

La nueva visibilidad de los pueblos indígenas*

Jorge Noriega

¿POR QUÉ LOS PUEBLOS INDÍGENAS mantienen una invisibilidad social, política y hasta cultural?, ¿por qué logran tener presencia política cuando hay algún suceso conflictivo en sus territorios con una instancia de la sociedad? Buscaremos algunas respuestas sobre los indígenas amazónicos a partir de los sucesos de Bagua, que han tenido una repercusión nacional. No sólo los pobladores de la región manifestaron su apoyo a los indígenas, sino que en los diferentes puntos de la Amazonía, los indígenas de diversas etnias proclamaron su respaldo y, a su vez, en los andes peruanos los campesinos se movilizaron en sus localidades. En Lima también se evidenció ese respaldo. Llamó también la atención que tanto sectores vinculados a la izquierda como partidos de derecha, hicieran declaraciones levantando la figura de los indígenas y respaldando sus demandas.

Conociendo a las organizaciones indígenas amazónicas, como la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP) –cuyos principales líderes son los Awajún (más conocidos como aguarunas) y de otras etnias de la selva norte y centro–, así como la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del

* En la redacción de este artículo se ha tomado como referencia el trabajo que tiene el autor con los pueblos indígenas, así como estudios sobre este tema para OXFAM y GTZ.

Perú (CONAP) —que tiene entre sus líderes a los Shipibos u otras etnias de la selva central—, podríamos decir que fueron rebasados por sus propias bases comunales y sus líderes y/o APUS. Para algunos, ello demostró la debilidad de estas organizaciones nacionales. Sin embargo, considero que estos hechos demostraron que hay un poder enraizado en dichas bases, conformado centralmente por clanes familiares, los que son poco conocidos y poco entendidos por el mundo occidental. Las organizaciones de segundo nivel tuvieron que colocarse en la disposición de responder a esas bases y su idiosincrasia y, a su vez, negociar con la sociedad nacional (funcionarios del Estado y los poderes políticos y económicos). Ahora se aprecia con mayor nitidez cómo los líderes comunitarios mantienen la autoridad para decidir rumbos sociales, ante situaciones donde perciben que están peligrando sus condiciones de vida. Son estas autoridades comunales y también las de las organizaciones, las que obligaron al gobierno, que dice ahora reconocer a los líderes de las comunidades, reconocer esta fuerza social y dejar sin efecto los decretos legislativos emitidos sin previa consulta. El gobierno de turno mostró desconocimiento, y la concepción paternalista y de dominio que trata de ejercer sobre estos pueblos. Implícitamente, los grandes empresarios no podrán acogerse a estos decretos para conseguir la progresiva y mayor incursión en zonas amazónicas o andinas.

En este contexto, las instancias del gobierno tratan de vincularse a los APUS y/o líderes de las comunidades, pero sin hacerlo con sus organizaciones. Ello muestra nuevamente la falta de reconocimiento a estos pueblos que hacen el esfuerzo, dentro del marco de sus concepciones, de presentar modalidades de organización para relacionarse a la sociedad nacional, manteniendo su organización social básica. Esto no es nuevo y no debemos olvidar lo que pasó en nuestra historia. A inicio del siglo XX, las autoridades reconocían tanto a la institución de los varayoc, como a las

«colectividades o comunidades indígenas»¹, pero para mantener a estas bajo su dominio, lo hicieron a través de la servidumbre de las autoridades indígenas.

A inicios de la República, el tema indígena se habían degradado tanto que incluso a los integrantes de la estructura del poder indígena se los tenía como auxiliares o sirvientes. Ello sucedía especialmente en la costa y en los andes, mientras que en la Amazonía lo indígena no existía. La población amazónica siempre fue percibida por los criollos como «salvajes», a quienes hay que colonizar y civilizar. Un primer aspecto en que coinciden varios investigadores, es el racismo anti-indígena colonial de la nueva elite republicana, que va más allá de la discriminación étnica, pues negaban su humanidad, considerándolos biológicamente inferiores por naturaleza. Este racismo estaba arraigado en los criollos costeños, de los andes y la zona amazónica. Para mantener la dominación, esta nueva elite afincada en Lima creó imágenes de los indígenas como los más salvajes y peligrosos, con lo cual el miedo o el terror sobre ellos, eran más significativos en la sociedad. Así, tanto los Hitotos, Bora, Awajun y Ocaina, eran tan peligrosos como los quechuas andinos. Estas imágenes también estuvieron presentes en el Baguazo.

Pineda², en un artículo de 2005, hace alusión a los escritos de Sir Roger Casement de 1913, sobre los resortes esclavistas de la extracción cauchera en el Putumayo y otras regiones del Amazonas. Es la historia poco conocida de Arana, originario de Moyobamba, que logró convertir su Casa Cauchera Peruana en una gran compañía internacional radicada en Londres. Había logrado el sueño de los grandes barones del caucho y era un hombre respetable en el Perú y en el Amazonas, por ser considerado defensor de la soberanía

¹ Manrique, Nelson. «La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional». En: Eliane Karp y Linda Lema, ed. *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Lima: Despacho de la Primera Dama de la nación, 2003.

² Pineda, Roberto. *Julio Cesar Arana y Sir Roger Casement. El caucho, un comercio infame*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia, 2005.

nacional. En 1904 envió a su familia a estudiar y vivir en Europa. Tenía nexos con los senadores en Lima y acceso al presidente. En síntesis, era cauchero, comerciante, transportador, banquero y político. Guardaba una relativa austeridad y cultivaba con acierto a las autoridades. Al Putumayo nadie podía entrar a no ser en sus lanchas, y pagaba incluso hasta a los militares y los jueces de paz. Allí realmente podía decir: «El Estado soy yo». Él se consideraba un «civilizador». Pero además, dado su poder, consideraba que los indígenas eran «tribus salvajes» y «antropófagos».

