



"FLOR DE RETAMA", RETABLO DE EDILBERTO JIMÉNEZ

# ARGUMENTOS

Año 3, N° 3, julio 2009

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTORA

Francesca Uccelli

### EDITORES

Rodrigo Barrenechea

Mariel García

### CONSEJO EDITORIAL

Marcos Cueto

Carlos Iván Degregori

Carlos De Los Ríos

Romeo Grompone

María Isabel Remy

Pablo Sandoval

Martín Tanaka

Victor Vich

### CORRECCIÓN DE ESTILO

María Llorens

### DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

#### EN WEB

Mariana Barreto

## IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

**Teléfonos:** 431-6603 / 332-6194

**Fax:** 332-6173

**E-mail:** iep@revistargumentos.org.pe

## PRESENTACIÓN

La sucesión de hechos de distinta envergadura social y política y su desigual cobertura en medios de comunicación abruma a la opinión pública en estos días: más de 50 días de paro amazónico / 5 de junio en Bagua / Nicaragua da asilo político a Alberto Pizango / Congreso deroga decretos legislativos 1090 y 1064 / interpelación de ministros / muerte de Alicia Delgado / muerte de Michael Jackson / golpe militar en Honduras / paro de transportistas / carta pública del presidente a la inmensa mayoría / Rómulo León sale de prisión / Abencia Meza entra a prisión / la policía nacional condecora a Mercedes Cabanillas / huelgas regionales, huelgas de transportistas y maestros / muerte del estilista Marco Antonio / pandemia AH1N1 se agudiza en el país / Javier Velásquez Quesquén preside nuevo gabinete / adelanto de vacaciones escolares / inicio de nuevo juicio a Fujimori por corrupción...

En este convulsionado contexto, el presente número aborda el tema de "Recursos, territorio y poder" para reflexionar sobre las tensiones que acompañan el conflicto por el territorio y su (im)posibilidad de solución en el país. Los artículos tratan el arte presidencial para promover antagonismos, la estrategia comunicativa-confrontacional del gobierno, los desafíos de llevar a cabo la participación y la consulta, la histórica invisibilidad de la amazonía, el contexto político de la reivindicación amazónica y los decretos legislativos en cuestión, las negociaciones por el territorio en el contexto minero, la nueva ley de aguas, entre otros.

## En este número...

### COYUNTURA

LOS DESVELO DEL FUNDAMENTALISMO: EL ARTE PRESIDENCIAL PARA PROMOVER ANTAGONISMOS, *Romeo Gompone* p.2 / LOS VERICUETOS DE LA CONSULTA, *Javier Torres* p.8

### RECURSOS, TERRITORIO Y PODER

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA VISIÓN DE LA AMAZONÍA, *S. Baldovino, J. Caillaux, J.L. Capella, B. Monteferri, M. Pulgar Vidal y M. Sandoval* p.12 / LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA Y SUS REIVINDICACIONES, *Oscar Espinosa* p.25 / LA PARTICIPACIÓN COMO MECANISMO PARA EL USO Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES, *Jerónimo Chiarella* p.29 / ¿ESTRATEGIA O PROBLEMA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO? EL USO DE SPOTS EN CONTRA DE LAS MANIFESTACIONES SOCIALES, *Mariel García* p.36 / MÁS ALLÁ DE LO LOCAL: PROCESOS DE NEGOCIACIÓN EN CONTEXTOS MINEROS. EL CASO DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE MICHICUILLAY, *María Luisa Burneo y Anahí Chaparro* p.44 / TERRITORIALIDADES Y TERRITORIOS EN COMUNIDADES AYMARAS DE PERÚ Y BOLIVIA, *Gerardo Damonte* p.51 /

### ECONOMÍA Y DESARROLLO

LA NUEVA LEY DE AGUAS: INSTITUCIONALIDAD, USO, DISTRIBUCIÓN Y MANEJO EFICIENTE DEL RECURSO, *Rosa Morales* p.58

### CRÍTICA Y RESEÑAS

MINERÍA Y CONFLICTO SOCIAL, *Rolando Luque* p.69 / HUMO DE INCENDIOS LEJANOS, *Victor Vich* p.75

# EL ARTE PRESIDENCIAL PARA PROMOVER ANTAGONISMOS: Los desvelos del fundamentalismo



Romeo Grompone\*

Asistimos al período más crítico desde que retornara la democracia al país y en ello parece que estamos todos de acuerdo. De poco sirve, en verdad, este frágil consenso. Aun quienes comparten la orientación política del presidente —que cada vez son menos— y hasta aquellos que la alientan, saben que vivimos en una sociedad polarizada. Los conflictos ocupan un “lugar sin límites” en donde no podemos imaginar un punto final en la mayor parte de ellos, ya que cualquier acuerdo está sujeto a cambios. Algunos acontecimientos previsibles, como el conflicto en la Amazonía, estallan como resultado de una sucesión de hechos de los que se tenía información y otros, irrumpen tomando por sorpresa al sistema político. Ello si es que hablar de “sistema político” o siquiera “clase política” no es tomarse una licencia de lenguaje, y presentamos como análisis más o menos lúcidos, lo que termina siendo, en realidad, apenas simulacros de interpretación.

Al menos podemos saber que el presidente García se pone en primera fila si de promover antagonismos se trata. No puede negársele coherencia: ya había condenado a campesinos, comunidades nativas, pescadores artesanales, sindicatos, personas

que preconizaban ideas de izquierda. Ahora la escena se ha ampliado y nos coloca en un escenario de “guerra fría” en su artículo “A la fe de la inmensa mayoría”, en el que apela a lo que es consustancial a los discursos conservadores intolerantes y agresivos: señalar que cuenta con “la mayoría demócrata y racional” que “es inmensa aunque esté silenciosa”. Según García, “exigen que el Estado afirme el orden y use la fuerza legal, aunque a veces se atemorizan por una marcha a 1,000 kms de distancia o cuando se pone orden con severidad”.<sup>1</sup>

## LOS QUE CUENTAN Y LOS QUE NO

Cabe preguntarse: ¿1000 kms. de distancia en relación a qué lugar de referencia? Parece razonable interpretar que está hablando a los ciudadanos que están en Bagua, Sicuani, Andahuaylas como si no tuviera que afirmarse una noción de país que nos comprenda a todos cuando el Perú es el país con mayor disparidad regional en América del Sur (Silva 2003). No hay noción de territorio, no hay imágenes de una nación, al parecer no todos somos

<sup>1</sup> Artículo de Alan García Pérez, A la fe de la inmensa mayoría, publicado por el Diario Expreso, 28 junio 2009. [http://www.expreso.com.pe/edicion/index.php?option=com\\_content&task=view&id=57434&Itemid=1](http://www.expreso.com.pe/edicion/index.php?option=com_content&task=view&id=57434&Itemid=1)

\* Sociólogo. Investigador del IEP.

ciudadanos. En el enredo de su pensamiento dice en una misma frase que esa mayoría silenciosa reclama orden y fuerza y se atemoriza por su severidad. A quienes invoca como su apoyo —más allá de lo que digan las encuestas— los ubica solo en algunos sitios y en determinadas ocupaciones, estableciendo nuevamente la dicotomía discriminadora entre los que cuentan y los que no cuentan. El titular del Ejecutivo solo habla por los primeros a los que cree interpretar. ¿Cómo entonces adquirir algún grado de legitimación para el resto a quienes no tiene nada que decir ni proponer?

*el presidente García apela a lo que es consustancial a los discursos conservadores intolerantes y agresivos: señalar que cuenta con “la mayoría demócrata y racional” que “es inmensa aunque esté silenciosa”.*

En una extraña lógica, el que margina se margina a la vez, publicando sus reflexiones urgentes en un periódico de circulación menos que restringida. El mensaje parece ser que a pesar de tener la aprobación de la mayoría de los medios de comunicación, nunca se es lo suficientemente oficialista en estas circunstancias, y se carga con una nota de reprobación a quien publica una información que no coincide con las versiones del gobierno o le da en algunas ocasiones oportunidades de expresarse a quienes difunden opiniones críticas, aun cuando esa crítica sea en tono menor.

#### LOS PROBABLES CÁLCULOS DESDE EL PODER

No puede menos que estremecer, provocar dolor, lo que está ocurriendo en el país ante los enfrentamientos en Bagua, en que murieron ciudadanos policías,

ciudadanos indígenas, y ciudadanos que no tienen ninguna de estas dos condiciones. Lleva también, en otro plano, a pensamientos escépticos acerca de los desenlaces de conflictos futuros. Se tiene que ser muy cuidadoso en el momento de establecer responsabilidades, lo que parece no haber ocurrido. Sabemos de informes de inteligencia que advertían de los riesgos que se estaban corriendo y con conocimiento de la ministra del interior Mercedes Cabanillas. Asimismo, un seguimiento de la prensa desde dos meses atrás, daba cuenta de los reclamos de las comunidades, episodios de acuerdos con otros de intransigencia de las partes, demoras en tomar decisiones que acaso sean una estrategia —cuestionable, pero estrategia al fin— en sociedades que se van precipitando a juegos de suma cero: lo que gana una de las partes la pierde en su conjunto la otra. La idea que iba ganando espacio en el gobierno es la concepción del “todo o nada”, dinámica en que acaso estaban también involucradas algunas dirigencias radicalizadas de las comunidades.

Lo grave es que en este último caso las acusaciones, salvo en el caso de Alberto Pizango y sin elementos de juicio suficientes más que su llamado a la insurgencia —en la delgada línea que a veces separa la proclama ante lo que se considera una situación insostenible de una intención real— los instigadores no se conocen. Puede interpretarse como una severa falta de información. Con lo serio que ello resulta termina siendo una hipótesis optimista. Cabe una interpretación más tenebrosa: que en el fondo al gobierno no le interesa deslindar quiénes son los culpables porque, como decía “Madre Coraje” en la obra de Brecht, “la guerra son los negocios”, y en esa despiadada lógica importa tener un manto de sospecha sobre el conjunto de comunidades amazónicas. Si se retrocede en la aprobación de los decretos legislativos sobre la selva se reserva un espacio para nuevas

ofensivas en coyunturas que el gobierno aprecie más favorables para lograr sus objetivos.

*en el fondo al gobierno no le interesa deslindar quiénes son los culpables porque, como decía “Madre Coraje” en la obra de Brecht, “la guerra son los negocios”, y en esa despiadada lógica importa tener un manto de sospecha sobre el conjunto de comunidades amazónicas.*

Están claras las responsabilidades políticas: Ministra del Interior, Premier y Ministro de Defensa (Cabanillas, Simon y Flores Aráoz, respectivamente). En el caso de la ministra de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz, en su miopía fundamentalista como veremos más adelante, ostenta ese talante elitista de los llamados tecnopolíticos en que cualquier matiz en un razonamiento es algo así como una ofensa intelectual y un testimonio de ignorancia. Aun cuando se sea un oficialista empecinado debe reconocerse que el operativo falló y el asunto desborda la desapasionada consideración de los errores cometidos cuando tantos policías, indígenas y pobladores, murieron.

Ocurre entonces un giro inusitado en el discurso cuando los gobiernos represores no pueden armar “un discurso oficial”. El Presidente, como tampoco ningún miembro del gabinete, asistió al velatorio y al entierro de las víctimas policiales de los enfrentamientos que se desataron en Bagua. Sabían que iban a encontrarse ante justificadas y dolorosas críticas de los familiares de quienes fueron asesinados en la confrontación. Su proclama de orden no iba a funcionar precisamente ante los que se les ha encomendado defenderlo. Se sabía que había policías en la esta-

ción seis de Petroperú, tomada por las comunidades indígenas, que habían establecido un acuerdo con ese contingente. Su condición no fue tomada en cuenta por Cabanillas. Flores Aráoz, ministro de Defensa, afirma que ignoraba esta situación. Cuesta creerle. Puede ocurrir que estemos ante un conocimiento que quiere ocultar por cálculo político o bien encontramos en la más que improbable hipótesis de que no sabía lo que estaba ocurriendo. Por uno y otro camino, terminamos en la misma conclusión: los policías no importan.

#### ATRASOS EN LA LEGISLACIÓN Y AGRESIÓN POLÍTICA

Las comunidades amazónicas no pueden confiar en aquellos que los descalifican como enemigos de la modernidad con razones por lo demás desfasadas en el tiempo, ya papeles viejos ante argumentos que García debiera conocer, como el desarrollo sustentable, la defensa de los ecosistemas no solo como reserva sino potencial de cambio o la biodiversidad. Con el principio de la “puesta en valor” de nuestros activos, que el presidente invoca con pretensiones de estadista, como Alicia mirándose en el espejo y atravesando la realidad, quiere presentarse como alguien que se proyecta más lejos de cada coyuntura, cuando lo que defiende, en los hechos, es un desfasado modelo de desarrollo. Se articula bien en esta creciente ausencia de un proyecto que conjugue liberalismo económico con liberalismo político en el país. La constitución de Colombia de 1991 y las reformas constitucionales y legales del primer gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia entre 1993 y 1997, se preocuparon, en el primer caso, por otorgarle poderes de decisión en sus territorios a los afrodescendientes y a las comunidades indígenas y establecer una precisa definición de los recursos naturales. En el segundo, hay un avance significativo en la afirmación de estos mismos principios y una preocupación por el reconocimiento de su representación y sus instituciones.<sup>2</sup>

La constitución peruana de 1978 que otrora reivindicara el aprismo, declara esos territorios inalienables, inembargables e imprescriptibles. La de 1993 le quitó esta última condición con las consecuencias que veremos más adelante, con el manejo arbitrario de los llamados terrenos eriazos y que aprueba Alan García. La evolución constitucional en la materia precede a las reformas introducidas por Evo Morales o Rafael Correa, en este campo. No corresponde decidir si Alan García supera la llamada constitución de Haya de la Torre o actualiza su pensamiento ante los desafíos de la “globalización” con su propio espacio-tiempo histórico. Quedan, si hilvanamos hechos, justificados temores. Se nos quiere impulsar al torbellino de una lógica de desborde. Y en el desborde asaltan sentimientos de inseguridad. Se van definiendo en este escenario lógicas autoritarias cuando se extiende crecientemente el campo de los enemigos, cuando los espacios de la disidencia aceptada se van reduciendo o hasta dejan de existir, cuando representantes de un pensamiento de derecha que forman el entorno del titular del Ejecutivo son personas de un razonamiento menos que elemental. El Perú merece un pensamiento conservador más elaborado, García parece necesitar de defensores de vuelo corto para aventar fantasmas y obrar como un redentor.

### LOS DERECHOS OLVIDADOS

Este gobierno tiene una prolongada historia de desconocimiento de los derechos de las comunidades amazónicas. Recordemos que el derogado decreto legislativo 1015 pretendió introducir agresivamente un mercado de tierras en ese territorio, cambiando las reglas de juego existentes y señalando que bastaba la aprobación de la mitad más uno de los asistentes a una reunión de la comunidad para

<sup>2</sup> Algunas de las afirmaciones jurídicas que aquí se hacen surgen de una entrevista con Manuel Pulgar Vidal. No es responsable de las conclusiones políticas que aquí se exponen.

poder venderlas. En los decretos legislativos 1064 y 1090 se planteaba problemas de arbitrariedad cuando se calificaba de eriazas tierras en teoría desforestadas, para darle carácter agrario y no forestal, abiertas entonces a la inversión privada. Se ignoraba que podían existir estados intermedios en la zona, turmas, bosque juvenil, niveles de reforestación natural. De paso los decretos podían obrar como un incentivo perverso, ya que resultaba conveniente en la lógica establecida por dichos decretos, talar árboles para pretender ejercicio de derechos, considerando que las tierras son aptas para el uso agrícola y no para bosques.

*Con el principio de la “puesta en valor” de nuestros activos, que el presidente invoca con pretensiones de estadista [...] quiere presentarse como alguien que se proyecta más lejos de cada coyuntura, cuando lo que defiende, en los hechos, es un desfasado modelo de desarrollo.*

La Defensoría del Pueblo había planteado un recurso de inconstitucionalidad por entender que el Decreto Ley 1064 afectaba la identidad cultural de los pueblos de la Amazonía, la propiedad de la tierra y el derecho a la consulta previa, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT –Organización Internacional de Trabajo. La OIT lo aprueba en 1989, Perú deposita el instrumento de aceptación en 1994. Las constantes políticas de cambio de uso de la tierra en la Amazonía se hicieron sin tomar en cuenta el consentimiento de sus pueblos. Alan García es el presidente que se propone llegar más lejos en el desconocimiento de estos acuerdos, no

<sup>3</sup> Entrevista realizada en el suplemento DOMINGO, del Diario *La República* del 5 de julio del 2009.

es de sorprender, entonces, que existe la desconfianza primero, la resistencia, después.

Como ha hecho notar Carlos Monge, se ha realizado además una agresiva intervención en territorios amazónicos.<sup>3</sup> El 15% del territorio es concesionado en el 2004, 65% en diciembre del 2006, 82% en diciembre del 2008. Sin la protesta indígena no se hubiera logrado siquiera la reinyección de las aguas residuales que una petrolera arrojara por más de 40 años al río Corrientes.

No puede aducirse como argumento que la ausencia de consulta del Ejecutivo se hizo porque se estaba legislando sobre territorios que no eran de las comunidades, ya que sobre reservas naturales falta un catastro adecuado —acaso deliberadamente— lo que otorga a quienes gobiernan, considerables márgenes de discrecionalidad.

La tierra es un elemento de cohesión de las comunidades indígenas de la Amazonía. A diferencia de otros países, como Colombia, no se quiere delimitar con claridad los territorios amazónicos para ir acorralando y desplazando a su población, para empujarlos aun más a la pobreza, favoreciendo a grupos de poder económico.

No parece tener mayores fundamentos que la derogación de decretos legislativos haya afectado el Tratado de Libre Comercio en su fase de implementación, como señala la ministra Aráoz. Conviene señalar previamente que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso se referían a este tema y a normas para asegurar “la competitividad”, y la mayoría de los decretos se orientan a este segundo tema. En lo que tiene que ver con las propuestas estadounidenses en un congreso con mayoría del Partido Demócrata, a diferencia del escenario que manejaba el gobierno de Toledo, refiere a la necesidad de introducir mecanismos de control de la tala ilegal, sobre todo de

maderas finas, y al fortalecimiento de una institución supervisora de su cumplimiento, lo que podía haberse introducido por vías de reglamentos.

#### LOS CAMBIOS EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA EXTENSIÓN DE LAS PROTESTAS

Cuando asistimos a un gobierno que busca una política de polarización y además excluyente en sus propuestas mientras proclama un avasallador éxito económico, es más que probable que se sucedan movimientos de protesta como los que estallaron en Andahuaylas, reclamando la construcción de una carretera y mejores condiciones en las políticas de crédito, o en el caso de Sicuani, reclamando la nulidad de la cesión de la hidroeléctrica Salqa Pucara. En los dos casos se trató de movilizaciones masivas.

*No se trata por cierto de una conspiración internacional sino de redes formales e informales que vinculan unos territorios con otros y a diversas organizaciones. [...] Curiosamente, tanto García como sus opositores, colaboraron para lograr esta articulación.*

También es previsible que se conjuguen diversos actores con demandas diferentes: campesinos, maestros, vecinos, alcaldes, frentes de defensa con un amplio espectro de demandas y probablemente también, organizaciones políticas de izquierda que intentan rearticularse.

Quizás ya haya llegado el tiempo de revisar el concepto de un país fragmentado socialmente.

Tuvimos una etapa de demandas limitadas a circunscritos ámbitos territoriales, con demandas precisas y reclamos que iban directamente al gobierno central ante la ausencia de otras instancias de intermediación. Quizás el Arequipazo y las demandas de las comunidades cercanas a empresas mineras o de explotación de hidrocarburos son las expresiones más claras de este escenario.

Todo sugiere que estamos ante una situación distinta. No se trata por cierto de una conspiración internacional sino de redes formales e informales que vinculan unos territorios con otros y a diversas organizaciones. Nos encontramos, entonces, ante una suerte de “efecto de cascada” en donde ocurren precipitaciones desde distintos puntos. Curiosamente, tanto García como sus opositores, colaboraron para lograr esta articulación.

#### LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

En el momento de escribir estas líneas, el gabinete todavía se mantenía, entre otras razones porque en el Congreso no se alcanzaron los 61 votos para la censura, hecho que la prensa oficialista deliberadamente pasó por alto, porque unos días antes se suspendieron por 120 días a 7 congresistas opositores. En el Perú no existe una noción clara de la responsabilidad política que guardan los ministros frente a las decisiones tomadas en sus carteras. La eventual censura o remoción de ministros ante hechos que les son imputables es una condición de equilibrio del sistema en regímenes políticos estables, mientras que aquí se las entiende como una muestra de debilidad. Intervienen, además, ambiciones personales como parece ser el caso de Cabanillas, Flores Aráoz. y Aráoz Las mínimas condiciones de convivencia entre los ciudadanos

no les importan. Quedan, en verdad, pocos márgenes de esperanza para pensar en cambios en los que todos nos sintamos más seguros y tomados en cuenta, especialmente los más pobres.

\*\*\*\*\*

Unos días después de escrito el presente artículo, se ha nombrado un nuevo gabinete. El problema no debería ser que el Presidente del Consejo de Ministros sea un integrante del partido de gobierno. Lo que paradójicamente ocurre es que Velásquez Quesquén puede ser la mejor opción dentro del APRA en las condiciones actuales, y sin embargo, ello no lo libra de nuestras sospechas sobre su incapacidad para el cargo. Lo que muestra esta designación, en todo caso, es la falta de cuadros políticos y técnicos en el APRA, carencia que ha sido alentada históricamente por el propio García para afirmar su jefatura. Es la suerte de un líder que desprecia a sus seguidores. En cuanto a los nuevos ministros de Defensa e Interior, Rey y Salazar respectivamente, solo puede esperarse el uso de la fuerza para imponer la autoridad, pues son los rasgos que han caracterizado la trayectoria de ambos. Por su parte, este gabinete señala que su preocupación estará orientada hacia el orden y la inclusión. El primero, va a estar siempre cuestionado, mientras que la segunda, se ha convertido en un concepto despojado de sentido y de proyecto. Es probable que ni los propios defensores del gobierno estén seguros de lo que se está haciendo. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Silva Lira, I. “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, *Serie Gestión Pública* 33. Santiago de Chile: Ilpes, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, abril 2003.

# LOS VERICUTEOS DE LA CONSULTA



Javier Torres Seoane\*

Los decretos legislativos debieron ser consultados con los pueblos indígenas de la Amazonía: este ha sido uno de los pocos temas en los que ha habido consenso total con respecto al conflicto que culminó en los eventos del 5 de junio, en Bagua. La causa indígena no solo ha despertado una extensa solidaridad en diversos sectores, sino también la expectativa de que, de ahora en adelante, se aplique la consulta —como lo manda el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— tal como se desprende de los resultados de la Encuesta Nacional Urbana realizada en el mes de junio por Ipsos – Apoyo.<sup>1</sup>

Está claro que la consulta tendrá que ser aplicada. La pregunta es cómo se hará? Ciertamente, más allá de que haya un dilema inicial entre partidarios y detractores del mecanismo acerca de la interpretación sobre el carácter vinculante o no de la misma, la consulta apunta a la búsqueda de un consenso entre los intereses de los gobiernos nacionales y el de los pueblos indígenas. Esos consensos tendrán que expresarse en algún tipo de

acuerdo, que las partes estarán obligadas a respetar, en tanto miembros de un mismo Estado: si el Gobierno consulta y la población considera que tal o cual medida vulnera sus derechos, sería absurdo que este no lo tome en cuenta, porque estaría perdiendo legitimidad frente a los consultados. Que no se diga “se tomará en cuenta las opiniones sobre tal o cual tema”, sino más bien, “el gobierno y los pueblos coincidimos en que tal tema debe ser tratado de esta manera, y por tanto se convierte en norma o política pública”. De no ser así, la consulta no resolverá nada y quedará como un ejercicio meramente declarativo.

## SOBRE LOS TEMAS Y EL MOMENTO DE LA CONSULTA

Lo primero es señalar quién define el tema a ser consultado. Tenemos dos posibilidades, una primera que es establecer una norma que delimite los temas a tratar, y la segunda es dejar esa delimitación al libre albedrío de los pueblos indígenas, de manera que, cuando algún pueblo indígena se sintiera afectado por alguna medida o política gubernamental, podría apelar al derecho de consulta.<sup>2</sup>

\* Antropólogo, miembro del Comité Directivo de la Asociación SER.

1 Publicada el 21 de junio por el diario *El Comercio*. Véase <http://www.elcomercio.com.pe/impresas/notas/92-decretos-debieron-consultados/20090621/303589>

2 En el proyecto se menciona de manera genérica de “el organismo técnico especializado en materia indígena”, véase <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>



*la aplicación del mecanismo de consulta exige una reforma en los procedimientos de elaboración de las normas legales y de las medidas administrativas.*

En el primer caso significaría montar una institucionalidad vinculada al tema indígena, hecho sumamente complejo en un país donde esta institucionalidad se reduce al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) mal creado y peor dirigido. Tan poca es su legitimidad que la Defensoría del Pueblo, luego de plantear que se debería consultar primero al INDEPA para ver si la propuesta de norma o de ley podría afectar la vida de los pueblos indígenas, ha desechado esa posibilidad en el proyecto de Ley Marco del Derecho a la Consulta. En todo caso, si así fuere, se iniciaría entonces la consulta. ¿Qué casos son estos? ¿Aquellos que afectan la vida y el hábitat solamente? Para los defensores más acérrimos de la autonomía indígena esta vía es incorrecta porque son los propios "afectados" y no un ente estatal los que deben definir cuándo se les consulta algo.

