NUOVA y REGISTRO NACIONAL DE IDENTIDAD Y ESTADO CIVIL (2017): *Tesoro de nombres wampis/Thesaurus*. Lima: Terra Nuova - RENIEC.
- TEZANOS, S. (2013). “Más allá de 2015. Desafíos para para la construcción de una agenda post-ODM”, en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Santander - Red Española de Estudios de Desarrollo - Universidad de Cantabria.
- THORP, R. y G. BERTRAM (1985): *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul editores.
- TORREJÓN, P. (2013): *Cubriendo la noticia. El Comercio: su representación del ciudadano indígena amazónico y la justificación del proyecto desarrollista*. Tesis de magister en Estudios Culturales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TORRES, G. y H. RAMOS (2008): “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50 (203): 75-95.
- TORRES, V.H. (2011) “Políticas públicas, interculturalidad y conflictos socio-ambientales. Una aproximación” en Torres V.; M. Narváez; P. Ortiz; V. López; S. Enge; V. Frank; P. Heylings y J. Rivera (Eds.), *Conflictos socioambientales, políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate. Volumen II*. Quito: Editorial Universitaria ABYA-YALA.
- TOURAINÉ, A. (1995): *¿Qué es el Desarrollo?* Lima, PUCP.
- TUBINO, F. (2009): *Interculturalidad y Desarrollo*.  
<http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/551.pdf>

ULLÁN, F. (2004): “La era del caucho en el Amazonas (1870-1920): modelos de explotación y relaciones sociales de producción”, *Anales del Museo de América*, 12: 183-204.

UNICEF - Perú (2017): *Niñez amazónica, remando hacia la igualdad*.

<https://www.unicef.org/peru/media/1541/file/Niñez%20amazónica,%20remando%20hacia%20la%20igualdad.pdf>. Consulta: 15 de agosto de 2018.

URELLO, R (1995): *Desarrollo agroecológico para la región andino-amazónica peruana afectada por cultivos ilícitos*. [www.congreso.gob.pe/congresista/1995/rurrelo/agroeco.htm](http://www.congreso.gob.pe/congresista/1995/rurrelo/agroeco.htm).

URIBE, C. (2008): *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*. Lima: PUCP.

URRUNAGA, J.; A. JOHNSON y D. ORBEGOZO (2018): *El Momento de la Verdad: Oportunidad o Amenaza para la Amazonía Peruana en la Lucha contra el Comercio de la Madera Ilegal*. Reporte elaborado para Environmental Investigation Agency - EIA-GLOBAL.ORG.

<https://eia-global.org/reports/elmomentodelaverdad>

URRUNAGA, J.; A. JOHNSON; D. ORBEGOZO y F. MULLIGAN (2012): *La Máquina Lavadora. Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú*. Reporte elaborado para Environmental Investigation Agency - EIA-GLOBAL.ORG. <https://eia-global.org/reports/la-maquina-lavadora>

URTEAGA, P. (2001): “Cartografías legales antagónicas: Pueblos indígenas, Estado y compañías petroleras en Madre de Dios – Perú (1993-2000)”, *BIRA*, 28: 237-261.

URTEAGA, P. (2003): “La minería y los pueblos indígenas en Madre de Dios” en Huertas, B. y A. García (Eds.), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA.

VALCÁRCEL, M. (1991): “Evolución del rol productivo de la Amazonía” en Barclay, F.; M. Rodríguez; F. Santos y M. Valcárcel (1991): *Amazonía 1940-1990 el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova - CISEPA-PUCP.

VALCÁRCEL, M. (2006): *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de investigación, Lima: PUCP.

VALQUI, M.; C. FEATHER y R. ESPINOZA (2014): *Haciendo Visible lo Invisible. Perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana*. Lima: AIDSEP - Forest Peoples Programme-FPP.

VALVERDE, A. (2016): “La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa”, *Integra Educativa*, IX (1): 159-168.

- VARESE, S. (1973): *La sal de los cerros*. Lima: Ediciones Retablo de papel.
- VARESE, S. (2009): “Poco ha cambiado para los pueblos indígenas amazónicos”, *Revista Quehacer*, 176: 27:35.
- VARESE, S. (2015): “La ética cosmocéntrica de los pueblos indígenas de la Amazonía: elementos para una crítica de la civilización” en Varese, S.; F. Apffel-Marglin y R. Rumrill (Coord.): *Selva Vida: de la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima: IWGIA.
- VARGAS LLOSA, M. (2009): “Victoria pírrica”, *El Comercio*, edición del 28 de junio de 2009. Lima.
- VEGA CENTENO, M. (2003): *El Desarrollo Esquivo*. Lima: PUCP.
- VELÁSQUEZ, M. y M. MACEDO (2016): *Plan de Vida. Guía para la planificación colectiva*. Lima: Ministerio de Cultura.
- VIDAL, A. (2009): *Cronología de una matanza anunciada*.  
<http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/bagua13.html>
- VIECO, J.J. (2010): “Planes de desarrollo y planes de vida: ¿diálogo de saberes?”, *Mundo Amazónico*, 1: 135-160.
- VILCHES, A.; D. GIL PÉREZ; M. CALERO; J.C. TOSCANO y O. MACÍAS (2014): “Objetivos de Desarrollo Sostenible” [artículo en línea]. OEI.  
<http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=25>.
- VILLA L. y FINER, M. (2018): *Detectando la Tala (Illegal) con Imágenes de Muy Alta Resolución*. MAAP: 94. <https://maaproject.org/2018/tala-alta-resolucion/>
- VILLACORTA, E. (2006): *Plan de Negocios de SIAMAZONÍA*. Lima: IIAP - Proyecto Diversidad Biológica de la Amazonía Peruana- BIODAMAZ
- VITERI C. (2003): *Visión indígena del desarrollo en la Amazonía*.  
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2798091.pdf>
- VIVEIROS DE CASTRO, E. (2004): “Perspectivismo y multinaturalismo en la América indígena” en Surrallés A. y P. García (Eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.

- VON BARLOEWEN, C. (2008): "El concepto de progreso en las diferentes culturas", *FISEC-Estrategias - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora*, XII (24, VI): 3-29.
- VON HALDENWANG, C. (2005): "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista CEPAL*, 85: 35-52.
- VV.AA (2009a): "Cosmovisión amazónica ¿Cómo se formó el mundo?", *Bajo la lupa. Revista de Análisis y Propuestas*, 12: 31.
- VV.AA (2009b): "Industrias extractivas vs. Awajún y Wampis"; "Ciudadanos de segunda clase"; "Pluspetrol no cumple con remediación ambiental", *Bajo la lupa. Revista de Análisis y Propuestas*, 15: 4-9.
- WALSH (2006): *Análisis de la Deforestación Marcapata - Quincemil – Inambari. Concesionaria IIRSA SUR. EISA Corredor Vial Interoceánico Sur. PERÚ – BRASIL. Tramo 2. Informe de Consultoría*. <http://191.98.188.189/Fulltext/15084.pdf>. Consulta: 19 de enero de 2010.
- WEBB, R. (1977): *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge: Harvard University Press.
- WILLIAMSON, O. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: F.C.E.
- WILY, L. (2016): "Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro", *El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016*, mayo: 10-13. Lima: IBC.
- WIENER, L. (2017): *Problemas de gobernanza en una actividad extractiva: El caso Las Bambas*. Tesis de magister en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- WHITTINGHAM, M. (2010): ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, *Revista Análisis Internacional*, 2: 219-235.
- YACUZZI, E. (2005): *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. Serie Documentos de Trabajo N°. 296. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- YIN, R. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. USA: Sage Publications.
- YIN, R. (2004): *The case study anthology*. USA: Sage Publications.

- YRIGOYEN, R. (2009) “De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento”, *Amazónica*, 1 (2): 368-405.
- YRIGOYEN, R. (2011) “El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento”, en Aparicio, M. (Ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- ZAMBONINO, M. (2018): “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52: 230-263.
- ZEGARRA, L. (2014): “Perú 1920-1980. Contexto Internacional, Políticas Públicas y Crecimiento Económico” en Contreras, C. (Ed.), *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. Lima: BCRP – IEP.
- ZEVALLLOS, M. (2009): “La agonía de las comunidades indígenas mientras el ‘Perú avanza’”. *Red Internacional de Estudios Interculturales*. <http://blog.pucp.edu.pe/item/53094>.
- ZOIDO, F. (1998): “Geografía y ordenación del territorio”, *Scripta Vetera*, 18: 19-31.
- ZURBRIGGEN, C. (2011): “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, 38: 39-64.
- ZURBRIGGEN, C. (2015): *Hacia una nueva gobernanza. co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible*. Montevideo: IICA.

### Material audiovisual

- KINOKS PRODUCCIONES y UNIVERSIDAD DE LIMA (productores), DE IZCUE, N. (directora) (1978): *Canción al Viejo Fisga que acecha en los lagos amazónicos (cortometraje documental)*. Perú. <https://www.cineaparte.com/p/755/cancion-al-viejo-fisga-que-acecha-en-los-lagos-amazonicos>
- ROCA REY, B. y DE SOTO, H. (productores); BECKET, J. (director) (2009): *El Misterio del capital de los indígenas amazónicos (documental)*. Perú: Becket Films, Instituto Libertad y Democracia. [www.ild.org.pe/es/nativos/documental-el-misterio-del-capital-los-indigenas-amazonicos](http://www.ild.org.pe/es/nativos/documental-el-misterio-del-capital-los-indigenas-amazonicos).
- ANNIKA BEAULIEU (productor), ZANELLI, R. (director) (2011): *El perro del hortelano (cinta cinematográfica)*. Perú–USA: Selva Rica y Magic Flute Films.



<https://www.cineaparte.com/p/765/el-perro-del-hortelano>

BERGMAN WAS RIGHT FILMS y ASOCIACIÓN OTRA MIRADA (productores), VÍLCHEZ, F. (director) (2015): *La espera: historia del Baguazo* (documental). Perú. <https://vimeo.com/70404070>

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (productor y director) (2015): *El banquillo de los inocentes* (documental). Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=e2KFIO0f1kk>

PEÑA, C. (productora y directora) (2011): *APASH, Los de fuera* (documental). España: Tintiman Audiovisual. <https://www.youtube.com/watch?v=Vx5p6XW1shM>

SOLF, R. (productora), VÍLCHEZ, F. (director) (2015): *Solo te puedo mostrar el color: los jóvenes awajún post-Baguazo* (cortometraje documental). Perú: Bergman Was Right Films <https://vimeo.com/76282886>

YACHAYWASI Films (productora), BRANDENBURG, H. y ORZEL, M. (directores) (2016): *When Two Worlds Collide* (documental). Perú: Taira. <https://www.netflix.com/pe/title/80097475>



## **ANEXOS**

---

- ANEXO 1.1: Los derechos indígenas sobre la tierra y el territorio en América Latina: Derechos Constitucionales en materia de tierra.
- ANEXO 2.1: Cuestionario para entrevista a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos.
- ANEXO 2.2: Cuestionario para entrevista a representantes de organizaciones de los pueblos indígenas amazónicos.
- ANEXO 2.3: Cuestionario para entrevista a representantes del gobierno peruano a nivel de decisores de política nacional.
- ANEXO 2.4: Cuestionario para entrevista a funcionarios de programas y proyectos sociales a nivel de implementadores de las políticas, en lo normativo y/u operativo.
- ANEXO 2.5: Cuestionario de entrevista a especialista en Derecho Ambiental.
- ANEXO 2.6: Fotografías de líderes indígenas amazónicos entrevistados y trabajo de campo.
- ANEXO 4.1: Demandas y acciones tomadas por los pueblos indígenas Awajún – Wampis.
- ANEXO 4.2: Informes sobre los hechos ocurridos en Bagua - Conclusiones y Recomendaciones
- ANEXO 5.1: Decretos legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090.
- ANEXO 5.2: Resultados de entrevistas a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos.



**ANEXO 1.1: Los derechos indígenas sobre la tierra y el territorio en América Latina: Derechos Constitucionales en materia de tierra**

País	Definición	Protección especial	Propiedad inajenable	Provisión de tierra	Usufructo del suelo	Patrimonio cultural	Biodiversidad y recursos genéticos	Pueblos indígenas en zona fronteriza
Argentina 1994	Garantizar el respeto a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan (Art. 75, inciso 17)	Garantizar el respeto a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras (Art. 75, inciso 17)	No inajenable ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. (Art. 75, inciso 17)	Entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano (Art. 75, incisos 5, 17, 18 y art. 125)	Gestión de sus recursos naturales (Art. 75, inciso 17) provincias tienen dominio sobre recursos naturales (Art. 124).	No figura referido a los indígenas, preservación del patrimonio cultural (Art. 41)	No figura referido a los indígenas, preservación de diversidad biológica (Art. 41)	No figura
Belice 1981	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Bolivia 1967/1995	No directamente, sólo se mencionan Tierras comunitarias de Origen (Art. 171)	(Arts. 71; 158, 169; 171)	No figura, pero sí protección del solar campesino (cf. Art. 169)	No figura directamente para indígenas (Art. 165, 166, 167, 168)	Uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales (art. 171), suelo, subsuelo son de dominio del Estado (Art 136).	Amparo de tesoro cultural (Art. 191) Patrimonio es propiedad pública (Art. 137)	No figura	No figura (art. 172 menciona el fomento de planes de <a href="#">colonización</a> en zonas fronterizas)
Brasil 1988	(Art. 123, 1)	(Arts. 20, XI; 21, XXV; 231, 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 174, 3º)	(Arts. 231, 2º, 4º, 5º, 6º)	(Arts. 184; 231)	(Arts. 176; 231, 2º, 3º) pero subsuelo pertenece a la Unión (Art. 176) y Congreso autoriza explotación (Art. 49, XVI)	No se protege específicamente para indígenas	Protección en forma general, Art. 225	No figura, cf. Art. 176, 1
Chile 1981/1989	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Colombia 1991	Las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo (arts. 63, 329), Entidades territoriales indígenas (Art. 329)	(Arts. 58; 63; 72; <a href="#">79</a> ; <a href="#">80</a> ; 95, 8º; 102; 267)	(Arts. 63; 72; 102; 329)	Delimitación (Art. 329) para todos los trabajadores agrarios (Art.64), Fomento por Fondo Nacional de Regalías (Art. 361)	(Arts. 330; 340; 360); pero Estado es propietario del subsuelo y recursos naturales no renovables (Art. 332)	Indígenas en territorios arqueológicos (Art 72)	No referido a indígenas (cf. Art. 81)	Doble nacionalidad para indígenas en zona fronteriza (art. 96, 2)

Desarrollo y Territorio: Desencuentros entre el Estado y los indígenas amazónicos a partir del Conflicto de Bagua

País	Definición	Protección especial	Propiedad inajenable	Provisión de tierra	Usufructo del suelo	Patrimonio cultural	Biodiversidad y recursos genéticos	Pueblos indígenas en zona fronteriza
Costa Rica 1949	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura		No figura	No figura
Ecuador 1998	Caracterización (Arts. 84, 2º, 84, 3º)	(Arts. 84, 2º, 3º, 8º, 267)	(Arts. 84, 2º)	(Arts. 84, 3º, 267)	(Arts. 84, 4º, 5º, 88; 248, 251) pero subsuelo y recursos no renovables pertenecen al Estado (Arts. 64; 247)	(Arts. 84, 10º)	(Arts. 84, 6º, 86, 1º, 240; 248)	(arts. 84, 5º)
El Salvador 1983/1992	Como tierra rústica comunal (Art. 105)	Tierras comunales en general (art. 114)	No figura	Sólo fomento para asociaciones comunales (Art. 105)	No figura, subsuelo pertenece al Estado (Art 103)	Sólo se menciona que las lenguas autóctonas son patrimonio cultural	No figura	No figura
Guatemala 1966	Formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria (Art. 67)	(Art. 67)	No figura	(Art. 68)	No figura, subsuelo es un bien del Estado (Arts. 121e; 142)	Protección de arte, folklore y artesanía tradicional (Art. 62)	No figura	No figura
Guayana Francesa 1958	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Guayana 1980-1996	(Arts. 142, 2i)	(Arts. 142, 2i, 149, 6c)	No figura	(Arts. 142, 2i, 149, 6c)	No figura, protección de recursos naturales compete al Estado (Art. 36)	No figura	No figura	No figura
Honduras 1982	No figura, solo como tierra ejidales (Art. 300)	(Art. 346)	No figura	No figura	No figura, Estado tiene potestad sobre recursos naturales (Art. 354)	(Art. 173)	No figura	No figura



<b>País</b>	<b>Definición</b>	<b>Protección especial</b>	<b>Propiedad inajenable</b>	<b>Provisión de tierra</b>	<b>Usufructo del suelo</b>	<b>Patrimonio cultural</b>	<b>Biodiversidad y recursos genéticos</b>	<b>Pueblos indígenas en zona fronteriza</b>
México 1917/1992/2001	No se define, conceptos: territorio, hábitat, tierras (Arts. 2, A, V, VI; 27, VII)	(Arts. 2, A, V, VI; 27, VII)	Ejidots pueden ser enajenados (Art. 27, VII)	(Arts. 27, VII)	(Arts. 2, A, V, VI; 27, VII) Nación tiene dominio directo de todos los recursos naturales (Art 27)	No figura	No figura directamente: "preservar sus conocimientos" (Art. 2, A IV)	Sin reglamento especial (cf. Áreas estratégicas Arts. 2, A, V, VI)
Nicaragua 1987/1995	No se define (cf. Arts. 5; 89; 103; 107; 180)	(Art. 180)	No figura	No directamente, a través de Reforma Agraria (Art 107)	(Arts. 5; 89; 180; 181)	No figura	No figura	No figura
Panamá 1972 con reformas	No figura definición (Arts. 122, 1º y 2º, 123)	(Arts. 123)	Prohibición de apropiación privada (Art. 123)	(Arts. 122, 1º, 2º y 5º; 123)	No figura, riquezas del subsuelo pertenecen al Estado (Art. 254)	No específicamente para indígenas (Art. 77)	No figura	No figura
Paraguay 1992	(Art. 64)	(Arts. 63; 64; 66; 115, 11º)	(Art. 64)	(Art. 64)	(Art. 64) dominio de recursos naturales corresponde al Estado (Art. 112)	No referido a indígenas (cf. Arts. 81; 140)	No figura	No figura
Perú 1993	No figura	(Arts. 60; 88; 89)	Propiedad solamente imprescriptible (Art. 89)	No figura	(Art 89) recursos naturales son patrimonio de la nación (Art. 66)	No figura para indígenas (Art. 21)	No específicamente de los indígenas (Art. 68)	No figura
Surinam 1987	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Uruguay 1966 con varias reformas	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Venezuela 1999	Hábitat, tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar sus formas de vida (Art. 119)	(Art. 119)	(Art. 119)	No figura	(Arts. 120; 121; 123)	Lugares sagrados y de culto (Art. 121)	Protección de propiedad intelectual colectiva (Art. 124)	(Art. 327)

Fuente: Gregor (2005: 128 - 130)



## **ANEXO 2.1: Cuestionario para entrevista a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos (principalmente Awajún y Wampis)**

*(Solo para el entrevistador: La investigación busca conocer la opinión de los apus sobre los temas que fueron materia de conflicto a raíz de la promulgación de los Decretos Legislativos relacionados con la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y los EEUU, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico, y que dieron origen al llamado Conflicto de Bagua, cuyos hechos se dieron entre el 2008 y 2009).*

*Para el entrevistado: La siguiente entrevista busca conocer la posición de los líderes indígenas amazónicos sobre los siguientes temas: cómo entienden el territorio, el desarrollo, el uso de los recursos naturales y el derecho a participar de los pueblos indígenas amazónicos; que son temas de interés cada vez mayor para el país.*

*La información que se recoja con esta entrevista será solo para uso académico.*

*La duración de esta entrevista será de 45 a 60 minutos aproximadamente.*

### **I. Datos generales:**

Nombre:

Edad:

Grado de instrucción y/o Formación:

Fecha desde que es o fue Apu:

Otros cargos en la comunidad:

### **II. Sobre Territorio**

*En las últimas décadas, el territorio ha tomado una gran importancia, sobre todo aquellos territorios con recursos naturales que explotar. Esto ha puesto en evidencia las diferentes maneras de entenderlo sobre todo por parte del gobierno y de los pueblos indígenas amazónicos (PPIIAA).*

*Un tema muy destacado es la relación de los PPIIAA con el territorio, sobre el cual asientan su vida (economía, relaciones sociales, cultura, etc.) por ello quisieramos conocer más al respecto, y preguntarle si:*

1. ¿Para usted hay diferencia entre la tierra y el territorio?, ¿o son lo mismo?