Por entonces, hubo un levantamiento en la selva norte de un jefe de la Maloca (casa comunitaria ancestral), en Katerene, contra los trabajadores de Arana. Esta historia ha sido poco investigada. También se conoce muy poco de las revueltas indígenas a fines de 1800 en la selva central, cuando se adjudica tierras a colonos europeos, por medio de expediciones militares, que además llevaban trabajadores asiáticos. Por su laboriosidad, a estos incluso se les entregaba tierras que en realidad pertenecían a indígenas. Con ello, las autoridades trataban de tener un apoyo contra los «salvajes» o «chunchos», que numerosamente trataban de impedir su ingreso³.

Como tal se mantuvo esta característica patrimonial de no integración de los indígenas, donde la nueva elite republicana formada por criollos, sólo toman el poder que antes tenían los españoles, para mantener esta fragmentación social con los indígenas. Así, a principios del siglo XX, la concepción sobre el indígena era el exterminio y eran considerados ajenos al país. Con ello, los pueblos amazónicos y andinos eran minimizados u ocultados de la historia peruana.

A lo largo de estos años, las poblaciones indígenas amazónicas han ido progresivamente procesando sus relaciones con otros grupos sociales, y asumiendo al interior de ellas diferenciaciones sociales para ser, a su vez, indígena-campesino (ribereño) o peón.

³ García, Pilar y Sala, Nuria. *La nacionalización de la Amazonia*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1998.

En las áreas urbanas han tenido una mayor y silenciosa presencia, trabajando como indígena-comerciante o pequeño empresario, y como indígena-obrero, en empresas de madereras y extractivas de mineral, petróleo o gas. En las actuales condiciones de estas poblaciones indígenas, no obstante esa diferenciación social, mantienen su identidad. Como bien señala Rodríguez⁴, «la identidad cultural es el elemento que influye y organiza aún los otros quehaceres en los que la población se encuentra involucrada».

Es importante reconocer la permanencia de las características indígenas y, por lo tanto, el reconocimiento de las diferencias culturales y sus posibilidades de desarrollo en la nación peruana. Una hipótesis de este proceso es que los indígenas mantienen rasgos claves de su cultura, como la lengua y el hecho de ser indígenas inclusive en momentos y espacios en los que ellos no se consideran fuertes, aunque puedan estar usando el castellano «masticado», para luego, en sus propios espacios, sólo hablar su idioma.

Si apreciamos el Cuadro N° 1, de los censos de 1993 y del 2007, es decir, en un periodo inter-censal de 14 años, podemos apreciar con claridad que numéricamente los indígenas han crecido, pasando de 3'750,491 a 4'045,713 habitantes, aunque relativamente respecto a la población nacional bajaron de 20% a 16%. ¿Qué es lo que posibilita que se incremente esta población? Por lo menos lo que muestra este dato, es que la familia y los padres intergeneracionalmente mantienen la lengua y, a su vez, la interacción entre ellos para mantener el desarrollo de costumbres sociales, que permiten la reproducción sociocultural de la identidad étnica. No obstante que muchos de ellos, para vincularse a la sociedad nacional, se invisibilizan hablando el castellano y realicen actividades modernas.

⁴ Rodríguez, Martha. «Gran capital, monetarización y estratificación social en la amazonia». En: Orlando Plaza, ed. *Clases sociales en el Perú. Visiones y trayectorias*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2007.

Cuadro N° 1

Departamento	PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 5 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR LENGUA MATERNA APRENDIDA EN LA NIÑEZ, SEGÚN SEXO Y DEPARTAMENTO, 1993				PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 5 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR LENGUA MATERNA APRENDIDA EN LA NIÑEZ, SEGÚN SEXO Y DEPARTAMENTO, 2007						
	TOTAL POB. CON LENGUA INDIGENA	Quechua	Aymara	Nativo	% pob. idioma nativo respecto a población con idioma castellano	TOTAL POB. CON LENGUA INDIGENA	Quechua	Aymara	Otra lengua nativa	% pob. idioma nativo respecto a población con idioma castellano	
Amazonas	3,750,491	3,177,937	440,380	132,174	20%	4,045,713	3,360,331	443,248	67,724	174,410	16%
Ancash	303,249	299,185	3,287	777	37%	3,153,339	3,143,141	531	85	582	32%
Apurímac	247,130	245,953	927	250	77%	2,671,94	2,663,36	701	64	93	71%
Árequipa	157,779	140,535	16,692	552	19%	1,813,967	1,61,891	18,538	181	1,357	17%
Ayacucho	298,789	297,727	651	411	71%	3,623,985	3,61,622	744	278	341	63%
Cajamarca	13,769	6,038	6,284	1,447	1%	7,075	5,085	341	138	1,511	1%
Prov. Const. del											
Callao	38,637	34,916	3,246	475	7%	40,781	36,312	2,997	205	1,267	5%
Cusco	570,194	560,101	2,836	7,257	65%	581,489	566,581	1,976	2,968	9,964	53%
Huancavelica	216,979	215,972	733	274	67%	2,72,606	2,72,085	373	78	70	64%
Huánuco	174,893	171,052	2,161	1,680	32%	2,053,394	2,03,211	560	693	930	29%
Ica	34,490	33,004	1,097	389	7%	31,301	29,632	1,505	114	50	5%
Junín	136,074	113,189	3,221	19,664	15%	1,523,565	1,07,012	818	37,072	7,663	13%
La Libertad	6,650	4,716	812	1,122	1%	4,914	2,756	481	148	1,529	0%
Lambayeque	24,042	18,173	5,059	810	3%	24,752	23,199	382	128	1,043	2%
Lima	578,520	547,396	26,018	5,106	10%	5,114,38	4,77,000	26,234	1,834	6,370	6%
Loreto	30,946	9,603	236	21,107	5%	59,800	5,890	229	164	53,517	7%
Madre de Dios	16,234	13,687	786	1,761	29%	19,946	16,830	991	30	2,095	20%
Moquegua	27,408	12,580	14,741	87	24%	31,564	14,733	16,483	55	293	21%
Pasco	27,420	21,208	1,055	5,157	14%	25,298	16,995	253	6,224	1,826	10%
Piura	4,705	2,717	420	1,568	0%	4,047	1,225	268	125	2,429	0%
Puno	712,763	405,596	305,951	1,216	76%	779,825	455,816	322,976	641	392	65%
San Martín	14,573	10,138	2,070	2,365	3%	12,000	8,442	193	92	3,273	2%
Tacna	47,454	6,847	40,411	196	25%	52,401	6,822	45,204	89	286	19%
Tumbes	760	563	60	137	1%	473	278	80	26	89	0%
Ucayali	33,177	5,991	1,392	25,794	13%	48,953	5,979	325	16,246	26,403	12%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1993 - 2007. Elaboración propia.