Debemos tomar en cuenta que en el Estado existe un sistema de toma de decisiones en el cual cualquier medida o norma atraviesa un largo camino antes de ser aprobada. Quienes conocen el sector público saben que cuando se emite una norma al interior del Ejecutivo, las normas vienen y van por una serie de dependencias que formulan su opinión sobre la misma. Es por ello que la aplicación del mecanismo de consulta exige una reforma en los procedimientos de elaboración de las normas legales y de las medidas administrativas.

¿Cuál es el mejor momento para emitir una opinión sobre una propuesta? En ese sentido habría que responder cuándo debe ser consultado el pueblo indígena: ¿al inicio de la idea?, ¿en el momento de la primera redacción?, ¿antes o después de la opinión de la oficina legal de cada ministerio? En el caso de una ley, ¿tendría que ser ante comisiones, en el momento del predictamen, luego de la emisión del dictamen o antes de que entre al pleno? Como señalan varios expertos, lo que ocurre es que cuando el proyecto llega al pleno, se aprueba normalmente algo que no estaba en el dictamen, porque siempre hay negociaciones y acuerdos de última hora entre los partidos. ¿Tendrán que tener los pueblos indígenas una representación congresal con voz y sin voto como reclama Aldo Mariátegui o con voto, como ocurre en Colombia? El problema del momento de la consulta es otro de los temas a analizar y resolver.<sup>3</sup>

Asimismo, la posibilidad de que sean los pueblos los que determinen qué es lo que les afecta entra en abierta contradicción con la racionalidad burocrática que necesita todo Estado moderno. Este requiere de normas y procedimientos, ya que de otro modo le estaríamos agregando un factor de complejidad. Resulta más conveniente que el tema se desarrolle paso a paso, antes de plantear reformas de mayor magnitud, para encontrar un equilibrio entre el derecho consuetudinario que rige al interior de los pueblos indígenas y el marco jurídico bajo el que se rige el Estado Peruano.

3 "Los nativos selváticos deberían tener presencia en el Congreso. Una asamblea de "apus", supervisada por la ONPE, nombraría a dos representantes y estos tendrían voz pero no voto allí (al no haber sido elegidos por sufragio; es que sería difícil implementarlo para los nativos por su dispersión en lejanas aldeas)." En "Las mismas Fallas", Diario Correo, edición del 17 de junio 2009. Ver [http://www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi\\_id=4&txtSecci\\_parent=&txtSecci\\_id=84&txtNota\\_id=76049](http://www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi_id=4&txtSecci_parent=&txtSecci_id=84&txtNota_id=76049)

### SOBRE LOS SUJETOS DE LA CONSULTA

De otro lado, hay un conjunto de dudas en torno a quiénes deben ser consultados. Es cierto que hay normas de rango nacional que pueden afectar a todos por igual y para las cuales se podría apelar a la representación de los gremios indígenas como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), pero cuando se desciende al nivel regional es más complicado. Por ejemplo, una medida tomada por un gobierno regional puede afectar a un pueblo indígena como los ashaninkas que están asentados en más de una región, o normas que emiten los gobiernos locales pueden no afectar en igual medida a los diferentes pueblos de la Amazonía.

*Todo esto se hará más complejo si siguen en aumento las demandas de una serie de movimientos y comunidades de la sierra que reivindican el derecho a ser consultados en tanto pueblos originarios, aunque sea más difícil para el Estado poder identificarlos como tales.*

Otro problema es cómo se conjugarán el derecho y el mecanismo que se establezca para la consulta —concreción de un derecho colectivo— con los diversos mecanismos de participación ciudadana, que son derechos individuales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Perú. En este caso puede haber conflictos en el nivel municipal y perfectamente, los pueblos indígenas podrían apelar al

mecanismo de la consulta para materias tan concretas como la definición del presupuesto municipal de inversiones, lo que generaría problemas con el presupuesto participativo. Otro aspecto en los distritos con mayoría de población indígena es el de los temas vinculados a los derechos de control, como los mecanismos de carácter plebiscitario o como la revocatoria. En el primer caso entrarían en colisión dos mecanismos de carácter consultivo mientras que en el segundo, uno de carácter vinculante con uno no vinculante. Ello podría ser resuelto a largo plazo estableciendo los equivalentes a estos mecanismos para los pueblos indígenas.

Todo esto se hará más complejo si siguen en aumento las demandas de una serie de movimientos y comunidades de la sierra que reivindican el derecho a ser consultados en tanto pueblos originarios, aunque sea más difícil para el Estado poder identificarlos como tales. Esto debido a la cantidad de población involucrada y a las contradictorias políticas que, en relación al tema, ha tenido el Estado peruano desde la reforma velasquista, según las cuales la mejor manera de “reparar” a los indígenas peruanos fue desaparecer del discurso oficial la palabra “indio” por considerarla denigrante, reemplazándola por una definición de carácter clasista como es el término “campesino”.

### ALGUNAS SUGERENCIAS

Antes de definir cuáles son los mecanismos específicos, el Estado —sea el Congreso o el Poder Ejecutivo— debería tomar la iniciativa y proponer a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas qué asuntos deberían ser motivo de una consulta. Este punto de partida marcaría el inicio de una nueva relación en la que el Estado llegaría a un acuerdo, debatido y concertado con los pueblos indígenas.

*el reto que se le plantea al Estado peruano en su inacabado proceso de reforma se vuelve más complejo luego de las movilizaciones de los pueblos indígenas de la Amazonía. Sin embargo, es el precio que tiene que pagar por la frivolidad y la indolencia con la que manejó el tema en los últimos quince años*

Asimismo, cada uno de los poderes del Estado deberá establecer cuál es el momento en que considera que una norma tiene que ser puesta en consulta y hacerlo de público conocimiento para los interesados. Más complicada aún será la manera de establecer cómo afrontar el caso de un simple acto administrativo que los pueblos indígenas puedan considerar que los afecta, ya que en esa

situación la consulta sería ex post, pues es casi imposible que se haga previamente.

Otro punto a considerar es que el Estado tiene la obligación de contar con un registro de los pueblos indígenas que habitan en nuestro territorio. Esta debería ser la primera y única tarea del INDEPA, por el momento. Debido a la mayor organización de los pueblos indígenas de la Amazonía se debería empezar por el registro de estos, para poder iniciar las consultas de una manera más organizada.

Como vemos, el reto que se le plantea al Estado peruano en su inacabado proceso de reforma se vuelve más complejo luego de las movilizaciones de los pueblos indígenas de la Amazonía. Sin embargo, es el precio que tiene que pagar por la frivolidad y la indolencia con la que manejó el tema en los últimos quince años, frente a un sector que, si algo no ha puesto en cuestión, es su condición de ciudadanos y ciudadanas de la República del Perú. ■

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA VISIÓN DE LA AMAZONÍA



**S. Baldovino, J. Caillaux, J. Capella, B. Monteferri, M. Pulgar-Vidal y M. Sandoval\***

*“La historia es un juego cuyas reglas se han extraviado. (...) Mientras no surja otra explicación habrá que aceptarla pragmáticamente. Lo terrible sería que después de tantas búsquedas se llegue a la conclusión de que la historia es un juego sin reglas o, lo que sería peor, un juego cuyas reglas se inventan a medida que se juega y que al final son impuestas por el vencedor”.*  
Julio Ramón Ribeyro, *Prosas Apátridas*.

Lo ocurrido en Bagua el pasado 5 de junio ha hecho visible —entre otros temas— el desencuentro entre visiones de desarrollo, un clima de desconfianza generalizada y una acumulada disconformidad de la población indígena amazónica respecto a la vulneración de sus derechos. El objetivo específico de la protesta indígena se ha dirigido a obtener la derogatoria de una serie de decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo en

el marco de las facultades delegadas para culminar el proceso de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial (en adelante TLC) suscrito con los Estados Unidos.

A efectos de mostrar la complejidad del tema en cuestión, hemos preparado este artículo a modo de registro, con el objetivo de contribuir a la identificación de aquellos elementos subyacentes que consideramos deben ser tomados en cuenta para construir una nueva visión de la Amazonía, de manera participativa y con legitimidad. Para ello, a través de una aproximación jurídica, analizaremos la relación histórica que se ha dado entre el Estado, los pobladores amazónicos (incluidos los pobladores indígenas, reconocidos en el texto constitucional y otras leyes como nativos), el bosque y sus recursos.

\* Los autores del presente artículo son profesionales de distintas áreas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Este documento ha sido elaborado con el ánimo de contribuir al debate para la construcción participativa de una nueva visión de la Amazonía y parte de su contenido ha sido tomado del documento técnico elaborado por la SPDA denominado “De bosques y tierras: Restitución normativa, vacíos legales, derechos desprotegidos, debilidades y tareas urgentes”. Se puede acceder al documento ingresando a [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Los temas que buscamos resaltar son: i) la percepción política de la selva como un área despoblada y desaprovechada que debe ser colonizada, ii) las limitaciones relacionadas a la propiedad rural en la Amazonía, iii) el escenario político en el que se aprobaron los decretos legislativos, iv) aclarar cuál es el contenido de las normas cuestionadas, particularmente de los decretos legislativos 1064 y 1090, y v) explicar cuál es la situación del marco legal actual como consecuencia de su derogatoria.

*La percepción de los políticos de la Amazonía peruana como un espacio inhóspito, improductivo y cuyos recursos no son aprovechados encuentra sus raíces en los inicios de la República.*

Consideramos que un análisis que se restrinja a determinar si se vulneraron o no los derechos de los indígenas o si los decretos fortalecían o debilitaban nuestro marco legal e institucional de cara al TLC, sería inadecuado por dos razones. En primer lugar, porque el discurso imperante y el lenguaje que han acompañado a las normas cuestionadas, han sido tan o más relevantes que su contenido específico. En segundo lugar, debido a que la manifestación indígena se da como resultado una secuela de sucesos históricos, por lo cual, analizar el caso de manera aislada nos daría una mirada sesgada e incompleta de las causas que subyacen al conflicto. En consecuencia, las propuestas estarían también limitadas a la coyuntura y no a los aspectos estructurales que con ella han emergido.

Finalmente, planteamos algunos retos que nos depara el futuro inmediato, respecto al uso de nuestros bosques y la relación con la población indígena. Sostenemos que si no se toman medidas en el corto plazo y se cambia el paradigma de desarrollo expresado por el presidente Alan García en su serie de artículos sobre el *perro del hortelano* es probable que se mantenga el diálogo de sordos, se agudice la polarización y eventualmente, se imponga nuevamente la violencia, no solamente en la región amazónica sino también en otras regiones del Perú.

#### LA “CUESTIÓN PREVIA”: PERCEPCIÓN POLÍTICA DE LA SELVA COMO ÁREA DESPOBLADA Y DESAPROVECHADA Y LA COLONIZACIÓN AGROPECUARIA COMO RECETA DE DESARROLLO RURAL

La percepción de los políticos de la Amazonía peruana como un espacio inhóspito, improductivo y cuyos recursos no son aprovechados encuentra sus raíces en los inicios de la República. Desde 1832 se ha expedido con gran entusiasmo diversas normas para alentar la colonización de los territorios selváticos. En el siglo XIX, leyes de inmigración o colonización fueron aprobadas por Castilla (1849), Echenique (1853) y Balta (1868), a través de las cuales se ofrecía tierras gratuitas para poblar la selva y desarrollarla económicamente, ofreciéndose incluso pasajes y asistencia por un lapso que oscilaba entre seis y ocho meses (Chiriff, en Santos y Barclay 1995).

En 1889 se aprueba la Ley Orgánica de *Tierras de Montaña*. Según Andaluz (2005) esta norma “... no establecía diferencias entre la tierra y su contenido (suelo, agua, flora y fauna e, inclusive, los nativos), todo se consideraba simplemente '*tierra de montaña*' y como tal se entregaba en venta a los concesionarios y en adjudicación gratuita a quienes celebraban contratos de colonización”. De

manera similar, la Ley General de Tierras de Montaña de 1909, autorizaba la transferencia de estas tierras bajo las modalidades de venta, concesión de denuncios y adjudicación gratuita. Se mantuvo vigente hasta 1974, año en que se aprueba la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Esta norma, además de buscar incorporar a los nativos a la actividad económica nacional, implementa un nuevo sistema de adjudicaciones de tierras a colonos, basado en la aptitud de los suelos, permitiéndose el acceso a la propiedad únicamente respecto de las tierras aptas para agricultura y ganadería.

Se reafirmó de esta manera un modelo de desarrollo rural de la selva, basado en la colonización de la Amazonía mediante actividades fundamentalmente agropecuarias. Ello no solo se mantuvo con la legislación de la reforma agraria sino que se fue acentuado y sus consecuencias se agravaron al considerarse que las tierras que no estaban destinadas a la agricultura o ganadería se encontraban en abandono legal y, consecuentemente, la propiedad sobre ellas podía revertir al Estado sin compensación alguna, debiendo ser adjudicadas a campesinos sin tierras. El resultado fue la deforestación irracional causada por quienes buscaban evitar perder la propiedad de la tierra improductiva o por los interesados en acceder a la adjudicación de la misma.

En esta misma línea, la Ley del Registro de Predios Rurales (1991) estableció un régimen para la formalización de la propiedad rural en la Amazonía, con el supuesto fin de lograr el desarrollo económico de las zonas más recónditas del país. Su aplicación se convirtió en un mecanismo perverso para regularizar el cambio de uso del suelo a través de la ampliación de la frontera agrícola y la aplicación del *roce y quema*.<sup>1</sup> Es decir, causó defo-

restación y pérdida de recursos naturales debido a la promoción de actividades agrícolas en suelos de capacidad forestal. Esta norma nunca debió haberse aplicado en la Amazonía, pues no contaba con un procedimiento técnico acorde con la vocación del suelo y sus recursos. La simplicidad de su procedimiento para la inscripción de posesión y propiedad y la inclusión del concepto de *mejora*, validaron el cambio de uso de suelo como mecanismo para obtener un título de propiedad.

*Los años pasan sin obtenerse enseñanzas, la historia no es interrogada, se olvida. Así, en las últimas elecciones de 2006, durante el debate presidencial entre García y Humala, el segundo plantea en su estrategia anticorrupción llevar a los detenidos a la selva para hacer agricultura y así, colonizarla. [...] La existencia de ciudades dedicadas al cultivo ilícito en el Hualaga Central responde al error de haber pretendido colonizar la selva y convertirla en tierra agrícola.*

<sup>1</sup> El cambio de uso no planificado de las tierras es uno de los principales problemas por los que atraviesa la Amazonía peruana. Se trata de la principal causa de deforestación en el país, contribuye de manera significativa al aumento de las emisiones de carbono, genera conflictos respecto a usos que no son compatibles como el ecoturismo, fragmenta los hábitat de la fauna silvestre, entre otros. En parte, el cambio de uso se hace posible por la aplicación de normas que promueven la colonización de la Amazonía mediante actividades agropecuarias y de normas que no toman en consideración sus particularidades específicas.

Los años pasan sin obtenerse enseñanzas, la historia no es interrogada, se olvida. Así, en las últimas elecciones de 2006, durante el debate presidencial entre García y Humala, el segundo plantea en su estrategia anticorrupción llevar a los detenidos a la selva para hacer agricultura y así, colonizarla. Manuel Pulgar-Vidal enfatizó en ese momento que sería un error mayúsculo plantear políticas de colonización en la Amazonía, señalando que: "... las políticas de colonización han fracasado una y otra vez. La existencia de ciudades dedicadas al cultivo ilícito en el Huallaga Central responde al error de haber pretendido colonizar la selva y convertirla en tierra agrícola".<sup>2</sup>

*A inicios del siglo XX, la legislación penal peruana hacía una distinción entre las penas que se les aplicaba a los salvajes y a los civilizados. Esta distinción [...] se extendió a la propiedad urbana y rural. Así, en el Perú se aprobó una norma que prohibió realizar actividades de exploración y explotación minera en áreas urbanas o de expansión urbana*

Sin embargo, la percepción política de la selva como territorio despoblado y desaprovechado se hizo palpable con el primer artículo de la *saga del perro del hortelano* del Presidente García. El mensaje fue claro: se requiere otorgar propiedad de áreas extensas en la Amazonía a empresas con

capacidad de inversión para sacarla de su improductivo letargo. La mención a las comunidades nativas fue para incluirlas dentro del grupo de personas tildadas de *perros del hortelano*.

#### EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y DE LA POBLACIÓN AMAZÓNICA, ¿UNA PROPIEDAD DE SEGUNDA CATEGORÍA?

A inicios del siglo XX, la legislación penal peruana hacía una distinción entre las penas que se les aplicaba a los salvajes y a los civilizados. Esta distinción —reprochable en todos sus sentidos— entre ciudadanos de primer y segundo nivel, se extendió a la propiedad urbana y rural. Así, en el Perú se aprobó una norma que prohibió realizar actividades de exploración y explotación minera en áreas urbanas o de expansión urbana, estableciéndose con posterioridad y complementariamente, procedimientos para garantizar que no se otorgaran derechos en estas áreas. A diferencia de ello no pareciera existir límites para el otorgamiento de derechos en predios rurales. No hay procedimiento ni norma que lo limite. Si bien es cierto que el otorgamiento del derecho no faculta al concesionario a operar, pues requiere autorización del propietario de la superficie, la realidad indica que en la mayoría de los casos los acuerdos han sido poco equitativos y, en algunos casos, han generado el quiebre de las formas comunales de organización. Así, desde la política pública el mensaje ha sido claro y perverso. La propiedad urbana vale más que la propiedad rural que es interpretada como una propiedad de segunda categoría.

En el Perú el reconocimiento del derecho de los indígenas a su organización comunal y a su territorio se da recién en 1920, año en que se ratifican estos derechos constitucionalmente.<sup>3</sup> Desde entonces se han dictado diversas normas que regulan el reconocimiento de la organización comu-

<sup>2</sup> PULGAR VIDAL Manuel. 2006 "Los recursos naturales no tienen la culpa". *El Comercio* (Lima) 28 de mayo..

nal y el acceso a los derechos sobre su territorio. Un hito importante es la Constitución de 1979, que dispuso que los derechos sobre la tierra de las comunidades son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Es decir, no podían ser materia de embargo y tampoco podía un tercero obtener la propiedad sobre estas ni aunque estuviesen abandonadas. Asimismo, su disposición o venta no estaba permitida. Posteriormente, durante el gobierno de Fujimori, se aprobaría la Constitución Política de 1993 que, con la intención de facilitar su ingreso al mercado, únicamente mantuvo el carácter de imprescriptibles de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Así, las tierras de las comunidades podían ser materia de compra-venta y de hipotecas para obtener créditos.

La formalización de la propiedad rural en nuestro país siempre se ha encontrado ligada a la actividad —y por ende al sector— agrícola. En este sentido, en 1992 se creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) con el objeto de realizar acciones vinculadas a la titulación de predios rurales, la formalización de la tenencia y perfeccionamiento del derecho de propiedad privada sobre la tierra rural para facilitar el acceso de sus titulares a la actividad económica. El PETT tenía la función de dictar las regulaciones necesarias y supervisar las actividades de titulación y deslinde de las Comunidades Campesinas y Nativas que se realizaran a nivel nacional.

Pese a ello, el avance del PETT en el caso de las comunidades nativas ha sido mínimo y actualmente, no contamos con un catastro oficial de territorios de las comunidades nativas tituladas. Ello se debe

a que los procedimientos de titulación son costosos y la asignación de recursos del Estado ha sido casi nula. Para cumplir con promesas electorales se ha priorizado la formalización de la propiedad rural en proyectos de adjudicación que permitían otorgar un elevado número de títulos en centros poblados y caseríos, dejándose en segundo plano, la formalización de la propiedad de las comunidades nativas por tratarse de procedimientos más costosos y engorrosos. Consecuentemente, se han agudizado varios problemas. Por ejemplo, la paralización de los procedimientos de titulación de comunidades y la inexistencia de catastro de las comunidades tituladas generó la superposición en el papel —y en la práctica— de territorios comunales con predios de colonos, concesiones forestales, áreas naturales protegidas y títulos de nuevas comunidades nativas. La gran mayoría de los planos de los predios de las comunidades no tienen coordenadas o de tenerlas, no se encuentran actualizadas. Se dificulta la delimitación de los predios y su inscripción en Registros Públicos. Hubo evidente descoordinación entre las entidades públicas involucradas. Mientras que el PETT debía titular la parte del territorio comunal cuyo suelo es agropecuario, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) estaba encargado de otorgar en cesión en uso las áreas forestales y de protección, que son parte del territorio comunal demarcado. Sin embargo, INRENA no otorgó los respectivos contratos de cesión de uso forestal de acuerdo a lo planeado.

Es importante resaltar que hace dos años el PETT se fusionó con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y este último pasó a ser el ente encargado de la formalización urbana y rural en nuestro país. Creado en 1996 para ejecutar a nivel nacional un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, COFOPRI buscó que

3 La Constitución de 1920, que entró en vigencia el 18 de enero de 1920, es la primera carta fundamental en reconocer los derechos indígenas sobre su organización y territorio. Recién en el año 1974, el Estado promulga la Ley de Comunidades Nativas otorgando a los grupos indígenas garantías sobre sus territorios tradicionales.



la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, incrementando el valor de las propiedades. A diferencia del PETT (enfocado en la propiedad rural y que dependía del Ministerio de Agricultura) COFOPRI se concentró en los sectores urbanos, lo que explica su adscripción al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. ¿Ha sido una buena decisión que COFOPRI, cuya experiencia se encuentra vinculada a lo urbano, se encargue ahora de la formalización de la propiedad rural, cuyas particularidades, incluyendo lo relacionado a la propiedad comunal, ya eran conocidas por el PETT? A casi dos años de esta fusión resulta urgente evaluar su nivel de efectividad y los beneficios que se ha generado para la población rural.

*¿Ha sido una buena decisión que COFOPRI, cuya experiencia se encuentra vinculada a lo urbano, se encargue ahora de la formalización de la propiedad rural, cuyas particularidades, incluyendo lo relacionado a la propiedad comunal, ya eran conocidas por el PETT?*

Como podemos observar, el problema de la propiedad rural y, en especial, de las comunidades nativas, no es reciente. Durante el gobierno de transición de Paniagua (2001), se creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas y se constituyó una mesa de diálogo y cooperación a fin de elaborar propuestas de solución para los problemas que afectan a las comunidades

nativas del país, con participación de las organizaciones indígenas e instituciones interesadas. Se elaboró así el denominado Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios, dividido en ocho áreas temáticas, entre las cuales resalta el tema de la propiedad de la tierra y la seguridad jurídica de las comunidades nativas de la Amazonía.<sup>4</sup> Pese a que este Plan plantea una hoja de ruta bastante completa para atender la problemática indígena, anteriormente no fue tomado en cuenta y ahora, a la luz de los recientes sucesos, ha adquirido una singular relevancia.

Lo ocurrido en Bagua tampoco constituye la primera acción de protesta que concluye en hechos violentos. El 17 de enero de 2002, en la provincia de San Ignacio del departamento de Cajamarca, se produjo un enfrentamiento entre indígenas aguarunas y colonos, con consecuencias lamentables. El suceso llamó la atención del Estado y motivó a que el Congreso de la República constituyera un grupo de trabajo para investigar los hechos. Las conclusiones del informe elaborado derivaron en la creación de una segunda Comisión Multisectorial, en octubre del 2002, para estudiar la problemática de titulación, demarcación, linderamiento, delimitación y registro de las comunidades nativas y campesinas y de sus territorios, a fin de evitar futuros enfrentamientos entre comunidades nativas y colonos o entre las mismas comunidades. El informe de esta Comisión tiene gran actualidad,

4 Entre los objetivos del Plan de Acción se propone i) agilizar la inscripción, la titulación y el registro de títulos de propiedad a todas las comunidades nativas; ii) actualizar las metodologías técnicas para la titulación de las comunidades nativas; iii) crear el archivo oficial de inscripción y titulación de las comunidades nativas; iv) crear procedimientos registrales específicos para las comunidades nativas; v) desalojar o reubicar, según sea el caso, a los invasores de tierras indígenas de la Amazonía; vi) disponer la paralización de la construcción de carreteras no consultadas con los pueblos indígenas y que los afectan directamente; vii) solucionar todos los casos de superposición de tierras comunales y contratos forestales.

pues enfatiza que la falta de un catastro llevó al propio Estado a otorgar una serie de derechos simultáneos y contrapuestos sobre las tierras y territorios de comunidades nativas.

En síntesis, es innegable que las comunidades nativas y los pueblos indígenas amazónicos aún no constituidos como personas jurídicas, son los que ancestralmente vienen ocupando la Amazonía peruana y son ellos los más involucrados en la protección de sus recursos. Pese a ello, estos han visto vulnerados su derecho al acceso a la propiedad al no recibir una atención prioritaria para la formalización y geo-referenciación de sus territorios. Durante muchos años el reclamo del movimiento indígena ha tenido como uno de sus temas medulares el reconocimiento de sus derechos en las áreas que ocupan. Pese a ello, históricamente han encontrado obstáculos, existiendo actualmente comunidades con solicitudes de titulación en trámite desde hace más de cinco años.

#### LA COYUNTURA EN LA QUE SE APROBARON LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

El 2008 pareció ser para el gobierno peruano el año de la esperanza. El modelo mostraba resultados macroeconómicos alentadores, aunque el reclamo local, especialmente en las zonas menos atendidas del territorio, seguía presente y materializado en protestas y movilizaciones. En dicho año, el Perú se situó en la mirada del mundo y del mercado internacional no solo por su comportamiento económico sino al alojar dos importantes reuniones internacionales: Cumbre América Latina y Unión Europea (ALC UE) y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). En tránsito hacia el desarrollo, el Perú debía ponerse a tono con los estándares ambientales que exige el mercado internacional. Además, había asumido obligaciones ambientales en el marco del TLC

suscrito con los Estados Unidos y debía cumplirlas para que este sea implementado. Básicamente, Perú debía cumplir un checklist relacionado con el fortalecimiento de la legislación laboral y ambiental, y de las instituciones encargadas de su cumplimiento.