*Si hay diferencia, ¿Cuál es la diferencia?*

*Si no hay diferencia, ¿Podría decirme qué es el territorio o tierra para usted?*

2. Como PPII ustedes tienen derechos sobre el territorio, ¿cuáles son los derechos que tienen?

### III. Sobre Propiedad y uso de la tierra

#### **Propiedad de la tierra**

3. ¿Ustedes tienen tierras de propiedad comunal?
4. ¿Cómo se usan estas tierras comunales?, ¿han tenido algún problema en su uso?  
*Sí hubo problema*, ¿cuál fue el problema?
5. ¿Cómo se hace uno comunero en su comunidad?
6. ¿Cómo es la asignación o reparto de chacras/tierras para cada comunero?
7. ¿Estas tierras son **propiedad** individual del comunero o solo es para su **uso** individual?
8. ¿Un comunero puede darle el uso que quiera a la tierra?, ¿puede vender la tierra?, *¿cómo?*, *¿bajo qué condiciones/circunstancias?*
9. *OPCIONAL, depende de respuesta de la preg. 8*, ¿Algún comunero ha vendido tierras?, ¿me puede contar el caso?, *(¿a quién vendió, para qué, en cuánto, hubo problemas con la comunidad?)*.

#### **Titulación**

10. ¿Su comunidad está titulada?,

SI: ¿Cuándo se tituló?, ¿cuánto duró el trámite?, ¿cómo fue el trámite, difícil, fácil?

NO: ¿cómo está siendo el proceso? *(dificultades/facilidades)*

11. ¿Qué importancia tiene para ustedes la titulación?

#### **Uso del territorio**

12. ¿Qué actividades realizan en su territorio?, *(agricultura, pesca, etc.)*.
13. ¿Quisieran realizar otras actividades?, ¿Qué otras actividades quisieran realizar?
14. ¿Han dado concesiones forestales?, ¿han tenido o tienen problemas?

15. ¿En su comunidad tuvieron o tienen presencia de empresas petroleras, empresas de cultivo de palma aceitera u otras?, ¿cuáles son?
16. ¿Cómo es la relación con esta(s) empresa(s)?
17. ¿Su comunidad aceptaría que actividades de extracción de petróleo, cultivos agroindustriales se den en su territorio?, ¿en qué condiciones?
18. ¿El gobierno facilita a otras personas o empresas, que son ajenos a la zona, a ingresar y aprovechar los recursos naturales de su territorio?, ¿o les da facilidades a ustedes?
19. ¿Cómo deberían usarse los recursos naturales de su territorio?, ¿para su autoconsumo o tener mayor producción para poder vender?
20. Si tuvieran recursos para explotar por empresas (petróleo, gas, minerales como oro, etc.) ¿Quiénes deberían participar en el uso y manejo (*aprovechamiento*) de los recursos naturales de su territorio? (*¿la comunidad, la empresa, el gobierno, los tres?*)

#### IV. Participación

*Uno de los aspectos más importantes que se viene dando es la discusión sobre la participación de los PPIIAA en las decisiones e intervenciones en el territorio, por lo que quisiera conocer su opinión sobre esto.*

21. ¿En los últimos 20 años ha habido cambios en la participación de los PPIIAA sobre el uso de los recursos naturales y la toma de decisiones sobre su territorio?, ¿antes participaban más, igual o menos?
22. ¿Quiénes deberían participar para tomar decisiones sobre su territorio?
23. ¿Cómo debería ser la relación del gobierno con las comunidades indígenas amazónicas como la suya?, ¿qué trato espera del gobierno?
24. *Mucho se ha hablado sobre la obligación del gobierno de realizar Consulta Previa*, ¿En qué casos debe haber Consulta Previa a la comunidad?

#### V. Sobre Desarrollo

*Mucho se habla de “desarrollo”; pero hay muchas diferencias sobre lo que significa y cómo lograrlo. Si desarrollo fuera el buscar “vivir bien”, “estar bien”:*

25. ¿Qué tendría que darse para que su comunidad, su familia “vivan bien”, “estén bien”, tengan desarrollo? (¿qué espera que tengan sus hijos?)
26. ¿Qué entiende por desarrollo?
27. ¿Cree que hay diferencia sobre cómo entienden el desarrollo/ el vivir bien/ estar bien sus antepasados, usted y sus hijos?, ¿en qué hay diferencia?
28. ¿Considera que ustedes están/viven mejor que sus antepasados?, y ¿cree que sus hijos estarán/vivirán mejor que ustedes?

## VI. Propuestas

*El conflicto y los hechos sucedidos en Bagua iniciaron un proceso de conocer, entender y respetar la posición de los PPIIAA sobre el territorio. La firme posición de los PPIIAA y el apoyo de la mayoría de la población a sus demandas fueron contundentes y obligaron al gobierno a retroceder. Sin embargo, existe coincidencia que es importante llegar a acuerdos, por lo que quisiéramos conocer qué es lo que esperarían que se dé en algunos de los temas que hemos conversado.*

29. ¿Cuáles son las demandas/pedidos más importantes que tiene su comunidad y que quisieran que se les atiendan (mínimo tres)?
30. ¿Cuáles son las principales acciones que han hecho para lograr esas demandas?, ¿cómo debería hacerse?
31. Además de los temas sobre los que hemos conversado, ¿quisiera mencionar algún otro tema u otra cosa?

Si el entrevistado (apud o ex apud) muestra disponibilidad y se ha creado la confianza suficiente, preguntar sobre Bagua, no hacerlo en las comunidades alejadas.

1. ¿Qué hechos originaron los hechos de Bagua?, ¿qué podía pasar con sus territorios si se aprobaban las leyes que tenían que ver el TLC?
2. ¿Han tenido cambios después de eso?
3. ¿Cree que los dirigentes de las organizaciones indígenas amazónicas los representan?

***Pedir teléfono de contacto al entrevistado, si tuviera.***



## **ANEXO 2.2: Cuestionario para entrevista a representantes de organizaciones de los pueblos indígenas amazónicos**

*(Solo para el entrevistador: La investigación toma como caso de estudio la promulgación de los Decretos Legislativos relacionados con la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y los EEUU, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico, que se dieron en el 2008-2009, y que dieron origen a las protestas de los PPIIAA y su visibilización ante la sociedad).*

*Para el entrevistado: La siguiente entrevista busca conocer la opinión de los líderes indígenas amazónicos sobre el territorio, el desarrollo, el uso de los recursos naturales y su derecho a participar. Identificar sus demandas y propuestas.*

*La información que nos brinde en esta entrevista será de uso netamente académico.*

*La duración de esta entrevista será de 35-40m aproximadamente.*

### **I. Datos generales:**

- Nombre
- Edad
- Grado de instrucción/Formación
- Organización a la que pertenece
- Cargo
- Otros cargos desempeñados

### **II. Sobre Territorio**

*En las últimas décadas, el territorio ha tomado una gran importancia para todos, sobre todo aquellos territorios con recursos naturales que explotar. Esto ha puesto en evidencia las diferentes maneras de entenderlo. Un tema muy destacado es la relación de los PPIIAA con el territorio, sobre el cual asientan su vida (economía, relaciones sociales, cultura, etc.) por ello quisieramos conocer más al respecto, y preguntarle si:*

1. ¿Hay diferencia entre la tierra y el territorio o son lo mismo?  
*Si hay diferencia, ¿Cuál es la diferencia?*  
*Si no hay diferencia, ¿Qué es el territorio o tierra para usted?*
2. ¿Cuáles son los derechos sobre el territorio que tienen los PPIIAA?

### **III. Sobre Propiedad y uso de la tierra**

*A partir de la promulgación de los DL que provocaron las protestas de la población y los hechos de Bagua, se hizo evidente la intención del gobierno de imponer normas que eran inaceptables para los PPIIAA, relacionadas sobre todo con la propiedad y uso del territorio. En ese sentido, quisiera su opinión sobre estos temas:*

**Propiedad de la tierra**

3. ¿Se ha dado la venta de tierras por parte de los comuneros?, ¿cómo se dio?, ¿en algunas zonas en particular?, ¿por qué cree que venden?

**Titulación**

4. ¿Tienen dificultades para la titulación de las tierras de los PPIIAA?, ¿cuáles?, ¿qué facilidades se requieren?

**Uso del territorio**

5. Algunos PPIIAA vienen dando concesiones forestales, ¿por qué las dan?, ¿obtienen buenos beneficios?
6. ¿Considera que las actividades de extracción de petróleo, cultivos agroindustriales, etc. se pueden dar en sus territorios?, ¿bajo qué condiciones?
7. ¿El gobierno facilita a otras personas o empresas, que son ajenos a la zona, el uso de los recursos naturales de su territorio? ¿o les da facilidades a las comunidades?
8. ¿Cómo debería ser el uso y manejo (*aprovechamiento*) de los recursos naturales en sus territorios?
9. Si existen recursos para explotar por empresas (como petróleo, gas, minerales como oro, etc.) ¿Quiénes deberían participar en el uso y manejo (*aprovechamiento*) de los recursos naturales de su territorio?, *¿la comunidad, la empresa, el gobierno, los tres?*

**IV. Participación**

*Uno de los aspectos más importantes que se viene dando es la discusión sobre la participación de los PPIIAA en las decisiones e intervenciones en el territorio, por lo que quisiera conocer su opinión sobre esto.*

10. ¿En los últimos 20 años ha habido cambios en la participación de los PPIIAA sobre el uso de los recursos naturales y la toma de decisión sobre su territorio?, ¿antes participaban más, igual o menos?
11. ¿Quiénes deberían participar en la toma de decisiones sobre el territorio de los PPIIAA?
12. ¿Cómo deberían darse las conversaciones con el gobierno y las empresas?, ¿qué condiciones mínimas necesitan?, *(¿qué trato espera del gobierno?)*

13. ¿Cómo es la relación de las comunidades con ustedes que son representantes/líderes de las organizaciones indígenas amazónicas?, ¿Cree que en los últimos años ha mejorado y fortalecido?

**V. Sobre Desarrollo**

*Mucho se habla de “desarrollo”; pero hay muchas diferencias sobre lo que significa y cómo lograrlo. Si desarrollo fuera el buscar “vivir bien”, “estar bien”:*

14. ¿Podría decirme cómo entienden el desarrollo?, ¿qué se requiere para alcanzarlo?

**VI. Propuestas**

*El conflicto y los hechos sucedidos en Bagua iniciaron un proceso de conocer, entender y respetar la posición de los PPIIAA sobre el territorio. La firme posición de los PPIIAA tuvo el apoyo de la mayoría de la población a sus demandas y obligaron al gobierno a retroceder. Sin embargo, existe coincidencia que es importante llegar a acuerdos, por lo que quisiéramos conocer sobre sus demandas y propuestas.*

15. ¿Cuáles son las demandas más importantes que tienen los PPIIAA? *(mínimo tres)*
16. ¿Cuáles son sus principales propuestas para lograrlas?, *¿cómo debería hacerse?*
17. De las experiencias de los PPIIAA para el manejo de su territorio, tales como los Planes de Vida, la Zonificación Económica Ecológica, el cogobierno de la organización indígena con el Estado y empresa, ¿cuáles considera las más importantes o sostenibles?
18. Además de los puntos sobre los que hemos conversado, ¿existen otros aspectos que quisiera mencionar?

**Generar un ambiente propicio para que el entrevistado muestre disponibilidad para preguntar sobre Bagua.**

1. ¿Qué hechos originaron los hechos de Bagua?, ¿qué podía pasar con sus territorios si se aprobaban las leyes que tenían que ver el TLC?
2. ¿Han tenido cambios después de eso?

***Pedir teléfono de contacto y correo electrónico al entrevistado, si tuviera.***

### **ANEXO 2.3: Cuestionario para entrevista a representantes del gobierno peruano a nivel de decisores de política nacional**

*Para el entrevistado: La siguiente entrevista busca conocer dos aspectos: la aplicación de la visión del gobierno peruano sobre el desarrollo y el territorio amazónico en las políticas públicas de su sector, y la forma de relación existente y futura con los PPIIAA.*

*La información que nos brinde en esta entrevista será de uso netamente académico.*

*La duración de esta entrevista será de 35-40m aproximadamente.*

#### **I. Datos generales:**

- Nombre
- Organización a la que representa/pertenece
- Cargo
- Otros cargos desempeñados

#### **II. Sobre las políticas públicas en materia de desarrollo y territorio**

1. Durante su gestión, ¿cuáles son/fueron las intervenciones que se realizaron en la Amazonía?
2. ¿Cuál fue la toma de partido para definir estas y cuáles los objetivos buscados?
3. ¿Se tuvieron criterios comunes con la intervención con los otros sectores?, ¿cuáles?
4. En general, ¿quiénes han sido los interlocutores de los PPIIAA para coordinar con su sector?, ¿cómo fue la coordinación?
5. ¿Cuáles son las demandas más importantes que tienen los pueblos indígenas amazónicos?, ¿son posibles de atender?, ¿tienen ellos propuestas concretas que ayuden a atenderlas?
6. ¿Cuáles deberían ser las principales consideraciones a tener en cuenta en las intervenciones que se realicen en el territorio ocupado por las comunidades indígenas amazónicas?

#### **III. Participación**

*Uno de los aspectos más importantes que se viene dando es la discusión sobre la participación de los PPIIAA en las decisiones e intervenciones en el territorio y en alcanzar el desarrollo, por lo que quisiera conocer su opinión sobre esto.*

7. ¿Considera que se ha avanzado en alcanzar acuerdos entre los pueblos indígenas amazónicos y el gobierno peruano luego de los hechos en Bagua?, ¿existe disposición para el diálogo?
8. ¿Cuáles son los principales puntos en conflicto que subsisten?
9. ¿Qué posibilidades (reales, prácticas) ve en la gobernanza territorial como medio para encontrar puntos de coincidencia respecto a la ocupación y aprovechamiento del territorio en las comunidades indígenas amazónicas?

**ANEXO 2.4: Cuestionario para entrevista a funcionarios de programas y proyectos sociales a nivel de implementadores de las políticas, en lo normativo y/u operativo**

*Para el entrevistado: La siguiente entrevista busca conocer dos aspectos: cómo se realizó la implementación del programa/proyecto en las comunidades amazónicas, y cómo fue la relación con la población y sus líderes, tanto a nivel comunal como local.*

*La información que nos brinde en esta entrevista será de uso netamente académico.*

*La duración de esta entrevista será de 35-40m aproximadamente.*

**I. Datos generales:**

- Nombre
- Programa/proyecto al que pertenece
- Cargo
- Función específica

**II. Sobre los proyectos desarrollados**

1. ¿En qué zonas de la Amazonía están interviniendo?, ¿con qué grupos étnicos?
2. ¿Qué tipo de proyecto están implementando?, ¿por qué se decidió este proyecto?
3. ¿Qué consideraciones tuvieron para diseñar y planificar ese proyecto en las comunidades nativas?, ¿fueron las adecuadas?
4. Durante la ejecución en sí, ¿fue necesario reajustar la propuesta del proyecto adecuándola a los usos y costumbres, y formas de organización de la población?
5. ¿Cuáles fueron los aspectos más favorables y desfavorables para ejecutar el proyecto en las comunidades nativas?
6. ¿Cuáles son las demandas más importantes que tienen los PPIIAA?, ¿son posibles de atender?, ¿tienen ellos propuestas concretas que ayuden a atenderlas?
7. En base a la experiencia en el proyecto, si se quiere que la intervención cumpla sus objetivos, ¿qué deben considerar los programas y proyectos cuando se interviene en las comunidades indígenas amazónicas?

### III. Participación

*Uno de los aspectos más importantes que se viene dando es la discusión sobre la participación de los PPIAA en los aspectos que les conciernen, en este caso en el desarrollo del proyecto, por lo que quisiera conocer su opinión sobre esto.*

8. ¿Se consideró la participación de la población en el proyecto?, ¿en qué aspectos?
9. ¿Cómo se dio la participación?, ¿fue como estaba prevista?
10. ¿Cuáles son los aspectos que más destaca o valora en la implementación del proyecto y en la interrelación con la población indígena amazónica y sus líderes?