Es interesante apreciar en este cuadro comparativo que: 1) hay un crecimiento de la población con idioma indígena, pero aquella que se han desarrollado más en este periodo es la población con idioma nativo amazónico, no obstante aún ser minoría; 2) los departamentos que tienen una mayoría de población con lengua materna indígena, respecto a aquellos que tienen el idioma castellano, son Apurímac, Puno, Ayacucho, Huancavelica y Cusco (llama la atención el caso de Cusco, donde ha bajado numéricamente la población con lengua quechua, pero se incrementaron los otros idiomas indígenas); 3) en los departamentos amazónicos, reconociendo que estos pueblos son minoría, destaca Amazonas que en términos absolutos y relativos aumentó su población con idioma nativo de 32,572 a 51,083 habitantes (posiblemente en particular el Awajún). De igual manera ha sucedido en Junín, que de 19,664 habitantes ha pasado a tener 44,735 (principalmente Asháninka), y Ucayali, que de 25,794 habitantes aumentó a 42,649 (compuesto mayoritariamente por Shipibos); y 4) Lima, que es un departamento con población predominantemente hispano hablante, muestra que en 1993 era el segundo en población con idioma indígena, detrás de Puno. En el 2007 mantiene un importante tercer lugar, luego de Cusco, pero con casi medio millón de habitantes con lengua materna indígena. Otro aspecto interesante en este mismo departamento, es que aquellos con idioma indígena amazónico, siendo aún pocos, están creciendo. Uno de los factores que puede estar influyendo en ello, es la búsqueda de educación, trabajo e ingresos, además de encontrar progresivamente parientes asentados en los años anteriores. Ello implica necesariamente procesos de migración hacia mejores condiciones de conocimientos, servicios sociales e ingresos.

La creciente migración de la población bosquesina amazónica a las ciudades y la reconstrucción de identidades

Es más conocida la migración de la población andina hacia los centros poblados de los andes y de la costa, que el proceso migratorio de la población bosquesina de la Amazonía hacia las ciudades. Estando en una comunidad indígena, un comunero me decía que aún mantiene las actividades de caza, pesca y recolección, pero que tenía que arrendar una parte de las tierras comunales a colonos, con el permiso de la comunidad (y no porque fuera su propiedad privada), para generar ingresos suficientes que le permitan cubrir el costo de la educación de su hijo que estaba en Lima. A su vez, su hijo se había convertido en un líder para la defensa de su comunidad en dicha ciudad. Este parece ser un fenómeno cada vez más pronunciado en la amazonía peruana. Estos desplazamientos se han acentuado en las últimas dos décadas, tomando como puntos de destino a las ciudades intermedias como Pucallpa, Huancayo, Iquitos, Tarapoto, Jaén y Moyobamba, y también a la ciudad de Lima. Según el último Censo de Población y Vivienda del año 2007, la ciudad que más ha acogido a los migrantes nativos de la Amazonía es la ciudad de Lima, seguida de Pucallpa.

Otros factores están vinculados al tema de recursos. En algunas zonas hay cada vez menos peces en las cochas debido a la pesca comercial, también menos bosques por la tala indiscriminada de árboles, lo que a su vez implica menos posibilidades de caza, e incluso menos tierras para la agricultura por la rápida degradación de la misma. Aunque los indígenas para ello requieren migrar en su propio territorio, también lo hacen saliendo del territorio y luego regresando. Por otro lado, el acceso a la ciudad es cada vez más fácil debido a los medios de transporte y los medios de comunicación masivos, que socializan los universos culturales urbanos. En el plano subjetivo, la aspiración a una educación y a mejores condiciones de vida, impulsa a los jóvenes nativos a trasladarse a las ciudades.