*Dada la prioridad asignada al TLC, el Congreso de la República le delegó facultades legislativas al Ejecutivo para que en un plazo de 180 días, aprobara las normas necesarias para adecuar al Perú a su compromiso con los EEUU. Es en este contexto y no por una política pública interna, que durante el "Año de las Cumbres" se realizó una serie de cambios, que en principio, habrían de fortalecer el marco legal e institucional para la gestión ambiental.*

Dada la prioridad asignada al TLC, el Congreso de la República le delegó facultades legislativas al Ejecutivo para que en un plazo de 180 días, aprobara las normas necesarias para adecuar al Perú a su compromiso con los EEUU. Es en este contexto y no por una política pública interna, que durante el "Año de las Cumbres" se realizó una serie de cambios, que en principio, habrían de fortalecer el marco legal e institucional para la gestión ambiental.

En materia institucional ambiental, uno de los cambios más importantes se dio en marzo de

2008, mientras importantes funcionarios europeos visitaban la capital peruana para la ALC UE. García aprovechó la oportunidad para hacer pública la creación del Ministerio del Ambiente y la primera ministra de Alemania, Angela Merkel, ofreció fondos de cooperación bilateral para la implementación del neonato. Finalmente, el Perú contaba con un Ministerio del Ambiente creado mediante decreto legislativo 1013. La norma, entre otras cosas, creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) como la autoridad nacional de las áreas naturales protegidas. Su creación ha permitido elevar el perfil institucional de las áreas naturales protegidas y por primera vez la autoridad nacional responsable de su gestión dejó de depender del Ministerio de Agricultura.<sup>5</sup>

Ese mismo año, mediante decreto legislativo 1085, se restableció la adscripción del Organismo Supervisor de Recursos Forestales (OSINFOR) a la Presidencia del Consejo de Ministros, tal como fue inicialmente concebido. OSINFOR recupera así su autonomía y como resultado de ello se dan condiciones de mayor transparencia para la supervisión de las actividades forestales. Asimismo, se crearon fiscalías ambientales descentralizadas y se modificó el Código Penal en relación a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, aumentándose las penas.

5 Esto último contribuyó a la desaparición del INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales) que contaba con tres Intendencias, i) la de recursos hídricos, ii) la forestal y de fauna silvestre y iii) la de áreas naturales protegidas. La Intendencia de Recursos Hídricos se convirtió en la Autoridad Nacional de Aguas, la forestal y de fauna silvestre pasó a ser la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, y la autoridad nacional de áreas naturales protegidas, se convirtió en el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado– SERNANP, dentro del Ministerio del Ambiente.

Mirado en perspectiva, parecen acciones que contribuyen a fortalecer el marco legal e institucional para la gestión ambiental. Sin embargo, un análisis detallado también mostraba que la OEFA se creó con funciones y competencias bastante débiles, que la asignación de presupuesto al Ministerio del Ambiente era irrisoria, entre otros temas que llevó a algunos a dudar sobre la verdadera voluntad política del gobierno de fortalecer la gestión ambiental en el Perú. También en el 2008, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) pasó a ser una oficina de tercer nivel, dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

*En relación al tema ambiental, un análisis de los decretos legislativos nos muestra que los legisladores tuvieron aciertos y desaciertos, ya que en algunos casos se fortaleció la legislación e institucionalidad ambiental, mientras que en otros casos, fue debilitada.*

#### LOS DECRETOS LEGISLATIVOS AMBIENTALES EN LA MIRA

En relación al tema ambiental, un análisis de los decretos legislativos nos muestra que los legisladores tuvieron aciertos y desaciertos, ya que en algunos casos se fortaleció la legislación e institucionalidad ambiental, mientras que en otros casos, fue debilitada. La vía formal para corregir estos errores era que el Congreso revisara dichos decretos legislativos, lo que no se hizo en el plazo establecido. De todos modos, el Congreso iba a

encontrar dificultades para determinar si es que las normas se excedían o no del encargo otorgado al Ejecutivo, debido a que las facultades fueron delegadas de manera bastante amplia. Por ejemplo, se delegaron facultades legislativas para la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado; la promoción de la inversión privada; la facilitación del comercio, entre otras materias cuya amplitud y vaguedad dificultaban al Congreso realizar el control parlamentario de dichas disposiciones.

Diversos grupos de la sociedad civil manifestaron su disconformidad respecto a varias de las normas aprobadas, especialmente los decretos legislativos 1015, 1064, 1073 y 1090. Los grupos indígenas consideraron lesivas estas normas en relación a sus derechos y, adicionalmente, también los decretos legislativos 994, 1020, 1083 y 1089. El fundamento principal que justificaba el reclamo indígena era que estos decretos legislativos no habían sido consultados con ellos, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT según el cual, ratificado por el Perú, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados en el caso de aquellas normas que alteren o puedan afectar sus derechos.<sup>6</sup>

En lo que atañe al decreto legislativo 1015, este equiparaba el régimen para la disposición de tierras comunales entre las comunidades campesinas de la costa con las comunidades de la sierra y las comunidades nativas de la selva. De esta manera, se eliminó el requisito de la mayoría calificada para la disposición de tierras de las comunidades de la sierra y de la selva, y en su lugar, solo se re-

quería el voto favorable de la mayoría simple de los miembros asistentes a la Asamblea para poder disponer del territorio comunal. Desde luego que en sus estatutos internos, las comunidades podían mantener la regla de la mayoría calificada, pero aun así, las comunidades se opusieron a la norma. Debemos tener en cuenta que en los artículos de *el perro del hortelano* se planteaba la necesidad de hacer estas tierras productivas, para lo cual García propuso regresar a la mediana propiedad. En resumen, estas normas formalizaban la visión del mandatario, la cual difería de la de las comunidades y estas mostraron su disconformidad ante dicha postura.

Como consecuencia del reclamo de los grupos indígenas, el Congreso decretó la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073 en agosto de 2008. Las demás normas mantuvieron su vigencia a lo largo del 2008.

#### LA MITIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1090

Llega el 2009 y las voces de protesta se enfilan cada vez más contra el decreto legislativo 1090, que aprobó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.<sup>7</sup> Esta norma enmarcada en el proceso de adecuación al TLC, en principio debía 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. Sin embargo, inicialmente la norma, debilitó el marco legal forestal al excluir a las plantaciones forestales y a las tierras de capacidad de uso mayor de producción forestal de la definición de recursos forestales y de fauna silvestre. Al dejar de conformar parte del Patrimonio Forestal Nacional se abrió la posibilidad de que sean utilizadas para el desarrollo de actividades agropecuarias u otras que afectaran la cobertura forestal y la integridad

<sup>6</sup> Según el artículo 6.1 de este Convenio, "...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".

del recurso. Dicho de otra manera, se permitía el uso con fines agropecuarios de tierras de aptitud forestal, lo que "...facilitaría el cambio de uso y la adjudicación de la tierras de aptitud forestal para la implementación de monocultivos agroindustriales" (DAR 2009: 55). Se confirmaba de este modo la posibilidad de realizar cambios de uso de las tierras amazónicas. El temor de la población en general, y en particular, de los nativos, radicaba en que este cambio de uso se realizara dentro de sus tierras o en tierras que prestaban importantes servicios ambientales a la población.

*Con las modificaciones introducidas por la Ley 29317, se habrían corregido las principales amenazas para la deforestación de nuestros bosques. En perspectiva, el decreto legislativo 1090, su modificatoria y su Reglamento, contemplaban dispositivos e instrumentos positivos que deberían ser incluidos dentro del futuro marco legal forestal*

Luego de una serie de reclamos justificados y debido a la presión pública en torno a la aprobación del decreto legislativo 1090, que como se ha mencionado, incluía una serie de errores conceptuales y podía significar la introducción de incentivos negativos para la conservación de los bosques, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la República una

<sup>7</sup> Esta norma entró en vigencia con fecha 17 de enero de 2009, un día después de la publicación del Decreto Supremo 002-2009-AG se aprobó su Reglamento. De esta manera, se derogó la Ley 27308 o Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 2000.

modificatoria del decreto legislativo 1090, la cual fue aprobada en enero de 2009 mediante Ley 29317. Según el Gobierno, esta norma pretendía reparar aquellos errores o fallos en el cuerpo del decreto legislativo 1090, entre los cuales resaltan el restablecimiento de la integridad del patrimonio forestal nacional y el establecimiento de una serie de condiciones que debían cumplirse para realizar el cambio de uso en las tierras con aptitud forestal.

Con las modificaciones introducidas por la Ley 29317, se habrían corregido las principales amenazas para la deforestación de nuestros bosques. En perspectiva, el decreto legislativo 1090, su modificatoria y su Reglamento, contemplaban dispositivos e instrumentos positivos que deberían ser incluidos dentro del futuro marco legal forestal, como por ejemplo:

- a) La creación del Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre – SNIC, que se constituye como una herramienta fundamental para hacer seguimiento de la cadena de custodia forestal, con lo cual se aseguraría o por lo menos se mejoraría sustancialmente el cumplimiento de una buena parte de los compromisos establecidos en el Anexo Forestal del TLC con los Estados Unidos, específicamente aquellos relacionados con la gestión adecuada de los recursos y la lucha contra la tala y comercio ilegal de recursos forestales (en especial, de especies finas como la caoba).
- b) Se determina la inversión de la carga de la prueba respecto de la licitud o ilicitud de una adquisición de madera o de productos forestales. Si bien la regla general es que en el caso de los procedimientos administrativos de control, la carga de la prueba recae en el Estado, la norma invirtió esta regla y la asignó al particular.

- c) Aclaró las competencias forestales que le corresponde a la autoridad nacional forestal en relación a las de los gobiernos regionales, tomando en cuenta los avances desarrollados en el marco del proceso de descentralización. Asimismo, para su efectivización establece un porcentaje del derecho de aprovechamiento que pagarán los concesionarios forestales a fin de que sea transferido a favor de los gobiernos regionales.
- d) Se incluyó la posibilidad de caducar el derecho de aprovechamiento por la ejecución de actividades de aprovechamiento autorizadas en planes de manejo forestal sustentadas en información falsa. Esta medida es muy importante en vista que se ha comprobado que varios de los planes operativos anuales de las concesiones y permisos forestales consignaban información falsa o inventada sobre las existencias de recursos forestales, permitiendo de ese modo el “blanqueo” de madera.
- e) Dispuso la posibilidad de contar con vedas por ámbitos geográficos, lo que permite tener vedas diferenciadas por regiones, lo cual beneficia a las regiones que hacen un buen manejo y a las que necesitan que las poblaciones de cierta especie se recuperen.

Pese a sus aspectos positivos, la desconfianza ya se había instalado y el decreto legislativo 1090 se había mitificado, como si englobara todos los males de la política de gobierno, del descuido histórico del tema indígena y en este escenario —aun más polarizado por el discurso del *perro del hortelano* o—, su derogación se convirtió en un símbolo de lucha al que los indígenas no estaban dispuestos a renunciar. Los indígenas tenían a su favor el hecho legal indiscutible de que no se había cumplido con el mecanismo de la consulta previa establecido en el Convenio 169.

#### EL DECRETO LEGISLATIVO 1064 Y LA APLICACIÓN DE NORMAS QUE NO CONSIDERAN LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LA AMAZONÍA

El decreto legislativo 1064, derogó los Títulos I, II, III, IV y la Séptima Disposición Complementaria del decreto legislativo 653. Esta norma, decreto legislativo 653, permitía el cambio de uso del suelo de tierras eriazas cuando se cumpliera con el requisito de destinar estas tierras a actividades acuícolas de maricultura, de piscicultura u otros usos análogos. Vale la pena precisar que la norma considera como tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, siendo de interés nacional y público la promoción de la inversión privada en dichas áreas.

El problema de aplicar las definiciones que contempla esta norma a la Amazonía radica en que las restingas o las áreas inundables por los ríos en la Amazonía encajan dentro de la definición de tierras eriazas. Estas, sin embargo, son áreas que se inundan durante la temporada de creciente, nutriendo el suelo, para que sea productivo durante la temporada de vaciante. Estos espacios proveen de importantes recursos a las comunidades ribereñas, quienes han implementado un sistema para su aprovechamiento. Sin embargo, este hecho no es considerado en el decreto legislativo 653 según el cual son tierras eriazas, y por lo tanto, se puede promover la inversión privada en ellas.

¿Qué modificaciones establecía el decreto legislativo 1064 frente a lo previamente mencionado? El decreto legislativo 1064 leído en conjunto con la primera versión del decreto legislativo 1090, que excluía a las plantaciones forestales y a las tierras de capacidad de uso mayor forestal, se constituía en una grave amenaza para nuestros bosques debido a que permitía que las plantaciones forestales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal sean

utilizadas con fines agrícolas, pecuarios u otras que afecten su cobertura boscosa. Sin embargo, con la modificación del decreto legislativo 1090 en enero del presente, esa puerta ya se había cerrado. Dicha modificatoria incluso había incluido nuevos candados en relación al cambio de uso del suelo al establecer que este debía ser justificado mediante proyectos de interés nacional y evaluado por el Ministerio del Ambiente (MINAM).

Pese a la mencionada modificación, primó en la población la percepción de que el 1090 y el 1064 fueron aprobados respondiendo a una agenda e intereses determinados —que se hicieron explícitos mediante los artículos del *perro del hortelano* y la primera versión del decreto legislativo 1090—. Definitivamente, estos no incluían los intereses de la población indígena y de la población amazónica, en general. Tomando ello en cuenta, consideramos que fue el discurso que subyace a los decretos, la principal causa de su cuestionamiento y rechazo, sumado al lenguaje y a las formas utilizadas por el gobierno, más que el contenido específico de las normas

#### LOS IMPACTOS DE LA DEROGATORIA DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EN NUESTRA LEGISLACIÓN Y REFLEXIONES FINALES

A mediados de mayo, la Comisión de Constitución del Congreso se pronunció por la inconstitucionalidad y la derogatoria del decreto legislativo 1090. Luego, a los cinco días del enfrentamiento ocurrido en Bagua, el Congreso suspendió la vigencia de los decretos 1064 y 1090. Finalmente, el 19 de junio, mediante Ley 29376 se derogaron los mencionados decretos, restituyéndose los textos de la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre y del decreto legislativo 653, respectivamente. Aún se mantiene la duda respecto a por qué el Congreso no se pronunció respecto a la inconstitucionalidad

de estas normas durante el plazo previsto para revisar los decretos legislativos aprobados por el Ejecutivo. Asimismo, ¿por qué se aprobó la Ley 29317 que modificó el decreto legislativo 1090 (es decir, avalándolo) si este era considerado inconstitucional? Actualmente, queda claro que la derogatoria de los decretos legislativos fue incentivada más por argumentos de índole político que por argumentos legales. El tema de fondo, sin embargo, permanece.

*Consideramos que fue el discurso que subyace a los decretos, la principal causa de su cuestionamiento y rechazo, sumado al lenguaje y a las formas utilizadas por el gobierno, más que el contenido específico de las normas.*

Como resultado de la derogatoria del decreto legislativo 1090 hemos regresado a lo que establecía el texto de la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000. También se han restituido las normas que desarrollaban dicha norma. La ley revivida, sin embargo, requiere ser modificada a la brevedad, ya que entre otros temas, no contempla las modificaciones necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en el marco del TLC y tampoco las facultades que en los últimos años se han delegado a los gobiernos regionales y las que se transferirán próximamente. Asimismo, se encuentra desfasada respecto al tema de los servicios ambientales y requiere adecuarse a lo establecido en el decreto legislativo 1085, que como hemos dicho, reestablece la autonomía del OSINFOR.

Por otro lado, como consecuencia de la derogatoria del decreto legislativo 1064, se ha restituido el texto del decreto legislativo 653. Como hemos mencionado previamente, esta norma tampoco es adecuada para ser aplicada en la Amazonía, entre otras razones, debido a la definición de tierras eriazas que contiene.

*Es momento de repensar la Amazonía, de aproximarnos a ella de una manera distinta, inclusiva, basada en el reconocimiento de nuestra diversidad cultural, creando para tal fin nuevas formas de participación*

Consideramos que hay dos aspectos medulares que están detrás de los problemas exacerbados con la promulgación del 1064 y del 1090. El primero, es la percepción justificada de que con estas nuevas normas se incentivaba y se facilitaba la depredación de los bosques (principalmente de la Amazonía) cambiando el uso de las tierras forestales (con capacidad de uso mayor forestal) hacia un uso diferente como el agroindustrial o las plantaciones de monocultivo. Antecedentes que inducen a tener esta percepción definitivamente no faltan, uno de los más conocidos es el otorgamiento de tierras al Grupo Romero en Barranquita, en la región San Martín, para el desarrollo de monocultivos para ser destinados a la industria de los agrocombustibles.<sup>9</sup> Si esto ya se venía realizando con el marco legal antiguo, no es descabellado que los amazónicos hayan sentido que ello se

acentuaría con las nuevas normas aprobadas, más aun cuando estaban enmarcadas en el discurso del *perro del hortelano*.

El segundo problema y que subyace al anterior, es que dichos cambios no contaron con la participación o consulta de la población indígena que se verían afectada con estas medidas. Cabe precisar, que el reclamo de las comunidades no es solo por las áreas tituladas a favor de ellos, sino también, por las áreas que los rodean y de las cuales dependen para desarrollar actividades de subsistencia, entre otras. Lo irónico radica en que frente al problema del cambio de uso del suelo, la Ley 29317 que modificó el decreto legislativo 1090 (y que por ende, también ha sido derogada) sí servía para poner límites y regular procesos históricos que vienen afectando los derechos indígenas.

Entre los retos que debemos afrontar en el corto plazo, destaca la aprobación de una política pública y de un marco normativo adecuado e inclusivo, para el desarrollo sostenible de los bosques. Resulta necesario realizar un catastro de tierras forestales, identificando los usos y formalizando la propiedad y el uso rural. En esta línea, es urgente culminar con la titulación de comunidades y establecer una institucionalidad adecuada para ello. El establecimiento de un régimen especial para la formalización de la propiedad de las comunidades nativas y de las poblaciones ribereñas de la Amazonía se presenta como una necesidad ineludible. Todo esto con un procedimiento adecuado en relación al Convenio 169, para regular la consulta con los pueblos indígenas, pero también con procedimientos participativos para todos los peruanos, ya que se vinculan con el uso de recursos como los bosques y las tierras del Perú.

El tema, desde luego, es más amplio y complejo, y no solo se restringe a estos aspectos. Históricamente,

<sup>9</sup> Para mayor información recomendamos revisar el boletín Cuestión de Perspectiva N° 2. "Biocombustibles en el Perú: Elementos en Juego". SPDA, 2009. Se puede acceder a dicho documento en [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)



seguimos cometiendo los mismos errores y por ello ponemos este registro a disposición de todos. Es momento de repensar la Amazonía, de aproximarnos a ella de una manera distinta, inclusiva, basada en el reconocimiento de nuestra diversidad cultural, creando para tal fin nuevas formas de participación que permitan a la población intervenir en la determinación de su destino. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andaluz, Carlos. "Mecanismos Legales e Institucionales para el control de la tala y comercio ilegal de madera". PROTERRA, 2005.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. *Informe sobre los hechos y aspectos vulneratorios de los decretos legislativos 1090 y 1064*. www.dar.org.pe

Santos Granero, Fernando y Frederica Barclay Rey De Castro. "Órdenes y Desórdenes en la Selva Central. Historia y Economía de un espacio regional". Lima, IFEA – IEP – FLACSO, 1995.

## LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA Y SUS REMINDICACIONES



Oscar Espinosa de Rivero\*

Los últimos dos grandes paros de los indígenas amazónicos —el de agosto del 2008 y el que tuvo lugar entre abril y junio del 2009— y especialmente los sucesos trágicos del 5 de junio de este año en la provincia de Bagua, han atraído la aten-

\* Doctor en Antropología e Historia. Especialista en temas amazónicos. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

ción de los medios de comunicación y de muchos sectores del país, que durante décadas han ignorado lo que estaba ocurriendo en la región amazónica. En realidad, lo que hemos presenciado en estos dos últimos años son los nuevos episodios de una larga historia de los pueblos amazónicos por defender sus territorios y sus costumbres.

### UNA LARGA Y DESCONOCIDA HISTORIA

La gran mayoría de peruanos no conoce la historia de la región amazónica y de los pueblos que la han habitado desde tiempos inmemoriales. Sí conoce, en cambio, la historia de las sociedades que habitaban en la costa o en los andes, antes de la llegada de los españoles. Un gran porcentaje, además, se sigue sintiendo dolido o molesto por la conquista española y por la dominación que se ejerció contra los habitantes originarios del territorio que hoy llamamos Perú. En el colegio aprendemos la gesta heroica de personajes como Túpac Amaru y de los próceres de la Independencia, que lucharon contra el dominio español. Sin embargo, muchos ignoran que los españoles nunca lograron conquistar al pueblo awajún o al pueblo wampís, o que en los siglos XIX y XX fueron peruanos los que invadieron las tierras de los pueblos amazónicos, comportándose de manera similar o a veces, incluso peor que los españoles.

Frente a estas invasiones, los pueblos indígenas que viven en la región amazónica se han visto obligados a defender sus territorios. En el siglo XIX, el ingeniero sueco Nystrom, contratado por el Estado peruano, realizó varios viajes por las regiones selváticas del centro y sur del país. En un informe al gobierno afirmaba: "...siempre nos hemos metido entre ellos con fuerza armada y demostrando hostilidad, robando e incendiando sus hogares". Y concluye esta sección de su informe exclamando: "¿Qué criatura viviente, desde el animal más bajo hasta el hombre más civilizado, soportaría tropelías semejantes a las que se han cometido con los indios chunchos, sin intentar venganza y la defensa de sus hogares donde han nacido y crecido?" (1868: 55-ss).

Sin embargo, hacia mediados del siglo XX, los indígenas ya no podían seguir defendiendo sus tierras solamente con arcos y flechas. Hay un epi-

sodio poco conocido en la historia del Perú, que simboliza la inoperancia de este método frente a la invasión de sus territorios por colonos. En el año 1964 una comisión de 42 personas que estaba inspeccionando el trazado de una carretera que iba a conectar la ciudad de Requena con la frontera con el Brasil, fue atacada por un grupo de indígenas matsés que defendían su territorio. Varios miembros de la comisión resultaron heridos por el ataque con flechas. Sin embargo, la respuesta del gobierno del presidente Belaúnde fue la de bombardear con napalm las aldeas matsés.

*muchos ignoran que los españoles nunca lograron conquistar al pueblo awajún o al pueblo wampís, o que en los siglos XIX y XX fueron peruanos los que invadieron las tierras de los pueblos amazónicos, comportándose de manera similar o a veces, incluso peor que los españoles.*

### NUEVAS FORMAS DE DEFENDERSE

Es precisamente, en esta misma época, hacia mediados de la década de 1960, que los indígenas amazónicos comienzan a organizarse de una manera diferente para poder defender sus territorios y sus formas de vida. Así surgen las primeras organizaciones indígenas, muchas de las cuales siguen vigentes en la actualidad.

La forma que adquirieron estas nuevas organizaciones no obedecía necesariamente a formas

tradicionales indígenas sino, más bien, a lineamientos dados por el propio Estado para poder ser reconocidas legalmente. Es decir, para crear una organización indígena se tienen que seguir determinadas pautas y procedimientos, como por ejemplo, inscribirse en registros públicos, llevar libros de actas, contar con una junta directiva, entre otros requisitos.

*AIDSEEP se inscribió formalmente en registros públicos el año 1981. Desde entonces, AIDSEEP constituye la más representativa y legítima organización indígena en la amazonía peruana, contando actualmente con 56 federaciones afiliadas.*

Desde un inicio, las comunidades nativas se diferenciaron de otras organizaciones campesinas de la costa o sierra del país, cuya principal reivindicación era el acceso y la propiedad sobre las tierras. Los indígenas amazónicos insistieron en reivindicar su identidad étnica. No se trataba solamente de la propiedad sobre sus tierras sino que buscaban defender sus propios valores y cultura, sus idiomas, su forma de ver el mundo, y por supuesto, también sus territorios que incluye los bosques, cochas, y otros recursos.

La primera nueva organización indígena en la Amazonía peruana fue el Consejo Amuesha, creado en 1969. Meses después se creaba Chapi Shiwag Ijumbau del pueblo awajún, Achuarti Ijúmdramu del pueblo achuar y la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC) del pueblo asháninka. Y desde entonces se

han seguido formando decenas de federaciones y asociaciones locales en distintas partes de la región amazónica.

Hacia fines de la década de 1970 los líderes indígenas que representaban a estas organizaciones se dieron cuenta de la necesidad de unirse y conformar una instancia de representación a nivel nacional. Así surgió AIDSEEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana). El proceso de creación de AIDSEEP duró varios años, hasta que finalmente se inscribió formalmente en registros públicos el año 1981. Desde entonces, AIDSEEP constituye la más representativa y legítima organización indígena en la amazonía peruana, contando actualmente con 56 federaciones afiliadas.

Es importante señalar que las movilizaciones de los años 2008 y 2009 han sido iniciativa de las propias comunidades indígenas. El rol de AIDSEEP ha sido el de canalizar estas demandas para promover el diálogo con las máximas autoridades del Estado peruano. Para eso fue creada AIDSEEP, precisamente.

#### **LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y SUS REIVINDICACIONES HOY EN DÍA**

Desde un inicio, y hasta la fecha, la principal reivindicación indígena es la defensa de sus territorios. En noviembre de 1978, poco después de haberse promulgado la Ley 22175, que está vigente y que regula la propiedad de las tierras por parte de las comunidades nativas en el Perú, un grupo de dirigentes indígenas reunidos en Iquitos acordaba: “Para solucionar el problema de la tierra, hemos acordado: luchar unidos para defender los terrenos de las comunidades con sus cochas, quebradas, bosques, etc. Harán igual aquellas comunidades que aún no tengan su título de propiedad. Conseguir urgentemente los títulos de tierra

a las comunidades que aún no los tengan y ampliar aquéllos que son insuficientes.” (Actas de la Asamblea).