## ANEXO 2.5: Cuestionario de entrevista a especialista en Derecho Ambiental

**Dr. Abog. César Gamboa**

Director de la ONG – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

1. Existen muchas críticas respecto al incumplimiento de realizar la Consulta Previa, a pesar que existe ya la normativa, ¿qué problemas ve?, ¿desconocimiento, falta de voluntad, negligencia, intereses particulares?
2. ¿Considera que se ha avanzado en alcanzar acuerdos entre los PPIIAA y el gobierno peruano luego de los hechos en Bagua?, ¿cuáles son los principales puntos en conflicto que subsisten entre ellos sobre la concepción del territorio, la propiedad y el uso de la tierra?
3. ¿Cuáles son las razones por las que aún no se llega a un consenso que permita aprobar la normativa sobre ordenamiento territorial? De aprobarse esta, ¿ayudará a superar o reducir los conflictos por la titularidad y uso del territorio y sus recursos naturales?, sobre todo en la región amazónica habitada por las comunidades indígenas amazónicas.
4. Mucho se habla del derecho a participar de las CCNN, ¿qué posibilidades (reales, prácticas) ve en la gobernanza territorial como medio para encontrar puntos de encuentro a partir de las diferencias sobre la concepción y uso del territorio con las comunidades indígenas amazónicas?
5. ¿Cuáles deberían ser las principales directrices a considerar en las intervenciones que se realicen en el territorio ocupado por las comunidades indígenas amazónicas?, Específicamente, en el uso y manejo (*aprovechamiento*) de los recursos naturales de estos territorios
6. ¿Conoce de alguna experiencia exitosa de planificación del territorio en comunidades amazónicas en Perú u otros países?, por ejemplo, donde apliquen Planes de Vida o exista una coparticipación de la organización indígena con el Estado y/o privados. ¿Qué deberíamos recoger o replicar de esa(s) experiencia(s)?
7. Distintos actores del Conflicto de Bagua reconocen, en mayor o menor medida, un cambio en la relación población indígena-Estado, post Bagua, ¿considera que es así?, ¿cuáles serían los cambios principales y qué falta para mejorar la relación?

**ANEXO 2.6: FOTOGRAFÍAS DE LÍDERES INDÍGENAS ENTREVISTADOS Y TRABAJO DE CAMPO**

**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - BAGUA - IMAZA (1)**



CCNN WAWAS - Puente de ingreso



Apu Grimaniel Yagkuag



Niños de primaria recibiendo clases



ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - BAGUA - IMAZA (2)



CCNN EPEMIMU - Apu Adan Mayak Agkuash



CCNN SHUSHUI - Apu Grimaldo Suikai Antun (segundo desde la izquierda)

**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - BAGUA - IMAZA (3)**



CCNN CHICAIS - Llegada por el río Marañón



CCNN CHICAIS - Apu Rolando Sejekan Yuban



CCNN BICHANAK - Ex Apu Paulino Wampiu Weepiu (segundo desde la derecha)



**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - CONDORCANQUI - EL CENEPA (1)**



Llegada a la CCNN PAMPA ENTSA



Calle de ingreso a la CCNN



CCNN PAMPA ENTSA - Apu Damián Ampush Nuning (tercero desde la izquierda)

**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - CONDORCANQUI - EL CENEPA (2)**



CCNN PAMPA ENTSA – Líderes locales  
Apu Roger Agkuash Antuash (segundo desde la derecha)

**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - CONDORCANQUI - NIEVA**



CCNN HUARACCAYOC  
Apu Siverio Ipukui Orrego

CCNN SANTA ROSA  
Apu Ronald Tupica Taqui



**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: AMAZONAS - CONDORCANQUI - RÍO SANTIAGO**



CCNN BELÉN - Llegada por el río Santiago



CCNN BELÉN  
Entrevistador Fidel Dolorier



CCNN BELÉN  
Apu Marcelino Wachopa Impi  
Presidente de FECAS Solici Impi Ismiño



Salida de la CCNN BELÉN



**ENTREVISTA LIDERES COMUNALES: LORETO - LORETO - EL TIGRE**



CCNN NUEVO REMANENTE – Apu Ronel Chuje



CCNN VISTA ALEGRE - Apu Gustavo Fachin Sandi



CCNN ANDRÉS AVELINO CÁCERES - Apu Robinson Sandi

### ENTREVISTA LÍDER MULTICOMUNAL



Asoc. Productores de cacao - ASCOPAE  
José Lirio Jintash



Jorge Velásquez López  
Representante de nuevo distrito Winchinkin



## ENTREVISTA LIDERES PROVINCIALES



Consejo Awajún Huambisa - CAH  
Ambrosio Uwak – Ex presidente CAH



ADECOSPAT  
Apu Luis Peña Guzmán (segundo desde la izquierda)  
Alfonso López Tejada (segundo desde la derecha)- Asesor de ADECOSPAT

### ENTREVISTA LIDER NACIONAL



Cámara de Comercio de los Pueblos Indígenas del Perú – CCPIP  
Shuar Velásquez – Fundador y presidente  
Fuente: <http://www.ccpip.org.pe/equipo>



Entrevista realizada en Lima  
Escuela de Dirección de la Universidad de Piura



### PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES EN ZONA DE BAGUA (1)



"Bagua secua shak isjak messon" - Bagua agradece tu visita



Recojo del derrame de petróleo en el río Chiriaco, por trabajadores de Petroperú (distrito de Imaza, provincia de Bagua)

## PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES EN ZONA DE BAGUA (2)



Reunión con autoridades y dirigentes de la CCNN Chicais



Presentación ritual ante representante del MVCS previo a la reunión en la CCNN Epemimu



Reunión comunal para tomar decisiones sobre ejecución de proyecto en CCNN Wachapea



### PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES EN ZONA DE BAGUA (3)



Participación como expositora ante líderes comunales indígenas, previo a la firma de convenios para ejecutar proyectos de agua



Elección de representantes comunales indígenas, previo a la firma de convenios para ejecutar proyectos de agua



Participación en exposición de líderes y lideresas de las comunidades nativas Chicais y Tsang Entsa, sobre su experiencia en el proyecto de agua en su comunidad

TALLER CON APUS Y LÍDERES LOCALES DE COMUNIDADES NATIVAS DE IMAZA



Taller con apus Tsang Entsa, Wawas y Epemimu



Expositor Apu de la CCNN Tsang Entsa



Taller en Imaza con Apus de CCNN Wawas, Epemimu, Wichim, Nuevo Belén y Chicaís (de izquierda a derecha)



### VERIFICACIÓN DE PROYECTOS EN CCNN BICHANAK



Acceso a CCNN Wachapea a través de un huario (canastilla de transporte)



Ejecución de proyecto de agua potable en la comunidad



## I TALLER DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ – CCPIP



Expositores y participantes al I Taller de la CCPIP



Ceremonia de investidura de la primera Junta Directiva de la CCPIP



Participación de Henderson Rengifo, presidente de la organización nacional AIDSESEP

## PRESENTACIÓN DE DIECISIETE PLANES DE VIDA EN LA CIUDAD DE IQUITOS - LORETO



Presentación del evento con la participación del Director Regional del Gobierno Regional de Loreto



Presentación de los Planes de Vida por los líderes comunales

### Visión comunal al 2023 CCNN Santa Rosa - Río Ucayali

*"La comunidad nativa de Santa Rosa para el año 2023, está mejor organizada, nuestras autoridades funcionan correctamente y todos asistimos a nuestras asambleas, contamos con servicio de educación de nivel primario y secundario y recibimos una adecuada atención, nuestros hogares gozan de electricidad, nuestra producción y comercio de arroz, plátano, yuca y maíz tiene compradores serios y de confianza. Nos hemos organizado para trabajar nuestras artesanías y conocemos del marco legal referente al uso de los recursos. Somos una comunidad mejor y gozamos de servicios básicos como agua, desagüe y telefonía móvil."*





**ANEXO 4.1: Demandas y acciones tomadas por los pueblos indígenas Awajún – Wampis**

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
8/7/2001	Creación del Comité de Gestión de la Carretera y Desarrollo de los Pueblos (CGCDP). Piquetes en la carretera de penetración a la selva, Bagua Imaza-Saramirza. Paralización de estaciones 5 y 6 de Petroperú y de la central hidroeléctrica El Muyo <sup>1</sup> .	No se concretan.	No se concretan.	No se concretan.
7/10/2001	Asamblea de la Federación de Comunidades Nativas del Río Nieva - FECONARIN y del CGCDP. Conformación de una comisión para gestionar en Lima su solicitud.	Rehabilitación de la carretera paralela al oleoducto Wawico, Tayuntsa, Saramirza.	No se concretan.	No se concretan.
6/1/2002	Reunión en la Casa Comunal del distrito de Imaza, Bagua, Amazonas. Paralización de la estación 6 de bombeo de Petroperú. Bloqueo de la carretera (pase permitido solo a personal de la Cruz Roja Internacional, el periodismo y comisiones de negociación).	No se concretan.	No se concretan.	No se concretan.

<sup>1</sup> Suministraba energía eléctrica a 3 provincias, Bagua, Utcubamba de Amazonas y Jaén de Cajamarca.

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
11/ENE/2002	<p>Inicio del <b>primer paro amazónico</b> Paralización de la Estación 6(*) de Petroperú.</p> <p>(*) Todas las estaciones referidas en este cuadro son estaciones de bombeo de petróleo del Oleoducto Norperuano.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reunión para negociación en la localidad de <u>Kusu Grande</u>.</li> <li>2. Construcción o mejoramiento de vías de comunicación (trochas, carretera, puente)</li> <li>3. Trabajo para la población de la zona en que se ejecuten las obras.</li> </ol>	<p>14 de enero de 2002</p> <p>Reunión en <u>Kusu Grande</u> entre los integrantes del CGCDP y la Comisión de Alto Nivel del Gobierno Nacional, conformada por los ministros de Vivienda y Construcción, Transportes y Comunicaciones; el viceministro de Transportes y el presidente del directorio de Petroperú.</p> <p><b>Suscripción de Acta de Compromiso.</b></p>	<p><b>Suscripción de un Acta de compromiso del 14 de enero de 2002.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajos en la vía Wawico- Tayuntsa, Saramiriza. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación (a nivel de afirmado transitable) del tramo Wawico-Puente Nieva, a terminar en octubre de 2002.</li> <li>- Instalación de un puente metálico sobre el río Nieva.</li> <li>- Interceder con el Gobierno Regional para extender el Convenio de Apoyo al 2003, y continuar con la rehabilitación de la vía</li> </ul> </li> <li>2. Iniciar el mantenimiento anual de la vía Musayón-Mesones Muro el 23 de enero del 2002 con equipo adicional del MTC.</li> <li>3. Proyecto de pavimentación de la carretera El Reposo- Saramiriza. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicar la convocatoria para la licitación de los estudios el 4/2/2002.</li> <li>- Realizar el estudio definitivo entre mayo y octubre 2003, con financiamiento asegurado de la CAF.</li> <li>- Ejecución por tramos, entre enero 2004 y marzo 2006, con una inversión de USD 160 millones.</li> </ul> </li> <li>4. Participación de dos representantes del CGCDP en las decisiones sobre el trazo, y en la fiscalización de la ejecución financiera de los proyectos.</li> <li>5. Contratación preferente a los pobladores de la zona, como peones, en la ejecución de los proyectos.</li> </ol> <p><b>Resultado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CGCDP levantó el paro, las medidas de fuerza y se retiró de las instalaciones de Petroperú en todo el ONP y la hidroeléctrica El Muyo.</li> <li>- MTC incumplió compromiso.</li> </ul>

Desarrollo y Territorio: Desencuentros entre el Estado y los indígenas amazónicos a partir del Conflicto de Bagua

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
12.ABR.2002	<b>Segundo paro amazónico por incumplimiento de los compromisos.</b> Bloqueo de la carretera Bagua-Saramiriza. Cierre de válvulas de Petroperú por las comunidades campesinas y nativas de las provincias de Bagua y Condorcanqui.	Cumplimiento del Acta de compromiso del 14.ENE.2002, particularmente la reafirmación, pavimentación y mantenimiento de la carretera Bagua-Saramiriza.	Reunión entre representante del viceministerio de Transportes y el Comité de Gestión de la Carretera Bagua- Saramiriza (CGCBS).  <b>Suscripción de Acta de acuerdos.</b>	Suscripción de una segunda acta acordando: 1. Mejoramiento de la carretera Bagua-Saramiriza. 2. Levantar la medida de fuerza.  <b>Resultado:</b> - <b>El CGCBS levantó las medidas de fuerza.</b> - <b>El gobierno Incumplió.</b> -
11-12. ENE.2003	<b>Tercer paro amazónico por incumplimiento del acta de compromiso del 14.ENE.2002</b> Toma de las instalaciones de las estaciones 5 y 6 de Petroperú y de la central hidroeléctrica El Muyo.	Cumplimiento del Acta de compromiso del 14.ENE.2002. A un año del acuerdo, solo se había convocado la licitación del estudio de factibilidad del proyecto de pavimentación de la carretera El Reposo- Saramiriza.	18.ENE.2003 Reunión entre el CGCDP, la Comisión del Gobierno Nacional (representantes de los ministerios del Interior, Transporte y Energía y Minas; y de la Policía Nacional del Perú), un congresista por Amazonas; y un representante de la Defensoría del Pueblo.	Suscripción de una tercera acta acordando que: El CGCDP: 1. Levantaría el paro y las acciones de fuerza. 2. Nombraría una comisión para viajar a Lima y dialogar con las autoridades competentes sobre sus demandas. 3. Reconocería los avances de los acuerdos del Acta del 14 de enero de 2002. El Gobierno reafirmó su voluntad de cumplir todos los compromisos firmados en el Acta del 14.ENE.2012  <b>Resultado:</b> - <b>14 de enero de 2003 se levanta el paro.</b> - <b>San Lorenzo fue categorizada como ciudad (diciembre 2003)</b> -
25.ENE.2004	CGCDP convoca reunión para evaluar la ejecución de los compromisos del Acta del 14.1.2012	Conocer el avance del proyecto de pavimentación de la carretera El Reposo-Saramiriza.	Reunión en puente Nieva con un representante del MTC- <del>Provincias</del> Departamental para recibir información.	Aprobación del estudio de factibilidad e impacto ambiental y socio cultural de la carretera, en 45 días.  <b>Resultado:</b> <b>Incumplimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</b>

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
18.NOV.2004	El CGCDP solicita apoyo a Petroperú para el cumplimiento del Acta de compromiso del 14/1/ 2002 y de los acuerdos tomados el 18/1/2003, frente al paro previsto para el 12/12/2004.	<p>Demandas regionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pleno cumplimiento del Acta de compromiso del 14 de enero de 2004.</li> <li>2. Culminación de etapas 1 y 2 de la electrificación Muyo-Saramiza.</li> <li>3. Ejecución de programas alternativos de producción agropecuaria.</li> <li>4. Construcción del puente Salinas que unirá dos departamentos<sup>2</sup>.</li> <li>5. Instalación de dos agencias del Banco de la Nación en la ciudad de San Lorenzo, Alto Amazonas, Loreto; y en el distrito de Imaza, Bagua, Amazonas.</li> <li>6. Creación de la provincia del Alto Marañón.</li> <li>7. Cumplimiento de los convenios firmados con la compañía Pluspetrol en Pastaza, Alto Amazonas, Loreto.</li> <li>8. Instalación de antenas de televisión y radio en localidades y comunidades con ubicación estratégica.</li> </ol>	10 de diciembre de 2004 Reunión en Bagua con los dirigentes del CGCDP y una comisión del Gobierno Nacional: congresista de la República, coordinador del Programa de Estudios Perú- Ecuador, altos funcionarios del programa <u>Proviás</u> nacional y departamental u autoridades locales.	<p>Firma de cuarta Acta, del 10 de diciembre de 2004, acordando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pleno cumplimiento del Acta de Compromiso del 14 de enero de 2002.</li> <li>2. Culminación de las etapas 1 y 2 de la electrificación Muyo-Saramiza.</li> <li>3. Construcción del puente Salinas sobre el río Marañón, que unirá los departamentos de Amazonas y Cajamarca.</li> </ol> <p>Compromisos adicionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de tres (03) puentes en el sector Wawico-Río Nieva, por el MTC.</li> <li>2. Mantenimiento de carretera (Río Nieva-Quebrada <u>Tunduza</u>).</li> </ol> <p>Adenda al Acta de acuerdos del 10 de diciembre de 2004, por temas pendientes de respuesta de la PCM:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de la provincia Alto Marañón, a dar respuesta definitiva hasta el 13/12/2004.</li> <li>2. Instalación de dos agencias del Banco de la Nación (localidades de Chiriaco y San Lorenzo), requiere coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas</li> </ol> <p><b>Resultado:</b> <b>CG se comprometieron a desistir del paro programado para el 12/12/2004.</b></p>

<sup>2</sup> La obra se licitó en el 2010, por un monto de S/ 6 546 693.53 y se inauguró en enero de 2012.

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
12.DIC.2004	Las bases de los pueblos AW y pobladores mestizos de Bagua y Condorcanqui, respaldados por la Coordinadora Regional de los PPII-CORPI <sup>3</sup> y el CGCBS acordaron iniciar un paro indefinido.	FREDESAM reclama que el acta del 10 de diciembre de 2004 solo asume la agenda del CGCDP; y solicita a Petroperú que interceda ante el Gobierno Nacional para que conforme una Comisión de Alto Nivel para dialogar en la zona (Saramiriza), y que atiendan sus demandas.	13 de diciembre de 2004 Reunión entre dirigentes del FREDESAM y Petroperú.	Suscripción de Acta de Compromiso acordando: 1. Paralizar las operaciones en las estaciones de Oriente (Morona y Andoas) y cortar el suministro de energía desde el 15/12/2004, si no son atendidos. 2. Petroperú proporcionará agua a los protestantes a fin que permitan el suministro de petróleo desde el acueducto. 3. No llegarán más policías a la Estación 5.
15.DIC.2004	<b>Cuarto paro amazónico por incumplimiento del acta</b> Las bases acordaron el paro indefinido y acciones de fuerza: En Amazonas, tomar la hidroeléctrica El Muyo, la estación 6 del ONP y bloquear carreteras. En Loreto, tomar la estación de extracción de petróleo, las estaciones 4 y 5 del ONP, y el aeropuerto de Andoas, Corte de energía y teléfono a la Estación Morona desde el 15/12/2004.	Demandas del FREDESAM: 1. Mantenimiento permanente y construcción de puentes del tramo vial Saramiriza-Puente Nieva. 2. Derecho a la territorialidad integral de los pueblos indígenas que abarque aire, agua, suelo y subsuelo. 3. No a las concesiones petroleras sin la consulta de los pueblos indígenas. 4. No a la creación de las áreas naturales protegidas en territorios indígenas. 5. Cumplimiento de los convenios firmados por la compañía Pluspetrol en Pastaza, Loreto. 6. Exoneración del Impuesto General a las Ventas de los combustibles.	Arribo de 42 policías de la Dirección de Operaciones Especiales (DINOES) de Lima, para reforzar la custodia de las instalaciones de Petroperú.	Suscripción de la cuarta Acta, del 17 de diciembre de 2004, entre dirigentes del FREDESAM y funcionarios de Petroperú, acordando: 1. Iniciar las gestiones políticas para la creación de la provincia Alto Marañón y la creación de una agencia del Banco de la Nación en el distrito de San Lorenzo. 2. Representantes de FREDESAM otorgaron plazo hasta fin de enero 2005, para tener avances en la atención de sus demandas, si no reiniciarían sus medidas de fuerza la 1ra semana de febrero.  <b>Resultado</b> <b>Se levantó el paro el 17 de diciembre ante la llegada del presidente regional de Loreto como negociador.</b>

<sup>3</sup> Agrupa a familias indígenas de etnias Awajún, Shuar, Achuar, Chayahuita, Sabih, Chapra, Candoshi, Kichwa y los quechuas.