La ciudad es experimentada por los migrantes nativos de una manera singular. Por un lado, como un espacio desestructurante de la identidad en la medida que las relaciones sociales se tejen en redes más flexibles y múltiples; además, se impone el castellano como la lengua oficial de facto (aunque en realidad se siga hablando en familia); y las formas de vida son más artificiosas (trabajo, movilidad, mercado, educación, etc.). Por otro lado, la ciudad se convierte en un espacio de estructuración de una nueva identidad, que se construye con elementos de la comunidad originaria y con la apropiación de elementos urbanos, dando origen a lo que se podría denominar «indígenas urbanos», quienes se convierten también en sujetos que reivindican su lengua, sus autoridades, sus costumbres y su identidad indígena, pero también sus nuevos derechos como son la educación, la vivienda y la salud. En efecto, en este nuevo escenario urbano se recrea el imaginario del grupo étnico.

En cuanto a la identidad indígena, en el caso de los migrantes serranos a la costa, se produjo un fenómeno muy distinto. Para evitarse problemas, la gran mayoría de los recién llegados en la década de los años 60 y 70 adoptaron la «estrategia del disimulo», que a la larga terminó socavando la identidad local previa, en una gama inmensa de variantes dentro de lo que Nugent⁵ ha llamado *el laberinto de la choledad*. En las ciudades intermedias andinas como Junín, han desarrollado una identidad que la podemos denominar del indígena mestizo, donde la identidad indígena se entremezcla con la mestiza en sus actividades culturales, gastronómicas, religiosas y económicas. Algunos estudios de la cuestión amazónica sostienen que un factor muy importante que ha sucedido en los últimos veinte años es el incremento del número de profesionales indígenas. Muchos de ellos ocupan ciertamente cargos de autoridades, como es el caso de los APUS en las propias comunidades,

⁵ Nugent, Guillermo. *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992.

o líderes dirigenciales en las organizaciones amazónicas como AIDSESP o CONAP, así como en los gobiernos locales, en comisiones de los gobiernos regionales y en las ONG.

En el Cuadro N° 2 se aprecia la población de algunos departamentos donde hay presencia de indígenas, que habiendo aprendido a hablar una lengua nativa en su niñez, en un determinado departamento, en el momento del empadronamiento del censo se encontraba en otro. Según estos datos, el movimiento migratorio de estos habitantes es centralmente a Lima, los cusqueños y puneños migran hacia Arequipa, los ayacuchanos y apurimeños a Cusco como al Callao, los ayacuchanos a Ica y los huancavelicanos a Junín. Es interesante apreciar la movilidad de los indígenas de Amazonas y de San Martín (donde están especialmente los Awajún y otras etnias), el caso de Junín (donde están los Ashánincas y otras etnias), pero también la evidente dificultad para migrar de los indígenas que viven en Loreto, Madre de Dios y Ucayali.

Estas condiciones pueden ser la base para que el tema indígena comience a cobrar una mayor presencia en el discurso político limeño desde el 2000. Lo más interesante es que este nuevo discurso indígena proviene tanto de los nuevos estamentos en la esfera pública nacional, como de instancias internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el Convenio 161⁶, sobre la importancia de la consulta previa, y la Naciones Unidas, con el planteamiento de la libre determinación de las poblaciones indígenas⁷. En los últimos años, se evidencia un incipiente movimiento indígena que utiliza diferentes mecanismos organizativos para afrontar los diferentes actos y dispositivos di-

⁶ El Convenio 161 de la OIT se constituye como parte de las cláusulas de la Constitución Peruana. Así, la consulta previa es fundamental y no se trata simplemente de una reunión, sino de un proceso que busca un consenso.

⁷ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007. En los artículos 3°, 4° y 5° está el tema de la libre determinación. Además, el artículo 6° menciona que toda persona indígena tiene el derecho a una nacionalidad étnica.

Cuadro N°2

PERÚ: POBLACIÓN QUE APRENDIÓ HABLAR UNA LENGUA NATIVA EN SU NIÑEZ DE 3 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA DE NACIMIENTO, SEGÚN DEPARTAMENTO DE EMPADRONAMIENTO, 2007

Departamento de empadronamiento	Amazonico										Andino	Andino	Andino	Andino	Andino	Andino	Andino	Andino
	Amazonas	Loreto	Madre de Dios	San Martín	Ucayali	Huánuco	Pasco	Ancash	Junín	Huancavelica								
Nacional	57,634	60,104	5,274	14,353	43,813	235,390	28,946	391,677	127,729	361,266	486,397	366,477	669,769	941,774				
Amazonas	51,231	66	0	13	8	5	1	17	11	2	17	11	13	26				
Ancash	71	43	2	50	12	1,540	48	310,774	116	187	264	184	307	257				
Apurímac	58	5	32	19	6	27	65	96	203	166	1,509	260,640	2,842	642				
Arequipa	139	20	45	416	12	71	28	200	203	232	2,037	6,331	42,046	63,867				
Ayacucho	132	11	3	51	23	107	44	148	609	3,256	352,202	1,877	1,987	591				
Callamarca	209	12	0	15	1	22	8	56	28	56	69	53	88	116				
Callao	202	71	7	330	72	2,108	280	9,350	1,064	2,064	5,115	5,447	2,292	3,156				
Cusco	27	38	526	54	74	88	42	154	437	346	7,127	8,594	552,995	6,009				
Huancavelica	112	0	2	2	5	29	29	52	589	269,910	1,208	158	94	113				
Huánuco	11	20	1	92	152	200,839	887	1,251	360	268	365	255	295	190				
Ica	73	8	8	16	20	163	22	189	157	5,133	12,718	3,593	950	1,771				
Junín	848	18	0	30	421	1,215	1,213	345	104,327	32,368	5,819	4,517	880	613				
La Libertad	97	29	0	45	4	71	16	493	86	159	158	129	271	322				
Lambayeque	239	46	1	29	1	20	5	82	37	35	73	69	108	118				
Lima	3,048	463	91	4,411	484	23,008	6,063	67,426	17,583	45,781	95,697	70,500	46,368	37,393				
Loreto	430	58,125	2	188	95	67	14	53	50	73	117	116	127	76				
Madre de Dios	21	14	4,447	91	89	22	5	37	35	34	290	1,411	10,468	2,549				
Moquegua	1	4	6	5	1	18	2	24	27	31	100	182	1,171	11,649				
Pasco	11	3	0	4	17	2,055	19,884	57	681	565	274	1,340	120	134				
Plura	42	6	1	27	0	15	3	99	30	25	84	57	72	66				
Puno	17	5	69	11	9	39	16	69	132	74	247	351	3,787	772,411				
San Martín	479	158	0	8,284	17	1,515	56	376	110	161	158	95	92	47				
Tacna	14	0	9	3	5	33	7	91	60	65	202	318	1,896	39,481				
Tumbes	37	1	0	0	0	3	2	22	9	13	38	13	33	27				
Ucayali	85	938	22	167	42,285	2,310	206	216	790	262	509	236	467	150				