Treinta años después, las movilizaciones indígenas en estos dos últimos años continúan reclamando la defensa de sus territorios, en este caso, afectados por el paquete de decretos legislativos promulgados con el pretexto de la adecuación de la legislación peruana a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. ¿Por qué los indígenas siguen luchando por defender sus territorios treinta años después? ¿Por qué el Estado peruano ha sido incapaz de garantizar los derechos de las comunidades indígenas sobre sus territorios, incluso después de haber ratificado hace quince años el Convenio 169 de la OIT y de haber participado activamente en la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2007?

El problema de fondo tiene que ver con dos factores estrechamente relacionados: por un lado, se promueve un modelo de desarrollo totalmente anacrónico que privilegia la extracción de recursos a costa del equilibrio ecológico del bosque amazónico: por otro lado, la relación entre el Estado y las comunidades indígenas se caracteriza por la ausencia de políticas públicas adecuadas a los principios y estándares internacionales de respeto a los derechos indígenas. Es esto precisamente lo que reivindican las organizaciones amazónicas: respeto a sus derechos, que incluye el derecho a sus bosques y territorios, así como al diseño de sus propios modelos de desarrollo.

Las políticas del actual gobierno para la Amazonía y los pueblos indígenas se asemejan a las del siglo XIX, por lo tanto, se contradicen abiertamente con su propio discurso, por el cual se considera a

sí mismo como un gobierno moderno y avanzado. En 1835, un informe elaborado por funcionarios del Estado peruano señalaba que los indígenas de la Amazonía poseen tierras vasta, ricas y productivas que no saben cómo aprovechar. Esta afirmación no es del conocido discurso del presidente García sobre “El síndrome del perro del hortelano”,<sup>1</sup> sino de un documento de principios del siglo XIX.<sup>2</sup>

*Las políticas del actual gobierno para la Amazonía y los pueblos indígenas se asemejan a las del siglo XIX, por lo tanto, se contradicen abiertamente con su propio discurso, por el cual se considera a sí mismo como un gobierno moderno y avanzado.*

Hoy en día, los modelos de Estado y de desarrollo económico que se vienen implementando desde el siglo XIX están siendo profundamente cuestionados en el mundo entero. Las discusiones económicas, políticas y científicas más avanzadas en el escenario internacional están tratando de buscar alternativas más creativas de desarrollo humano y sustentable, así como de formas más justas de convivencia al interior de los Estados, que en la mayoría del mundo no son *nacionales* sino *plurinacionales*. En este contexto internacional, el Perú no solamente está sumamente rezagado sino que continúa promoviendo intensamente estos modelos anacrónicos, que destruyen el medio ambiente y que generan situaciones de inequidad y de violencia social.

- 1 Publicado en el diario *El Comercio*, el 28 de octubre del 2007.
- 2 Carta del Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, Luciano María Cano, dirigida a la Secretaría del Consejo de Estado, fechada el 6 de febrero de 1835. Documento en Larrabure i Coire, Carlos (1905)

En estos últimos años las reivindicaciones de las comunidades indígenas, canalizadas a través de sus organizaciones representativas, tienen que entenderse en este contexto. Reducir la interpretación de los hechos de violencia ocurridos en la provincia de Bagua el 5 de junio solamente a los decretos legislativos o a una supuesta manipulación o conspiración internacional, no nos permite entender a cabalidad lo que está ocurriendo sino que por el contrario, llevará al gobierno a seguir tomando decisiones erróneas que generarán mayor inequidad, exclusión y violencia social.

Si el gobierno no toma medidas urgentes para repensar y abrir a la discusión el modelo de desarrollo que se viene promoviendo, si no comienza a diseñar políticas públicas que respeten las normas constitucionales vigentes y garanticen los derechos de los pueblos indígenas amazónicos, sucesos como los de Bagua volverán a repetirse. —□

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Nystrom, J.G. *Informe al supremo gobierno del Perú*. Lima, 1868

Larrabure i Correa, Carlos (ed.) *Colecciones de leyes, decretos, resoluciones i otros documentos oficiales referentes al departamento de Loreto*, Vol. 1. Lima: Imprenta de la Opinión Nacional, 1905.

## LA PARTICIPACIÓN COMO MECANISMO PARA EL USO Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES: El caso de las Áreas Naturales Protegidas



**Jerónimo Chiarella Viale\***

El lamentable y sangriento conflicto entre las comunidades nativas y el Estado peruano, generado a partir de la promulgación de una serie de decretos legislativos que dichas comunidades han considerado atentatorios contra sus derechos e intereses, vuelve a poner sobre la mesa la importancia de la participación de las poblaciones locales

en el uso y manejo de los recursos naturales en nuestro país. Resulta contradictorio que existiendo un marco legal que ampara e impulsa los mecanismos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, y de manera específica, en el uso y manejo de los recursos naturales, se haya llegado a una situación tan extrema como la de los acontecimientos ocurridos en Bagua, el pasado 5 de junio.

\* Geógrafo. Magister por la Universidad de Bergen, Noruega, y docente de la Universidad Peruana de Ciencias (UPC).

Cabe recordar que el Estado peruano ya había dado pasos importantes para evitar el surgimiento de conflictos por el uso y aprovechamiento de recursos naturales. La Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente habían establecido principios y mecanismos para alcanzar objetivos ambientales, involucrando a la sociedad civil. Por otro lado, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental señalaba entre sus principios la participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales, así como la promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

*la creación de un área natural protegida limita el normal desarrollo de las actividades que ahí se realizan. Es por ello que desde la creación de las primeras áreas naturales protegidas en el mundo se identificaron conflictos entre los Estados y las poblaciones que ocupaban estos territorios.*

Más importante aun fueron los avances relacionados a la gestión de las áreas naturales protegidas. Estos avances estaban relacionados con la incorporación de mecanismos de participación de las poblaciones locales y la sociedad civil en la gestión de las áreas naturales protegidas. Estos permitieron lograr un adecuado punto de equilibrio entre los intereses del Estado por preservar o conservar determinados elementos naturales y culturales de alto valor intrínseco, y el de las poblaciones locales, que viven en estos territorios,

que pugnan por hacer uso de los recursos que ahí se encuentran, así como afirmar sus derechos territoriales por ser áreas que tradicionalmente han ocupado y aprovechado.

Es por ello que resulta inevitable cuestionarse por qué, habiendo experiencias tan importantes sobre la participación conjunta de la población local, la sociedad civil y el Estado peruano en la gestión de recursos naturales, surge un conflicto tan áspero y violento como el que involucró a las comunidades nativas y al gobierno central.

En el presente artículo se intenta revisar algunos de los avances alcanzados en relación a la gestión de las áreas naturales protegidas, de tal manera que algunos de estos mecanismos puedan retomarse e integrarse al interior de las políticas de Estado relacionadas al manejo de recursos naturales.

#### **LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN**

Para empezar, habría que señalar que, en líneas generales, la creación de un área natural protegida limita el normal desarrollo de las actividades que ahí se realizan. Es por ello que desde la creación de las primeras áreas naturales protegidas en el mundo se identificaron conflictos entre los Estados y las poblaciones que ocupaban estos territorios. Inicialmente, los procesos de regulación, planificación y gestión de las áreas naturales protegidas se realizaron bajo enfoques de *arriba hacia abajo*, siendo los gobiernos nacionales los directamente responsables de la toma de decisiones en la implementación de las estrategias y mecanismos de conservación. Por lo general, las experiencias locales de las zonas en donde se establecían las áreas naturales protegidas, así como los intereses de los grupos locales involucrados,

no eran tomados en cuenta (Roe 1991). Esto restringió los derechos de las comunidades locales y determinó un cambio en la forma de manejar sus recursos naturales, aun cuando sus actividades no necesariamente eran inapropiadas o impactantes. Asimismo, se empujó a estas comunidades a desarrollar actividades con las que no estaban familiarizadas, lo que motivó, según investigaciones realizadas en diversos parques nacionales, que aumentara considerablemente la extracción ilegal de recursos naturales, y que aumentaran las tensiones entre las instituciones estatales y la población local (McNeely 1990).

*la implementación práctica de la participación no colmó las expectativas previstas, principalmente porque se daba por hecho la existencia de una adecuada relación entre las comunidades y la naturaleza al interior de estas áreas, cuando tampoco era necesariamente cierto.*

Ante esta situación, en las dos últimas décadas empezaron a ser consideradas algunas medidas que buscaban corregir las consecuencias de aplicar enfoques equivocados de planificación y gestión en las áreas naturales protegidas. En ese sentido, la mayoría de las organizaciones conservacionistas cambió sus estrategias iniciales de manejo de recursos por un nuevo enfoque en el que los intereses y la participación de las comunidades se convirtieran en herramientas fundamentales para alcanzar los objetivos de conservación en el largo plazo (McNeely 1997). De hecho, organizaciones como la *International Union for Conservation of*

*Nature and Natural Resources (IUCN)*, reconocieron que "... las relaciones entre la gente y los recursos que utilizaban habían sido ignoradas —e inclusive destruidas— por bien intencionadas, pero a la vez poco sensibles iniciativas de conservación y manejo de recursos" (McNeely 1992). A través de la búsqueda de un enfoque desde *abajo hacia arriba*, se identificó que los actores locales deberían de ser los iniciadores del proceso y los responsables por la toma de decisiones y la implementación de políticas de conservación y manejo de recursos.

Sin embargo, en años recientes se identificó que aun cuando la población local había sido mucho más considerada en las estrategias y lineamientos a implementarse en las áreas naturales protegidas, la implementación práctica de la participación no colmó las expectativas previstas, principalmente porque se daba por hecho la existencia de una adecuada relación entre las comunidades y la naturaleza al interior de estas áreas, cuando tampoco era necesariamente cierto.

En la última década diversas voces han difundido la necesidad de emplear enfoques intermedios que no busquen encontrar estrategias universalmente aplicables sino que más bien reconozcan el dinamismo y la diferenciación interna de las comunidades, lo que tiene significativas repercusiones en la forma de manejar los recursos naturales en las áreas naturales protegidas (Hales 1989; Leach Maerns y Scoones 1999). En función a esta perspectiva de gestión de las áreas naturales protegidas, actualmente se viene aplicando en muchas partes del mundo, estrategias participativas ya no solo con las poblaciones locales y el Estado sino involucrando a un amplio conjunto de actores. Esta nueva forma de entender la gestión participativa de las áreas naturales protegidas promueve el compromiso de los diversos actores

sociales y la inclusión social, replanteando la relación Estado – sociedad.

En el Perú, desde que se creó en el año 1990 el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE), se establecieron diversas estrategias acordes con las tendencias internacionales de planificación y gestión de áreas naturales protegidas. A partir de las nuevas perspectivas que identificaron la participación de todos los actores involucrados en el manejo de recursos naturales de un área natural protegida, se fueron construyendo mecanismos para garantizar la participación de la sociedad civil, especialmente de la directamente involucrada en la administración y gestión de estas áreas. Estos mecanismos se consolidaron cuando, en 1997, la Ley de Áreas Naturales Protegidas definió formalmente las formas de participación, entre las que se encuentran los Consejos de Coordinación, los Comités de Gestión, los Contratos de Administración, y los Regímenes Especiales de Administración.

#### LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL PAÍS

La participación es un mecanismo para que la sociedad civil pueda incidir en la toma de decisiones públicas. Esta se encuentra institucionalizada por el artículo 17° de la Constitución Política del Perú y se manifiesta tanto en la Ley de Bases de la Descentralización como en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Presupuesto Participativo. En cuanto a la participación en los procesos de planificación de las áreas naturales protegidas, ha estado presente desde la década de 1970, aunque se institucionalizó con la Ley de Áreas Naturales Protegidas, en 1997. Para la aprobación de esta ley, se generó desde 1994 un largo debate, en el que representantes del sector público, pri-

vado y de las organizaciones civiles se reunieron periódicamente para definir los objetivos del SINANPE en el largo plazo. De esta manera, se estableció que todos los comités de gestión de las áreas naturales protegidas en el Perú deben estar necesariamente conformados por representantes de la población local y de manera especial de las comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en el ámbito de dichas áreas. Considerando el nuevo enfoque de conservación y gestión en las áreas naturales protegidas, el Estado peruano impulsó la creación de un proyecto de gestión participativa, logrando firmar, en el año 2003, un Acuerdo de Donación con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del Programa de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE). Gracias a este acuerdo, se creó el proyecto Gestión Participativa en Áreas Naturales Protegidas (GPAN), con el objetivo de contribuir a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, incrementando la participación de instituciones de la sociedad civil y el sector privado en el manejo de las áreas naturales protegidas del país (PROFONANPE 2005). El enfoque de este proyecto se reforzó con la promulgación de la Ley General del Ambiente, en el año 2005, con la que se estableció que la sociedad civil tenía derecho a participar en la identificación, delimitación y resguardo de las áreas naturales protegidas y la obligación de colaborar en la consecución de sus fines. Asimismo, señalaba que el Estado tenía la obligación de promover la participación en la gestión de las áreas naturales protegidas, reconociendo el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen al interior de estas y sus zonas de amortiguamiento, promoviendo la participación de dichas comunidades de acuerdo a los fines de la creación del área protegida.

En un inicio, las líneas de intervención del pro-



yecto estuvieron orientadas a preparar las áreas protegidas en el marco de gestión participativa, pero posteriormente fue abarcando también la promoción de los contratos de administración como desarrollo instrumental de la participación en el planeamiento y administración de dichas áreas. Para la consecución de sus objetivos el proyecto identificó cinco principios orientadores, cuyo cumplimiento aseguraría la gobernabilidad de las áreas protegidas. Estos principios son: la *inclusión*, promoviendo la participación de los diversos actores en la gestión de las áreas naturales protegidas, principalmente de mujeres, jóvenes y grupos locales; la *integración*, enmarcando las acciones al interior del área natural protegida dentro de sus objetivos de creación y conservación, integrando los diversos procesos de desarrollo impulsados por los agentes locales y regionales; la *información y comunicación*, basando la gestión participativa en una fluida información y comunicación hacia los actores que inciden en la gestión del área natural protegida; la *transparencia*, incorporando mecanismos de rendición de cuentas a la población, informando sobre los objetivos, metas, planes, presupuestos ejecutados y los resultados de la gestión; y la *eficiencia*, desarrollando estrategias necesarias para el logro de los objetivos trazados con la utilización óptima de sus recursos y la convocatoria a otros recursos locales, nacionales o internacionales (PROFONANPE 2007). Adicionalmente, el proyecto también identificó la necesidad de generar sostenibilidad financiera en el tiempo, teniendo en cuenta que la duración del mismo solamente llega hasta el año 2009 (PROFONANPE 2005).

El proyecto se empezó a aplicar en cinco áreas naturales protegidas del país, obteniendo, hasta la fecha, resultados importantes en la organización de las actividades y articulación de actores participantes. Según el Proyecto GPAN (2007), hasta

el año 2007 se había logrado conformar una red de promotores ambientales capacitados en temas prioritarios de las áreas naturales protegidas, así como el diseño de una estrategia conjunta de desarrollo sostenible, la identificación de actividades económicas sostenibles y su articulación con las empresas privadas, la articulación de las actividades del parque con las del gobierno regional y los gobiernos locales, las asociaciones de productores y actores privados en una alianza estratégica de intervención y posicionamiento, la concordancia del Plan Operativo Anual con el Plan Maestro e incorporación de actividades para un mayor involucramiento de la población, y la estandarización de metodologías de intervención en comunicaciones para actividades de conservación.

#### REFLEXIONES FINALES

La actual estrategia de gestión en las áreas naturales protegidas, a diferencia de los resultados obtenidos bajo enfoques anteriores, ha permitido lograr importantes avances en el logro de sus objetivos de gestión, principalmente los relacionados a la institucionalización de los mecanismos utilizados, tales como el comité de gestión y los contratos de administración. Estos mecanismos han sido claves como impulsores del proceso de participación en la gestión de las áreas protegidas, permitiendo la gobernabilidad de este proceso. El actual enfoque sobre la gestión de las áreas naturales protegidas promueve y requiere la existencia de instituciones sólidas y reglas claras para los actores, distribución de decisiones y transparencia en el proceso, y existencia de un adecuado sistema de rendición de cuentas. Asimismo, permite que las acciones del gobierno central, al igual que con las transferencias de otro tipo de competencias, se enfoquen en dirigir todo el SINANPE, más que en acciones puntuales y específicas de gestión directa. Esto a su vez genera que los actores locales

que participan de la gestión adquieran mayor responsabilidad en el buen uso del territorio y de los recursos naturales.

*hasta el año 2007 se había logrado conformar una red de promotores ambientales capacitados en temas prioritarios de las áreas naturales protegidas, así como el diseño de una estrategia conjunta de desarrollo sostenible, la identificación de actividades económicas sostenibles y su articulación con las empresas privadas, la articulación de las actividades del parque con las del gobierno regional y los gobiernos locales, las asociaciones de productores y actores privados*

Estas condiciones han impulsando dos hechos de gran importancia para el futuro de la gestión de las áreas naturales protegidas en el Perú. El primero de ellos es la conciencia que han adquirido muchos de los actores de la sociedad civil sobre la importancia de la preservación del medio ambiente, en general, y de la gestión de las áreas naturales protegidas, en particular. Esta conciencia, hasta hace unos años restringida a instituciones ambientalistas públicas y privadas, se ha empezado a extender a los grupos locales que habitan en las áreas naturales protegidas o en sus zonas de amortiguamiento. Esto, a su vez, ha promovido el segundo hecho significativo: el empoderamiento de la sociedad civil en escenarios de negociación

con el Estado sobre temas ambientales, y específicamente sobre el uso de los recursos en las áreas naturales protegidas.

A la luz de estos resultados, quizás lo más destacable es que estos logros se consiguieron en contextos en los que, como en la actualidad, las relaciones entre el Estado y las poblaciones locales se mantenían tensas por el uso y manejo que debía dársele a los recursos naturales. Las posibilidades de integrar los intereses del Estado, y las poblaciones locales en el uso y manejo de los recursos naturales no debe verse como una utopía. Sin embargo, quizás la preocupación más importante en la coyuntura actual es que, a diferencia de hace unos años, los roles tradicionales relacionados a la conservación del medio ambiente y el uso y manejo de los recursos naturales parece haberse invertido. Y es que en la actualidad, viene siendo el Estado, a través del gobierno central, el que motivado por el importante impacto económico que genera la extracción de recursos naturales, parece intentar debilitar algunos de los mecanismos ya establecidos de participación de la sociedad civil para la preservación de los mismos, tanto dentro como fuera de las áreas naturales protegidas. Ejemplos de esta aparente intencionalidad se han expresado no solo con la exclusión de las comunidades nativas para discutir la promulgación de los decretos legislativos que desencadenaron el reciente conflicto sino con algunos proyectos de ley propuestos desde el gobierno central, que pretendían reducir la extensión de importantes áreas naturales protegidas del país, a finales del año 2007.

El gobierno central tiene la obligación de retomar el camino que el Estado peruano parecía estar siguiendo en relación al uso y manejo de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas, pero extendiéndolo a los demás espacios del país

en donde haya presencia importante de recursos naturales sujetos a ser aprovechados. Este camino incluye necesariamente la incorporación de mecanismos de gestión participativa, involucrando tanto a los grupos locales como a las instituciones no gubernamentales, y los gobiernos locales y regionales. De lo contrario, si el Estado insiste en ignorar los mecanismos de participación y toma de decisiones que él mismo estableció para lograr un adecuado uso y manejo de los recursos naturales, con los que puedan atenderse sus intereses y los de la sociedad civil, que no nos extrañe que en el corto plazo tengamos que vivir una nueva experiencia como las sucedida en Bagua. —■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Perú. 1993.
- Hales, David. "Changing Concepts of National Parks". En: *Conservation for the Twenty-First Century*. Western, D. y Pearl, M. (eds). 1989
- Leach, Melissa, Robin Mearns y Ian Scoones. "Environmental Entitlements: dynamics and institutions in Community Based Natural Resource Management". En: *World Development*. Vol. 27. N° 2. pp 225 - 247. 1999.
- Ley 26834.- Ley de Áreas Naturales Protegidas. 1997.
- Ley 27783.- Ley de Bases de la Descentralización. 2002.
- Ley 27867.- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 2002.
- Ley 27972.- Ley Orgánica de Municipalidades. 2003.
- Ley 28053.- Ley Marco del Presupuesto Participativo. 2003.
- Ley 28245.- Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. 2004.
- Ley 28611.- Ley General del Ambiente. 2005.
- McNeely, Jeffrey. "The Future of National Parks". En: *Environmental Policy and Law*. Vol. 22. N° 3. pp 138 - 143. 1990.
- McNeely, Jeffrey. "IUCN New Program for Parks and Protected Areas". En: *Environment*. Vol. 32. N° 1. pp 16 - 41. 1992.
- McNeely, Jeffrey. *Conservation and the Future: trends and options towards the year 2025*. Gland. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 1997.
- PROFONANPE. *Memoria: Simposio Internacional de Co-Administración de Áreas Protegidas*. Lima. 2005.
- PROFONANPE. *Línea Base del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas (GPAN)*. Lima. 2007.
- PROFONANPE. *Proyecto GPAN. Organizando la Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas: un enfoque metodológico*. Lima. 2007.
- Roe, Emery. "Developing Narratives, or Making the Best of Blueprint Development". En: *World Development*. Vol. 19. N° 4. pp 287 - 300. 1991.

## ¿ESTRATEGIA O PROBLEMA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO? El uso de *spots* en contra de las manifestaciones sociales



Mariel García Llorens\*

A lo largo del gobierno actual, el número de conflictos sociales ha crecido aceleradamente. En julio del 2006 existían 84 conflictos, de los cuales el 88% eran conflictos latentes y solo el 9% se encontraba activo. En junio del 2009, a casi tres años de gobierno, no solo se ha elevado considerablemente el número de conflictos, que llegó a 273, sino que la proporción de conflictos activos ha aumentado, manteniéndose un promedio de 76% de ellos se han mantenido activos en lo que va del año.<sup>1</sup>

En las siguientes páginas me interesa describir y analizar tres momentos de diferentes conflictos sociales, ocurridos en el periodo 2007-2009 del gobierno de Alan García. En dichas situaciones, la comparación girará en torno a un elemento compartido respecto del accionar del gobierno: la producción y difusión de *spots* radiales o televisivos en contra de quienes protestan.

### PIURA, SETIEMBRE 2007: EL RECHAZO A LA MINERÍA Y LA CONSULTA VECINAL EN EL CASO MAJAZ

Los gobiernos locales de los distritos de Pacaipampa, Carmen de la Frontera y Ayabaca, junto con otros

\* Comunicadora social, investigadora del IEP.

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo. *Reportes de Conflictos sociales* N° 41 al N° 64, julio 2006 a junio 2009.

actores como ronderos y comunidades campesinas de dichas localidades y con el apoyo de diferentes organizaciones, programaron una consulta vecinal para que la población expresara su apoyo o rechazo al ingreso de la empresa minera Majaz a esta zona. El mecanismo de consulta se definió luego de diferentes etapas en el conflicto entre la minera y las comunidades campesinas, cuyo inicio se remonta al 2004. A partir de ahí, el desacuerdo se manifestó en diferentes terrenos, que van desde el enfrentamiento directo (con saldos mortales), los espacios de diálogo, la propuesta de creación de un fondo privado de 80 millones de dólares para las comunidades por parte de la empresa (que fue rechazada), y hasta las acciones judiciales por ambas partes. En esta compleja sucesión y yuxtaposición de hechos estuvieron involucrados una diversidad de actores: autoridades municipales, ronderos, comunidades, la iglesia, frentes de defensa, las ONG, radios locales, funcionarios de la empresa minera, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y la policía nacional.

Seis días antes de la realización de la consulta vecinal, el MEM envió a las radios locales un spot radial que se oponía a dicha consulta. El *spot*, que duraba un minuto y medio, empezaba así:

Ciudadano, comprende, las municipalidades no están facultadas para convocar consultas **dignas** de ser tomadas en cuenta, según ya lo ha establecido el Jurado Nacional de Elecciones. Ten presente que ni la ONPE ni el RENIEC participarán, y que **la Defensoría del Pueblo ya la calificó de improcedente**. Pues **nadie puede vetar a un renglón de nuestra economía**, como es el de **la minería**.

iReflexiona ciudadano! La **democracia** no permite que **tres pequeños distritos** pretendan decidir en nombre de cerca de **dos millones de habitantes** que constituyen la región.

El *spot* terminaba sin identificar al emisor del mensaje y presentaba información falsa: la Defensoría no había declarado improcedente la consulta, se trataba de un mecanismo no vinculante, pero válido. Además, la publicidad tenía un tono polarizador de la situación: se presentaba a las municipalidades sin autoridad para consultar —dignamente— a su población y se minimizaba la demanda de los

El *spot* comenzaba con una imagen de Montesinos sentado en el banco de los acusados flanqueado por dos policías (solo se ve el torso de los policías) y una voz en *off* que decía "OCULTOS CON LA DICTADURA".

La voz daba paso a Montesinos que decía "Tan es así que el SUTEP en la década noventa dos mil nunca hizo una huelga al gobierno del presidente Fujimori".

La imagen cambiaba a la de un enfrentamiento en una huelga y la voz continuaba: "**VALIENTES**" CON LA DEMOCRACIA. **NO AL PARO, NO A LA VIOLENCIA.**"<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para ver el *spot* televisivo producido por el gobierno contra el paro nacional del 9 de julio 2008, convocado por la CGTP: <http://www.youtube.com/watch?v=zzXfMfDRPvQ>

distritos involucrados, oponiéndola a la población total de la región Piura. Una radio regional, Radio Cutivalú, se negó a difundirlo, por las razones anteriormente expuestas. Esta postura tuvo como reacción una serie de ataques por parte del Estado y de medios nacionales, todos en nombre de la libertad de prensa.