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
17.MAR.2005	Comité de Lucha de la provincia de Condorcanqui hizo llegar al presidente regional de Amazonas, su pliego de demandas.	Demandas para la provincia de Condorcanqui: 1. <b>Cumplimiento del Acta del 10.12.2004</b> 2. Creación y funcionamiento de la UE del sector Educación. 3. Dotar de nivel resolutivo y autonomía administrativa y económica al sector salud. 4. Elevación del nivel y autonomía del sector agricultura. 5. Traslado de la Gerencia Local PRONAA-Imaza a la provincia de Condorcanqui. 6. Derecho de canon petrolero por servidumbre. 7. Cumplimiento a la exoneración de impuestos según la Ley de Amazonía.	Reuniones entre los representantes del Gobierno Regional y el Comité de Lucha de la provincia.	Compromisos del Gobierno Regional: 1. Realizar gestiones ante la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF para implementar la UE Condorcanqui, a partir del 2006. 2. Procurar transferencia presupuestal para el Centro de Salud Nieva y la Agencia Agraria Nieva. 3. Aprobar funcionamiento de la Unidad Operativa de Salud Condorcanqui, la Unidad Operativa Agricultura Condorcanqui y autorizar la organización de la Unidad Educativa 301-Condorcanqui. 4. Dar autonomía a la provincia de Condorcanqui para que administre sus recursos en educación, salud y agricultura, entre otros. <b>Resultado</b> <b>Incumplimiento del Gobierno Regional de Amazonas.</b>
07.ABR.2005	<b>Quinto paro amazónico</b> Al no tener el apoyo de la autoridad regional, se inició el paro indefinido Especial significado del paro		Viaje de los “22 padres de la provincia” a Lima, a bordo de un Antonov de la FAP, desde la CCNN Ciro Alegría. Reunión en la PCM entre autoridades locales, dirigentes indígenas de Condorcanqui, presidente de la región Amazonas, con la Comisión de Alto Nivel del gobierno (PCM, gerente PROVIAS NACIONAL-MTC, otros funcionarios gobierno)	Acuerdos con autoridades nacionales: 1. Construcción de 6.7 Km de carretera Urakusa-Santa María de Nieva. 2. Mantenimiento de carreteras. 3. Culminación del puente Nieva (demanda desde el primer paro) y construcción de 6 más. 4. Revisión de los procesos de compra de alimentos del PRONAA para incluir a los pequeños agricultores de la zona. 5. Aporte del Gobierno Regional para ampliar una mini central hidroeléctrica, gestionar recursos ante el MEF; y firmar convenio con MINEM para conseguir un grupo hidráulico. 6. Asignación de dos profesionales en prevención y control de plagas y enfermedades de la zona 7. Gestionar ante el Congreso un proyecto de Ley



Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
				<p>de Creación de un Derecho de Canon por Servidumbre por el ONP.</p> <p>8. Gestionar reunión con la SUNAT sobre pertinencia de aplicar la Ley de Inversión de la Amazonía peruana, en el departamento de Amazonas</p> <p><b>Resultados</b>  <b>Deponen toda acción de protesta y de fuerza.</b>  <b>Condorcanqui logró autonomía para administrar sus recursos, después de 20 años de depender de las prov. Bagua y Utcubamba (1984).</b></p>
FEB.2006	<p>FREDESAM y las CCII Awajún inician un paro, al no ser atendidas sus demandas Paralización total de la Estación 5 de Petroperú, afectando el transporte de petróleo.</p> <p>Población radicalizó protesta, paralizando totalmente la Estación 5 y enfrentándose a la policía.</p>	Atención con servicios básicos de educación, salud y vías de comunicación.	Gobierno dispuso que las fuerzas policiales desalojen a los manifestantes, acción que ocasionó la <u>primera muerte civil</u> .	<p>Gobierno Nacional conforma Comisión de Alto Nivel. Reunión en Manseriche, Datem del Marañón, Loreto entre los representantes del gobierno, PCM, Petroperú, MINAGRI, MTC, INRENA, entre otros; y los representantes de las PPII, comunidades, autoridades locales y el FREDESAM.</p> <p><b>Resultados</b>  Acusado de la muerte fue absuelto.</p>
JUN.2006	<p><b>Sexto paro amazónico</b></p> <p>Paro regional del pueblo Awajún en Imaza -Bagua concentrados en la Estación 6 de Petroperú.</p> <p>Comunidades AW bloquearon la carretera de penetración Bagua (Amazonas) – Saramiriza (Loreto).</p>	<p>Demandas principales para Imaza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de la UGEL como Unidad Educativa.</li> <li>2. Abrir una Oficina Descentralizada de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe Rural (DINEIBIR).</li> <li>3. Creación de tres Microrredes de Salud, en comunidades de Chipe, Túpac Amaru I y Wayampiak.</li> <li>4. Creación de una posta de EsSalud.</li> <li>5. Reactivación e implementación de la Agencia Agraria.</li> <li>6. Implementación de una agencia del Banco de la Nación.</li> <li>7. Asfalto de vía Reposo- Saramiriza.</li> </ol>	Comisión negociadora del Gobierno Regional en la Estación 6, suscribe Acta de compromisos.	<p>Compromisos del Gobierno Regional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de la Microrred de Salud de Wayampiak, y recategorización de los puestos de salud Chipe y Túpac Amaru a Centro Salud.</li> <li>2. No se creará una Posta de EsSalud, los asegurados se atenderían en los CS de Imaza, Chiriaco y Wayampiak, via convenio.</li> </ol> <p><b>Resultados</b>  <b>Levantaron medida de fuerza.</b>  <b>Incumplimiento de acuerdos.</b></p>

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
SET-OCT 2006	<p>Autoridades comunales de Alto Cenepa (Organización Indígena del Alto Comaina – ODECOAC y alcalde de CCNN Shaim) viajan a Lima (más de 30 horas) para gestionar proyectos, y presentan:</p> <p>(1) Memorial al presidente del Consejo de Ministros.</p> <p>(2) Memorial a la Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional, del Ministerio de Relaciones Exteriores informando la incursión de mineros ecuatorianos ilegales a la Cordillera del Cóndor.</p>	<p>(1) Solicitan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carretera de Chávez Valdivia al puesto de vigilancia Tambo.</li> <li>2. Estudio para instalar una mini central hidroeléctrica para 5 comunidades.</li> <li>3. Servicios de comunicación: Internet teléfonos Gilat y radios.</li> <li>4. Creación de educación secundaria a distancia.</li> <li>5. Apoyo con becas integrales.</li> <li>6. Instalación de máquinas semi industriales para corte y confección para mujeres.</li> <li>7. Exigen que el desarrollo de sus territorios sea con la participación de las CCII de su organización.</li> <li>8. Urgente emisión de normas legales que permitan y promuevan la inversión privada.</li> </ol> <p>(2) Solicitan intervención del Ministerio de Defensa para evitar el ingreso de ecuatorianos sin autorización, a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vigilancia de las fronteras.</li> <li>2. Promover la inversión privada en la zona para tener actividad, generando fronteras vivas</li> </ol>	<p>(1) A partir del 28 de setiembre, sostienen reuniones en las entidades del Estado y firma de Actas de Acuerdo con estas. Son acompañados por dos congresistas por Amazonas, el presidente del Consejo Aguaruna Huambisa, y un consejero de INDEPA</p> <p>(2) Autoridades indígenas presentan pruebas del ingreso de mineros ilegales ecuatorianos, que extraen y se llevan oro, con la complicidad de militares peruanos (hecho denunciado a las autoridades desde el 2004), pruebas obtenidas por los comuneros indígenas de la zona; haciendo el trabajo que corresponde al Estado, y cuidando las fronteras con Ecuador.</p> <p>(3) Congresistas por Amazonas suscriben Acta de compromiso para hacer seguimiento a los compromisos asumidos por los funcionarios de las distintas entidades públicas a favor de las comunidades fronterizas de El Cenepa. También se comprometieron a impulsar leyes que promueven el desarrollo de las fronteras vivas, impulsar normas de promoción para la inversión privada, en caso el gobierno no tenga recursos</p>	<p>(1) Compromisos de los sectores:</p> <p><u>Agricultura/INRENA</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emitirá informe detallado sobre permisos forestales dentro de territorios comunales.</li> <li>2. Verificación en campo el uso de estos permisos y las actividades ilegales que se den.</li> <li>3. Acciones administrativas y/o judiciales a los responsables de las actividades ilegales.</li> <li>4. Asesoría a las comunidades indígenas para el uso sostenible de los recursos naturales de la zona.</li> <li>5. Mejora del control efectivo de la Zona Reservada con programas de vigilancia comunal, coordinando con organizaciones indígenas de la zona.</li> </ol> <p><u>Salud/MINSA</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Dotación de medicamentos para urgencias a dos establecimientos, comunidades Shaim y Teesh.</li> <li>7. Conformación de equipo de trabajo para analizar situación de salud de las comunidades Awajún del Alto Comainas y dar atención médica ambulatoria a la población a fines de noviembre 2006.</li> </ol> <p><u>Educación/MINEDU-DINEIBIR</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Acciones de apoyo a la UGEL Condorcanqui en la elaboración de: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyecto Educativo Local Distrital.</li> <li>-Propuesta pedagógica.</li> <li>-Monitoreo y seguimiento a los docentes.</li> <li>-Capacitación a los docentes a través del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía- FORMABIAP.</li> </ul> </li> <li>9. Culminar la publicación de cuadernos educativos en Awajún (1er grado) para el año escolar 2007</li> <li>10. Distribuir los cuadernos a las bibliotecas de las IE.</li> </ol> <p><u>PROYECTO HUASCARÁN</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Apoyo con material pedagógico y capacitación a docentes del Centro Piloto de Educación a Distancia (CPED) cuando se cree.</li> </ol>

Fecha	Coordinaciones y acciones de los PPII AW	Demanda de los PPIIAA	Coordinaciones entre el gobierno y los PPII AW	Acuerdos y compromisos adquiridos/ Resultados
				<p><u>MINEM</u></p> <p>12. Fiscalización de oficio al proyecto de explotación Afrodita del Cía. Minera Afrodita S.A.C. y a la zona de extracción por mineros de Ecuador, en la primera quincena de octubre 2006.</p> <p>13. Evaluación in situ (Alto Comainas) la posibilidad de instalar una minicentral hidroeléctrica.</p> <p>14. La dotación de paneles solares está supeditado a la instalación de la minicentral hidroeléctrica.</p> <p><u>MIMDES- FONCODES</u></p> <p>15. Financiar, de acuerdo a disponibilidad, los puentes colgantes peatonales en Sahim (50m) y Teesh (20m)</p> <p>(2) La Dirección Regional de Energía y Minas- Amazonas, inspeccionó la zona y encontró:</p> <p>a) 142 pasivos ambientales mineros, generados por mineros informales peruanos y ecuatorianos, que serían remediados por la empresa minera Afrodita.</p> <p>b) 45 túneles, cada uno de 100 a 180mts aprox. con bocaminas que empiezan en Ecuador hacia territorio peruano.</p> <p>c) Trabajos de minería superficial.</p> <p><b>Resultados</b></p> <p><b>(1) Dos compromisos cumplidos: la instalación de la agencia del Banco de la Nación</b> (en diciembre de 2009, 3,5 años después de solicitada) <b>y los dos puentes colgantes peatonales.</b></p> <p><b>(2) Se investigó y responsabilizó a 2 suboficiales subalternos. Fiscalía investigó y archivó la denuncia en el 2009.</b></p> <p><b>A la fecha, peruanos y ecuatorianos continúan extrayendo oro ilegalmente, afectando el ambiente bajo la indiferencia del Estado.</b></p>



**ANEXO 4.2: Informes sobre los hechos ocurridos en Bagua - Conclusiones y Recomendaciones**

Conclusiones principales	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>A. Causas estructurales</b>	1. El histórico abandono y exclusión de los PPII por el Estado genera reclamos y pedidos de reivindicación de los PPII canalizados inadecuadamente ante la ausencia de canales de expresión y representantes políticos reconocidos.	1. El proceso de deterioro de la seguridad jurídica de los territorios indígenas. El hito inicial fue los cambios en la Constitución del 93 sobre el régimen de propiedad de las comunidades.	1. La escasa integración de los PPII a la sociedad nacional consecuencia del abandono del Estado; así como el desconocimiento y estereotipos sobre estas poblaciones y sus culturas.  2. En las últimas décadas se incrementó la precaria situación jurídica de los PPIIAA.	No considerado	No considerado	No considerado	No considerado
<b>B. Percepción sobre las inversiones y manejo de RRNN</b>	1. La desconfianza de los PPII hacia inversiones privadas y estatales	1. Inversión económica en territorios indígenas sin ser consultados son considerados una amenaza a sus formas de vida tradicionales.  2. Artículos El perro del hortelano evidencia la posición del gobierno para aprovechar los RRNN de la Amazonia, posición insostenible y contrario a los derechos territoriales de los PPII.	1. El aumento de concesiones petroleras y mineras en territorios indígenas agrava la situación de precariedad, creando sentimientos de desamparo y exclusión. Por ejemplo, a pesar de la oposición de los PPII, la empresa Afroditá explota mineral dentro del Parque Nacional Cordillera del Cóndor.	2. Falta de control de la explotación de recursos naturales en la Amazonía.  3. En el territorio de los PPII se ha dado deforestación, tala ilegal, exterminio de la fauna, explotación de hidrocarburos y minería informal.	No considerado	No considerado	No considerado

Conclusiones principales	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>C. Información sobre los DDLL y percepción de estos</b>	1. Apresuramiento y desatino del Ejecutivo al emitir los DDLL, así como su inadecuada y escasa explicación originó que los PPII los perciban como negativos para sus formas de vida, sobre todo los territoriales y de consulta.	1. Los DDLL no fueron explicados a la población en general ni a los PPII en particular por la urgencia de aprobarlos y firmar el TLC. 2. Los PPII estaban identificados con las demandas de derogar los DDLL y comprendían los potenciales impactos de éstos y la violación a sus derechos territoriales.	1. El Congreso de la República no resolvió las demandas de los PPII de derogar algunos DDLL y proyectos de ley.	1. El control político e ideológico que ejerció Aidesep. Sus integrantes nunca quisieron dialogar para comprender los DDLL y la ausencia de peligro para sus comunidades.	No considerado	No considerado	No considerado
<b>D. Inconstitucionalidad de los DDLL</b>	1. El Congreso de la República demoró la entrega del informe de la Comisión sobre la <u>inconstitucionalidad</u> de los DDLL.	1. El Congreso de la República y, en particular, la bancada oficialista (APRA), postergaron el debate sobre la <u>constitucionalidad</u> de los DDLL, siendo renuentes a cumplir con sus obligaciones.	1. Los DDLL eran inconstitucionales. El Poder Ejecutivo hizo un uso excesivo de las facultades delegadas por el Congreso, y aprovechó para expedir normas con ninguna o escasa vinculación al TLC con Estados Unidos.	No considerado	1. El Poder Ejecutivo usó indebidamente las facultades delegadas al dar normas con ninguna o poca vinculación al TLC; a pesar de las opiniones negativas de las comisiones del Congreso y la Defensoría del Pueblo.	1. Promulgación de varios DDLL fue cuestionado 2. La <u>inconstitucionalidad</u> de algunos de los DDLL promulgados y/o su <u>incompatibilidad</u> el Convenio 169 de la OIT fue advertida por la Defensoría del Pueblo, <u>organizaciones</u> y representantes indígenas, entre otros.	1. <u>Inconstitucionalidad</u> de los DDLL.



Conclusiones principales	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>E. Consulta Previa (CP)</b>	No considerado	1. Los DDLL fueron emitidos sin consultar a los PPII, debiendo realizarse.	1. No se sometió los DDLL a CP, contemplada en el Convenio 169 de la OIT. 2. los PPII protestaron porque estaban informados de que las normas debían ser consultadas.	1. Los DDLL son de aplicación en el ámbito nacional y para toda la población. La CP no aplica, es solo para casos puntuales que involucran el uso de tierras de una comunidad nativa.	1. No se realizó la CP contemplada en el Convenio 169 de la OIT.	1. Los DDLL no fueron sometidos a CP; estando en desacuerdo con el contenido, en algunos casos.	No considerado
<b>F. Injerencia de otros actores</b>	1. Actores externos (congresistas de oposición frentes de defensa) se unieron a las protestas de los PPII y distorsionaron la agenda indígena, exacerbando el espíritu combativo de los indígenas.	1. Algunas instituciones del Estado criticaron públicamente y acusaron a los dirigentes, causando malestar entre las organizaciones indígenas de la Amazonía por el manejo de la situación.	No considerado	1. Grupos opuestos al TLC (congresistas) y radicales infiltrados (actores extranjeros como ONG ambientalistas y otros) manipularon a la "turba" de indígenas.	1. Existieron azuzadores, infiltrados, que manipularon a los indígenas agudizando el conflicto; así como otros actores externos que desinformaron a la población.	1. Aún queda mucha incertidumbre sobre los acontecimientos que generaron dichos sucesos.	No considerado
<b>G. Papel de los medios de comunicación</b>	1. Información errónea de parte de la prensa. local y nacional, provocó reacciones violentas.	1. Amplia difusión de los medios de comunicación de la acusación de APCI (sin pruebas exhibidas) a Aidesep por el manejo irregular de fondos dados por la cooperación internacional.	1. Los medios de comunicación nacional obviaron la gravedad del conflicto y repitieron estereotipos e interpretaciones superficiales para referirse a los PPII.	No considerado	No considerado	No considerado	No considerado

Conclusiones principales	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>H. Incumplimiento de acuerdos</b>	No considerado	<p>1. Los acuerdos entre el gobierno y el Poder Legislativo para revisar la constitucionalidad de los DDLL, tras los sucesos de Bagua, no se honraron.</p> <p>2. Se desconoció los acuerdos previos y de la voluntad explícita de los manifestantes de desalojar pacíficamente sus emplazamientos en cuanto tuvieran las condiciones logísticas.</p>	<p>1. Las mesas de diálogo lideradas por el Poder Ejecutivo para solucionar el conflicto (protestas 2008) no atendieron las demandas de los PPII. No hubo voluntad para formalizar los acuerdos.</p>	<p>1. Aidesep frustró el desarrollo de las mesas de diálogo instaladas por el gobierno.</p>	No considerado	<p>1. Percepción por parte de los PPII de falta de voluntad política de algunos niveles del Gobierno para atender sus demandas.</p>	No considerado
<b>I. Responsabilidades</b>	No considerado	<p>1. Las autoridades civiles, militares y policiales que intervinieron no consideraron la cultura de los PPII, ni entendieron sus razones para protestar.</p>	<p>1. Responsabilidad política de ex ministros, del Interior por incumplir los deberes de garantía, y de Comercio Exterior y Turismo por no someter los DDLL que afectaban a los PPII a la CP. Así también, del ex premier, por no dar una solución política.</p>	<p>1. Las mesas de diálogo donde intervinieron funcionarios estatales sin poder de decisión llevaron al Estado a ceder a las presiones de cualquier turba organizada para dejar sin efecto los actos del gobierno.</p>	<p>1. Responsabilidades penales y políticas de las autoridades del Estado y de quienes desataron la barbarie.</p> <p>2. Por el Estado, las ex ministras del Interior por los efectos del operativo policial, y de Comercio Exterior y Turismo; el ex premier por no dar solución política, e Indepa por no asumir su rol.</p>	No considerado	No considerado