Fuente: INEI, Censo nacional 2007. Elaboración propia

señados por el gobierno de turno, con una opción política basada en la explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, madera), y que está propiciando la presencia de más empresas y situaciones que van vulnerando los derechos de los pueblos indígenas. Efectivamente, también coincide esta mayor presencia poblacional indígena, con la demanda de empresas mineras y de hidrocarburos para lograr zonas de exploración.

Los indígenas y la nueva normatividad sobre la tierra y los recursos naturales aplicada desde el Estado

Ciertamente, desde mediados de los años 90, se va configurando progresivamente un escenario adverso al derecho a la tierra y los recursos naturales en el Perú, ello debido a la implementación de un modelo de desarrollo basado en la apertura de mercados y las inversiones en actividades extractivas (como la minería e hidrocarburos), desde el Estado, y centralmente, desde el poder ejecutivo. Este proceso cobra mayor fuerza con la conformación de marcos legales que van modificando el uso, tenencia y propiedad de la tierra, tales como la Ley de Tierras de 1997 (Ley N° 26505) y el Decreto Ley N° 1015 de mayo de 2008. La Ley de Tierras faculta el uso de tierras para actividades mineras y de hidrocarburos, y la 1015 facilita la transferencia de tierras comunales a terceros, sean parceleros o grandes inversionistas mineros o de hidrocarburos.

La propiedad de tierras de las comunidades tanto de la costa como de la sierra, y de las comunidades amazónicas, se ha vuelto extremadamente vulnerable. Por otro lado, con el incremento de la actividad minera y petrolera en territorios comunales, crecen también los conflictos sociales de los que dan cuenta los informes de la Defensoría del Pueblo. Consideramos que en este escenario las comunidades andinas y amazónicas ponen en funcionamiento, aún con dificultades, un curso de acción colectivo orientado hacia la defensa de la tierra y los recursos naturales.

Estas acciones se traducen en paros, manifestaciones y protestas, tanto en el ámbito nacional como regional, protagonizados por las comunidades indígenas desde agosto del 2008. Estas acciones se sostienen principalmente en las propias organizaciones de base comunitarias y sus organizaciones nacionales, ahora debilitadas; así como en valores ancestrales como la concepción de la tierra o territorio, no como un recurso o capital privado (que plantea Hernando de Soto⁸), sino también como el hábitat y el espacio comunitario que merece cuidado en todo el sistema agroforestal y de fauna, dando sostenibilidad a la biodiversidad, en base al tradicional trabajo comunitario, aun cuando puedan tener asignada una parcela familiar-individual temporal, en el territorio de propiedad comunal. Y es con estas formas también, con las que ya se relacionan con el mercado para poder mantener su sistema de vida en su territorio.

Las acciones de defensa de la tierra y de los recursos naturales reivindican también el reconocimiento de la existencia de estas comunidades, así como sus derechos de consulta y participación. Los pueblos indígenas no fueron consultados para el diseño de políticas de desarrollo, ni para la elaboración de marcos normativos que claramente impactaban sobre sus derechos. Tampoco se han establecido espacios de diálogo para la evaluación del impacto de estas políticas. Por el contrario, los derechos de los pueblos indígenas han sido ignorados por los gobernantes de turno, particularmente en las dos últimas décadas.

⁸ De Soto, Hernando. *El misterio del capital de los indígenas*. Lima: ILD, 2009. <http://www.youtube.com/watch?v=kzGvWjIMDNE>

Las comunidades afectadas por la minería e hidrocarburos y las empresas

La segunda línea importante de acción es la defensa de las comunidades que se sienten afectadas por la explotación minera y de hidrocarburos, tanto en las zonas andinas como en las áreas amazónicas. La actividad minera y de hidrocarburos ha tenido un gran impacto en los territorios de las comunidades. En el caso de la minería, para agosto del 2009, se ha concedido a esta actividad poco más de 17.6 millones de ha, así como para la explotación 751,385 ha, y para la exploración 857,678 ha, esto es un poco más de 19 millones de hectáreas en total⁹; de las 5,818 comunidades reconocidas, 3,326 se vieron afectadas por las actividades mineras en el periodo señalado.