#### LIMA, JULIO 2008: LAS REIVINDICACIONES GREMIALES Y EL PARO NACIONAL

A pocos días de la realización del paro nacional convocado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), aparecen en vías principales de la ciudad banderolas con frases como "Yo amo a mi país, no al paro" y otros mensajes similares. Se difundió también en la televisión nacional un *spot* antiparo que tenía como personaje central al ex asesor presidencial, Vladimiro Montesinos, en declaraciones ofrecidas durante el megajudio al ex presidente Alberto Fujimori:



Como en el caso anterior, el *spot* terminaba sin identificar a quién emitía el mensaje. Además, legitimaba a un personaje perseguido por la ley como la voz autorizada para decir algo, que tampoco era verdadero: que los gremios no protestaron durante el gobierno fujimorista. Reitero: esta publicidad puso en el centro al personaje más emblemático del gobierno autoritario de Fujimori, su reverso obscuro, y el artífice alrededor del cual se constituyó su poder corrupto.<sup>3</sup> Finalmente, el argumento, ¿cuál era? Los que fueron cobardes durante la dictadura ahora se hacen los valientes —palabra puesta entre comillas en el mismo *spot*— con la democracia.

*Lo que estaba —y está actualmente en juego— no era solo un paro frente a normas específicas sino una protesta que condensaba una historia de abandono e imposición estatal.*

Ninguna cadena nacional de televisión consideró que todos estos argumentos podrían ser visto como “publicidad engañosa” y que fuera motivo para no difundirlo y, por lo tanto, no cobrar por ello. El *spot* estuvo al aire por unos días y generó gran controversia. En los programas periodísticos se comentó que había sido producido utilizando recursos del Estado, lo cual se consideró un grave error político. El entonces primer ministro, Jorge del Castillo, y el congresista y secretario general del Partido Aprista, Mauricio Mulder, respondieron que había sido realizado por encargo del partido.

3 La imagen misma de Montesinos agitando su dedo acusador, resguardado más que custodiado, por dos policías a quienes el encuadre de la cámara les cortó las cabezas, es una imagen inquietante. Pareciera una metáfora de las Fuerzas Armadas sin cabeza y, en el medio, el poder oscuro tras ellas: la imagen misma de la dictadura de los años noventa.

No obstante, una de las cadenas televisivas nacionales que venía difundiendo dicho *spot*, denunció que la orden del servicio mostraba como cliente a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y no al Partido Aprista. Del Castillo y Mulder atribuyeron esta “confusión” a un error operativo de la agencia publicitaria Media Plan, encargada de la producción y difusión del “vladispot”, la cual posteriormente reconoció su error.<sup>4</sup> La pregunta, sin embargo, quedó flotando en el aire: ¿fue un error o se trató de una rectificación posterior del gobierno?

#### **BAGUA, JUNIO 2009: COMUNIDADES NATIVAS Y LA DISPUTA POR LA PROPIEDAD Y USO DEL TERRITORIO AMAZÓNICO**

La protesta amazónica, que reunió a indígenas de diferentes etnias repartidos en el territorio selvático, fue iniciada en agosto del 2008 en contra de un paquete de decretos legislativos dictados en el marco de la adecuación del Perú al TLC con los Estados Unidos. Estos decretos fueron considerados nocivos por los nativos por vulnerar diversos derechos a la propiedad de las tierras y al uso de sus recursos, por parte de las comunidades, y por haberse aprobado sin haber sido consultados con ellas. El año pasado, como consecuencia de una larga protesta amazónica, se derogaron dos de ellos, los decretos legislativos 1015 y 1073, y se acordó discutir, en los meses posteriores, la modificación o derogatoria de otros más. Lo que estaba —y está actualmente en juego— no era solo un paro frente a normas específicas sino una

4 El gerente de Media Plan, Augusto Gutiérrez, explicó que hubo un error en la colocación de códigos de pago en la orden de servicio y en la pauta de difusión entregada a los canales de televisión. Se colocó un código del Estado (PER 04/008) con el cual el pago se realizaría a través del PNUD a favor de la PCM. Sin embargo, la CGTP, diversos congresistas y periodistas mostraron su escepticismo frente a este desenvolvimiento de los hechos. Ver en: <http://www.youtube.com/watch?v=eyH-vJ0me6g&NR=1>

protesta que condensaba una historia de abandono e imposición estatal. El Congreso y el Ejecutivo dilataron la discusión de los decretos en cuestión, el paro se reanudó en abril y en mayo de este año, el gobierno declaró el Estado de Emergencia en diversos distritos de Amazonas, Loreto, Ucayali y Cusco, departamentos con poblaciones involucradas en la movilización y en los cuales se encontraban ductos de petróleo y gas o lotes petroleros otorgados para exploración o explotación.

Luego de más de 50 días de paro, el 5 de junio (día mundial del medioambiente), se produjo un enfrentamiento entre la policía y los nativos en la carretera Fernando Belaúnde, en Bagua. Murieron nativos y policías. Los hechos son recientes y han sido largamente discutidos (y sentidos). Aquí voy a referirme, nuevamente, al *spot* televisivo sobre el conflicto, producido por el Ministerio del Interior y difundido por diferentes cadenas de televisión nacionales.

El *spot* comenzaba con la pantalla en negro y una voz que decía: *ASÍ ACTÚA EL EXTREMISMO CONTRA EL PERÚ*. La imagen siguiente era la del líder nativo, Alberto Pizango, diciendo: a declarar a nuestros pueblos en **insurgencia**, en **insurgencia** (frase reiterada por efecto de la edición).

La voz en *off* continuaba: **22 humildes policías asesinados con ferocidad y salvajismo**. No hubo enfrentamientos, hubo asesinato. Fueron **cobardemente degollados** cuando se encontraban **desarmados e indefensos**. A esto le llama diálogo **el extremismo**. La ley garantiza la propiedad de **12 millones** de hectáreas para **400 mil nativos** y además garantiza **15 millones** de hectáreas como santuarios naturales. Pero los **extremistas**, por **consigna internacional**, quieren detener al Perú. Quieren impedir que los peruanos se beneficien con el gas y el petróleo de su subsuelo. **Unámonos contra el crimen**. **QUE LA PATRIA NO PIERDA LO AVANZADO**.

Imágenes de los cuerpos de los policías, desnudos y ensangrentados, efectivamente degollados, acompañaban la narración. Los nativos aparecían con sus lanzas corriendo por una carretera.

Luego se mostraba a madres y esposas de los policías caídos llorando y los ataúdes cubiertos con banderas peruanas en la iglesia donde velaron sus cuerpos.

Las últimas imágenes exhibían a las Fuerzas Armadas marchando.

La pantalla final en negro mostraba el logo del Ministerio del Interior.<sup>5</sup>



5 Ver en: <http://www.youtube.com/watch?v=JDVgw4pbHEk>

En relación a los *spots* anteriores, esta vez aparecen dos elementos nuevos. El primero, es la firma: el Estado reconoce explícitamente su autoría. En segundo lugar, la publicidad es elaborada y difundida luego de los acontecimientos y no antes, esto último con una rapidez sorprendente: tan solo un día después del enfrentamiento, el *spot* estuvo producido, entregado a diferentes cadenas de televisión y fue difundido.<sup>6</sup> Ello deja cuando menos abierta la interrogante de si se tenía ya un guión preparado y que solo fue completado con imágenes.

*si bien el conflicto nativo transcurrió en un contexto general plagado de desinformación, incertidumbre y especulaciones por parte de todos los sectores involucrados, el gobierno contribuyó a exacerbar este ambiente polarizador*

Sin embargo, existe un elemento que se repite: proporcionar información falsa, sesgada o fruto de especulaciones. Por un lado, en el 60% de los 15 millones de hectáreas de santuarios naturales mencionados, se permite a la vez la exploración y explotación de hidrocarburos.<sup>7</sup> Es decir, gran parte de las áreas naturales protegidas del país se superponen a otros usos de suelos y subsuelos. Por otro lado, si bien el conflicto nativo transcurrió en un contexto general plagado de desinformación, incertidumbre y especulaciones por parte de todos los sectores involucrados, el gobierno contribuyó a exacerbar este ambiente polarizador al decir, en

el *spot*, que hubo asesinato y no enfrentamiento, y que existían intereses extranjeros detrás de la protesta.

#### INSURGENCIA, COMLOT Y COBARDÍA

Paso ahora a analizar con detenimiento las imágenes y texto del último *spot* descrito. En este se construye claramente un enemigo extremista —concepto repetido hasta tres veces en el minuto que dura el *spot*—, que llama a la insurgencia, asesina de manera cobarde y salvajemente a policías sin armas y que, además, lo hace por mandato externo. Los policías son presentados como víctimas totales de este enfrentamiento: humildes, desarmados e indefensos. Más allá de si esas fueron las condiciones objetivas de los policías en el conflicto, la pregunta regresa al Estado: ¿qué hacían las fuerzas del orden tan poco preparadas en un evento como este? ¿Por qué presentarlos de esta manera? Pareciera que, el objetivo del gobierno fue mostrar un escenario dramático frente al cual debemos unirnos para combatir el crimen y no perder lo avanzado.

En términos de composición de las imágenes y los planos, el entonces dirigente de AIDSESP, Alberto Pizango, es presentado solo en un plano, que lo muestra con dos sombras detrás, una a cada lado. El efecto resultante es el de tres cabezas: una, con un sombrero de plumas y dos, que solo son puras sombras. Los indígenas amazónicos aparecen tres veces en una única representación: en pie de guerra, corriendo en masa con sus lanzas. Por su parte, los policías son mostrados de diversas maneras. En un primer momento, son presentados individualmente como cuerpos desnudos y mutilados. Se trata de imágenes terriblemente crudas, que se vuelven aun más violentas por un efecto de *zoom in* en cada uno de los cuatro cuerpos mostrados. A esta representación se le otorga una

6 El *spot* estuvo al aire desde la noche del sábado 6 al martes 9 de junio 2009. Fuente: Diario *El Comercio*, 11 de junio de 2009 p. A6

7 Fuente: SERNANP.



dimensión que la de los indígenas no tiene: la familia. En el *spot* se observa a los familiares de los policías muertos, que básicamente son mujeres (esposas, madres, hijas) vestidas de sastre, llorando juntas, algunas abrazadas mirando en dirección hacia donde, posiblemente, estaban llegando los féretros. La segunda aparición de los policías es en ataúdes velados en una iglesia, cada uno de ellos cubierto con la bandera nacional y un kepi oficial. Una trilogía de símbolos de instituciones tutelares. La tercera representación, con la que acaba el *spot*, muestra de cerca a un grupo de policías jóvenes en formación, con sus fusiles cruzados sobre uno de sus hombros y llevando boinas rojas.

En síntesis, se contraponen un grupo muy reducido de personas que lleva plumas en las cabezas y lanzas en las manos a más de 28 millones de peruanos, que son representados por los policías y sus deudos, los cuales están también del lado de las instituciones tutelares —fuerzas armadas y la iglesia— y los símbolos más potentes de la nación: la bandera y la madre patria.

Ampliando un poco el campo de interpretación, si vinculamos esta publicidad con las declaraciones del Presidente y del Primer Ministro en esos días, observamos cómo este minuto televisivo condensa un tipo de pensamiento común en el aparato Ejecutivo del Estado, que resuena especialmente a lo largo de la primera semana postenfrentamiento, y que tiene sus raíces en la serie de artículos de *el perro del hortelano*, publicados por el Presidente. "Estas personas no son ciudadanos de primera clase, que puedan decir, 400 mil nativos a 28 millones de peruanos, tú no tienes derecho de venir por aquí. De ninguna manera, eso es un error gravísimo. Y quien piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo en el pasado" dijo García.<sup>8</sup> Se trata de un "complot contra la democracia, contra el gobierno y

contra todos los peruanos" complementó Simon.<sup>9</sup> El Presidente llegó a hablar de terrorismo y barbarie subversiva y a ensalzar a los policías caídos en Bagua, comparándolos con los combatientes del morro de Arica, con Bolognesi a la cabeza, mientras que los nativos fueron, a su vez, equiparados a enemigos en un contexto de guerra.<sup>10</sup>

*En síntesis, se contraponen un grupo muy reducido de personas que lleva plumas en las cabezas y lanzas en las manos a más de 28 millones de peruanos, que son representados por los policías y sus deudos, los cuales están también del lado de las instituciones tutelares*

Días después, en vista del masivo rechazo a esta postura por parte de instituciones diversas, la sociedad civil y la comunidad internacional, la postura oficial se "rectifica". El Premier pidió la derogatoria de las normas y buscó retomar el diálogo. García dio un mensaje a la Nación, en el cual si bien reconoce errores y excesos, el guión subyacente se mantiene: una semana después ya no son cuatrocientos sino trescientos mil nativos, habla en singular de un decreto cuestionado, y de "criminales ocultos detrás de los nativos" que influyeron en que los decretos fuesen "desfigurados, caricaturizados" por lo que "no se comprendieron adecuadamente, y agitadores violentistas y politi-

8 Declaraciones del presidente Alan García, 05/06/09. Ver: <http://www.youtube.com/watch?v=yjzx11Bswc>

9 Declaraciones del Primer Ministro, 06/06/09. Archivo multimedia Andina. <http://www.andina.com.pe/espanol/Multimedia.aspx>

10 Declaraciones del presidente Alan García, 6 y 7 de junio 2009. Archivo multimedia Andina.

queros convencieron a muchos nativos de buena fe”.<sup>11</sup> Llamó a la unidad y reconciliación frente a “cosas mucho más grandes en juego” en las que, en primer lugar, se encuentra “salvar al Perú de la crisis mundial”.<sup>12</sup> Es decir, se mantiene la idea del complot, el problema es sobre todo uno de mala comunicación y el horizonte es salvar la economía.

El panorama político entonces, al igual que el territorio de la selva, está compuesto desde el propio Estado con discursos y acciones que se superponen, se contradicen o apuntan a diferentes direcciones. En el Congreso, inicialmente se suspendió el decreto legislativo 1090 y posteriormente, fueron derogados tanto el decreto legislativo 1090 como el 1064. Paralelamente, se sancionó a siete congresistas (humalistas) con la suspensión de sus funciones por 120 días, reduciendo el contrapeso y margen de acción de la oposición. Simultáneamente también, se impulsaron iniciativas legales para regular o intervenir más en la gestión de las ONG y se tomaron acciones para cerrar radios locales que informaron desde la zona sobre el enfrentamiento.<sup>13</sup> El número de víctimas dista de estar resuelto.

#### Y MIENTRAS TANTO, LOS CONFLICTOS SIGUEN AUMENTANDO

Para concluir, es posible observar elementos comunes a los tres *spots* analizados. La apelación a la patria y a la democracia son elementos recurrentes en los tres casos. El llamar cobardes a quienes

protestan también se repite.<sup>14</sup> Además, se reitera un argumento: el interés de unos pocos —ya sean tres distritos, un sindicato o cuatrocientos mil nativos— no puede anteponerse al de 28 millones de peruanos que apuestan por la democracia y por la modernidad. ¿Acaso los 28 millones de peruanos son los que se benefician con la “democracia política y económica” impulsada por el gobierno?<sup>15</sup>

En el caso de Majaz, se antepuso el interés de una empresa minera al de la población afectada. En el segundo, los sindicatos protestaban, entre otros motivos, por las promesas incumplidas del Presidente (eliminación de los *services*) y, por una serie de normas laborales que consideraban perjudiciales. Varias de esas normas formaban parte del paquete legislativo promulgado para la adecuación del TLC con los Estados Unidos, el cual a su vez, cambiaba el régimen de propiedad en las comunidades nativas y tuvo como resultado el enfrentamiento en Bagua, tercer caso. Dicho de otra manera, en los tres hechos el conflicto tiene que ver con una política que profundiza el modelo neoliberal: se impulsa la gran inversión, en la cual la minería es la actividad económica más importante (en términos de generación de ingresos para el Estado, pero no de empleo), se liberalizan el régimen laboral de los trabajadores y se facilita la venta de tierras comunales.

11 Alan García, mensaje a la Nación, 17/06/09. Ver: <http://www.youtube.com/watch?v=iBNt5h0mEjA>

12 Ibid.

13 Un ejemplo de ello es el caso de radio La Voz de Bagua Grande, cuya licencia fue cancelada por el MTC en medio del conflicto, aparentemente sin razones jurídicas sino más bien políticas. Fuente: <http://www.larepublica.pe/claro-y-directo/23/06/2009/la-voz-de-alan-grande>

14 Queda pendiente un análisis mayor respecto a qué se mueve alrededor de la palabra “cobardía” en el discurso del gobierno. Por lo pronto, es importante hacer notar que la Ministra de la Mujer, Carmen Vildoso, al renunciar a su cargo en los días posteriores al enfrentamiento por no estar de acuerdo con el manejo del conflicto por parte del Estado, fue tildada de cobarde, como quien “abandona el barco”. Cobarde fue también Pizango, por asilarse en la embajada de Nicaragua. Ambos fueron cobardes como los que protestan en democracia, en el caso del argumento del “vladispot” y como quienes degüellan a humildes policías desarmados en el spot de Bagua.

15 Esta conjugación de democracia política y económica la plantea Alan García en su último artículo “A la fe en la inmensa mayoría”, publicado en el diario Expreso, el 28 de junio de 2009.

Considero que en los tres *spots* el discurso del gobierno ha contribuido, por un lado, a la polarización social y a la criminalización de la protesta y no al sostenimiento de un diálogo entre las partes enfrentadas. Y por otro, ha construido un sentido de la democracia y del bien común —de los 28 millones de peruanos— que termina solo asociado a la defensa del libre mercado.

Si concebimos los conflictos como un espacio privilegiado para el análisis de las relaciones de poder, en el cual afloran imaginarios colectivos y se hacen evidentes las fracturas sociales, un elemento clave a considerar es que la proliferación de estos en los últimos años ocurre en el marco de un tipo de discurso dominante, impulsado y repetido en los diferentes niveles del aparato Ejecutivo, que es el de *el perro del hortelano*.

Finalmente, el uso de propaganda estatal en contra de movilizaciones sociales no es un elemento novedoso en la historia política de este país. Sin embargo, vale la pena detenerse a mirar en cada momento qué es lo que estas imágenes dicen sobre nuestro gobierno y sobre nuestra sociedad, reflexionar sobre los mitos que creamos y hacia adónde vamos especialmente porque, mientras tanto, los conflictos siguen aumentando en núme-

ro y también creciendo la intensidad de sus eventos disruptivos.

Entonces, ¿estamos frente a un problema de comunicación, lo que implicaría —como repiten sectores oficialistas—, que unas reformas “buenas” no han sido suficientemente comprendidas por quienes se oponen a ellas?, ¿o se trata de una estrategia polarizadora? Lo más probable es que no sea ni un extremo ni el otro. En todo caso, lo importante es poder mirar de manera crítica, con la suficiente distancia, lo que está pasando. El problema es que con medios de comunicación endeudados o simplemente guiados por criterios de entretenimiento, los pocos espacios de reflexión son reemplazados por el día a día del espectáculo local e internacional. Así, el fallecimiento de Michael Jackson, el caso del presunto homicidio cometido por la cantante Abencia Meza y ahora, el asesinato del famoso estilista Marco Antonio, han conseguido estar en portadas de diarios y noticieros con mucha mayor difusión que la interpección a los ministros, el seguimiento al conflicto nativo y su mesa de diálogo posterior o la salida de prisión de Rómulo León, ex ministro aprista durante el primer gobierno de García, hoy más conocido por el llamado “faenón” del negocio de hidrocarburos en el territorio amazónico. —□

# MÁS ALLÁ DE LO LOCAL: procesos de negociación en contextos mineros. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay



María Luisa Burneo y Anahí Chaparro\*

La expansión actual de las industrias extractivas se enmarca en un modelo impulsado desde el gobierno, donde la promoción de la inversión es considerada el factor más importante para el desarrollo del país, y en función del cual este define su agenda económica y política. Parte de esta agenda es el marco normativo que busca promover y garantizar estas inversiones, muchas de las cuales involucran el territorio de comunidades campesinas. En este contexto, las organizaciones rurales son uno de los actores centrales en el ámbito de las negociaciones entre las industrias extractivas y la población. Esta situación nos plantea la importancia de analizar el rol de las comunidades cuando se redefinen los usos de los recursos y cambia la mirada que se tiene del territorio y del

papel que juega lo rural en el desarrollo regional y nacional.<sup>1</sup>

Por lo anterior, sostenemos que los procesos que se dan en los territorios rurales con presencia de actividad minera deben ser analizados tomando en cuenta tanto las dinámicas locales como una dimensión más amplia, que incluya el marco institucional definido por el Estado y las políticas corporativas de las transnacionales. En este artículo nos interesa discutir dos temas. El primero se refiere a la situación de las comunidades que, en muchos casos, presentan una condición de fragilidad institucional y fragmentación política interna. Ante ello, podría considerarse válido el argumento según el cual, la dificultad para implementar

\* Antropólogas, investigadoras del Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES. Este artículo utiliza información de campo recogida para el programa de investigación de la Universidad de Manchester "Territorios, conflictos y desarrollo en los Andes" <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/>. Agradecemos los comentarios de Anthony Bebbington, Alejandro Diez y Fernando Eguren.

<sup>1</sup> Anthony Bebbington (Ed.) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, IEP-CEPES, 2007. Y Alejandro Diez et al., *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, ALLPA-CEPES, Lima 2007.

de manera exitosa los mecanismos de negociación con las comunidades, se debe a la realidad local. Esta explicación nos parece insuficiente: es importante tomar en cuenta que las empresas, conociendo esta realidad, persiguen igualmente que los mecanismos funcionen en los ritmos que ellas deciden, en función del proceso de inversión y de los plazos acordados con el Estado. El segundo tema es que, en este contexto, la intervención de empresas mineras es un factor que altera y/o acelera procesos de cambio a nivel local, al entrar a tallar nuevos intereses, ofrecimientos y expectativas, y al generarse mayor incertidumbre sobre el futuro del uso de la tierra y otros recursos de la comunidad.

Ilustraremos la problemática expuesta a partir de un caso: el proceso que se viene dando en la comunidad campesina de Michiquillay, en Cajamarca, en el marco de la negociación del “Acuerdo Social” con la empresa minera Anglo American (AA). El “Acuerdo Social” fue aprobado por la comunidad en junio del año pasado para que AA inicie su fase de exploración. La comunidad campesina de Michiquillay, que es área de influencia directa de tres proyectos mineros, tiene una Junta Directiva Comunal y ocho sectores con representantes propios. Este caso nos permite dar cuenta de algunas tensiones que se generan cuando la comunidad y los comuneros se convierten en actores de un proceso que no se juega solo en su territorio sino también en la escala nacional y global.

Cabe señalar que las distintas formas de organización que toman en la práctica las comunidades campesinas, nos plantean el reto de comprender cada contexto local ante el riesgo de *imaginar comunidades* que funcionan tal como plantean las definiciones de comunidades campesinas construidas, fundamentalmente, en base a comunidades de la sierra centro y sur del país.<sup>2</sup> Este imaginario

puede conllevar a la utilización de mecanismos o instrumentos de negociación por parte del Estado y las empresas, que suponen la existencia de una organización representativa del conjunto de comuneros que controla los recursos del colectivo. En esta visión se diluyen los diversos intereses y posturas que existen entre los diferentes grupos de comuneros.

#### LA COMUNIDAD CAMPESINA DE MICHICUILLAY Y LA CONSULTA PARA EL “ACUERDO SOCIAL”

Cajamarca es uno de los departamentos con mayor inversión minera del país. En el ámbito de la comunidad campesina de Michiquillay, en el distrito de La Encañada, convergen las concesiones de tres empresas mineras: Minera Yanacocha (MYSA), Lumina Cooper y, recientemente, Anglo American (AA). Anteriormente, la comunidad estaba dividida en dos anexos: Michiquillay y Quiñamayo, con sus respectivos caseríos, y existía un solo órgano de gobierno: la Junta Directiva Comunal. Hace tres años, la comunidad se dividió en ocho sectores y se conformó igual número de Comités de Administración Local con sus respectivos presidentes, encargados de canalizar la comunicación entre cada sector y la Junta Central, además de gestionar los recursos provenientes de las negociaciones con las empresas, como los fondos de proyectos y los cupos para los trabajos rotativos.

Si bien sucede que los anexos de varias comunidades buscan independizarse con el tiempo, en este caso, la división de sectores coincide con la entrada del proyecto Deborah (MYSA) al ámbito comunal. La mayoría de comuneros entrevistados sostiene que esta división se dio, principalmente, porque cada caserío buscaba acceder a sus propios cupos de trabajo y a proyectos ofrecidos por la empresa. La formación de sectores y la pre-

<sup>2</sup> Ibid.

sencia de los proyectos mineros han generado un cambio en el peso de los anexos al interior de la comunidad de Michiquillay. En este nuevo contexto, el sector de Quinuamayo Bajo ha adquirido un mayor protagonismo en la vida política comunal —de donde proviene el actual presidente y uno de los más favorables a la inversión minera— frente al sector Michiquillay —considerado por sus habitantes como la comunidad madre—, en donde se encuentra la concesión de AA y donde se centra la oposición a la actual Junta Directiva. Si bien este grupo de comuneros no está en contra de la explotación minera, es quien ha liderado las opiniones críticas frente a las condiciones de negociación del “Acuerdo Social”.