Conclusiones principales	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>J. Operativo de desalojo</b>	1. Fuerzas del Ejército mal preparadas.	1. El operativo policial fue mal planificado; desproporcionado y descoordinado entre las autoridades civiles, militares y policiales, antes y durante el operativo.	1. Responsabilidad de los mandos policiales del operativo, por errores graves en su diseño y ejecución.	1. El accionar de la PNP se guió bajo la Constitución y leyes que rigen su funcionamiento, respetando los derechos humanos	1. Las fuerzas policiales y armadas, así como los ministros de Interior y Defensa tuvieron desaciertos y descoordinaciones en la ejecución de los operativos.	No considerado	No considerado
<b>K. Otros</b>	1. Las acciones de los indígenas fueron desbordadas por el colectivo y no pudieron controlar los excesos.	1. No puede admitirse la afirmación del <i>Informe Final en Mayoría</i> de que el uso de las armas respondió a una reacción defensiva de los policías pues ellos realizaron los primeros disparos con consecuencias letales, y pertenecían a “una fuerza especializada (DINOES) y fuertemente armada; y que actuó frente a una población desarmada y a pecho descubierto”.	1. Debe distinguirse las muertes producto de un enfrentamiento entre indígenas y policías, y aquellas que se produjeron cuando los policías ya estaban capturados y fueron asesinados.	No considerado	1. Los hechos del 5 de junio pudieron haberse evitado si el Ejecutivo hubiese consultado previamente a los PPII.	1. Preocupa que las investigaciones se enfoquen solo en los posibles delitos de los manifestantes indígenas y no de la policía y demás actores de los “sucesos”. 2. No encontró evidencia ni escuchó testimonios sobre más muertos que los confirmados, ni de la existencia de fosas comunes.	No considerado

Recomendaciones	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>A. Consulta Previa (CP)</b>	1. Aprobar el proyecto de reglamento de CP presentado por la Defensoría del Pueblo.	1. Garantizar el derecho a la consulta de los PPII, no solo por ser una obligación legal del Estado peruano sino por constituir “una de las condiciones principales para el ejercicio de los derechos colectivos e individuales en el caso de los pueblos indígenas”.	1. Debatar la CP que consagra el Convenio 169. 2. Que el TC se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de los DDLL que vulneran el derecho a la CP de los PPII.	No considerado	1. Aprobar la ley de CP, de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169.	1. El proyecto de ley para reglamentar el proceso de CP debe consultarse con los PPII. 2. Proceso de CP debe ser compatible con las normas internacionales, incluidos el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los PPII.	1. El derecho a la consulta de los PPII y la necesidad de aprobar la Ley respectiva
<b>B. Seguimiento a los acuerdos</b>	1. Continuar el diálogo con las organizaciones de la Amazonia y establecer el seguimiento a las recomendaciones planteadas por las mesas de diálogo y la Comisión.	Institucionalizar y garantizar el funcionamiento de un espacio de diálogo permanente, de alto nivel, con las organizaciones de los PPII, a fin de dar continuidad al trabajo realizado por el GN y asegurar la atención a los puntos planteados.	1. Al Congreso de la República, que realice seguimiento e impulse la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico elaborado por la Mesa 4 del Grupo Nacional.	1. El Estado deberá crear un Observatorio de prevención de conflictos.	1. Seguimiento a la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico elaborada por la Mesa 4 del Grupo Nacional.	No considerado	No considerado

Recomendaciones	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
<b>C. Planes y políticas públicas</b>	1. Elaborar un plan para superar la pobreza y dotar de servicios con enfoque intercultural.	1. Construir políticas públicas de manera dialogante, respetando la diferencia y tomando en cuenta a los PPII. 2. El Estado y la sociedad peruana realicen una profunda reforma que refleje la condición pluricultural del país	1. Reorganización del <u>Indepa</u> y destitución de funcionarios responsables.	1. Desarrollar políticas públicas con enfoque intercultural para superar brechas de exclusión. 2. Legislar sobre el ordenamiento territorial y brindar mayor protección jurídica al territorio 4. Restructurar el <u>Indepa</u> .	1. La PCM debe mejorar y reformular el <u>Indepa</u> , y tener una institucionalidad que atienda la diversidad cultural del país. 2. Establecer una Reserva en la Cordillera del Cóndor.	No considerado	1. Fortalecer la institucionalidad estatal indígena, y definir el papel a desarrollar por el <u>Indepa</u> .
<b>D. Formas de relacionamiento</b>	1. Comunicación y <u>diálogo</u> intercultural, respeto a los derechos de los PPII a participar en las decisiones que los impactarán. 2. El Estado debe informar a las PPII donde se realizará industrias extractivas, y las bondades de la inversión privada. 3. Nuevas formas de interacción entre las CCII y las empresas.	1. Fortalecer la institucionalidad estatal indígena. 2. Iniciar la reconciliación con los pueblos <u>Awajún</u> y <u>Wampis</u> , frente a expresiones públicas emitidas por altas autoridades del país.	No considerado	1. Fomentar la participación política de los PPII de la Amazonía en todos los niveles de gobierno.	1. A la sociedad, tomar conciencia de la deuda histórica con los PPII.	No considerado	1. Construir un Estado inclusivo y sin discriminación a los PPII. 2. Desarrollar un diálogo intercultural, lo que requiere capacidades técnicas en las autoridades y funcionarios en los tres niveles de gobierno.

Recomendaciones	Poder Ejecutivo: Comisión Especial		Poder Legislativo: Comisión Investigadora Multipartidaria			Otros informes	
	Informe Final en mayoría	Informe en minoría (Manacés y Gómez) *	Informe en minoría Guido Lombardi	Informe en minoría APRA	Informe en Mayoría	Relator Especial ONU	Defensoría del Pueblo
E. Otros	No considerado	1. Al Estado, la rectificación y desagravio a los pueblos AW por las acusaciones injuriosas de terrorismo y paramilitarismo; así como mayor atención a su reiterada demanda de respetar los acuerdos formalmente establecidos sobre sus territorios.	1. A las organizaciones indígenas que colaboren con el esclarecimiento de los hechos. 2. A la PCM, que establezca el régimen de reparaciones a las víctimas de los sucesos del 5 de junio del 2009.	1. El Poder Ejecutivo, a través de la PCM, debe implementar un programa de reparaciones a las víctimas de los sucesos del 5 de junio del 2009	1. A las organizaciones indígenas, que deslinda sobre los delitos y colabore con la búsqueda del Mayor Felipe Bazán.	1. Crear una Comisión independiente para una investigación exhaustiva, objetiva e imparcial de los hechos. 2. Revisión de imputaciones contra dirigentes indígenas.	No considerado

Fuente: Elaboración propia



## **ANEXO 5.1: Decretos legislativos 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090**

### **DECRETO LEGISLATIVO 1015**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República, mediante Ley N° 29157, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y con el apoyo de la competitividad económica para su aprovechamiento; entre las que se encuentran la promoción de la inversión privada y la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria;

La Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, creó un régimen diferenciado para las comunidades campesinas en función a su ubicación en el territorio nacional, lo que en la práctica ha originado dificultades en el ejercicio de la propiedad de las comunidades ubicadas en la sierra y en la selva;

En tal sentido, se requiere contar con un régimen unificado, a efectos de promover y facilitar la inversión privada en dichas tierras comunales;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

### **DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFICA LOS PROCEDIMIENTOS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS DE LA SIERRA Y DE LA SELVA CON LAS DE LA COSTA, PARA MEJORAR SU PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA**

**Artículo Único.-** Modificación del artículo 10° de la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

Modifícase el artículo 10° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, en los siguientes términos:

*“Artículo 10°.- Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley.*

*Tratándose de tierras de propiedad de las Comunidades Campesinas y Nativas, la regularización del derecho de propiedad se regirá por las siguientes normas:*

*a) Para la adquisición en propiedad por parte de poseedores comuneros sobre la tierra que poseen por más de un año, el acuerdo de Asamblea General de la Comunidad requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseedores con más de un año. Para los efectos de la adquisición por el actual poseedor, la entrega de las parcelas se acredita con el documento extendido por la Comunidad a su favor.*

*b) Para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseedores o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales, se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente”.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA.-** Deróguese el artículo 11° de la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; así como toda otra disposición que se oponga a lo dispuesto en la presente norma.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los diecinueve días del mes de mayo del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS  
Ministro de Agricultura

## DECRETO LEGISLATIVO 1073

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República, mediante Ley N° 29157, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y con el apoyo de la competitividad económica para su aprovechamiento; entre las que se encuentran la promoción de la inversión privada y la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria;

La Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, creó un régimen diferenciado para las comunidades campesinas en función a su ubicación en el territorio nacional, lo que en la práctica ha originado dificultades en el ejercicio de la propiedad de las comunidades ubicadas en la sierra y en la selva;

El Decreto Legislativo N° 1015 modificó el artículo 10º de la Ley N° 26505, a efectos de unificar los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas del país, relativos a la regularización del derecho de propiedad;

con el objeto de promover y facilitar la inversión privada en las tierras comunales;

Es necesario modificar el literal b) del referido artículo 10º de la Ley N° 26505, modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015, con la finalidad de asegurar que la adopción de acuerdos relacionados con los actos descritos en dicho literal, responda a la voluntad mayoritaria de los comuneros;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104º de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

### **DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 10º DE LA LEY N° 26505, LEY DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS TIERRAS DEL TERRITORIO NACIONAL Y DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS; MODIFICADO POR EL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1015**

#### **Artículo Único.- Modificación del literal b) del artículo 10º de la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015**

Modifícase el literal b) del artículo 10º de la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015, en los siguientes términos:

*“Artículo 10º.- Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley. Tratándose de tierras de propiedad de las Comunidades Campesinas y Nativas, la regularización del derecho de propiedad se registrará por las siguientes normas:*

*(...)*

*“b) Para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseionarios o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales, se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseionarios con más de un año.”*

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS  
Ministro de Agricultura

## **DECRETO LEGISLATIVO 1064**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, el Congreso de la República, mediante Ley N° 29157, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre determinadas materias, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y apoyar la competitividad económica para su aprovechamiento, encontrándose dentro de las materias comprendidas en dicha delegación la mejora del marco regulatorio, así como la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria;

Que, se hace necesario crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en el sector agrario a fin de complementar los mecanismos existentes que impulsen el proceso de crecimiento, competitivo y sostenible, de los productores agrarios y promover la conservación y aprovechamiento sostenible de las tierras de uso agrario;

Que, con el objeto que los agentes económicos dispongan de un texto de fácil acceso que consolide el régimen jurídico de las tierras en general, es conveniente ordenar y actualizar la legislación existente sobre dicha materia, en aras de promover la inversión privada en la actividad agraria y la seguridad jurídica sobre las tierras;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104º de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y, Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

## **DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS DE USO AGRARIO**

### **TÍTULO I**

#### **Disposiciones Generales**

##### **Artículo I.- Declaración**

Declárese de interés nacional y necesidad pública, el desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector agrario, así como la conservación y el aprovechamiento eficiente de las tierras de uso agrario.

##### **Artículo II.- Objeto**

El objeto de la presente norma es establecer el marco normativo sistematizado en materia de tierras de uso agrario con el fin de garantizar la seguridad jurídica sobre éstas.

##### **Artículo III.- Del derecho de propiedad de las tierras**

3.1. El Estado garantiza el libre acceso a la propiedad de las tierras, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú, lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo y las normas legales vigentes sobre la materia.

3.2. El Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en todas sus modalidades. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. El derecho de propiedad agraria es inviolable.

##### **Artículo IV.- De las tierras de uso agrario**

El concepto constitucional de tierras en el régimen agrario comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario, el que incluye el uso agrícola, forestal o pecuario. Son tierras en el régimen agrario, entre otras, las tierras de pastoreo, las tierras destinadas al cultivo de forrajes, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos y, en general,

cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano que sea susceptible de tener uso agrario.

El uso de las tierras con aptitud forestal se regirá por la legislación de la materia y supletoriamente por lo previsto en la presente norma.

El régimen jurídico de las tierras de uso agrario se rige por lo establecido en el presente Decreto Legislativo y supletoriamente por el Código Civil.

#### **Artículo V.- De las tierras eriazas con aptitud de uso agrario**

5.1. Se consideran tierras eriazas con aptitud de uso agrario las no explotadas por falta o exceso de agua y los demás terrenos improductivos, excepto:

(i) Las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal;

(ii) Las tierras de protección, entendiéndose por tales a las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal;

(iii) Las que constituyan patrimonio arqueológico de la Nación; y,

(iv) Las tierras eriazas que se encuentran en proceso de habilitación agrícola respecto de las cuales no hayan vencido los plazos para su incorporación a la actividad agraria, o en las que el proceso de irrigación se encuentra limitado en su avance por las disponibilidades de agua.

5.2. Las tierras eriazas ubicadas dentro del área urbana o de expansión urbana están sujetas a la legislación de la materia.

5.3 El otorgamiento de tierras eriazas de propiedad del Estado con fines agrarios, se rige por lo establecido en el Decreto Legislativo N° 994 y el Reglamento de la presente norma.

#### **Artículo VI.- Capacidad de uso**

6.1. El Ministerio de Agricultura determinará la capacidad de uso mayor o aptitud agrícola, pecuaria o forestal de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la presente norma.

6.2. Las tierras del Estado, cuya capacidad de uso mayor o aptitud es forestal, no pueden ser utilizadas con fines agrícolas, pecuarios y/u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

6.3. En las tierras del Estado ubicadas en la Selva y Ceja de Selva cuya capacidad de uso mayor o aptitud es agrícola y/o pecuaria se propicia el uso de sistema agroforestales y forestales como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y su degradación, reservándose un mínimo del 30% (treinta por ciento) de su masa boscosa y una franja no menor de 50 (cincuenta) metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares. El cambio de uso de las tierras debe ser autorizado por el Ministerio de Agricultura basado en un expediente técnico que garantice la sostenibilidad del ecosistema, de conformidad con la Política Nacional del Ambiente y de acuerdo a los requisitos y procedimiento establecidos en el Reglamento.

6.4. En armonía con la Política Nacional Agraria en materia de preservación de las áreas destinadas a la actividad agraria a que se refiere el artículo 195° de la Constitución Política del Perú, la utilización de las tierras con capacidad de uso mayor o aptitud agrícola, pecuaria o forestal con fines de expansión urbana, se aprobará en coordinación con el Ministerio de Agricultura, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

#### **Artículo VII.- Abandono**

El abandono de tierras previsto en el segundo párrafo del artículo 88° de la Constitución Política del Perú se refiere al incumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de otorgamiento de tierras eriazas con la consiguiente reversión al dominio del Estado.



## **TÍTULO II**

### **De los Predios Rurales**

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

##### **De los Predios Rurales Estatales y Privados**

###### **Artículo 1º.- De los Predios Rurales Estatales**

La naturaleza de dominio público o dominio privado de los Predios Rurales Estatales se determina de conformidad con la legislación de la materia.

###### **Artículo 2º.- De los Predios Rurales Privados**

Se considera Predio Rural Privado en el régimen agrario, a las tierras de propiedad de los particulares, conforme a la legislación vigente.

#### **CAPÍTULO SEGUNDO**

##### **De los Predios Rurales Comunales**

###### **Artículo 3º.- Generalidades**

3.1. Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas, en cuanto a su existencia, organización y derechos, se rigen por lo dispuesto en la Constitución y en la legislación de la materia.

3.2. El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Campesinas y de las Comunidades Nativas.

3.3. La propiedad territorial de las Comunidades Campesinas y de las Comunidades Nativas es imprescriptible.

###### **Artículo 4º.- De los Predios Rurales Comunales**

Para efectos del presente decreto legislativo, se considera Predio Rural Comunal a las tierras cuya propiedad corresponde a las Comunidades Campesinas y a las Comunidades Nativas, de conformidad con lo establecido en el presente decreto legislativo y en la legislación vigente.

###### **Artículo 5º.- De la Propiedad Territorial de las Comunidades Nativas**

5.1. Para la demarcación de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, se deberá tener en cuenta:

a. Cuando las comunidades hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y,

b. Cuando las comunidades realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas.

5.2. Cuando las Comunidades Nativas posean tierras en cantidad insuficiente, se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población, sin que ello implique la afectación del derecho de propiedad estatal, de terceros o de otras comunidades.

5.3. La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación de la materia.

5.4. Las Comunidades Nativas localizadas dentro de los límites de los Parques Nacionales, cuyas actividades no atenten contra los principios que justifican el establecimiento de dichas unidades de conservación, podrán permanecer en ellas sin títulos de posesión y/o de propiedad.

###### **Artículo 6º.- De la propiedad territorial de las Comunidades Campesinas**

6.1. La propiedad territorial de las Comunidades Campesinas está integrada por las tierras originarias de la Comunidad Campesina, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas dentro del proceso de Reforma Agraria.

6.2. Las tierras originarias comprenden las tierras que la Comunidad Campesina viene poseyendo así como aquéllas respecto de las cuales cuenten con títulos.

6.3. Las Comunidades Campesinas que carezcan de tierras o las tengan en cantidad insuficiente tienen prioridad para la adjudicación de las tierras colindantes que hayan revertido al dominio del Estado por abandono.

#### **Artículo 7º.- Excepciones a la propiedad comunal**

No se consideran Predios Rurales Comunes:

7.1. Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos legítimamente obtenidos.

7.2. Los predios que el Estado ha utilizado para servicios públicos, salvo convenios celebrados entre el Estado y la Comunidad.

7.3. Las tierras que la Comunidad transfiera a sus comuneros o a terceros de conformidad con lo establecido en la legislación vigente y en el Reglamento de la presente norma.

7.4. Las tierras de las Comunidades que sean declaradas en abandono, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

7.5. Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2004, salvo aquéllas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación hasta antes de esa fecha por parte de las Comunidades. Las entidades del Estado correspondientes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes. Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad.