Las comunidades que concentran el mayor número de concesiones están en: Ancash, con el 6.96%; Apurímac, con el 4.42%; Ayacucho, con el 6.23%; Cusco, con el 6.17%; Huancavelica, con el 5.17%; Moquegua, con el 3.01%; Pasco, con el 2.32% y Puno, con el 7.58%. Estos departamentos, con mayor presencia de comunidades campesinas, concentran poco menos del 50% de todas las concesiones dadas en el Perú¹⁰.

En el caso de los hidrocarburos, de los 75 millones de ha que tiene la Amazonía peruana, a agosto del 2009, por una parte, se ha concedido 1.7 millones de hectáreas a 19 contratos de exploración y, por otro lado, se otorgó 46.8 millones de ha para la exploración a 70 contratista, esto es en total 48.5 millones de ha a favor de lotes de hidrocarburos¹¹, que abarcan numerosos territorios de propiedad de las comunidades nativas, como se aprecia en el mapa.

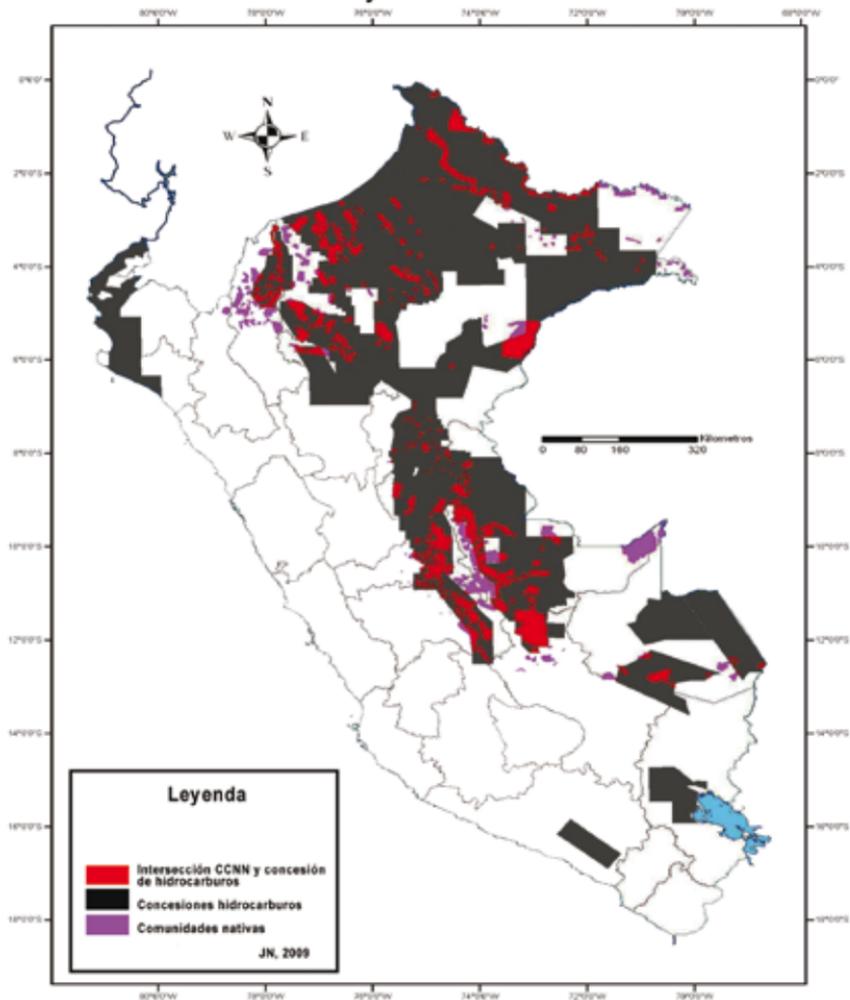
⁹ Ministerio de Energía y Minas, agosto 2009.

¹⁰ Informe Alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Perú. Organizaciones indígenas y sociedad civil. Lima, 2008.

¹¹ Perú Petro S.A., agosto 2009.

INTERSECCIÓN

Comunidades nativas y concesiones de hidrocarburos



Fuente: Perú Petro. Mapa del Perú. Lotes de contratos de operaciones petroleras y cuencas sedimentarias, 2008. Instituto del Bien Común. Sistema de información sobre comunidades nativas de la Amazonía peruana, 2007. Elaboración propia.

Con el incremento de las actividades mineras y de hidrocarburos, las comunidades no sólo han perdido tierras en mayor o menor medida, sino que también han visto trastocarse sus formas de vida, salud, organizaciones sociales, sistemas productivos y su desarrollo autónomo; además de ponerse en cuestión el derecho a la propiedad, a la vida, a la salud, a la consulta y participación política, el derecho a la organización comunal, que implica afectar el futuro de sus propias generaciones. A través de las acciones de defensa de las comunidades afectadas por la minería e hidrocarburos, se visibiliza la problemática minera en la agenda política; el Estado reconoce el conflicto entre comunidades y las mineras, y esta problemática está en la agenda del Acuerdo Nacional. Por otro lado, muchas propuestas que nacen de las comunidades afectadas han sido recogidas parcialmente en políticas de gobierno, como la prohibición de actividades mineras en cuencas de ríos, las regalías mineras, la participación de las comunidades en las consultas previas – casos Tambo Grande y Majaz en Piura –, el canon ampliado, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, y luego del Baguazo, la creación de mesas de diálogo en lo que se ha denominado Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos¹².