*La empresa propuso la figura del “Acuerdo Social”, como mecanismo para obtener el permiso para realizar sus actividades en territorio comunal, [...] La empresa propuso la figura del “Acuerdo Social”, como mecanismo para obtener el permiso para realizar sus actividades en territorio comunal, [...] sujeta a una contraprestación para la comunidad.*

Luego de un proceso de licitación que había generado fuertes tensiones entre grupos de la comunidad y ProInversión, en abril de 2007 la empresa minera AA ganó la concesión del proyecto Michiquillay. La empresa propuso la figura del “Acuerdo Social”, como mecanismo para obtener el permiso para realizar sus actividades en territorio comunal, que debía darse antes de vencer

el plazo fijado en el contrato de concesión con ProInversión. Cabe señalar que la figura propuesta por AA es distinta al *acuerdo previo* establecido, hasta ese momento, en la Ley 26505 que exigía la aprobación de los dos tercios (66.6%) de los comuneros para autorizar *transacciones de tierras*. El “Acuerdo Social” se refiere a un permiso para que la empresa tenga derecho de *paso y uso de todo el terreno comunal* (uso de agua para actividades de exploración, construcción de caminos, plataformas, etcétera), sujeta a una *contraprestación* para la comunidad.

Para la consulta sobre el “Acuerdo Social”, la empresa sugirió a la Junta Directiva que conformara un equipo técnico compuesto por profesionales de la comunidad, para recoger las propuestas de los ocho sectores y elaborara el documento a partir del cual se negociarían los puntos del “Acuerdo Social”. La empresa, a su vez, presentaría un documento con su propuesta. La negociación entre la propuesta de la comunidad y la de la empresa se realizó en sesiones de trabajo en las que participaron representantes de esta última, el equipo técnico y miembros de la Junta Directiva. Como resultado de la negociación, se aprobó el documento final del *contrato* en el que se establecieron las condiciones del “Acuerdo Social”. Dicho documento, sin embargo, no fue difundido y consultado entre los sectores de la comunidad antes de la asamblea del 24 de mayo del mismo año, donde se realizaría la votación para aprobar el ‘Acuerdo Social’. Esta asamblea fue suspendida por generarse observaciones y desorden entre los asistentes. Según los comuneros entrevistados, el desconocimiento del contrato final fue una de las razones que explican la situación generada; otra de las razones fue el problema del padrón comunal que, al no encontrarse saneado y actualizado, y al haberse presentado a la votación comuneros retornantes, no permitía tener claridad sobre

quiénes podían votar. Frente a ello, se decidió suspender la asamblea y se acordó que el acuerdo escrito debía ser consultado con los ocho sectores antes de una nueva votación.



Imagen 1: Afiche de la consulta

El tiempo entre la asamblea del 24 de mayo y la nueva votación dejó solo nueve días para volver a discutir los puntos del contrato y consultarlos a los ocho sectores. Así, el 3 de junio se pasó directamente a votar por la aprobación del “Acuerdo Social”; votaron 1,168 de los aproximadamente 2,230 comuneros. Ganó el *Sí* con 736 (63%) votos, frente al *No* que alcanzó 432 votos. El plazo señalado en el contrato entre la empresa y ProInversión para que esta confirmara el inicio de su exploración vencía el 5 de junio.

### MÁS ALLÁ DEL “ACUERDO SOCIAL”

Luego de la consulta, un grupo de comuneros —principalmente del sector de Michiquillay y Quinamayo Alto— cuestionó la validez de los resultados y manifestó su desacuerdo con las condiciones del contrato. Inclusive criticó al equipo técnico debido a que, según sus testimonios, no había recogido los puntos que ellos querían incluir en el Acuerdo. Finalmente, ambos sectores no presentaron el acta con sus propuestas, como señal de protesta. Señalaron que tampoco estu-

ron de acuerdo con la manera apresurada con la que se llevó a cabo la consulta, ya que opinaban que impidió que el documento final del contrato fuera debidamente discutido en Asamblea Comunal. Por último, tampoco reconocieron la consulta como legítima dado que, según ellos, el día que esta se llevó a cabo, no todos los comuneros pudieron votar debido a que el padrón comunal no estaba actualizado. En este contexto, el padrón adquirió un peso central y fue el centro de disputas y acusaciones entre dirigentes y ex dirigentes sobre su uso y manipulación. De acuerdo a las autoridades y comuneros entrevistados, la discusión puso sobre el tapete el debate sobre los “tipos de comuneros” (migrantes, retornantes, posesionarios nuevos, otros) que debía incluirse en el padrón y, por lo tanto, sobre quiénes tenían derecho a decidir en la comunidad, evidenciándose así un desfase con la normativa nacional que solo distingue entre comuneros calificados y no calificados.

*mientras que para AA el “Acuerdo Social” es un contrato por lo que tiene un peso central y resulta ser determinante para los comuneros, este parece ser el punto de partida para una negociación permanente que podría variar en sus condiciones, según el contexto.*

Por otro lado, se puede señalar que, mientras que para AA el “Acuerdo Social” es un contrato —por lo que tiene un peso central y resulta ser determinante—, para los comuneros, este parece ser el punto de partida para una negociación permanente que podría variar en sus condiciones, según el contexto. Dentro de la comunidad, hay quienes

señalan haber votado por el Sí y no conocer el contenido del “Acuerdo”; asimismo, hay un grupo de comuneros que también afirma desconocer el contenido del mismo y no haber participado de la consulta, pero que, a pesar de ello, aprueban la presencia de la empresa: “...queremos la mina porque nos traerá beneficios, pero yo no conozco ese documento del “Acuerdo”, y varios ni hemos ido a votar porque vino gente de fuera” (comunero del sector Michiquillay). Lo anterior nos plantea la importancia de abrir un debate respecto a la legitimidad del proceso del “Acuerdo Social”, que es presentado como un instrumento de negociación, producto del consentimiento de toda la comunidad.

*Un tema importante que nos muestra el caso de Michiquillay es la falta de instrumentos claros que regulen las relaciones y negociaciones entre empresas y comunidades, puesto que el Estado —en particular el Ejecutivo y el sector minero—, asume que se trata de una negociación entre privados*

De acuerdo a los comuneros y directivos entrevistados de la Junta Comunal y de los sectores Michiquillay, Quinuamayo Bajo y Quinuamayo Alto, poco antes de la fecha de la consulta, AA otorgó cien puestos rotativos de Mano de Obra No Calificada (MONC) para la comunidad, y ofreció que, de producirse el “Acuerdo”, otorgaría cien puestos más. Este ejemplo sugiere otro tema importante: el tipo de relaciones que se van construyendo entre empresa y comunidad. Las relaciones de clientelismo pueden generar a mediano o largo plazo,

una negociación de beneficios que termine siendo poco estratégica para la población y, de otro lado, poco provechosa para la empresa por verse atada de manos a ceder ante exigencias muy puntuales y dispersas de cada sector. No es extraño encontrar respuestas en las entrevistas como “...nosotros dejamos que la empresa esté acá mientras nos den trabajo si no, los sacamos...” (comunero de Quinuamayo Alto), lo cual sugiere la fragilidad del “Acuerdo” en la percepción de los comuneros.

#### ALGUNAS IMPLICANCIAS DEL “ACUERDO SOCIAL” SOBRE LA ORGANIZACIÓN COMUNAL

El “Acuerdo Social” contempla, además, la creación de diversos comités dentro de la comunidad: 1) un Comité de Mediación que tendría vigencia mientras dure el “Acuerdo”, como mecanismo para establecer cualquier disputa y resolver controversias —aunque la comunidad decidió después que eso funcionara a través de la Asamblea—; 2) un Comité de Trabajo Laboral y Adquisición de Bienes y Servicios, cuya función es evaluar a los comuneros presentados por la comunidad para acceder a puestos de trabajo; 3) un Comité para la Negociación de la Contraprestación, para acordar los precios y mecanismos de la transferencia de terrenos; 4) un Comité para evaluar los mecanismos de reubicación de familias comuneras —que aún no entra en funcionamiento—; y 5) un Comité de Monitoreo Ambiental, conformado por dos personas de cada sector de la comunidad a las que la empresa les paga. Frente a esto, además, la comunidad decidió crear un comité del medio ambiente paralelo para supervisar a los monitores contratados por AA, debido a que perciben que estos, a pesar de ser comuneros, han pasado a servir a los intereses de la empresa.

Estos comités ad hoc, creados para negociar con la empresa, se han convertido en espacios de dis-



puta del poder dentro de la comunidad, ya sea debido a las posibilidades de acceder a empleos remunerados —a través de la distribución de los cupos para el MONC, de los contratos con empresas comunales o de los puestos remunerados en el caso del Comité de Monitoreo— o frente a la posibilidad de posicionarse en la comunidad y luego acceder a otros cargos políticos dentro de ella o del municipio.

A lo anterior se suma la creación del Fondo Social para manejar el monto de US\$ 200 millones para las comunidades de Michiquillay (75%) y La Encañada (25%). En este contexto, la comunidad, a través de la Junta Comunal, debe asumir la función de negociar y discutir el destino de enormes recursos en un escenario local donde los nuevos incentivos ya han generado cambios en las dinámicas políticas y en la distribución del poder: la variación del peso relativo de los sectores de la comunidad, la aparición de nuevas listas electorales (es la primera vez que se presentan cuatro listas) y la formación de nuevos comités. Así, se aceleran procesos de fragmentación espacial y política —por la creación de diversas instancias de toma de decisión sobre nuevos recursos (puestos de trabajo, proyectos, otros)—, al mismo tiempo que se dinamiza la política local y que se requiere una mayor capacidad de representación y de gestión por parte de la Junta Directiva para la negociación de fondos colectivos, como el Fondo Social.

#### LA INSTITUCIONALIDAD COMUNAL Y LA PRESENCIA DE UN ACTOR GLOBAL

Más allá de posiciones ideológicas o de buscar atribuir niveles de responsabilidad a uno u otro actor, lo cierto es que se están generando procesos de cambio y no es estratégico negarlos. Hay más bien que conocerlos y reconocerlos, así como reconocer, también, que la presencia de cualquier

empresa minera —más allá del tipo de comportamiento que tenga—, tiene mucho que ver en estas transformaciones. Queremos resaltar la importancia de reflexionar sobre lo que sucede cuando, en un contexto de débil institucionalidad, ingresa un actor globalizado con intereses propios. El problema, entonces, no es solo la *ausencia del Estado* o la fragmentación local, sino que no haya un desarrollo institucional que incluya: un conocimiento compartido sobre precios de la tierra en contextos mineros, acceso a información, un Estado que se responsabilice por que existan condiciones adecuadas para la negociación, y un mayor debate y desarrollo de la esfera pública. La intervención de un actor globalizado hace más explícita esta realidad.

*la comunidad, a través de la Junta Comunal, debe asumir la función de negociar y discutir el destino de enormes recursos en un escenario local donde los nuevos incentivos ya han generado cambios en las dinámicas políticas y en la distribución del poder*

Un tema importante que nos muestra el caso de Michiquillay es la falta de instrumentos claros que regulen las relaciones y negociaciones entre empresas y comunidades, puesto que el Estado —en particular el Ejecutivo y el sector minero—, asume que se trata de una negociación entre privados (Alayza 2007). Esta postura, más que implicar una falta de presencia del Estado, evidencia la opción que este adopta, sin considerar la asimetría de poder entre las partes. Al mismo tiempo, sin embargo, el Estado impone condiciones que pueden

generar mayor presión en los ámbitos de negociación, como sucedió con los términos del contrato de ProInversión, en los que se enmarcaban los plazos de la consulta.

Por otro lado, la falta de información resulta más evidente cuando la misma población, en este caso los comuneros, señalan que no cuentan con los criterios necesarios para valorizar sus parcelas y negociar adecuadamente la contraprestación de tierras, lo cual genera incertidumbre. Por ejemplo, los comuneros entrevistados señalaron que, dado que AA les explicó el contexto del mercado de capitales y la crisis internacional, aceptaron finalmente una suma mucho menor a lo que ellos habían imaginado; en parte, por no tener parámetros para negociar el precio, en parte, por temor a que la empresa se retirara de la zona y con ello perderían también los recursos del Fondo Social y los puestos de trabajo. El problema, entonces, no es solo cómo se establece el valor de las parcelas, sino que se trata de un problema sobre el significado y uso de la tierra en un contexto donde estos valores son alterados por usos alternativos y por el ingreso de capital financiero.

En este contexto, las reglas del juego se definen en diferentes ámbitos: el de la comunidad, el del Estado —cuya postura define su tipo de ‘presencia’—, y el de las políticas de la empresa y su aplicación. Es en la interacción de estos donde se configuran las formas de tomar decisiones sobre el territorio. Sin embargo, las implicancias de estas decisiones no son las mismas para todos; para las familias comuneras lo que está en juego es la redefinición de sus estrategias de vida: posibilidades de trabajo, mayores o menores ingresos, posibilidades de contaminación que afecten las capacidades productivas de la tierra y el agua, cambios en las relaciones sociales al interior de la comunidad, entre otros. Ante ello, resulta indispensable que las negociaciones entre poblaciones rurales y empresas se den en un marco de transparencia, donde haya un Estado que garantice que ambas partes conozcan los intereses en juego y tengan un margen de decisión. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alayza, Alejandra. *No pero sí comunidades y minería: consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*, Cooperación, Lima. 2007

# TERRITORIALIDADES Y TERRITORIOS EN COMUNIDADES AYMARAS DE PERÚ Y BOLIVIA



Gerardo Damonte\*

En los últimos años los conflictos entre el Estado y las comunidades rurales han tenido una dimensión territorial distinta a las históricas luchas por la tierra. En el escenario político actual ellas van más allá del tema de la propiedad y nos muestran un variado y complejo conjunto de demandas territoriales. El presente artículo analiza la presencia de dichos discursos y reclamos en comunidades aymaras asentadas en Perú y Bolivia.<sup>2</sup> En particular, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué tipo de discursos y reclamos territoriales están surgiendo? y ¿qué implicancias tienen estos procesos en el contexto nacional? Para desarrollar mi argumento propongo la utilización de dos categorías analíticas: territorialidades y territorios.

## TERRITORIALIDADES

Para comenzar, definimos territorialidades como discursos o narrativas que tienen una dimensión

territorial explícita y evidente para quien los enuncia. Así, cada tipo de territorialidad describe el espacio físico-social, enfocándose en aquellas características más funcionales al eje argumentativo que la narrativa propone. Por ejemplo, si el discurso se centra en la biodiversidad, la narrativa territorial o territorialidad hará un inventario de las distintas especies de acuerdo al espacio donde se desarrollan. Si por el contrario, el discurso busca resaltar la diversidad cultural, la territorialidad nos describirá las distintas culturas existentes en relación al espacio en el que se desarrollan. A la primera la llamaríamos territorialidad de la diversidad, mientras a la segunda territorialidad cultural. La diferencia entre discurso y territorialidad es el acento en la dimensión espacial que se convierte en parte integral del argumento. Por ejemplo, un discurso sobre una identidad determinada puede mencionar o no un espacio geográfico vinculado a dicha identidad, mientras que una territorialidad de identidad necesariamente la territorializa. En las territorialidades el aspecto espacial es una parte integral del discurso. Las narrativas territoriales pueden ser construidas por distintos actores como el Estado, las empresas, las ONG, la academia y la población local. Estos últimos discursos

\* Antropólogo PhD. Investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

1 La información sobre las comunidades aymaras proviene de conversaciones con autoridades y comuneros en visitas realizadas en el marco de distintos estudios en los años 2004 y el 2009.

son transmitidos principalmente de manera oral en lugares públicos por dirigentes y campesinos. Eventualmente, las narrativas territoriales locales son apropiadas por la academia, el sector público o la prensa. En el presente ensayo identificaremos dos de las principales territorialidades locales presentes en las comunidades aymaras de la zona del lago Titicaca.

*Al trascender los límites de la propiedad, las territorialidades de gestión buscan establecer derechos de uso sobre recursos que en términos legales no les pertenecen.*

La primera es la que denominamos territorialidad de gestión de recursos. Esta narrativa describe las formas consuetudinarias de uso de recursos incidiendo en que los territorios de gestión de recursos trascienden los límites de las propiedades comunales. En particular, la territorialidad se centra en la formas de acceso y uso de recursos. Como ejemplos se mencionan la rotación de cultivos coordinados entre familias y comunidades, el usufructo coordinado de los recursos del lago para la extracción de totora y pesca, y la circulación complementaria de productos entre las zonas circunlacustre media y alta, que definen el macro espacio alrededor del lago. En el lado peruano, la propiedad comunal es un primer referente de acceso a recursos, pero este espacio comunal se extiende principalmente hacia el lago. En el caso boliviano, la territorialidad también toma como eje del territorio la propiedad familiar y comunal pero se incluye a todo el lago como el espacio de los recursos accesibles. Es importante notar que estas territorialidades extendidas hacia el lago es-

tán presentes principalmente en las comunidades circunlacustres de Perú y Bolivia donde el minifundio es un problema visible.

En este caso, lo novedoso no son las prácticas y estrategias familiares de manejo de recursos sino la elaboración de narrativas territoriales en base a dichas prácticas. Al trascender los límites de la propiedad, las territorialidades de gestión buscan establecer derechos de uso sobre recursos que en términos legales no les pertenecen. Por ejemplo, en las narrativas territoriales se considera que el Estado debe consultar antes de establecer reservas en el lago, dar concesiones mineras o petroleras, o permitir el desarrollo turístico en sus territorios de gestión, es decir, allí donde la población local hace uso de los recursos territoriales. Es así como en esta narrativa se distingue propiedad de territorio: la propiedad solo se refiere a la tierra y tiene un alcance superficial, mientras el territorio incluye la superficie acuática y los recursos del subsuelo.

Asimismo, esta territorialidad tiene un sustento histórico-institucional que explica el uso legítimo de los recursos. Un caso especialmente interesante lo encontramos en la reserva del Lago Titicaca en Perú, donde la administración de la reserva, conjuntamente con la población local, estableció comités de gestión territorial para impulsar el uso sostenible de los recursos del lago (Kent 2008). Así, se identificaron territorios de gestión, es decir, unidades espaciales de uso coordinado de recursos, los cuales podían incluir: tierra de propiedad comunal, parcialidades y productores independientes. Al buscar un referente histórico-institucional para la constitución de dichas territorialidades en ciertos casos se encontraron referencias a ayllus prehispánicos. De manera general, las territorialidades mencionan ayllus, haciendas y comunidades madres como referentes históricos de lo que consideran sus territorios de gestión. Es

interesante constatar que las demandas territoriales no están basadas en usos colectivos comunales de los recursos, puesto que las formas productivas en el lago tienen a la familia como unidad de producción, sino en los derechos coordinados de las familias a los recursos territoriales de la comunidad o la “nación” aymara en el caso boliviano.

*Las territorialidades de gestión e identidad aymara han sido articuladas para dar lugar a una narrativa territorial política, donde se rescata el uso ancestral y el derecho colectivo de los recursos como forma de sustentar la existencia de una nacionalidad originaria previa a la imposición colonial y estatal-republicana.*

Una segunda territorialidad emergente en la zona del lago Titicaca es la territorialidad de identidad aymara. Hasta hace una década la identidad territorial en la zona del lago era principalmente campesina, comunal o local, sin embargo, esto ha ido cambiando primero en Bolivia y luego en el Perú. La identidad aymara ha ido emergiendo hasta constituir una clara narrativa territorial. Consideramos que la emergencia de este tipo de territorialidad se explica por dos razones. En primer lugar, una revitalización de la cultura aymara que incluye procesos como el mayor uso público del idioma aymara. En segundo lugar, una revitalización de formas religiosas indígenas que adquieren mayor visibilidad en ámbitos públicos y urbanos. En este caso, el espacio religioso de adscripción se define a partir de apus (cerros sagrados) que son

mencionados y ubicados discursivamente, a manera de marcadores de un espacio compartido, en lugares tan alejados como el norte de Chile.

Principalmente, en el caso boliviano se ha desarrollado una tercera territorialidad: la política. Las territorialidades de gestión e identidad aymara han sido articuladas para dar lugar a una narrativa territorial política, donde se rescata el uso ancestral y el derecho colectivo de los recursos como forma de sustentar la existencia de una nacionalidad originaria previa a la imposición colonial y estatal-republicana. El discurso que ha enlazado estas territorialidades es el del “buen vivir”, el cual propone incentivar las prácticas productivas originarias, las cuales son concebidas como armoniosas y sostenibles, en contraposición al desarrollo productivo occidental, que se define como destructivo. Esta territorialidad política reivindicativa ha sido elaborada por las élites intelectuales y dirigenciales teniendo en la actualidad bastante difusión y aceptación en las comunidades aymaras del lado boliviano, mientras en el lado peruano su difusión es relativamente reciente y aún no es asumida completamente por las familias comuneras.

Como observamos a partir de estos ejemplos, las territorialidades son aproximaciones discursivas al entendimiento de un determinado espacio. Puesto que los discursos que guían dichas aproximaciones varían constantemente, los límites geográficos de las territorialidades son difusos y cambiantes. Por ejemplo, si hasta hace algunas décadas la identidad hegemónica en las comunidades del lago era la campesina, mientras la territorialidad de identidad aymara no era tan visible, ahora esta última ha adquirido protagonismo, expandiéndose geográficamente más allá de las fronteras comunales y nacionales. Esto no quiere decir que el sentimiento de pertenencia indígena no existiera sino que no se expresaba en términos discursivos

y menos territoriales con tanta claridad. Las narrativas territoriales solo delimitan espacios cuando se crean territorios.

### TERRITORIOS

Los territorios son construcciones sociales que fijan los límites y definen un determinado espacio físico-social, nutriéndose de una o varias territorialidades. Los territorios se constituyen a partir de un eje temático donde un espacio específico sirve de base para el análisis o la argumentación. Es a partir de las territorialidades que se constituyen los territorios.

Por ejemplo, los comités territoriales de la reserva del lago Titicaca fueron constituidos por el sector público y las comunidades locales a partir de las formas consuetudinarias de uso de los recursos, es decir, de territorialidades de gestión. Los territorios pueden constituirse con fines analíticos para estudios específicos, como por ejemplo, los territorios lingüísticos, o con fines programáticos de intervención, como los territorios de pesca o las áreas de influencia de los proyectos extractivos.

Los mapas son los instrumentos preferidos para graficar territorios, pero debemos tener en cuenta que los mapas solamente “congelan” discursos territoriales, oscureciendo su dinamismo. Asimismo, los territorios pueden ser planteados, constituidos y/o “graficados” por distintos actores sociales como empresas, el sector público o las comunidades. Así, la constitución de territorios tiene un contenido político que se manifiesta en la intención con la que se afirman cierto tipo de territorialidades sobre otras. Es en el contexto de la lucha política, que ciertas aproximaciones y conocimientos territoriales se imponen sobre otros al momento de constituir territorios. Un interesante trabajo de Orlove (1991) en el lago Titicaca, justamente ana-

liza políticas de representación contenidas en los mapas. Los mapas pueden ser espacio de luchas políticas entre distintas territorialidades por fijar una representación dominante del espacio: un territorio.

En el contexto de las políticas de representación existe un tipo especial de territorialidad y territorio que está vinculado al control territorial soberano, es decir, al poder. Esta es una territorialidad fundamentalmente política que lo que busca es establecer grados de control autónomo de un espacio determinado. Esta narrativa territorial busca fijar territorios con el fin de establecer dominios territoriales. El territorio de poder por excelencia es el estatal-nacional. A partir de una narrativa política pública el Estado busca legitimarse como el legítimo y soberano gobernador del territorio nacional. Como analizan Ferguson y Gupta (2002) existe una *espacialización* estatal que se da a partir de dos principios: verticalidad, es decir, el Estado impone los espacios desde *arriba* a la sociedad y *agrupamiento*, es decir, el Estado integra en un todo territorial a las distintas localidades.

Sin embargo, la constitución de territorios de poder no es patrimonio del Estado. En las últimas décadas la legitimidad del control absoluto de los estados sobre los territorios nacionales ha sido cuestionada por grupos sociales que acusan el origen colonial del dominio territorial estatal-nacional. Estos grupos se auto declaran indígenas u originarios apelando a derechos territoriales precoloniales. En este caso estamos hablando de narrativas políticas que buscan sustentar la existencia de nacionalidades con derechos legítimos a territorios nacionales propios. Para ser efectivas, estas narrativas territoriales tienen que articular un conjunto de territorialidades que apelen a la diferencia cultural, al uso consuetudinario del espacio, a la especificidad político-organizativa, a la

administración propia de justicia, entre otras dimensiones de diferencia y autonomía. Así, las territorialidades de poder que se generan al margen de los estados no cuestionan las formas de gobierno territorial sino la legitimidad de dicho gobierno sobre el territorio, generando pugnas y conflictos con los gobiernos nacionales. En este tema, la realidad política actual de las comunidades del lado peruano y boliviano del lago, es distinta.

*Para articular las narrativas de identidad y de gestión en la constitución de territorios de poder hace falta un proyecto político nacional, que proponga territorios y autoridades distintas a las establecidas desde el Estado, y este tipo de proyecto aun no es evidente en las comunidades del Perú.*

En la última década las comunidades bolivianas que viven alrededor del lago Titicaca han venido desarrollando territorialidades de poder, es decir, discursos políticos que cuestionan la soberanía nacional-estatal sobre ciertas dimensiones del gobierno territorial. Luego de años de luchas, el actual gobierno ha hecho eco de varias de las demandas territoriales originarias, introduciendo cambios importantes en la nueva constitución. Así, en la constitución boliviana se reconoce el carácter plurinacional de Bolivia lo que implica reconocer ciertos grados de autonomía y autogobierno territorial a las naciones originarias. En este contexto, algunas comunidades han comenzado la labor no solo de definir territorialmente y “mapear” su territorio nacional originario sino

también de reconstituir las divisiones territoriales prehispánicas de Markas y Ayllus. Es decir, se plantea la constitución de un territorio de poder que si bien acepta una tutela estatal, busca establecer una nación aymara al interior de la nación boliviana. Este proceso complejo es resultado del desarrollo histórico de un proyecto político territorial aymara, cuya actual implementación genera una constante tensión entre las comunidades y el estado central al momento de definir el alcance de la autonomía territorial. Este proceso, además, tiene connotaciones transnacionales puesto que puede servir de referencia para otras poblaciones campesinas e indígenas altoandinas en busca de autonomía política territorial.