### **TÍTULO III**

#### **De las servidumbres y otras cargas**

##### **Artículo 8º.- De las servidumbres**

8.1. Las tierras de uso agrario quedan sujetas a las siguientes servidumbres:

(i) Servidumbres ordinarias;

(ii) Servidumbres de libre tránsito por los puentes, oroyas y caminos existentes y aquellos que se construyan en el futuro; y,

(iii) Servidumbres de libre paso de oleoductos, gaseoductos, mineroductos, instalaciones para la exploración y explotación minera y petrolera, instalaciones para el servicio público de telecomunicaciones, líneas de transmisión de energía, vías de comunicación de toda especie, obras para irrigación y drenaje establecidas o que sea necesario establecer, así como las que demande su operación y mantenimiento.

8.2. Asimismo, las tierras de uso agrario son susceptibles de sujetarse a las demás cargas y derechos previstos en el Código Civil.

8.3. El Reglamento establecerá los criterios para la valoración de la contraprestación por las servidumbres y otras cargas y derechos previstos por el presente artículo.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. - Información del Catastro Rural**

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas referidas a la formalización de la propiedad de las tierras en el régimen agrario y la promoción de la inversión en el desarrollo de las actividades agrarias, así como el establecimiento de un sistema único, transparente y automatizado de la información catastral en el régimen agrario, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, en su condición de entidad competente para ejecutar las acciones de formalización y titulación de la propiedad rural, proporcionará la información generada producto del levantamiento catastral a su

cargo que le requiera el Ministerio de Agricultura. El procedimiento para dicho efecto se establecerá en el Reglamento.

**SEGUNDA.- Adjudicaciones en Selva y Ceja de Selva**

El Reglamento establecerá las características, requisitos, condiciones y el procedimiento respectivo para la adjudicación de tierras con fines agropecuarios y agroindustriales en la Selva y Ceja de Selva.

**TERCERA.- Uso minero o de hidrocarburos**

Mantiene vigencia el uso minero o de hidrocarburos sobre tierras eriazas cuyo dominio corresponde al Estado y que a la fecha están ocupadas por infraestructura, instalaciones y servicios para fines mineros y de hidrocarburos.

**CUARTA.- Predios Rurales Privados sujetos a copropiedad**

Los Predios Rurales de propiedad privada sujetos a copropiedad podrán ser materia de división y partición ante la autoridad administrativa competente, con arreglo a los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

**QUINTA.- Modificatoria**

Modifíquese el numeral 3.2 del artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 994, en los términos siguientes:

*“Para los fines de esta norma, las tierras eriazas con aptitud agrícola son de dominio del Estado, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal”.*

**SEXTA.- Reglamentación**

Mediante Decreto Supremo se aprobará el Reglamento de la presente norma, refrendado por los Ministros de Agricultura y Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la publicación del presente Decreto Legislativo.

**SÉTIMA.- Vigencia**

El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

**ÚNICA.- De los procedimientos en trámite**

Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA.- Derogación de normas**

Deróguense los Títulos I, II, III, IV y la Séptima Disposición Complementaria del Decreto Legislativo Nº 653, la Ley Nº 26505, con excepción de lo previsto en su artículo 10º modificado por Decreto Legislativo Nº 1015, y todas las normas que se opongan a lo establecido en el presente decreto legislativo.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS  
Ministro de Agricultura

ENRIQUE CORNEJO RAMÍREZ  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

## **DECRETO LEGISLATIVO 1089**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Mediante Ley Nº 29157, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre determinadas materias, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento, encontrándose dentro de las materias comprendidas en dicha delegación la mejora del marco regulatorio, la promoción de la inversión privada, así como la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104º de la Constitución Política del Perú y la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y, Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

### **DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN TEMPORAL EXTRAORDINARIO DE FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES**

#### **Artículo 1.- Objeto**

Declárese de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por un período de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo.

#### **Artículo 2.- Del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación**

Créase un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por el plazo dispuesto en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

#### **Artículo 3.- De la entidad competente**

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI asumirá de manera temporal y excepcional, las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas a que se contrae el presente Decreto Legislativo.

Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que el COFOPRI determine.

Para la adecuada ejecución de las acciones de formalización y titulación, el COFOPRI en su calidad de entidad generadora de catastro, se ejecutará las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro rural del país.

#### **Artículo 4.- Instancias administrativas**

Las Oficinas Zonales del COFOPRI resolverán en primera instancia los procedimientos administrativos referidos a predios rurales a su cargo, así como las oposiciones que se presenten durante el desarrollo de dichos procedimientos.

El Tribunal Administrativo de la Propiedad del COFOPRI conocerá en segunda y última instancia los procedimientos mencionados en el párrafo precedente, siendo de aplicación, en lo que fuera pertinente, el Reglamento de Normas que Regulan la Organización y Funciones de los Órganos de COFOPRI Responsables del Conocimiento y Solución de Medios Impugnatorios, aprobado por Decreto Supremo Nº 039-2000-MTC.

#### **Artículo 5.- Regularización de poseedores de tierras eriazas habilitadas**

Los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que hayan habilitado y destinado íntegramente las mismas a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre del 2004, cuya posesión sea directa, continua, pacífica y pública, podrán solicitar al COFOPRI la regularización de su situación jurídica, mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor del terreno.

Están excluidos de los alcances del presente artículo los predios que se encuentren comprendidos en procesos de inversión privada y los declarados de interés nacional.

#### **Artículo 6.- Instrumentos de Formalización de la Propiedad Rural**

Los títulos de propiedad y otros instrumentos de formalización, serán aprobados por el COFOPRI y tendrán mérito suficiente para su inscripción en el Registro de Predios.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**Primera.-** El reglamento del presente Decreto Legislativo será emitido en el plazo de 60 días hábiles siguientes de la presente norma, mediante Decreto Supremo refrendado por los titulares del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia.

**Segunda.-** A fin de garantizar la sostenibilidad de la formalización, a la conclusión del plazo previsto en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, el COFOPRI determinará los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de la propiedad predial, a nivel nacional. El COFOPRI brindará asistencia técnica y legal a los Gobiernos Regionales y Locales que lo soliciten, respecto de las materias que sean inherentes a sus funciones.

**Tercera.-** El COFOPRI desarrollará un programa nacional de capacitación y actualización dirigido a los Gobiernos Regionales y Locales, en materia de formalización de la propiedad predial.

**Cuarta.-** Los planos o información gráfica que emita el COFOPRI en los procesos de formalización urbano o rural a su cargo, prevalecen sobre aquellos que obran en el Registro de Predios, en los casos en que no cuente con la información técnica suficiente. El COFOPRI remitirá la citada información al Registro de Predios a efectos que actualice los registros y/o subsane inexactitudes o errores registrales existentes. El Reglamento establecerá las tolerancias registrales permisibles.

**Quinta.-** A partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, el COFOPRI o la entidad encargada de la formalización de la propiedad informal asumirá los procedimientos de reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, ocupados por asentamientos humanos, a que se refiere la Ley N° 28667.

**Sexta.-** El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial El Peruano.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**Primera.-** Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la presente norma y sólo por razones operativas, el COFOPRI asumirá la titularidad de los predios inscritos a favor de cualquier entidad estatal, cuando corresponda.

**Segunda.-** El COFOPRI en coordinación con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, establecerá los procedimientos que resulten necesarios para la primera inscripción de dominio de predios rurales a favor del Estado y su transferencia a favor de terceros.

**Tercera.-** Las competencias en materia de formalización establecidas en el artículo 3º del presente Decreto Legislativo podrán ser transferidas a los Gobiernos Regionales inclusive dentro del régimen temporal y extraordinario previsto en el artículo 2º de la presente norma. El COFOPRI brindará asesoría técnica en materia de formalización rural a los Gobiernos Regionales que la soliciten.



Asimismo, el COFOPRI transferirá a los Gobiernos Regionales copia de la base catastral que se genere como consecuencia de la formalización rural, así como la información sobre los propietarios de los predios formalizados.

**Cuarta.-** Los procedimientos de prescripción adquisitiva administrativa de dominio, expedición y aprobación de planos para la inscripción y de determinación, conversión y/o rectificación de áreas, establecidos por el Decreto Legislativo N° 667, a cargo del COFOPRI, continuarán vigentes hasta la aprobación del Decreto Supremo que establezca y reglamente el Procedimiento Especial de Titulación.

El Procedimiento Especial de Titulación en mención tendrá vigencia independiente del Régimen Temporal Extraordinario aprobado por el presente Decreto Legislativo.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA.-** Deróguese o déjese sin efecto todas las disposiciones que se opongan a la presente norma.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS  
Ministro de Agricultura

ROSARIO DEL PILAR FERNÁNDEZ FIGUEROA  
Ministra de Justicia

ENRIQUE CORNEJO RAMÍREZ  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

## **DECRETO LEGISLATIVO 1090**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

POR CUANTO:

Que, el Congreso de la República por Ley N° 29157 ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de 180 (ciento ochenta) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda; entre las que se encuentra mejorar el marco regulatorio y el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental;

Que, se hace necesario complementar los mecanismos existentes para implementar un proceso competitivo y transparente en el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104º de la Constitución Política del Perú;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

### **DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

#### **Título I**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Artículo 1°.- Objeto**

La presente Ley tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 66° y 67° de la Constitución Política del Perú, en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en la Ley N°28611, Ley General del Ambiente y los Convenios Internacionales vigentes para el Estado Peruano.

#### **Artículo 2°.- Definición de recursos forestales, de fauna silvestre y de servicios ambientales.**

2.1 Son recursos forestales los bosques naturales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

2.2 Son recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas que viven libremente y los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales que se rigen por sus propias leyes.

2.3 Son servicios ambientales del bosque los que tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

#### **Artículo 3°.- Promoción y gestión de los recursos forestales y de la fauna silvestre**

3.1 El Estado promueve el manejo de los recursos forestales y de la fauna silvestre en el territorio nacional, como elemento fundamental para garantizar su desarrollo sostenible, con la activa participación de los sectores sociales y económicos del país.

3.2 El Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, de los bosques y de la fauna silvestre y realiza acciones de prevención y recuperación ambiental.

3.3 El Ministerio de Agricultura, como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, es el órgano normativo respecto del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre; promueve su conservación y tiene a su cargo el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de la Política Nacional Forestal, asumiendo la rectoría respecto de ella. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre conduce, planifica, coordina y aprueba la política nacional para el control y administración forestal y de fauna silvestre, aplicable a todos los niveles de gobierno.

3.4. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y los Gobiernos Regionales, son los órganos encargados de la gestión y administración de los recursos forestales y de la fauna silvestre, dentro del ámbito de su competencia.

3.5. Las actividades referidas a la administración y/o control de los recursos forestales y de fauna silvestre, que son ejercidas por la autoridad competente en materia forestal y de fauna silvestre, podrán ser ejecutadas a través de personas jurídicas especializadas debidamente acreditadas y seleccionadas, de acuerdo a las condiciones que establezca el Reglamento.

La ejecución de las actividades de administración y control a través de personas jurídicas especializadas, deberá ser incorporada dentro del presupuesto institucional correspondiente y deberá ser priorizado dentro del Presupuesto Nacional de la República.

#### **Artículo 4°.- Planes Nacionales**

La Autoridad Nacional Forestal de Fauna Silvestre aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en el que establecen las prioridades, programas operativos y proyectos a ser implementados; el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación y el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y el ordenamiento del uso de la tierra, con la participación del sector privado.

#### **Artículo 5°.- Organismo de supervisión de los recursos forestales y de fauna silvestre**

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) es el Organismo Público Ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales, conforme a su ley de creación.

#### **Artículo 6°.- Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre**

Los recursos forestales y de la fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de protección forestal constituyen Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

No pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo los casos que señale la presente Ley y su reglamento.

### **Título II**

#### **Ordenamiento de la Superficie Forestal**

##### **Artículo 7°.- Ordenamiento de la superficie forestal**

El ordenamiento de la superficie forestal del país comprende:

**7.1 Bosques de producción.-** Son superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros recursos y servicios forestales. Se subdividen en:

a. Bosques de producción permanente.- Son áreas con bosques naturales primarios calificadas mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura, cuyo aprovechamiento preferente de la madera y otros recursos y servicios forestales podrán ser otorgados a los particulares.

b. Bosques de producción en reserva.- Son bosques naturales primarios de propiedad del Estado destinados a la producción preferente de madera y otros recursos y servicios forestales, que el Estado mantiene en reserva para su futura habilitación mediante concesiones. En estas áreas pueden otorgarse adicionalmente derechos para el aprovechamiento de otros recursos forestales diferentes de la madera,

de servicios forestales y de fauna silvestre, en tanto que no afecten el potencial aprovechable de dichos recursos.

#### **7.2 Bosques para aprovechamiento futuro.-**

Son superficies que por sus características bióticas y abióticas se encuentran en proceso de desarrollo para ser puestas en producción permanente de madera y de otros recursos y servicios forestales. Se subdividen en:

- a. Plantaciones forestales.- Son aquellas logradas mediante el establecimiento de cobertura arbórea y arbustiva en áreas de capacidad de uso mayor forestal.
- b. Bosques secundarios.- Son superficies boscosas pobladas por especies pioneras, formadas por pérdida del bosque primario como consecuencia de fenómenos naturales o actividad humana.
- c. Áreas de recuperación forestal.- Son tierras sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea o de bajo valor comercial, que requieren forestación y reforestación, para reincorporarlas a la producción de madera, otros recursos y servicios forestales.

**7.3 Bosques de protección.-** Son superficies que por sus características bióticas y abióticas sirven fundamentalmente para preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente.

Dentro de estas áreas se promueve el ecoturismo, la recuperación de la flora y de la fauna silvestre en vías de extinción y el aprovechamiento de productos forestales no maderables.

**7.4 Áreas naturales protegidas.-** Se consideran áreas naturales protegidas las superficies necesarias para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico y científico, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 26834.

**7.5 Bosques en comunidades nativas y campesinas.-** Son aquellas que se encuentran dentro del territorio de dichas comunidades, con la garantía que les reconoce el Artículo 89° de la Constitución Política del Perú.

**7.6 Bosques locales.-** Son aquéllas que se otorgan a las poblaciones rurales y centros poblados para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

#### **Artículo 8°.- Zonificación forestal**

8.1 La zonificación forestal es la clasificación de las áreas forestales del país que se realiza en base a la Zonificación Ecológica - Económica y de acuerdo a capacidad de uso mayor o su aptitud natural.

8.2 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre elabora y aprueba la zonificación territorial de las áreas forestales del país teniendo como referencia el mapa forestal, el mapa de suelos y otros estándares de identificación.

### **Título III**

#### **Aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre**

##### **Capítulo Primero**

##### **Aprovechamiento y manejo de los recursos forestales**

##### **Subcapítulo Primero**

##### **De las modalidades de aprovechamiento de los recursos forestales**

##### **Artículo 9°.- Concesiones forestales**

El aprovechamiento de los recursos forestales se realiza mediante la concesión, en las siguientes modalidades:

### **9.1 Concesiones forestales con fines maderables**

a. Concesión en subasta pública, en unidades de aprovechamiento de 10,000 (diez mil) a 40,000 (cuarenta mil) hectáreas, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables de acuerdo a las condiciones que establece el Reglamento.

b. Concesión en concurso público, en unidades de aprovechamiento de 5,000 (cinco mil) hasta 10,000 (diez mil) hectáreas, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables, a favor de medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades u otras modalidades empresariales, cuyo plan de manejo comprenderá subunidades de aprovechamiento, de acuerdo a las condiciones que establece el Reglamento.

c. Concesión por iniciativa privada, por el plazo de hasta 40 (cuarenta) años renovables. Esta modalidad operará a solicitud de parte de acuerdo a las reglas y condiciones que se establezcan en el Reglamento.

Las concesiones establecidas en el presente numeral para el aprovechamiento comercial o industrial, las otorga la autoridad competente, con planes de manejo que consideran el diámetro mínimo y volumen permisible de corte por especie y tipo de bosque, garantizando la utilización de mayor número de especies, aprovechamiento integral de la madera; a través de las industrias integradas y generación de mayor valor agregado, sobre la base de criterios e indicadores que aseguren el manejo sostenible y en las condiciones que establezca el Reglamento. El procedimiento para la promoción así como la determinación de la unidad de aprovechamiento para cada bosque de producción permanente a ser concesionado, es determinado por estudios técnicos realizados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y aprobado por Resolución Ministerial.

Los estudios técnicos deben garantizar que se cumplan las condiciones de sostenibilidad ecológica y económica de las áreas a ser concesionadas, de acuerdo a la cual se elaboran los planes de manejo.

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión.

### **9.2 Concesiones forestales con fines no maderables**

a. Concesiones para otros productos del bosque: Las concesiones para el aprovechamiento de otros productos del bosque son a exclusividad y están orientadas a recursos forestales diferentes de la madera y de la fauna silvestre.

b. Concesiones para ecoturismo, conservación y otros servicios ambientales. Las concesiones para el desarrollo de ecoturismo, la conservación de especies de flora y de fauna silvestre y otros servicios ambientales se realizan principalmente en tierras de capacidad de uso mayor forestal o en bosques de protección.

Las concesiones establecidas en el presente numeral para el aprovechamiento comercial o industrial con fines no maderables las otorga la autoridad competente, en atención a la ubicación y características de los recursos a ser aprovechados, sobre la base de criterios e indicadores que aseguren el manejo sostenible y en las condiciones que establezca el Reglamento.

El tamaño de la unidad de aprovechamiento es determinada por estudios técnicos realizados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y aprobado por Resolución Ministerial.

Los estudios técnicos deben garantizar que se cumplan las condiciones de sostenibilidad ecológica y económica de las áreas a ser concesionadas, de acuerdo a la cual se elaboran los planes de manejo.

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión.

### **Artículo 10°.- Permisos y autorizaciones**

10.1 Permisos: Para el aprovechamiento y manejo de recursos forestales con fines comerciales o industriales, que se realice en bosques de tierras de propiedad privada, bosques secundarios y de plantaciones forestales se requiere de un permiso otorgado por la autoridad competente, en las condiciones que establezca el Reglamento.

10.2 Autorización: Se requiere de autorización otorgada por la autoridad competente y en las condiciones que establezca el Reglamento:

a. Para el aprovechamiento de los recursos forestales con fines comerciales o industriales, que se realice en bosques secos de la costa, promoviendo la participación de la comunidad local.

b. Para el establecimiento de especies forestales en viveros con fines de propagación, conservación y comercialización o con fines culturales.

Los permisos y autorizaciones establecidos en el presente artículo se otorgan sobre la base de criterios e indicadores que aseguren el manejo sostenible y en las condiciones que establezca el Reglamento.

## **Subcapítulo Segundo**

### **Del Manejo Forestal**

#### **Artículo 11°.- Manejo forestal**

11.1 Entiéndase por Plan de Manejo Forestal, las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque, conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

El Plan de Manejo Forestal comprende dos niveles los cuales son desarrollados mediante la formulación de los documentos técnicos de gestión y planificación para el largo plazo denominado Plan General de Manejo, y para el corto plazo denominado Plan Operativo Anual.