¹² Se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos con la Resolución Suprema N° 211-2009-PCM de junio 2009, y se modifica con la R.S. N° 117-2009-PCM en agosto 2009, mediante la cual son miembros de este grupo:

- El Ministro de Agricultura o su representante, quien lo presidirá;
- Los titulares o representantes de los siguientes sectores: Ambiente, Energía y Minas, de la Mujer y Desarrollo Social, Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones y Vivienda, Construcción y Saneamiento;
- Los Presidentes de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cuzco, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho y Cajamarca; y,
- Los 10 representantes de las organizaciones indígenas amazónicas acreditados en la reunión del 22 de junio del presente año.

Este Grupo está a cargo de la formulación de un Plan Integral de Desarrollo Sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y otras medidas necesarias. Este plan está en elaboración. Sin embargo, en materia de derecho a la consulta previa y bien informada, a la participación más activa en el diseño de políticas de desarrollo y en la elaboración de marcos normativos, así como el derecho a la salud a través del cuidado del medio ambiente, hay mucho que avanzar. Tanto las acciones orientadas a la defensa de la tierra como de los recursos naturales y de las comunidades afectadas, están ligadas a la construcción o recreación de la identidad indígena. Así, la identidad indígena se asienta en el ejercicio del derecho a la tierra, los recursos naturales y la participación.

Construcción de representatividad indígena en sus organizaciones y la construcción de agendas

Las características de la situación conflictiva en Bagua respecto a las organizaciones indígenas, llamó la atención en tanto mostraban las condiciones en las cuales se movilizaron los indígenas en la propia zona, y en la ciudad de Lima. Se visibilizó la capacidad que tienen las organizaciones y sus líderes para articular las demandas, amarrar lealtades, incidir en espacios públicos con agendas determinadas, y establecer alianzas, especialmente con ONG e instituciones, sean públicas o privadas. En el 2008, quedó en evidencia la capacidad de movilización en diferentes zonas amazónicas de los indígenas. Luego, en el 2009, sucedió lo mismo, pero evidenció otro factor importante: que la exigencia de la derogatoria del paquete de leyes dados por el Ejecutivo — que vulneran los derechos de los pueblos indígenas principalmente los referidos a la tierra y al territorio —, había sido asumida plenamente por los líderes comunales, los que, a su vez, tuvieron capacidad para demostrar presencia pública, a pesar de las dificultades que tenían sus dirigentes

nacionales. Así los APUS y/o líderes locales se colocaron como las autoridades decisoras claves en esa situación concreta. En ese sentido, también se mostró que los representantes de sus federaciones mayores, como AIDSESP, no tuvieron la capacidad de una comunicación rápida con sus autoridades comunales, pues no pudieron elaborar una agenda consensuada que les permitiera mantener la interlocución con las autoridades nacionales.

Por otro lado, en esta misma situación, las organizaciones que mostraron mayor debilidad, tanto organizativa como representativa, fueron los gremios campesinos como la Confederación Campesina del Perú y la Confederación Nacional Agraria, que no canalizaron el tema indígena por la tierra y los recursos para una movilización mayor en el Perú. La crisis de los partidos de izquierda y el paradigma de clase han tenido mucho que ver con ello. Así, pareciera que estas organizaciones indígenas sólo tienen agendas de carácter local y sectorial, lo que no les permite ser coherentes con las necesidades políticas e históricas de los pueblos indígenas, y dirigidas hacia el conjunto de la sociedad. Estas propuestas surgirán del aprendizaje de la construcción de una agenda común, del debate y reflexión política en dimensiones más globales sobre la sociedad y el Estado peruano, en donde se articulen las demandas étnicas y sociales, o dicho de otro modo, la conciencia étnica y la conciencia de clase. En este breve relato, no queremos dejar de mencionar la importancia de la presencia del indígena en los gobiernos locales y regionales, y su necesidad de acceso a instancias públicas de poder nacional, no obstante la desconfianza que existe hacia estas por parte de los indígenas.

Hay un proceso cada vez más abierto para el ejercicio de derechos civiles y políticos de las poblaciones indígenas en los gobiernos locales y regionales del país. Las comunidades nativas y campesinas participan en estos espacios con sus propuestas y agendas, muchas de ellas, de carácter productivo. También se observa el acceso de los líderes campesinos y nativos en los cargos

públicos como autoridades o consejeros. En algunos distritos de la Amazonía, los gobiernos locales son dirigidos por nativos, como es el caso de Ucayali, Ayacucho, Loreto y San Martín. Algunos líderes nativos son regidores en las municipalidades provinciales. La experiencia más significativa es la elección de los líderes nativos como Consejeros en los gobiernos regionales de Ucayali, Junín, San Martín y Madre de Dios. En esos casos, los gobiernos regionales han constituido instituciones nativas como son los Consejos de Pueblos Indígenas.

En las regiones donde existe una institucionalidad como los Consejos de Pueblos Indígenas, y autoridades indígenas en calidad de consejeros, se ha hecho más viable la construcción de políticas públicas para estos grupos; mientras que donde faltan estos mecanismos, se está muy lejos de hacer políticas públicas para ellos, como en las regiones de Huancavelica y Ayacucho. En el primer caso, es importante fortalecer las instituciones indígenas existentes; en el segundo, hacer una fuerte incidencia para la constitución de estas instituciones. Hay que destacar la creación en el Gobierno Regional de Junín, del Consejo Regional de los Pueblos indígenas de Junín-Selva Central (CRPPIJ), siendo este además, el único gobierno regional que reconoce al castellano, quechua, asháninka, nomatsiguenga, kakinte, yanesha y sus variantes, como lenguas oficiales de la región Junín¹³. El CRPPIJ tendrá la posibilidad de presentar propuestas de política regional.