En el caso peruano, el discurso territorial político está menos desarrollado. Existen intentos discursivos de constituir territorios; por ejemplo, se habla de las seis provincias con mayoría de hablantes aymaras como el *territorio aymara*. Asimismo, se afirma en círculos intelectuales locales la existencia histórica de una gran *nación* aymara que abarcaría partes de Perú, Bolivia y Chile. Sin embargo, consideramos que estamos ante narrativas territoriales de identidad más que de constitución de territorios originarios autónomos. Los discursos territoriales que apelan a la diferencia no han logrado articularse en una narrativa política autónoma. Los referentes territoriales siguen siendo las divisiones administrativas estatales como las provincias y regiones, mientras los referentes políticos siguen siendo las autoridades públicas nacionales como los tenientes o alcaldes. Como nos muestra la crónica de los hechos de llave narrados por Pajuelo (2009), las causas del conflicto no se pueden explicar por el surgimiento de un separatismo indígena aymara sino por causas más conocidas como la marginación y la pobreza en que vive la población local. Para articular las narrativas de identidad y de gestión en la constitución de te-

territorios de poder hace falta un proyecto político nacional, que proponga territorios y autoridades distintas a las establecidas desde el Estado, y este tipo de proyecto aun no es evidente en las comunidades del Perú.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

En el caso de las comunidades aymaras, los discursos territoriales que están surgiendo son el de gestión e identidad. Estos discursos articulan reclamos concretos como el derecho a mantener acceso sobre los recursos en los territorios que las familias comuneras consideran ancestralmente suyos o el derecho a imprimirle una identidad indígena propia al espacio que habitan.

En general, las territorialidades son parte de nuestra vida social y están inmersas en las formas con las que buscamos explicar las relaciones que establecemos con nuestros espacios de referencia. Sin embargo, el surgimiento de territorialidades denota nuevas preocupaciones o afirmaciones relacionadas al conocimiento o las vivencias en dichos espacios. Cuando hablamos del surgimiento de territorios desde *abajo*, es decir, desde sectores que no detentan el poder político, se está hablando de cuestionamientos y formas de resistencia a los discursos territoriales dominantes.

En el Perú el surgimiento de estos discursos puede entenderse como una respuesta a la actual política pública de manejo territorial que margina social y culturalmente a las comunidades mientras ejerce presión externa sobre recursos naturales locales.

En estos casos es labor del Estado el escuchar, conciliar y encontrar los mecanismos para integrar estas nuevas demandas territoriales dentro de las políticas públicas y visiones oficiales del territorio nacional. En otras palabras, el surgimiento de te-

rritorios contestatarios supone nuevas necesidades que no están siendo atendidas por los discursos o formas de administración territorial vigentes.

*Quando el Estado no tiene capacidad de integrar estas territorialidades, estos discursos se radicalizan y pueden ser articulados en territorialidades y territorios de poder. En el Perú, el discurso territorial político que cuestiona el derecho estatal-nacional sobre el uso de recursos como el agua, es cada vez más común.*

Quando el Estado no tiene capacidad de integrar estas territorialidades, estos discursos se radicalizan y pueden ser articulados en territorialidades y territorios de poder. En el Perú, el discurso territorial político que cuestiona el derecho estatal-nacional sobre el uso de recursos como el agua, es cada vez más común. Las comunidades altoandinas reclaman consultas previas, asumiendo ciertos derechos territoriales. Sin embargo, a diferencia de Bolivia, estas territorialidades no logran ser articuladas en un proyecto político territorial que busque el reconocimiento de una o más nacionalidades indígenas.

El surgimiento y constitución de territorios de poder desde *abajo* como, por ejemplo, pueblos o naciones indígenas, denota el debilitamiento o fracaso del proyecto unitario nacional y la necesidad de encontrar nuevas formas de integrar la pluralidad cultural y política. En este sentido, el surgimiento del proyecto nacional aymara, así como la *solución* estatal boliviana por la plurinacionalidad, ciertamente han causado entusiasmo



y expectativa entre la población aymara a ambos lados de la frontera. Sin embargo, se trata de un proceso complejo que debe solucionar no solamente el tema de los grados de autonomía en aspectos centrales para la economía boliviana como el desarrollo de proyectos extractivos, sino principalmente cubrir las viejas expectativas de la población campesina: una distribución más justa de la riqueza y el poder político. □

Kent, Michael. "The Making of Customary territories: Social Change at the Intersection at State and Indigenous territorial politics on lake Titicaca, Peru". *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, N° 13 (2) pp. 283-310. 2008

Orlove, Benjamin. "Mapping Reeds and Reading Maps: The Politics of Representation in Lake Titicaca" *American Ethnologist*, N° 18 (1) pp. 3-38. 1991

Pajuelo, Ramón. "No hay ley para nosotros..." *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: IEP – SER, 2009.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ferguson, James y Akhil Gupta. "Spatializing States: Towards and Ethnography of neoliberal governmentality." *American Ethnologist*, N° 29 (4) pp. 981-1002. 2002



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



EL RASTRO DE LA SALUD EN EL PERÚ  
Marcos CUETO,  
Jorge LOSSIO y  
Carol PASCO



ANTROPOLOGÍA Y ANTROPÓLOGOS EN EL PERÚ  
LA COMUNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES BAJO LA MODERNIZACIÓN NEOLIBERAL  
Carlos Iván DEGREGORI y Pablo SANDOVAL



## LA NUEVA LEY DE AGUAS: Institucionalidad, uso, distribución y manejo eficiente del recurso



Rosa Morales Saravia\*

El recurso agua tiene, sin duda, varios fines y usos, lo que genera una competencia entre las distintas actividades económicas que lo requieren. Por tanto, no es extraño que en los últimos años y de manera creciente, se hayan producido en el país, conflictos que tienen como centro a este recurso. Por un lado, han ocurrido conflictos entre regiones por el control de las fuentes de agua, conflictos por contaminación —por ejemplo— por la actividad minera, y conflictos por escasez, generada por el uso excluyente entre dos actividades económicas (por ejemplo, gran y pequeña agricultura), entre otras razones.

Entre los motivos que explican estos conflictos está la compleja institucionalidad alrededor del manejo del agua. No solo existe un gran número de instituciones con atribuciones sobre el recurso hídrico sino que la normatividad tenía una visión fragmentada que alentaba esta situación.<sup>1</sup> Así, la necesidad de reemplazar la antigua Ley General de Aguas del año 1969 era inminente. En la década

de los noventa prácticamente cada dos años se realizaron nuevas propuestas de ley. Uno de los puntos de controversia en el debate era la introducción de mecanismos de mercado para crear un mercado de aguas, llevando con ello a la discusión de si los derechos debían ser privatizados. Sin embargo, esta propuesta fue un punto de mucha oposición (principalmente por las organizaciones de regantes) y no prosperó.

En la década presente se continuó con el proceso de introducción de una nueva ley, pero sin insistir en el punto sobre los mercados de agua.<sup>2</sup> Si bien existía consenso en que la gestión integrada de los recursos hídricos era el enfoque bajo el cual se

1 Si a estos se añade la diversidad y cantidad de actores sociales que intervienen en su uso y manejo, queda claro que se trata de una situación muy compleja. En el texto de Oré y otros se hace un recuento de los tipos de conflictos alrededor del recurso hídrico en el Perú y de los actores sociales que intervienen. Asimismo, se presenta una completa historia del debate de la nueva ley de aguas hasta el año 2008, (Oré, María Teresa, Laureano del Castillo, Saskia Van Orsel y Jeroen Vos "El agua, ante nuevos desafíos: Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia". Lima: Oxfam – IEP 2009).

2 Op. cit.

\* Economista, investigadora del IEP.

debería manejar el agua, no existía acuerdo sobre la forma de llevar a cabo esta política. Se planteó, por un lado, crear una sola autoridad de aguas, y por el otro, mantener tanto una entidad administrativa encargada del uso del recurso, como otra encargada de la sanidad (como se establecía en la Ley de 1969). El debate llevó a que prevaleciera la primera de estas posiciones. El nuevo ordenamiento institucional requiere de un manejo de cuencas y no uno político-territorial; las autoridades deben tener alcance de cuencas para proteger todo el ciclo del agua, además de darse una coordinación multisectorial. Por otra parte, se introdujo a la eficiencia en el uso del recurso hídrico como un aspecto a ser considerado para el manejo del mismo, lo que implícitamente supone preguntarse quién debe pagar por los costos de provisión del recurso hídrico.

En marzo del 2009 se dio la Ley de Recursos Hídricos N° 29338. Considerando los elementos mencionados líneas arriba y organizándolos en base a los principios consagrados en el texto de la Ley (art. III), analizaremos la pertinencia, relevancia y efectividad de dicha ley.

#### **ENFOQUE DE CUENCA Y MANEJO PARTICIPATIVO: EL ENTORNO NATURAL Y SOCIAL VAN DE LA MANO**

El principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua, indica que tiene valor socio-cultural, económico y ambiental, por lo que su uso debe basarse en la gestión integrada y en el equilibrio entre estos. En efecto, el espíritu de la ley contempla la gestión integrada de los recursos hídricos, partiendo del hecho de que la unidad de gestión debe ser la cuenca hidrográfica y no la demarcación política (ya sea a nivel local o regional).

En términos institucionales se crea el Sistema Na-

cional de Gestión de los Recursos Hídricos (art. 9), con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas, y para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión. El Sistema deberá permitir la integración de los distintos sectores del aparato estatal, los usuarios del agua, los operadores y las comunidades campesinas y nativas en el manejo integrado del agua. Esta integración se puede dar tanto a nivel nacional como local (a nivel de cuenca).

La cabeza del sistema, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), está encargada del funcionamiento del sistema a nivel nacional. A nivel de cuencas se crean los Consejos de Cuenca (art. 24).<sup>3</sup> Nótese que con estas unidades así definidas, es posible dar el enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos.<sup>4</sup> Los Consejos tienen carácter permanente y son creados a iniciativa de los Gobiernos Regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

No está claro, sin embargo, el peso específico que tendrán los Consejos de Cuenca en las decisiones que se tomen sobre la gestión del recurso en cuestión. De hecho, a lo largo del texto de la Ley, se habla de participación, opinión, coordinación, de los Consejos de Cuenca respecto al ac-

3 Los Consejos de Cuenca pueden ser: Consejo de Cuenca Regional -cuando el ámbito de la cuenca se localiza íntegramente dentro de un solo gobierno regional-; o Consejo de Cuenca Interregional -cuando dentro del ámbito de la cuenca, existen dos o más gobiernos regionales.

4 Sin delimitar como unidad de gestión a la cuenca que involucra la fuente del agua en las cabeceras de cuenca, y todo el recorrido de los cursos de agua, no sería posible hablar de gestión integrada.

cionar de la ANA,<sup>5</sup> es decir, tendrían un papel más bien consultivo. Si bien existe consenso sobre la importancia de tener una autoridad fuerte que pueda articular a los distintos actores en sus diferentes niveles y prioridades, también es cierto que el proceso de descentralización del país requiere instancias locales —en este caso a nivel de cuencas— fortalecidas en términos de sus decisiones, es decir, cuya intervención no sea solo propositiva sino activa. No basta con la legitimidad que da una conformación que involucre a todos los usuarios, operadores, y gestores locales. Su accionar (el de los Consejos de Cuenca) debería poder ser percibido como decisorio, claro está, siempre en concordancia con la política nacional.

Si los Consejos de Cuenca van a funcionar como otras instancias lo han hecho en el pasado, con miembros honorarios, sin presupuesto propio, y por tanto dependiendo de la buena voluntad de sus miembros (entiéndase individuos), permanece el peligro de que no exista continuidad en su funcionamiento, no se asegure la adecuada toma de decisiones en cuanto a la gestión del recurso y que algunos grupos de actores estén subrepresentados.<sup>6</sup> Esto claramente podría atentar contra la gobernabilidad y gestión de los recursos hídricos, a través de la generación de conflictos por disconformidad de algunos grupos. El principio de descentralización de la gestión pública del agua y

de autoridad única podría verse amenazado pues la autoridad única, la ANA, requiere legitimarse a través de los Consejos de Cuenca.

*Si los Consejos de Cuenca van a funcionar como otras instancias lo han hecho en el pasado, con miembros honorarios, sin presupuesto propio, [...] permanece el peligro de que no exista continuidad en su funcionamiento, no se asegure la adecuada toma de decisiones en cuanto a la gestión del recurso y que algunos grupos de actores estén subrepresentados.*

Por otra parte, el principio de participación de la población y cultura del agua para sus usuarios, entre otras cosas, indica que el Estado debe fomentar el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua.<sup>7</sup> Este principio va de la mano con el de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica que indica que, el uso del agua, debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. En este sentido, la creación de capacidades a nivel local

5 Participación en el otorgamiento de derechos de uso de agua (art. 44); opinión en el otorgamiento de licencias de uso de agua (art. 47) y de licencias provisionales (art. 52); opinión en la reversión de los excedentes de recursos hídricos (art. 49); coordinación de la vigilancia y fiscalización de la calidad del agua (art. 75), coordinación para el otorgamiento de reconocimientos e incentivos a favor de los que desarrollen acciones prevención de la contaminación del agua y de desastres, forestación, reforestación o de inversión en tecnología y utilización de prácticas, métodos o procesos que coadyuven a la protección del agua y la gestión integrada del agua en las cuencas (art. 84).

6 Como por ejemplo las Comisiones Regionales Ambientales (CAR).

7 Asimismo, indica que se deben promover programas de educación, difusión y sensibilización, mediante las autoridades del sistema educativo y la sociedad civil, sobre la importancia del agua para la humanidad y los sistemas ecológicos, generando conciencia y actitudes que propicien su buen uso y valoración. El artículo 88 sobre la currícula educativa, promueve la inclusión de la cultura y valoración de los recursos hídricos en los planes de estudio del sector educación.

es fundamental. El fortalecimiento de capacidades pasa por el ejercicio de la toma de decisiones, por ejemplo, a través de la participación en los Consejos de Cuenca que tengan capacidad decisoria. La gestión participativa no debe ser nominal: debe ser real y efectiva.

#### PRIORIDAD EN EL USO: ¿QUIÉN TIENE LA PRIORIDAD?

El principio de prioridad en el acceso al agua, pone en primer lugar la satisfacción de necesidades primarias de la persona humana por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso. En efecto, en el artículo 2 de las Disposiciones Generales, se establece que no hay propiedad privada sobre el agua, por ser esta patrimonio de la Nación. Asimismo, se indica que es un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación.

*aun cuando originalmente el texto [...] establecía un orden de prioridad, esta aclaración desapareció del que fue finalmente aprobado. Así, los usos productivos no tendrían en principio ningún orden de prioridad, que sí se establecía en la antigua ley de aguas*

En el artículo 34 sobre las condiciones generales para el uso de los recursos hídricos, se indica que se encuentra condicionado a su disponibilidad y que debe realizarse en forma eficiente. Seguidamente, en el artículo 35, se establece las clases de usos y su orden de prioridad: uso primario, uso poblacional y uso productivo, en ese orden.

Respecto a los usos productivos se establece los siguientes: (i) agrario: pecuario y agrícola; (ii) acuícola y pesquero; (iii) energético; (iv) industrial; (v) medicinal; (vi) minero; (vii) recreativo; (viii) turístico; y (ix) de transporte (nótese que están en estricto orden alfabético). Sin embargo, aun cuando originalmente el texto de este artículo establecía un orden de prioridad, esta aclaración desapareció del que fue finalmente aprobado. Así, los usos productivos no tendrían en principio ningún orden de prioridad, que sí se establecía en la antigua ley de aguas (art. 27).<sup>8</sup>

En este punto es crucial determinar qué actividades tienen prioridad sobre otras. El debate sobre lo que es mejor para la sociedad peruana está lejos de acabar. Sin embargo, existe consenso sobre la necesidad de reducir la pobreza. ¿Qué sectores económicos son los que contribuyen más a este propósito? ¿Qué sectores articulan más la economía de modo que generan más empleo y por tanto, generan más ingresos para más peruanos? La comparación entre el sector agropecuario y minero indica que el primero genera el 34% del empleo directo en el Perú, mientras que el segundo, genera el 1%.<sup>9</sup> Es claro que esta diferencia ocurre por la naturaleza de la actividad: la industria minera es intensiva en capital y no en mano de obra.<sup>10</sup>

8 En el que por ejemplo, la agricultura aparecía en primer lugar.

9 Este 1% incluye extracción de minerales y petróleo. La siderurgia genera el 0.04%, la transformación de minerales no ferrosos el 0.04%, fabricación de productos no metálicos 0.4%, y la fabricación de productos metálicos el 0.63%. Así, aunque se sumaran todos estos sectores relacionados se llegaría al 2.11%. La fuente de estos datos es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH 2007).

10 Si bien a través del pago de impuestos del sector minero se genera un efecto redistributivo, el impacto de éste sobre la reducción de la pobreza no ha sido medido. Lo que sí ha sido estudiado es el impacto del canon minero sobre la reducción de la pobreza en las poblaciones bajo el ámbito de influencia de la actividad minera, para un periodo de 10 años llegando a la conclusión de que no se observa una dinámica clara en la mejora de las condiciones de vida de estas poblaciones (ver Barrantes, R. PZarate y A. Durand. 2005 "Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales". Lima: IEP-OXFAM).

Por otra parte, si se considera que la seguridad alimentaria es una preocupación importante para el país, el establecimiento de prioridades sectoriales en el uso del agua debería considerarse.

#### COMUNIDADES CAMPESINAS, NATIVAS, PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS Y SECTOR PRIVADO: ¿INTERESES IRRECONCILIABLES?

El principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas implica que el Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho a utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la Ley. Así, en el artículo 64 se indica que el Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y nativas a utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales.<sup>11</sup> Por otra parte, se establece que ningún artículo de la Ley debe interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo. Concordantemente, los derechos de uso de agua inherentes a las comunidades campesinas y comunidades nativas, cuando se llevan a cabo proyectos de infraestructura hidráulica, no deben ser afectados (art. 107).

En la composición del Consejo Directivo de la ANA (en total 13 miembros) se considera un representante de las comunidades campesinas y un

representante de las comunidades nativas. Sin embargo, existe una preocupación manifestada en el debate de la Ley, debido a que de los 13 miembros, 7 provienen del sector público, 2 de los gobiernos regionales y de las municipalidades rurales (uno cada uno) y 2 de los usuarios (uno de usuarios agrarios y otro de usuarios no agrarios). Por tanto, la mayoría se alcanzaría claramente con los miembros del sector público. ¿Plantea esto una situación de resultados anticipados? Es posible. Los conflictos por el uso de recursos naturales y en especial del agua, han enfrentado con cada vez mayor intensidad y frecuencia a las empresas y a las comunidades campesinas y nativas. ¿Son estos usos irreconciliables? Nuevamente, el único contrapeso a esta situación sería la de tener Consejos de Cuenca que lleven las propuestas de gestión de los recursos hídricos en su ámbito de intervención, elaborando sus planes de gestión de largo plazo ante la autoridad de aguas. Los acuerdos al interior de la organización de cuencas responderán así a las necesidades específicas de cada ámbito, recogiendo y conciliando los diversos intereses de los usuarios y operadores. Esto implica que la estructura de los Consejos de Cuenca recoja de manera equilibrada la importancia relativa de los involucrados en la gestión del agua, en base a criterios adecuados como prioridad en el uso, número de usuarios, impacto económico de la actividad, vulnerabilidad ante la escasez del agua, entre otros.<sup>12</sup> Este hecho, aunado a la protección que da la legislación a las comunidades nativas y campesinas, reduciría la probabilidad de conflictos entre el sector privado y las comunidades.

Otro es el caso de los pequeños productores organizados en las Juntas de Usuarios. Con el principio de seguridad jurídica el Estado consagra un régi-

11 En particular, en el caso de las aguas amazónicas, la Autoridad Nacional, en concordancia con los consejos de cuenca de la amazonía, vela por que, en las aguas existentes o que discurren por las áreas habitadas por pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial no se otorgue ningún derecho que implique uso, disposición o vertimientos en las mismas (artículo 118).

12 La estructura orgánica de los Consejos de Cuenca se determinarán en los decretos supremos que las crean, mientras que sus funciones y atribuciones son determinadas en el Reglamento de la Ley.

men de derechos para el uso del agua, promueve y vela por el respeto de las condiciones que otorgan seguridad jurídica a la inversión relacionada con su uso, sea pública o privada o en coparticipación. En este espíritu, en el artículo 105 se indica que el Estado promueve la participación del sector privado en la construcción y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, así como en la prestación de los servicios de operación y mantenimiento de la misma. Sin embargo, en la ejecución de proyectos de infraestructura hidráulica en tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas, el Estado establece el mecanismo para hacerlas partícipes de los beneficios una vez que opere el proyecto (art. 105). En el artículo 112, se indica que el Estado promueve la inversión privada para el uso colectivo del agua subterránea, así como la prestación de los servicios respectivos. En la novena disposición complementaria final, se dice que mediante el Reglamento se establecerán los mecanismos de promoción de la inversión privada en infraestructura hidráulica. La aprobación de la ejecución de las obras, sean estas públicas o privadas será realizada por la ANA en concordancia con el Consejo de Cuenca (art. 104). ¿Significa esto que empresas privadas “externas” tomarán el manejo de la infraestructura hídrica y que bajo la racionalidad de la maximización de beneficios se fijarán precios o tarifas del agua innecesariamente elevadas?

La condición de bien público de la infraestructura hídrica hace que su provisión sea ineficiente pues no existen incentivos a la provisión por parte de los productores. Actualmente las Juntas de Usuarios tienen a su cargo la operación, mantenimiento y expansión de la infraestructura. Sin embargo, los niveles de las tarifas<sup>13</sup> —además de los impagos— no permiten su adecuado mantenimiento y expansión. En muchos valles, sobre todo en la costa, las mejoras en el sistema provienen de

fondos externos a la junta (ya sean públicos y/o de la cooperación).<sup>14</sup> Creemos que este hecho es una muestra de que las Juntas de Usuarios han adquirido capacidades, desde que se les otorgara el manejo de la infraestructura, que les permiten gestionar parte del financiamiento de sus proyectos de mejora y ampliación de la infraestructura. Claramente, los niveles de estas capacidades varían entre Juntas.

*En la composición del Consejo Directivo de la ANA [...] existe una preocupación manifestada en el debate de la Ley, debido a que de los 13 miembros, 7 provienen del sector público, 2 de los gobiernos regionales y de las municipalidades rurales [...] y 2 de los usuarios. [...] Por tanto, la mayoría se alcanzaría claramente con los miembros del sector público.*

La posible entrada de empresas privadas distintas a los productores supone que es posible obtener un beneficio económico positivo al administrar la infraestructura hídrica.<sup>15</sup> ¿En qué valles se generan estas ganancias? En los valles con mejores condiciones, con mayor disponibilidad del recurso hídrico, mejores condiciones climáticas, en que se

13 Que fijan ellos mismos.

14 Estos fondos exigen, normalmente, aportes de contrapartida de las Juntas.

15 Entendemos que los productores agropecuarios, sin importar su tamaño, son parte del sector privado. Sin embargo, haremos la distinción entre los productores que actualmente están organizados en las Juntas de Usuarios y otros privados (o empresas privadas) que podrían querer entrar a administrar la infraestructura hídrica.

producen cultivos con mercados más dinámicos y de mejores precios, en suma en los que la rentabilidad de la actividad agrícola es mayor. Incluso, dentro de un mismo valle la rentabilidad puede ser diferente. Así, la competencia por el manejo de la infraestructura se dará solo en determinados valles. En los valles en que la rentabilidad es baja, será difícil que se genere dicha competencia.

*Allí donde sea posible generar beneficios positivos, es decir, en los valles en que se generaría la competencia por el manejo de la infraestructura, eventualmente se producirán conflictos.*

En este escenario, en los valles menos rentables puede ocurrir dos cosas. Por un lado, puede que sigan funcionando como hasta ahora. Por otro lado, podrían tratar de mejorar su eficiencia en el uso del agua, apelando a los incentivos que se proponen en esta Ley. Consideramos que las capacidades para que esto ocurra se están generando y que es posible aprovecharlas.

Allí donde sea posible generar beneficios positivos, es decir, en los valles en que se generaría la competencia por el manejo de la infraestructura, eventualmente se producirán conflictos. Con el fin de evitar estos conflictos, consideramos que una alternativa es darle a las Juntas la prioridad en el manejo de la infraestructura. ¿No es esto lo que está ocurriendo actualmente? Ciertamente, sin embargo, existe ahora un elemento adicional: la amenaza de entrada de otros agentes económicos que podrían competir con las organizaciones de los productores por el manejo de la infraestructura. Existen Juntas de Usuarios que han demos-

trado una organización social que administra el recurso de tal modo que ha permitido un manejo más eficiente, de modo tal que estarían en condiciones de aprovechar los beneficios económicos del manejo de la infraestructura.

#### **SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: MIRANDO EL RECURSO EN EL LARGO PLAZO**

Los principios de sostenibilidad y de eficiencia están íntimamente relacionados. El primero indica que Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos. El segundo, que la gestión integrada de estos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente entre los usuarios y operadores. Es decir, no existe sostenibilidad sin eficiencia.

A lo largo de la Ley se puede apreciar un énfasis en la promoción de la eficiencia en el uso del recurso hídrico.<sup>16</sup> Cuando se habla de eficiencia en el texto de la Ley, se habla normalmente de eficiencia técnica (no existe desperdicio en el uso). Es sabido, sin embargo, que la eficiencia técnica es un requisito para la consecución del uso eficiente de un recurso en términos económicos (minimización de costos suponiendo que ya se han eliminado los desperdicios en el uso).