El Plan General de Manejo Forestal deberá incluir la evaluación del impacto ambiental que la actividad pudiera generar, de acuerdo a las características determinadas en la legislación sobre la materia.

El Plan Operativo Anual incluirá la ubicación de los árboles aprovechables determinados a través de sistemas de ubicación de alta precisión u otros de mejor tecnología, siempre que se encuentre previsto el aprovechamiento dentro del año operativo.

11.2 Cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, requiere de un Plan de Manejo Forestal aprobado por la autoridad competente, sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones legales vigentes.

11.3 El Plan de Manejo Forestal es elaborado por profesionales especialistas en manejo de flora y fauna silvestre o personas jurídicas consultoras que cuenten con dichos profesionales.

11.4. Los términos de referencia y la ejecución de los Planes de Manejo Forestal deben tener en consideración las características específicas de los diferentes tipos de bosque, como: bosques húmedos del llano amazónico, de ceja de selva, bosques hidromórficos, bosques secos de la costa y otros. Los términos de referencia de los Planes de Manejo Forestal son aprobados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

11.5. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y los Gobiernos Regionales para la aprobación de todo instrumento de planificación operativa a corto plazo, en los que se declare el aprovechamiento de especies forestales maderables incluidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES, deben realizar la verificación previa a través de inspecciones oculares a fin de determinar la existencia de los especímenes de las citadas especies.

#### **Artículo 12°.- Especies y diámetros de corte autorizados para extracción**

Sólo está permitida la extracción de especímenes cuyo diámetro mínimo de corte y de trozas reúnan las características que establece la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo al Reglamento.

La remoción de volumen de madera en pie sólo se realiza de acuerdo con el plan de manejo aprobado, previo pago del derecho de aprovechamiento respectivo.



## Capítulo Segundo

### Modalidades de manejo y aprovechamiento de los recursos de la fauna silvestre

#### Artículo 13°.- Modalidades de manejo

El manejo de la fauna silvestre se realiza en las siguientes modalidades:

- a. Zoológicos.- Son instalaciones públicas o privadas que se establecen con fines de difusión cultural, con especímenes provenientes de donaciones, adquisiciones, canjes o aquellos entregados en custodia por la autoridad competente.
- b. Zocriaderos.- Son instalaciones apropiadas en las que se mantiene especímenes de especies de fauna silvestre en cautiverio para su reproducción y producción de bienes y servicios.
- c. Centros de rescate.- Son instalaciones públicas o privadas para la cría o reproducción que se establece con fines de protección, conservación y reintroducción de especies de fauna principalmente en situación vulnerable o en vías de extinción, entregados por la autoridad competente. La conducción de estos centros no genera derechos de propiedad sobre los especímenes obtenidos.
- d. Centros de custodia temporal.- Son instalaciones públicas o privadas para el mantenimiento temporal de los especímenes de las especies de fauna silvestre decomisados, para su posterior reintroducción a su hábitat natural o ser entregados en custodia a los centros de rescate o zoológicos.
- e. Extracciones sanitarias.- La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre autoriza la extracción de ejemplares de fauna silvestre con fines sanitarios a solicitud del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) o a fin de evitar los daños que las especies de la fauna silvestre pueden ocasionar, conforme a lo establecido en el Reglamento.

En los casos previstos en los incisos a, b, c y d, la aprobación de los proyectos y de los planes de manejo así como de la autorización de funcionamiento se realiza por la autoridad competente de conformidad con lo establecido en el Reglamento. En los casos previstos en los incisos a y b, la autorización de captura de plantel será otorgada por la Autoridad Nacional Forestal de Flora y Fauna Silvestre.

#### Artículo 14°.- Aprovechamiento y manejo de los recursos de fauna silvestre

14.1 Concesión: El aprovechamiento y manejo de los recursos de la fauna silvestre que se realiza en la propiedad del Estado, se realiza a través de las modalidades de concesión, otorgada por la autoridad competente de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

14.2 Autorización: El aprovechamiento y manejo de los recursos de la fauna silvestre que se realiza en predios privados es autorizado por la autoridad competente de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

14.3 Cotos de caza: La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre aprueba las áreas adecuadas para el establecimiento de cotos de caza, que se rigen por la Ley N° 26834 y su Reglamento, y publica periódicamente la lista de especies autorizadas para su aprovechamiento con fines comerciales o industriales, de acuerdo a las condiciones que establece el Reglamento.

14.4 Animales silvestres como mascotas: La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre aprueba la relación de especies de fauna silvestre susceptibles de ser mantenidos como animales silvestres como mascotas, en observancia de las normas legales para su comercialización y tenencia.

14.5 Calendarios de captura y caza: La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre aprueba los calendarios de captura y caza que regulan el aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la caza deportiva o la captura comercial, de acuerdo a las condiciones que establece el Reglamento.

14.6 Caza de subsistencia: Está permitida la caza de la fauna silvestre con fines de subsistencia de los pobladores de las comunidades nativas y comunidades campesinas, de acuerdo a las condiciones que establece el Reglamento.

## Capítulo Tercero

### **Aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre en tierras de comunidades**

#### **Artículo 15°.- Aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre en tierras de Comunidades**

Las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos forestales y de fauna silvestre, con fines industriales y comerciales, deberán contar con su Plan de Manejo aprobado por la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos que señale el Reglamento, a fin de garantizar el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

La autoridad competente asesorará y asistirá, con carácter prioritario, a las Comunidades Nativas y Campesinas para el fin antes señalado.

#### **Título IV**

### **Disposiciones generales aplicables al aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre**

#### **Artículo 16°.- Garantía de fiel cumplimiento**

El aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre, que se realice bajo cualquiera de las modalidades reguladas por la presente Ley, deberá estar debidamente respaldado durante toda su vigencia y ejecución.

En el caso de las concesiones forestales con fin maderable otorgadas mediante la modalidad de subasta pública, la garantía de fiel cumplimiento será una carta fianza o instrumento similar.

Para todos los otros casos, las características y demás requisitos de las garantías serán definidos en el Reglamento.

#### **Artículo 17°.- Causales de caducidad de los Derechos de Aprovechamiento**

Los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre caducan en los siguientes casos:

- a. Por la ejecución de actividades de aprovechamiento autorizadas en planes de manejo forestal sustentadas en información falsa.
- b. Por la extracción o movilización de recursos forestales procedentes de áreas no autorizadas en los planes de manejo forestal respectivos.
- c. Por el cambio no autorizado de uso de la tierra, así como por la realización de actividades que causen severos perjuicios o pongan en grave riesgo al ambiente y la biodiversidad, de acuerdo a lo dispuesto en la normatividad vigente. En este caso, se comunicará al Ministerio del Ambiente de tales hechos.
- d. Por el incumplimiento en la presentación o ejecución del Plan General de Manejo o Plan Operativo Anual, conforme a lo que se establezca en el Reglamento.
- e. Por el no pago de la Retribución Económica a la que se refiere el artículo 19°, conforme a lo que establezca el Reglamento.
- f. Por la realización de actividades distintas a las otorgadas en el derecho de aprovechamiento.

#### **Artículo 18°.- Retribución económica por el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre**

Todo aprovechamiento de recursos forestales y de la fauna silvestre está sujeto al pago de las siguientes retribuciones a favor del Estado:

- a. En las concesiones forestales y de fauna silvestre:
  - a.1 Derecho de vigencia, y/o
  - a.2 Contraprestación, fijada de acuerdo al valor del recurso aprovechado.
- b. En las autorizaciones, permisos y derecho de desbosque se paga por el volumen y el valor de la especie.

Las condiciones para la determinación y aplicación de dichas retribuciones, serán establecidas en el Reglamento.

#### **Artículo 19°.- Contratos con terceros**

El titular de un derecho de aprovechamiento puede suscribir contratos con terceros para el aprovechamiento de los recursos existentes en el área bajo manejo, en las condiciones previstas en el Reglamento y previa autorización de la autoridad competente.

La responsabilidad del manejo del área recaerá solidariamente sobre el titular del derecho y el tercero.

#### **Artículo 20°.- Transferencia de los derechos de aprovechamiento**

Los titulares de derechos de aprovechamiento, podrán transferir sus derechos, inclusive aquellos que se encuentren sujetos a procedimientos administrativos en los cuales se discuta la vigencia de dichos derechos, en tanto no haya sido declarada la caducidad, resolución o revocatoria. En todos los casos se requerirá la autorización previa y expresa de la autoridad forestal competente.

Antes de autorizarse la transferencia de los derechos, el transferente tendrá que asegurar el pago de las obligaciones pendientes que hayan sido determinadas por las autoridades competentes.

Si la autoridad competente advierte que el transferente ha infringido la legislación forestal y de fauna silvestre, éste último quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles y penales, a que hubiera lugar.

#### **Artículo 21°.- Desbosques con fines diferentes al forestal**

Los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza, que realicen sus actividades dentro del ámbito de bosques o en áreas con presencia de cobertura boscosa, requieren autorización de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre para realizar desbosques en dichas áreas, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

Conjuntamente con la presentación de la solicitud se deberá adjuntar una evaluación de impacto ambiental conforme a la legislación de la materia, aprobado por la autoridad competente y se deberá indicar el destino de los productos aprovechados. El Reglamento establecerá las condiciones aplicables al efecto.

### **Título V**

#### **Protección de los Recursos Forestales y de la Fauna Silvestre**

##### **Artículo 22°.- Protección de la flora y fauna silvestre, del inventario y valoración de la diversidad biológica**

22.1 El Estado adopta medidas especiales que garanticen la protección de las especies de flora y fauna silvestre que de acuerdo al reglamento por sus características o situación de vulnerabilidad requieran tal tratamiento.

22.2 Está prohibida la exportación con fines comerciales o industriales de madera en troza y otros productos del bosque en estado natural.

22.3 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, a través de sus entidades competentes, está encargada del manejo y conservación de las especies de fauna silvestre que se reproducen en las reservas costeras, así como en las islas y puntas comprendidas en la Ley N° 26857; queda prohibida su caza en todo el litoral.

22.4 Las actividades deportivas motorizadas, pesca y extracción marina con embarcaciones motorizadas no están permitidas a menos de 2 (dos) millas marinas de la orilla de las superficies comprendidas en el numeral precedente. La autoridad competente, con el apoyo de la Marina de Guerra del Perú, está a cargo de su cumplimiento.

22.5 Corresponde a la autoridad competente elaborar y actualizar periódicamente el Inventario y Valoración de la diversidad biológica forestal y de faunas silvestre en todo el territorio nacional, elaborar la clasificación oficial de las especies en riesgo, con fines de protección y conservación de dichos recursos y priorizar medidas de protección de las especies silvestres amenazadas.

22.6 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre promueve la protección de los árboles y huertos que constituyen especímenes excepcionales y semilleros importantes en los bosques.

**Artículo 23°.- Introducción de especies exóticas y vedas de especies de flora y fauna**

23.1 La introducción de especies exóticas de la flora y fauna silvestre debe ser autorizada por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, previo informe técnico del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA.

23.2 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre puede declarar vedas por plazo determinado, por especies o ámbitos geográficos definidos, a la extracción de especies nativas de flora y fauna silvestre, cuyo aprovechamiento no sea sostenible o se encuentren amenazadas de extinción.

Las áreas otorgadas en concesión no serán afectadas por vedas si cuentan con el plan de manejo de las especies.

**Artículo 24°.- Evaluación de recursos de fauna silvestre y los servicios ambientales**

Los titulares de las concesiones de bosques de producción forestal permanente deben evaluar los recursos de fauna silvestre y servicios ambientales existentes en la concesión como parte de su evaluación de impacto ambiental. Dicha evaluación debe tomarse en consideración en las supervisiones previstas en el Plan de Manejo y de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes.

**Artículo 25°.- Tierras de aptitud agrícola y pecuaria de Selva y Ceja de Selva**

En las tierras de aptitud agrícola y pecuaria de la Selva y Ceja de Selva determinadas por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, se propicia el uso de sistemas agroforestales y forestales, como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y su degradación, reservándose un mínimo del 30% (treinta por ciento) de su masa boscosa y una franja no menor de 50 (cincuenta) metros, del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares. El cambio de uso debe ser autorizado por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre basado en un expediente técnico que principalmente garantice la sostenibilidad del ecosistema, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

**Artículo 26°.- Servidumbre y prohibición de quema de bosques**

26.1 Para la extracción forestal en bosques se respetan las servidumbres de paso y otros derechos en concesiones, tierras de propiedad particular, tierras de comunidades nativas, comunidades campesinas y de instituciones públicas, de acuerdo a las normas establecidas en el Código Civil.

26.2 Queda prohibida la quema de bosques y otras formaciones forestales en todo el territorio nacional, salvo autorización expresa de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

26.3 Está prohibido el uso de sierra de cadena, herramienta o equipo que tenga efectos similares en el aserrío longitudinal de especies maderables con fines comerciales o industriales, salvo las excepciones que establece el reglamento.

**Artículo 27°.- Categorías de la clasificación oficial de la flora y la fauna silvestre**

El Reglamento define las categorías de la clasificación oficial de las especies de flora y fauna silvestre, así como su régimen de tenencia, extracción y comercialización, sin perjuicio de la aplicación de los convenios internacionales en los que el país es parte.

**Título VI**

**Promoción de la forestación y reforestación**

**Artículo 28°.- Incorporación de actividades de forestación y reforestación en programas de desarrollo**

Los programas de desarrollo nacional, regional y local deben considerar la forestación y reforestación como actividades prioritarias estimulando:

a. En la Amazonía con plantaciones forestales con propiedades para el aprovechamiento industrial de especies como: palma aceitera, palmito, castaña, caucho, bambú, caña brava, árboles y arbustos medicinales, camucamu y otros.

b. En la costa y en la sierra con plantaciones de especies forestales nativas y exóticas apropiadas, de uso industrial actual o futuro.

#### **Artículo 29°.- Programas de arborización, forestación y reforestación**

29.1 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre coordinará con los gobiernos regionales, gobiernos locales, instituciones y otros sectores, la ejecución de programas de arborización urbana y forestación en cinturones ecológicos, con especies forestales adecuadas y el manejo de los mismos.

29.2 El Estado promueve la rehabilitación, recuperación y aprovechamiento de las tierras degradadas o deforestadas que se encuentren en abandono, especialmente aquellas deterioradas por los cultivos ilícitos cuyo dominio corresponde al Estado. Las referidas tierras podrán ser entregadas a particulares de conformidad con la legislación de la materia. Los particulares deberán dedicarlas exclusivamente a las actividades de forestación y reforestación.

### **Título VII**

#### **Promoción de la transformación y comercialización de los productos forestales**

##### **Artículo 30°.- Promoción de la industria forestal**

30.1 El Estado, con la activa participación del sector público y privado, promueve el desarrollo de la industria forestal en todo el territorio nacional para conseguir mayor rentabilidad económica y beneficio social a favor de la población vinculada a la actividad forestal.

30.2 El Estado promueve el aprovechamiento del mayor número de especies, su máximo uso y la integración de la cadena de extracción, industrialización y comercialización forestal.

30.3 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre otorgará incentivos a favor de los titulares de concesiones, autorizaciones y/o permisos para la explotación de recursos forestales que desarrollen proyectos integrales de extracción, transformación en plantas de procesamiento ubicadas en el ámbito regional de la concesión, autorización y/o permiso, comercialización de productos forestales con valor agregado, así como para aquellos que adopten estándares ambientales superiores a los previstos en las normas ambientales que regulan la explotación de los recursos forestales y buenas prácticas para el aprovechamiento eficiente de dichos recursos, conforme a lo establecido en el Reglamento.

Entre los incentivos que el Ministerio de Agricultura puede otorgar están los siguientes:

- a. La reducción en el pago de retribuciones económicas.
- b. La reducción en el pago de tasas administrativas.
- c. La difusión de experiencias exitosas.
- d. Aportes económicos.
- e. El otorgamiento de Premios Públicos.
- f. Promover la explotación comercial de equipos y tecnologías innovadoras.
- g. La realización de pasantías.
- h. Otros incentivos que, dependiendo del caso en particular, sean considerados pertinentes por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

30.4 En el contrato de concesión se establece el compromiso de inversión en proporción al área y potencial productivo del bosque concedido.

30.5 El Estado implementa mecanismos de estímulos o incentivos de naturaleza no tributaria complementarios a los beneficios otorgados en la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, a las actividades de aprovechamiento, transformación de recursos forestales y de fauna silvestre que generen mayor valor agregado y promuevan la conservación de la diversidad biológica del bosque. Dentro de los mecanismos a implementar, se deberán priorizar los relacionados a la construcción

de infraestructura y generación de energía. Mediante Decreto Supremo, se aprobarán los mecanismos a que se refiere el presente artículo.

30.6 La comercialización interna y exportación de los productos forestales y de fauna silvestre podrá ser realizada por cualquier persona natural o jurídica bajo los términos que establecen los dispositivos legales vigentes y el reglamento de la presente Ley. Se prohíbe su exportación al estado natural.

30.7 Los propietarios de plantas de transformación de productos forestales y de fauna silvestre sólo podrán adquirir y procesar estos productos al estado natural cuya extracción y aprovechamiento haya sido autorizado por la autoridad competente.

30.8 Los programas sociales que ejecute el Estado y que involucre el uso de la madera, prioriza el aprovechamiento integral de los recursos maderables, especialmente aquellas especies poco conocidas y no conocidas en el mercado. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre publicará la relación de especies antes mencionadas.

#### **Artículo 31°.- Certificación y la acreditación**

31.1 La Autoridad Nacional y de Fauna Silvestre promueve la certificación voluntaria de los productos forestales provenientes de bosques manejados para su comercialización, incluyendo la certificación del origen legal de los productos forestales, estableciendo una reducción porcentual en la retribución económica por el aprovechamiento de recursos forestales que aportan los titulares de los derechos de aprovechamiento forestal que tengan las certificaciones en mención, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento. El Reglamento establecerá otros beneficios a propuesta de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

31.2 La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre acredita la procedencia de los productos forestales no maderables y de fauna para su comercialización interna y externa.

### **Título VIII**

#### **Investigación y financiamiento**

##### **Artículo 32.- Investigación forestal y de fauna silvestre**

El Estado promueve y ejecuta la actividad de investigación básica y aplicada en los campos del manejo, transformación, reforestación, conservación, mejoramiento y domesticación, propagación, crianza, comercio y mercadeo de los recursos forestales y de la fauna silvestre, a través de las instituciones públicas y privadas especializadas.

##### **Artículo 33.- Extracción para investigación o propósito cultural**

La autoridad competente otorga autorizaciones para extracción de recursos forestales y de fauna silvestre con fines de investigación científica o cultural, en las condiciones que establece la legislación sobre la materia y el reglamento.