Cabe señalar que la actuación de los organismos públicos en general, ha sido desafortunada, salvo excepciones como el Ministerio de Educación (MINEDU) con su instancia de Educación

¹³ Ordenanza Regional N° 070-2007-GRJ/CR. Su asamblea está formada por 14 representantes de federaciones, 5 de instancias sectoriales y 2 personas de los municipios provincial de Satipo y Chanchamayo. Tiene las posibilidades de generar políticas públicas, garantizar la protección de los derechos territoriales y colectivos, entre otros aspectos importantes, como sobre las lenguas (OR N° 089-2008-GRJ/CR)

Bilingüe Bicultural (EBI)¹⁴, y el Ministerio de Salud (MINSA) con el Centro de Salud Intercultural (CENSI)¹⁵, así como algunos gobiernos regionales que tienen áreas sobre el tema indígena. El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)¹⁶ adscrita al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), ahora a la PCM, constituye el organismo rector de las políticas nacionales (propone y supervisa su cumplimiento), coordina con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. INDEPA debería que tener activo el Consejo Directivo integrado por 23 miembros, entre ellos cuatro representantes andinos, tres amazónicos y dos afroperuanos elegidos mediante el voto popular, en sus respectivas comunidades. Sin embargo, según informan di-

¹⁴ El MINEDU tiene para el tema indígena la Dirección Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (DINEBI). Con la R.D 175-2005-ED, el MINEDU determina los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural, centrado en la política de Lenguas y Culturas 2005 (MINEDU 2005a).

¹⁵ El actual Centro de Salud Intercultural (CENSI) se encarga de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas, establecida por la Ley N° 27657 del MINSA, en el año 2002. El CENSI es el órgano técnico normativo que tiene como objetivo proponer políticas y normas en salud intercultural; así como promover el desarrollo de la investigación, docencia, programas, servicios, transferencia tecnológica y la integración de la medicina tradicional con la medicina occidental. Esta última con el propósito de contribuir a la mejora del nivel de salud de la población. Según el Informe Defensorial N° 101, el CENSI tuvo una mayor presencia entre los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, en Cusco.

¹⁶ El proceso INDEPA deviene de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), apoyado por el Banco Mundial en el periodo 1998-2000. La SETAI fue constituida el año 1998 como un órgano de cuarto nivel dentro del ámbito administrativo del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), y su creación duró hasta el año 2001. El 5 de Octubre de 2001, se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su finalidad era liderar un proceso de cambio priorizando estrategias de desarrollo, que respeten los valores culturales y eliminen toda forma de discriminación con los pueblos indígenas y afroperuanos. (D.S. N° 111-2001-PCM). Esta entidad tuvo también una corta duración, pues fue desactivada en 2004, creándose el INDEPA

rigentes campesinos e indígenas amazónicos, no se ha convocado a reunión alguna por lo menos desde el 2008.

En el caso de la titulación de las tierras comunales, esta era una función del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), y dependía funcionalmente del Ministerio de Agricultura. Con la reforma del Ejecutivo, el PETT fue absorbido por COFOPRI, una institución encargada de la titulación de las viviendas urbanas y dependiente del Ministerio de Vivienda. El pase de un sector a otro generó problemas de carácter técnicos por la pérdida de personal especializado en la materia. Este organismo no ha jugado un papel positivo toda vez que ante la creciente exigencia de las comunidades por su titulación, las respuestas fueron dilatorias. No sólo hubo falta de recursos económicos y técnicos para cumplir sus planes y metas, sino también por el hecho de que fue ubicado en un sector del Ejecutivo que nada tiene que ver con las comunidades amazónicas.

Es importante la acción del Ministerio de Educación en los lineamientos de políticas de EBI, pues se reconoce que el Perú es un país multilingüe y pluricultural, sin embargo, la estructura jurídico-política vigente no corresponde a esta realidad, un Estado-Nación con una cultura uniforme y lengua «nacional». En el caso del CENSI, este tiene trabajos sobre salud intercultural poco conocidos. Los funcionarios de ambas instancias sostienen que tienen una débil capacidad para influir en las políticas. Asimismo, cada vez tienen menos apoyo de la cooperación internacional para realizar sus proyectos. Los funcionarios consideran que se ha avanzado muy poco con INDEPA.

A modo de conclusión

Los pueblos indígenas construyen determinados cursos de acción o ejercen su capacidad de actoría, en diferentes campos de relación social, económica y política. Estas líneas de acción se canalizan a

través de sus organizaciones locales, regionales y nacionales, y del liderazgo que ejercen sus autoridades comunales, las que tienen un importante reto por delante. Sin embargo, no todos ejercen el mismo grado de actoría, pues unos tienen mayor presencia en los ámbitos públicos que otros, unos construyen y fortalecen lealtades más que otros, y unos establecen alianzas más estratégicas que otros. Sin embargo, en la relación con el Estado y las grandes empresas – mineras, hidrocarburos y de madera – todos ven vulnerarse sus derechos fundamentales – tierra y territorio, recursos naturales, participación y consulta – y debilitarse sus organizaciones. Por otro lado, son afectados por procesos de migración a las ciudades. En las ciudades se definen identidades étnicas; en la relación con el Estado y las empresas se redefinen relaciones de dependencia y dominación, pero también se construyen actorías. Un espacio en que han ganado actoría social y política es en los gobiernos locales y regionales, donde se elaboran y aplican políticas públicas para la protección de sus derechos, se constituyen en autoridades locales y establecen estructuras políticas y de gestión importante.