##### **Artículo 34.- Indemnización por los servicios ambientales de los bosques**

34.1 El Estado implementa mecanismos de indemnización por los efectos de la contaminación producida por el consumo de combustibles fósiles, que serán destinados al financiamiento de actividades de conservación, rehabilitación de áreas naturales e investigación forestal y de fauna silvestre.

34.2 El Estado asigna prioritariamente recursos provenientes de la reconversión de la deuda externa y donaciones para la conservación del ambiente y los recursos forestales, los que son destinados al financiamiento de programas de reforestación, conservación de ecosistemas forestales y de manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

34.3 El Estado promueve el desarrollo de programas forestales y de fauna silvestre con la participación de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Comunidades Campesinas y Nativas, instituciones educativas y otros.

34.4 El Estado a través del organismo competente implementa mecanismos para que los usuarios de agua de uso agrario, pesquero, minero, industrial, generación de energía eléctrica y doméstica retribuyan los beneficios del bosque en el manejo de los recursos hídricos, contribuyendo al mantenimiento e



implementación de plantaciones forestales y de programas de reforestación, en las condiciones que establece el reglamento.

**Artículo 35°.- Declaración de interés nacional**

Declárese de interés nacional la investigación en materia forestal y de fauna silvestre.

**Título IX**

**Control, infracciones y sanciones**

**Artículo 36°.- Control e infracciones**

36.1 Las infracciones a la presente Ley serán tipificadas en el Reglamento de la presente Ley, las cuales deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

- a. Desincentivar todas aquellas conductas que permitan o faciliten la extracción ilícita de recursos forestales y de fauna silvestre, así como su comercialización.
- b. Los actos de depredación, o aquellos que pongan en peligro y generen o puedan generar daño a los recursos forestales y de fauna silvestre.
- c. La realización de aquellas conductas que dificulten, imposibiliten u obstruyan la ejecución de las labores de gestión, administración, control y supervisión de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- d. La ejecución de aquellas conductas que transgredan o pongan en riesgo las actividades de manejo, aprovechamiento, protección o conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

36.2 Las sanciones administrativas se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

36.3 La Policía Nacional del Perú (PNP) y su organismo especializado, apoya a la autoridad forestal y de fauna silvestre, en la prevención, investigación y denuncias de las infracciones a la presente Ley. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), dentro del ámbito de su competencia, apoya a las acciones de control de la autoridad competente.

36.4 Las autoridades de los Gobiernos Regionales, Locales y la ciudadanía en general deben brindar a la autoridad competente el apoyo y las facilidades necesarias para su adecuado cumplimiento.

36.5 Dentro de los 50 (cincuenta) kilómetros de las fronteras, las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad competente en la prevención y control de actividades que atentan o contravienen lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 37°.- Evaluación y Control**

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre es la encargada de evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre que se otorguen al amparo de la presente Ley.

**Artículo 38°.- Sanciones**

La comisión de las infracciones a la presente Ley y su Reglamento, podrán generar la imposición de las sanciones de multa, comiso, suspensión temporal de actividad, clausura, revocatoria del derecho de aprovechamiento, resolución del contrato, inhabilitación temporal o definitiva, incautación, medidas correctivas o reparatorias, y restricción al ejercicio de la propiedad sobre los productos forestales y de fauna silvestre.

**Artículo 39°.- Recursos Impugnativos**

Sólo pueden interponerse, ante los Gobiernos Regionales o el Ministerio de Agricultura, respectivamente, los recursos de apelación y revisión.

Los recursos impugnativos se presentan ante la autoridad que emitió el acto administrativo que se recurre, y deben ser trasladados al superior jerárquico dentro de los cinco días hábiles posteriores a su presentación, bajo responsabilidad en caso de incumplimiento.

La impugnación de medidas cautelares será tramitada en cuaderno separado.

**Artículo 40º.- Gastos para la obtención o presentación de medios probatorios**

Los gastos por los peritajes realizados, actuación de pruebas, inspecciones y otros derivados de la tramitación del procedimiento serán de cargo de la parte del solicitante de la prueba.

**Artículo 41º.- Adquisición de productos o especímenes de flora o fauna silvestre de origen ilícito**

Toda persona que alega haber adquirido un derecho legítimo sobre cualquier producto o espécimen de especie de flora y fauna silvestre expresamente protegidas por la legislación nacional y los convenios internacionales, que hayan sido obtenidos mediante la comisión de infracciones a la presente Ley y su Reglamento, deberá acreditar la legitimidad de su derecho de acuerdo a las condiciones y requisitos establecidos por el Ministerio de Agricultura mediante Decreto Supremo.

Todo producto o espécimen de especie de flora o fauna silvestre de origen ilícito, estará sujeto a incautación, comiso y otras sanciones previstas en el artículo 39º de la presente Ley, independientemente del conocimiento o no del poseedor del origen ilícito del producto.

Lo previsto en este artículo entrará en vigor a partir del 1º de enero del 2009 para las especies incluidas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES y a partir del 1º de julio del 2010 para las otras especies de flora y fauna silvestre.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** Los recursos que se generen por el otorgamiento de las concesiones forestales son empleados exclusivamente para el establecimiento de los bosques de producción permanente, actividades de control, supervisión de los planes de manejo y la promoción de la reforestación.

**SEGUNDA.-** Precísase que se encuentran exceptuados de la aplicación de Lo establecido en la Séptima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 27308 los derechos de aprovechamiento que se otorguen al amparo de esta Ley, siempre que cumplan sus Planes de Manejo Forestal, y cuyos Planes Operativos Anuales hayan sido previamente verificados in situ y aprobados.

**TERCERA.-** Prohíbese la exportación de madera aserrada de las especies caoba (*Switeniamacrophylla*) y cedro (*Cedrelaodorata*), proveniente de los bosques no comprendidos en la Séptima Disposición Complementaria transitoria de la Ley N° 27308. Sólo podrá exportarse productos elaborados o piezas y partes de estas especies.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.-** La presente Ley será reglamentada dentro de un plazo máximo de noventa (90) días contados a partir de su entrada en vigencia, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Agricultura.

El Ministerio de Agricultura se encuentra autorizado a emitir las disposiciones complementarias que sean necesarias para la aplicación de la presente Ley.

**SEGUNDA.-** Sólo procede la comercialización interna y externa de productos forestales provenientes de bosques manejados. Sólo se pueden exportar productos forestales con valor agregado.

La autoridad forestal competente podrá transferir a título oneroso o gratuito los productos forestales que haya decomisado o declarado en abandono, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la materia.

**TERCERA.-** El Ministerio de Agricultura, en coordinación con la Autoridad Científica CITES, realizará progresivamente estudios técnicos para determinar los rendimientos de los productos a fin de calcular con precisión los factores de conversión y disponer el análisis técnico y la actualización periódica del inventario de especies forestales, priorizando las incluidas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES y los estudios de rendimiento de productos. Los resultados serán puestos a disposición del público.

El Ministerio de Agricultura establecerá, cuando corresponda, la cuota de exportación anual de las especies incluidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES, de conformidad con la opinión de la autoridad científica CITES y teniendo en cuenta los estudios técnicos referidos en el párrafo anterior.

**CUARTA.-** El transporte de especímenes, productos y sub productos forestales y de fauna silvestre, que hayan sido autorizados para su aprovechamiento por la autoridad competente debe ser amparado con guías de transporte forestal y de fauna silvestre, las cuales son autorizadas o emitidas únicamente por la autoridad competente de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Toda información proporcionada por los administrados que sirva para la emisión o llenado de las guías de transporte forestal y de fauna silvestre tiene carácter de declaración jurada.

Las personas naturales o jurídicas que realicen algún tipo de transporte o aprovechamiento de especímenes, productos y subproductos forestales y/o de fauna silvestre deberán registrar sus medios de transporte o maquinaria ante la autoridad competente.

Los señalados medios de transporte o maquinaria deberán contar con un sistema de posicionamiento global (SPG) incorporado u otro similar. Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Agricultura, se regulará la aplicación de lo previsto en el párrafo anterior, teniendo en consideración su implementación gradual y progresiva.

**QUINTA.-** Los titulares de contratos de concesión forestal vigentes a la fecha de publicación de la presente norma podrán acogerse a lo dispuesto en el literal a) del artículo 18 de la presente Ley, siempre que cumplan con las condiciones que establezca la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

**SEXTA.-** El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial El Peruano, mientras tanto será aplicable lo dispuesto en la Ley N° 27308 y su Reglamento.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**UNICA.-** Derógase la Ley N° 28204, Ley de Transferencia de Madera Decomisada y sus normas modificatorias; la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus normas modificatorias, con excepción de lo previsto en su Séptima Disposición Complementaria Transitoria y su Cuarta Disposición Complementaria Final; y las demás normas que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS  
Ministro de Agricultura

ANTONIO JOSÉ BRACK EGG  
Ministro del Ambiente

MERCEDEZ ARÁOZ FERNÁNDEZ  
Ministra de Comercio Exterior y Turismo



## ANEXO 5.2: Resultados de entrevistas a representantes (apus o ex apus) de los pueblos indígenas amazónicos

Los resultados se presentan por CCIIAA pues a pesar que en 3 de estas se realizaron entrevistas grupales con la participación del Apu y otras autoridades y/o líderes comunales, se tuvo una sola respuesta a cada pregunta por todos los participantes.

### I. Datos generales

A. Rango de edad de los entrevistados		N°	B. Grado de instrucción		N°
20 - 30		4	Primaria		2
30 - 40		6	Secundaria completa		7
40 - 50		2	Técnica incompleta		3
+ 50		1	Superior		1
NR		6	NR		6
Total		19	Total		19

C. Años como Apu		N°	D. Otros cargos ejercidos en la comunidad		N°
Menos de 1		3	Apu		6
1 a 4		9	Promotor de proyectos comunales		5
+ 5		3	Directivo organizaciones comunales		7
NR		4	Autoridad política		2
Total		19	NR		4

(\*) Respuesta múltiple

### II. Sobre Territorio

1. ¿Hay diferencia entre tierra y territorio?		2. Como PPII, ¿tienen derechos sobre el territorio?, ¿cuáles son los derechos que tienen?	
Sí	5	Sí	19
No	11	Sobre todo el territorio (7)	
NR	3	Usufructo/sobre el suelo (5)	
Total	19	Lo relacionado con el derecho a la consulta previa (4)	
		NR (3)	
		No	0
		Total	19

### III. Sobre Propiedad y uso de la tierra

#### Propiedad de la tierra

3. ¿Tienen tierras de propiedad comunal?		4. ¿Cómo se usan estas tierras comunales?	
Sí	18	Reserva (madera, tierra para nuevos comuneros, emergencias de salud o para estudios), lugares visionarios, para mitayar	11
Pertenece a todos (9)		Agricultura	3
Es la propiedad titulada (7)		NR	5
NR (2)		Total	19
No	1		
Total	19		

4b. ¿Han tenido algún problema con el uso de tierras comunales?		5. ¿Cómo se hace uno comunero en su comunidad?	
Sí	0	Según el estatuto	19
No	18	Matrimonio (18)	
NR	0	Acta (1)	
Total	18		

6. ¿Cómo es la asignación o reparto de tierras / chacras para cada comunero?		7. ¿Estas tierras son propiedad individual del comunero o solo es para su uso individual?	
Comunidad reparte en asamblea	12	Uso individual	19
Si no hay chacras disponibles, cada uno agarra abriendo monte	3		
NR	4		
<b>Total</b>	<b>19</b>		

8. ¿Un comunero puede darle el uso que quiera a la tierra?		8b. ¿Puede vender la tierra?	
<b>Sí. Lo que quiera para beneficio propio (*)</b>	<b>17</b>	Sí, pero solo entre ellos	1
Cultivo (15)		No	17
Negocio (5)		<b>Total</b>	<b>18</b>
Casa (12)			
Alquiler (2)			
<b>No</b>	<b>2</b>		
<b>Total</b>	<b>19</b>		

(\*) Desagregado respuestas múltiples

9. ¿Algún comunero ha vendido tierras?	
Sí, pero se anuló	1
Quiso, pero no le dejaron	1
<b>Total</b>	<b>2</b>

#### Titulación

10. ¿Su comunidad está titulada?		11. ¿Qué importancia tiene para ustedes la titulación?	
Sí	17	Seguridad, no te la pueden quitar, es tuya, fija límites	13
No ( <i>busca pasar de anexo CN</i> )	1	Es como tu identidad, respeto	4
NR	1	NR	2
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>Total</b>	<b>19</b>

#### Uso del territorio

12. ¿Qué actividades realizan en su territorio? (*)		13. ¿Quisieran realizar otras actividades?,	
Agricultura, caza y pesca	19	Sí	19
Piscigranjas	2	No	0
Tala de madera	1	NR	0
Otras actividades para la comunidad, mingas	2	<b>Total</b>	<b>19</b>

(\*) Respuestas múltiples

13b. ¿Qué otras actividades quisieran realizar?		14. ¿Han dado concesiones forestales?	
Refiere actividades a realizar (*)	16	Sí	2
Productos procesados, con valor agregado, con tecnificación (12)		No	16
Proyectos productivos: piscigranjas, crianza de aves, etc 8)		NR	1
Reforestación (2)		<b>Total</b>	<b>19</b>
No refiere que otras actividades	3		

(\*) Respuestas múltiples



15. ¿En su comunidad tuvieron o tienen presencia de empresas petroleras, empresas de cultivo de palma aceitera u otras?, ¿cuáles?		16. ¿Cómo es la relación con esta(s) empresa(s)?	
Sí	4	Recién están en conversaciones	3
Presencia de empresa petroleras (3)		No tuvieron, el permiso lo dio el gobierno	1
Presencia de empresa petroleras más minería ilegal (1)		Total	4
No	15		
Total	19		

17. ¿Su comunidad aceptaría que estas actividades (extracción de petróleo, cultivos agroindustriales) se den en su territorio?		17.b ¿En qué condiciones?	
Sí	12	Negociación directamente empresa y comunidad	6
No	3	Que cumplan normas, cuiden el medio ambiente	6
NR	4	Depende de lo que digan nuestras organizaciones	1
Total	19	Total	13

18. ¿El gobierno facilita a otras personas o empresas, que son ajenos a la zona, el uso de los recursos naturales de su territorio?		19. ¿Cómo deberían usarse los recursos naturales de su territorio?, ¿para su autoconsumo o tener mayor producción para poder vender?	
Empresas	12	Mayor producción de productos agrícolas o madera para venta	12
Comunidades (titulación)	1	Autoconsumo de la comunidad	2
NR	6	Minería o tala	2
Total	19	NR	3
		Total	19

20. ¿Quiénes deberían participar en el uso y manejo de los recursos naturales de su territorio?	
Solo comunidad	3
Comunidad con empresa (uno solo empresa pero que invierta en CC)	8
Comunidad con Estado	3
NR	5
Total	19

#### IV. Participación

21. ¿En los últimos 25 años ha habido cambios en la participación de los PPIIAA sobre el uso de los recursos naturales y la toma de decisiones sobre su territorio?		21b. ¿Antes participaba más, igual o menos?	
Sí, por la Consulta Previa	8	Mayor participación	7
No	7	Igual	9
NR	4	Menor participación	0
Total	19	NR	3
		Total	19

22. ¿Quiénes deberían participar para tomar decisiones sobre su territorio?		23. ¿Cómo debería ser la relación del gobierno con las comunidades indígenas amazónicas?, ¿qué trato espera del gobierno?	
Todos en la comunidad	7	Respeto, coordinando, informando, valorando a la población	10
Varios actores, gobierno, autoridades, organizaciones, población	3	Sin maltrato, sin marginación	3
NR	9	Apoyo con servicios básicos, proyectos	2
Total	19	Respeto a las normas, a la OIT	1
		NR	3
		Total	19

24. ¿En qué casos debe haber Consulta Previa a la comunidad?	
Siempre que van a intervenir en el territorio	9
Para explotar los recursos de petróleo, gas, oro, madera	7
La Ley no se aplica, no la respetan	2
No responde	1
Total	19

#### V. Sobre Desarrollo

25. ¿Qué tendría que darse para que su comunidad, su familia “vivan bien”, “estén bien”, tengan desarrollo?		26. ¿Qué entiende por desarrollo?	
Educación	12	Cambio, mejora de las condiciones de vida con servicios básicos	9
Salud	10	Mejorar la economía y entrar a mercados	5
Agricultura y piscigranjas	7	Cuidado de la biodiversidad	2
Trabajo para tener ingresos	5	Tener proyectos y tecnificación de la agricultura, ganadería y crianza de animales menores	3
Asistencia técnica para mejorar la agricultura y entrar a mercados	5	NR	0
Agua y saneamiento	3	Total	19
Energía eléctrica	2		
Apoyo de programas sociales	2		

(\*) Respuestas múltiples

27. ¿Cree que hay diferencia sobre cómo entienden el vivir bien/ estar bien sus antepasados, usted y sus hijos?, ¿en qué hay diferencia?	
Educación	10
Ventas y mercado	1
Cuidado de la biodiversidad	3
NR	5
Total	19

28. ¿Considera que ustedes están/viven mejor que sus antepasados?,		28b. ¿Cree que sus hijos estarán/vivirán mejor que ustedes?	
Sí	6	Sí, por la educación	12
Por la educación (4)		No, por el deterioro del medio ambiente	5
Tenemos servicios de agua y salud (2)		NR	2
<b>No (*)</b>	<b>13</b>	Total	19
Antes había animales para cazar, peces, frutas y árboles (10)			
No había contaminación (6)			
Hacían trueque, no necesitaban dinero (3)			
NR	0		
Total	19		

(\*) Respuestas múltiples

## VI. Propuestas

29. ¿Cuáles son las demandas/pedidos más importantes que tiene su comunidad y que quisieran que se les atienda (mínimo tres)? (*)		30. ¿Cuáles son las principales acciones que han hecho para lograr esas demandas? (*)	
Educación (colegios, profesores, equipamiento)	15	Construcción de infraestructura por ellos (aulas escolares, posta médica, local comunal)	5
Salud (infraestructura, personal, equipamiento)	11	Gestiones ante varias instituciones de educación, salud, transporte, municipalidad (para tener servicios, trochas, electricidad, etc.)	5
Asistencia técnica en agricultura y mercado para productos	7	NR	9
Energía eléctrica y comunicación (antena, internet)	4	Total	19
Agua potable	3		
Otros (derecho a la consulta previa, ser considerados iguales, ampliar territorio, que cumplan lo ofrecido)	4		
Apoyo de programas sociales	3		

(\*) Respuestas múltiples

31. Además de los temas sobre los que hemos conversado, ¿quisiera mencionar algún otro tema u otra cosa?	
Necesitamos proyectos, apoyo directo del Estado a las comunidades	4
La población está creciendo y hay más necesidades	2
Se necesita la elaboración de un mapa de riqueza	1
Importancia de la organización de la población	2
Apoyar con becas de estudio para jóvenes	2
NR	8
Total	19