Con el fin de propiciar el uso eficiente de los recursos hídricos, el artículo 84 establece un régimen de incentivos. Así, los titulares de derechos de uso de agua que inviertan en trabajos destinados al uso eficiente, a la protección y conservación del agua (y sus bienes asociados) y al mantenimiento y desarrollo

<sup>16</sup> Este énfasis recoge varios de los puntos establecidos en el derogado (por la Ley que estamos tratando) decreto legislativo N° 1083, que promovía el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos.



de la cuenca hidrográfica podrán deducir estas inversiones de los pagos que deben realizar por retribución económica o tarifas de agua (de acuerdo al Reglamento que hoy está en debate). Es una obligación de los poseedores de licencias de uso, hacer un uso eficiente, tanto técnica como económicamente hablando (art. 57).

En el artículo 85, se define el certificado de eficiencia como un instrumento mediante el cual la ANA otorga el reconocimiento a los usuarios que cumplan con los parámetros de eficiencia.<sup>17</sup> Además, se da prioridad en el uso a los usuarios con certificados de eficiencia en el otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua sobre los recursos excedentarios (artículo 49). Se plantea (artículo 101) que los usuarios y operadores de la infraestructura hidráulica que no cumplan con los parámetros de eficiencia establecidos por la ANA, deberán realizar planes de adecuación para alcanzar estos niveles de eficiencia en el uso del agua en un plazo no mayor a cinco años.

Si bien la fijación de los parámetros de eficiencia —que deberán estar basados en criterios técnicos— no deberían presentar mayor controversia, el monitoreo, verificación y sanción sobre su cumplimiento sí requiere de un seguimiento que contemple la heterogeneidad de cada cuenca. La diversidad y heterogeneidad socio económica y del entorno natural requieren de un conocimiento de la dinámica local que será específico a cada

<sup>17</sup> Las que se fijarán en el reglamento de la Ley. Asimismo, se otorgarán certificados de creatividad, innovación e implementación para la eficiencia del uso del agua a los usuarios y operadores de infraestructura hidráulica que diseñen, desarrollen o implementen equipos, procedimientos o tecnologías que incrementen la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos hídricos, así como la conservación de bienes naturales y el mantenimiento adecuado y oportuno de la infraestructura hidráulica. Los certificados de eficiencia permiten a sus propietarios (operadores de infraestructura hidráulica) acceder a cursos, pasantías, premios y otros (artículo 86).

cuenca. El artículo 25 que trata sobre el ejercicio de las funciones de los gobiernos regionales y locales indica que éstos desarrollarán acciones de control y vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.

*Si la fiscalización fuera hecha a nivel del Consejo de Cuenca, se ahorrarían los costos de transacción, se unificarían criterios de modo que el monitoreo sería consistente con la realidad de la cuenca [...]. Nótese además que los gobiernos regionales y locales participan en los Consejos de Cuenca*

Dado el enfoque de cuenca que tiene la Ley, realizar una función fiscalizadora a nivel local y/o regional tiene el peligro de pasar por alto la unidad de gestión que es la cuenca. Si la fiscalización fuera hecha a nivel del Consejo de Cuenca, se ahorrarían los costos de transacción, se unificarían criterios de modo que el monitoreo sería consistente con la realidad de la cuenca —sobre todo en los casos en que una cuenca abarca a más de un gobierno regional—. Nótese además, que los gobiernos regionales y locales participan en los Consejos de Cuenca.

El rol de los usuarios para el uso sostenible del recurso está expuesto en el artículo 90 sobre las retribuciones económicas y tarifas. Los titulares de los derechos de uso de agua están obligados a pagar por el uso del agua, por su distribución, por el vertimiento de agua residual, la utilización

de la infraestructura y el monitoreo y gestión de las subterráneas.

*Actualmente, la condición de conservación de la infraestructura hidráulica del país es, en general, insuficiente. La fijación de las tarifas de agua es un tema no resuelto en el Perú. [...] La característica de bien público del agua genera incentivos perversos a no contribuir con su mantenimiento.*

Actualmente, la condición de conservación de la infraestructura hidráulica del país es, en general, insuficiente. La fijación de las tarifas de agua es un tema no resuelto en el Perú.<sup>18</sup> Los criterios que ha establecido la Ley de Recursos Hídricos a este respecto son (art. 95): (a) cubrir los costos de operación, mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento y reposición de la infraestructura existente y el desarrollo de nueva infraestructura; (b) mejorar la situación socioeconómica de la cuenca hidrográfica; y (c) establecer su monto según rentabilidad de la actividad económica. Lograr estos objetivos siempre ha sido un reto para la fijación de tarifas que no ha tenido mayor éxito. ¿Qué elemento nuevo lograría que se pudieran cumplir? Consideramos que este elemento es la visión de gestión a través de la cuenca. Al tener todos los usuarios y operadores de una cuenca la misma fuente de recursos hídricos, pero considerada desde su fuente, se debería lograr enfatizar la interdependencia que existe entre estos actores.

<sup>18</sup> Este no es sin embargo, un problema único en el mundo. Muchos sistemas de infraestructura hidráulica, sobre todo en países en desarrollo no logran cubrir sus costos de operación, mantenimiento, y expansión.

La característica de bien público del agua genera incentivos perversos a no contribuir con su mantenimiento. Si mediante los Consejos de Cuenca se logra que estos actores encuentren mecanismos de sanción que hagan creíble que todos contribuirán con sus pagos, y que los beneficios lleguen a todos los involucrados, sería posible fijar niveles de tarifas adecuadas. Otra vez, entonces la importancia de los Consejos de Cuenca es crucial. Estas instancias deberán ser suficientemente estables, independientes y con poder coercitivo para que puedan funcionar y producir resultados que lleven al uso sostenible del recurso hídrico.

#### PROTECCIÓN Y CALIDAD: MÁS SOBRE SOSTENIBILIDAD

El principio precautorio, también consagrado en la Ley, indica que la ausencia de certeza absoluta sobre el peligro de daño grave o irreversible que amenace las fuentes de agua no constituye impedimento para adoptar medidas que impidan su degradación o extinción. Por su parte, el principio de tutela jurídica establece que el Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua en sus fuentes naturales o artificiales y en el estado en que se encuentre.

Sobre la extinción se ha tratado en los párrafos anteriores. Sobre su degradación, se contemplan tres puntos importantes, a saber, la protección del agua, su calidad y el riesgo de desastres. Sobre el primer punto, se indica que se deben conservar y proteger las fuentes de agua. En el debate de la Ley, se consideraba indicar la intangibilidad de las cabecezas de cuenca. Sin embargo, el texto aprobado señala que "...se pueden declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua", <sup>19</sup> es decir, la intangibilidad ya no tiene carácter obligatorio.

<sup>19</sup> En concordancia con el Ministerio del Ambiente.

Se han levantado varias voces desde la sociedad civil, que reclaman esta obligatoriedad por ser la actividad minera la que tiene más incidencia sobre la degradación de las cabeceras de cuenca. Consideramos que este reclamo tiene sustento en base a la necesidad de asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico, más en un contexto de incertidumbre sobre la futura disponibilidad del agua causado por el cambio climático.

*En el debate de la Ley, se consideraba indicar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca. Sin embargo, el texto aprobado señala que [...] la intangibilidad ya no tiene carácter obligatorio. Se han levantado varias voces desde la sociedad civil, que reclaman esta obligatoriedad por ser la actividad minera la que tiene más incidencia sobre la degradación de las cabeceras de cuenca.*

Adicionalmente sobre la calidad del agua, el artículo 76, que trata sobre su vigilancia y fiscalización, indica que la Autoridad Nacional en coordinación con el Consejo de Cuenca, controla, supervisa, fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del agua sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental del Agua (ECA-Agua). Las sanciones en materia de agua que contempla la Ley son (art. 120): contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigentes; realizar vertimientos sin autorización; arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua, naturales o artificiales; y contaminar el agua subterránea por infiltración de elementos o sustancias

en los suelos. De este modo, las atribuciones en materia de sanciones por parte de la autoridad de aguas deberán ser ejercidas de manera firme en base a una adecuada fortaleza institucional.

Si bien los desastres naturales pueden no degradar directamente el recurso hídrico, sí pueden afectar la infraestructura que permite su uso. En un contexto incierto sobre el incremento en la frecuencia e intensidad de los fenómenos climatológicos extremos, producido por el cambio climático, la mitigación de los efectos de los mismos es necesaria. El artículo 119 establece que la ANA, conjuntamente con los Consejos de Cuenca, fomentará programas integrales de control de avenidas, desastres naturales o artificiales y prevención de daños por inundaciones o por otros impactos del agua, así como la inclusión de medidas de control de desastres en la planificación de proyectos de infraestructura. En este sentido, existe desde el sector público una preocupación por incluir en los proyectos de inversión pública la gestión de riesgos.

## CONCLUSIONES

Uno de los principales avances de la Ley es la introducción de la gestión integrada de cuencas. Así, el rol que deben cumplir los Consejos de Cuencas debería ser mayor que el que la Ley les da. Recuérdese que, según nuestro análisis, con dicha ley estas instancias tienen básicamente un rol consultivo, restando la oportunidad de que tengan un rol más activo en la gestión del recurso. Esto se debería subsanar en el Reglamento que actualmente está en debate. La participación de los actores en la gestión del recurso se daría principalmente a través de los Consejos de Cuenca, de modo tal que dicha participación pueda ser real y efectiva, siempre y cuando existan los mecanismos que aseguren un papel de toma de decisiones.

Con la Ley no queda clara cuál será la prioridad en el uso productivo del agua. ¿Cuál debe ser el ámbito en que se decida la prioridad en el uso? Creemos que el interés nacional es el interés de sus regiones, sobre todo en el caso del uso de los recursos naturales, en este sentido los Consejos de Cuenca reaparecen con prioridad. Si bien contamos con líneas guía que resguardan el interés nacional en su conjunto, los criterios de seguridad alimentaria, conservación de la calidad del agua, conservación de las fuentes de agua (ligada a la adaptación al cambio climático), generación de empleo, articulación con el resto de actividades de la economía, deberían ser tomados en cuenta.

La Ley permite la introducción de la inversión privada en infraestructura hidráulica, pero es evidente que la intención de entrar a participar por parte del sector privado (distinto a las organizaciones de regantes) se daría de forma diferenciada. Es decir, esta intención solo se daría en los valles en que la agricultura es suficientemente rentable como para extraer beneficios de la provisión del agua mediante la infraestructura. En este sentido, serían

los valles de la costa los que atraen esta inversión. Ahora, las organizaciones de regantes en esta zona han demostrado mejoras en su gestión, como la consecución de recursos externos (contando con contrapartidas propias) creándose capacidades locales.

Adicionalmente, la nueva ley establece mecanismos que incentivan la eficiencia en el uso del recurso. ¿Serán las Juntas de Usuarios capaces de aprovechar estos incentivos? Creemos que técnicamente están en la capacidad. Queda por su parte demostrar que políticamente tienen la capacidad aptitud de tomar esta decisión y llevarla a la práctica. Deben demostrar que son ellos la parte del sector privado que está más preparada para manejar el recurso, que pueden —mediante planes de mejora de sus capacidades de gestión— levantar fondos para mejorar y gestionar la infraestructura. Son los usuarios los primeros interesados en cumplir con los criterios para la fijación de tarifas que cubran los costos de la provisión del agua. Solo así se logrará la sostenibilidad en el uso del recurso hídrico. □

# MINERÍA Y CONFLICTO SOCIAL



Reseña por Rolando Luque Mogrovejo\*

José De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard y Martín Tanaka. *Minería y conflicto social*. Lima: CBC: CIPCA: CIES: IEP, 2009

En las siguientes líneas, compartiré con ustedes algunas intuiciones e ideas pero, sobre todo, preguntas, de modo que la conversación sobre los conflictos tenga viento a favor en los siguientes meses o años.

Considero que *Minería y Conflicto Social* es, ante todo, un libro extremadamente útil, dada la particular coyuntura nacional. No obstante que fue escrito con anterioridad al hecho económico más impactante de este siglo, me refiero a la crisis económica y financiera mundial, que viene delineando un escenario de desaceleración de la economía con consecuencias en el empleo, la recaudación, las inversiones, el cumplimiento de compromisos adquiridos en contextos auspiciosos, el diseño y contenidos de la investigación conservan su pertinencia y ayudan a iluminar ámbitos de la realidad, normalmente ensombrecidos por la fiebre del conflicto o la indiferencia ante él.

\* Rolando Luque Mogrovejo, es abogado, licenciado en Filosofía, con maestría en Ciencia Política; actualmente ocupa el cargo de Defensor Adjunto en Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Este texto es una adaptación de la presentación del libro, realizada el 31 de marzo del 2009 en el IEP.

Quisiera recordar que hace algunos años, la necesidad de dar respuesta a la conflictividad social movió a algunas instituciones del Estado y organismos no gubernamentales, principalmente, a sistematizar experiencias, componer protocolos de intervención, discutir las variadas coyunturas con algo de orden y concierto, buscando comprender una realidad hasta entonces sumergida para la centralidad del poder y los medios de comunicación nacionales.

El esfuerzo inicial se fue depurando y aunque todavía la agenda está en buena parte irresuelta, no se dirá que no hay conocimientos acumulados, algunas rutas ya trazadas, sentidos a punto de convertirse en comunes.

Este es un terreno en el que las ciencias sociales juegan de locales. La naturaleza poliédrica del conflicto demanda aproximaciones que vayan más allá de la historiografía social y política, el estudio de los movimientos sociales o el análisis de alguna coyuntura problemática. Dentro de estos cuerpos de ideas, los conflictos sociales han sido usados para ejemplificar tal o cual hecho, a modo de pies

de página, que apoyan o ilustran un aspecto de la investigación.

El libro nos ofrece explicaciones económicas, políticas, sociales, a los conflictos, lo cual es de un enorme valor, pues pone en contexto los casos reseñados y los conecta con los antecedentes de los últimos veinte años. Es decir, son las ciencias sociales mirando los conflictos desde su propia óptica epistemológica y con su propio arsenal metodológico, pero engarzadas a la teoría de conflictos y en particular, al concepto de “transformación de conflictos”. Para alguien como yo que modestamente cree que nada es más rendidor intelectualmente que moverse en las fronteras, el libro cumple este propósito y ese es un inobjetable mérito. Ledersch decía que en los conflictos sociales no se trata de “esto o lo otro” sino de “esto y lo otro”.

Pero, ¿es absolutamente necesario en el análisis de la conflictividad partir de la sociedad? ¿Cabría una entrada desde la teoría del Estado o del mercado? Desde luego que sí. El conflicto para que sea tal, debe tener definidos en el escenario a sus actores, tener un proceso en curso cualquiera fuera este: violento o pacífico, estructurado o tumultuario; y, uno o más problemas, reales o imaginarios. Resulta entonces comprensible y perfectamente válido entrar por el lado de la teoría de los movimientos sociales, porque es el actor demandante el que hace la primera configuración del conflicto. En estricto, no habría conflicto si el problema no se hubiera convertido en demanda, con un sujeto que la exprese y un destinatario convocado a responder. En la segunda parte del libro esta entrada aporta un valiosísimo análisis sobre los actores locales: comunidades, rondas, municipios y frentes de defensa.

Lo curioso de los conflictos es que no versan solamente sobre problemas y la percepción que de

ellos tenemos sino que, en el intento de comprenderlos, se forjan discursos de variado sello, entre ellos, el discurso dramático de las partes con una historia casi a su medida, la nota periodística algo superficial y candelera, la declaración ambigua de algún aspirante a político, los apuntes administrativos de los funcionarios públicos, las explicaciones inalcanzables de los técnicos, o la retórica académica de una hondura intrascendente.

Todos estos discursos tienen su versión amable y, por cierto, el académico también. Quiero valorar especialmente la obligación autoimpuesta de los autores de no dejar sin referente real y sin argumento cada afirmación que se hace en el libro. El enfoque teórico es —qué duda cabe— una elección que se puede discutir. Con el tiempo se verá si fue la elección más rendidora en términos de capacidad explicativa. Por su parte, la narración de los casos elegidos, el análisis de los elementos centrales del conflicto y la propuesta de su transformación, están hechos con honestidad intelectual. Se aprecia una distancia racional y certera de los investigadores con el objeto de estudio, en medio, no olvidemos, de una “investigación en caliente”, que siempre tiene el riesgo de colar, involuntariamente, trazas de la opción política del autor. No se puede decir de este libro que cargue la tinta contra alguien, que promueva algunas consignas o que destile un sutil apoyo a algún proyecto político en carrera.

Un segundo aspecto que quiero destacar es que el libro ayuda a combatir lo que Alfred Sauvy denominaba “el mito de lo simple”, es decir, el sueño absurdo de creer que podemos ir hacia una sociedad alternativa, hecha de arcaísmos políticos y económicos, cuando está claro que la sociedad del porvenir será de una complejidad aun mayor. Por extensión, es también un mito creer que los conflictos son objetos simples, fácilmente ataca-

bles con muñeca política, principio de autoridad y papel sellado. No es así. Las múltiples teorías, técnicas y herramientas para acercarse a los conflictos lo demuestran. Lo demuestran también la precariedad de las soluciones acordadas, las serias dificultades para debatir a fondo sobre las problemáticas que subyacen a los conflictos o —en no pocos casos— la clamorosa falta de información confiable en manos de los actores.

El profesor Adam Kahane decía que “...para resolver un problema complejo, tenemos que sumergirnos en su complejidad y abrirnos a ella. La complejidad dinámica requiere que no solo hablemos con los expertos que nos rodean sino con gente de la periferia. La complejidad natural requiere que hablemos no solo de las opciones que funcionaron en el pasado sino de las que están surgiendo. Y la complejidad social requiere que hablemos no solo con quienes ven las cosas del mismo modo que nosotros sino especialmente con quienes las ven de manera diferente, incluso con aquellos que no nos gustan. Tenemos que ir mucho más allá de los límites de nuestra zona de comodidad”.

En esta medida hay que reconocer por lo menos una doble virtud metodológica en los conflictos: de un lado dejan ver la realidad y de otro ofrecen —para quien lo advierta— un gran potencial transformador. Efectivamente, el conflicto es como un tajo en la realidad que permite observar las capas tectónicas de que está hecha; una complejidad a la espera de una explicación razonable y una eficaz estrategia de abordaje. En ese escenario, el empresario que no incorpora a su visión la realidad social de su entorno, o algunas nociones de ética ambiental, en la creencia de que el mercado libre es poco menos que parte del genoma humano, puede ver frustradas grandes y productivas inversiones o terminar revolcado en la ola nacionalizadora del socialismo del siglo XXI.

Del mismo modo, el burócrata arrogante y coroplacista, que ve en las comunidades nativas un bolsón prescindible de la población peruana, arrastra al Estado a una posición errónea e indigna; también, desde luego, los dirigentes sociales habituados al ejercicio de un poder cerrado, medrosos frente al cambio y escasamente dialogantes, que bloquean el flujo de la información y le niegan a sus pueblos oportunidades de discusión y decisión libres.

Quiero cerrar esta idea con la siguiente cita de Martínez-Alier encontrada en el libro: “...en cualquier conflicto ecológico distributivo, podemos preguntarnos: ¿quién tiene o se arroga el poder de determinar cuáles son los lenguajes de valoración pertinentes? [...] ¿Quién tiene el poder de simplificar la complejidad, descartando algunos lenguajes de valoración e imponiendo otros?” (287).

La tercera idea general que me suscita el libro es de índole práctica. La investigación en profundidad de casos individuales con propósito transformador es la manera más seria y atinada de prevenir conflictos. Prevenir un conflicto no es evitar que ocurra sino convertir su lado proclive a la violencia y la destrucción en una dinámica vigorosa de cambio positivo. Prevenir es advertir de la existencia del conflicto para darle un curso que garantice posibles acuerdos y la subsistencia de los interlocutores.

Está claro que la sociedad se expresa a través de los conflictos y en esa medida, la introducción de un concepto tan potente como el de “transformación” es un acierto. La mejor estrategia de prevención apunta a la causa estructural, al factor institucional y a la problemática identificada; lo cual no consiste simplemente en aislar problemas de fondo y derivarlos al laboratorio, como

parece insinuarse en el libro cuando se reduce la transformación a un traslado del problema a otro escenario (205). Lo cierto es que los procesos de diálogo orientados a resolver causas inmediatas de los conflictos deben estar imbricados con los procesos de diálogo orientados a transformar conflictos. Aunque resolver sea un concepto discutible porque es estático, esconde problemas subsistentes y promete demasiado: no hay manera de avanzar auspiciosamente en el mediano y largo plazo que caracterizan a las transformaciones si no se entabla un diálogo entre ambos procesos, con mayor razón si hay derechos en riesgo o afectados y posibles episodios de violencia que ahonden las diferencias y destruyan la confianza.

En este punto quisiera pasar a dejar planteadas algunas preguntas y comentarios. La propuesta general de la investigación se apoya en la teoría de los movimientos sociales, conciliando el paradigma de la identidad y el paradigma de la movilización de recursos. El cruce de estas variables permite obtener “situaciones tipo” a las que los autores aplican el concepto de transformación de conflictos.

Me pregunto, por ejemplo, ¿hasta qué punto es aceptable establecer a partir de seis casos analizados, nada menos que “situaciones tipo”? Me asalta la duda de si es suficiente con cruzar dos variables de seis casos elegidos, los que, además, se reducen a dos o uno dependiendo de la “situación tipo” descrita. Por ejemplo, “alta fragmentación social y percepción de baja magnitud de afectación” se derivan de dos casos analizados: San Marcos, en Ancash y Las Bambas, en Apurímac; “percepción de riesgos importantes y altos grados de afectación por la actividad minera”, de un solo caso, el de Yanacocha, en Cajamarca. ¿Puede uno o dos casos ser fundamento suficiente para elaborar una “situación tipo”?

De acuerdo al reporte de conflictos sociales N° 60 de la Defensoría del Pueblo, en el país hay registrados hasta febrero 2009, 75 conflictos socioambientales mineros, 45 de los cuales se encuentran activos. En el 55% de ellos hubo al menos un episodio de violencia. En 21 casos se realizaron tomas de locales, en 31, se produjeron enfrentamientos, y en 16, hubo bloqueo de carreteras. Los 75 conflictos socioambientales mineros cuentan con más de una causa, siendo la más recurrente el “temor a posible afectación ambiental”, que se presenta en 29 casos; “supuesta contaminación generada”, en 21 casos; a las que se suman causas como, demanda de apoyo al desarrollo local, incumplimiento de compromisos, disputa de tierras, presencia ilegal, uso inadecuado del agua, etc.

Esta variedad de agendas, actores, procesos y problemas contiene una complejidad que quizá exija más de dos variables y casos. Tal vez, también, cada uno de los casos investigados valga más como ejemplos que mostrar al lado de otros que como situaciones tipo.

Una segunda pregunta gira en torno a la necesidad de demarcar conceptualmente lo que es conflicto de lo que es protesta y problema, porque esto tiene consecuencias en el análisis y en el diseño de una estrategia de intervención. En el libro se dice: “...los conflictos se convierten en protestas en las zonas impactadas por la acción colectiva” (385). La protesta es, en realidad, una expresión del conflicto, no algo distinto de él. Si bien en términos gruesos corresponde a una fase de escalamiento y crisis, lo cierto es que en la realidad, las protestas pacíficas no excluyen la negociación paralela e incluso, si fueran violentas, simultáneamente es posible entablar un diálogo mínimo que cree condiciones futuras. Los conflictos no son unilineales aunque los diagramas de flujo los presenten así con intención pedagógica. El secuestro de perso-



nas, por ejemplo, es un acto violento y aunque nos encontremos a menudo con la frase de algún funcionario público “no dialogo mientras no se levante la medida de fuerza”, lo atinado es dialogar justamente para salir de la medida de fuerza. El Estado no abdica al plantear un diálogo mínimo que cree un nuevo escenario en el que se pueda debatir sobre la agenda de fondo.

Del mismo modo, la existencia de problemas, algunos de los cuales forman parte de los males históricos del Perú, no significa necesariamente que estemos ante un conflicto. Es obvio que hay problemas cuyas materias son permanentes, no siempre explicitadas públicamente, sin que haya un reclamo preciso dirigido a la obtención de un bien o la reivindicación de un derecho, y con actores difusos. Estos problemas no se expresan necesariamente como conflictos sociales. El conflicto social se empieza a configurar cuando hay una cierta consciencia del problema, se han dibujado a los actores en el escenario y la demanda empieza a tomar forma, rumbo a su manifestación pública. Implica, igualmente, el planteo de una relación de reclamo, y una invitación suave o fuerte a resolverlo. En este sentido puede haber muchos problemas sin reclamo y sin protesta.

Hago incapié en estas distinciones no por un prurito académico sino porque, en el sentido del libro, ubicar en sus respectivos niveles a las causas estructurales, a los factores institucionales y culturales, a las problemáticas y a los conflictos sociales, tiene efectos a la hora de diseñar una estrategia de transformación de conflictos que impliquen políticas públicas a ejecutarse en plazos diferentes y probablemente, en circunstancias y con actores distintos.

Ello suscita otra pregunta: ¿hasta adónde abarca la respuesta institucional a los conflictos sociales?

En la tercera parte del libro se analiza solo la respuesta institucional formal, lo que a mi modo de ver, reduce el concepto de transformación de conflictos al establecimiento de nuevas reglas y procedimientos generados por el Estado, pese a que en el texto se reconoce que, para que un cambio en la institucionalidad estatal tenga efectos en los actores sociales, estos deben estar persuadidos de que esta vez la cosa va en serio, que estamos ante una circunstancia nueva y que las iniciativas del Estado merecen confiabilidad (190). Como se ve, la transformación de un conflicto no depende solo de una acción dirigida desde el Estado a través de buenas políticas públicas, depende en gran medida de la evaluación que hagan los actores de sus experiencias particulares y sus correspondientes procesos de manejo y resolución de conflictos, que es el escenario inmediato en el que se crea la confianza.

¿Por qué es importante que en la respuesta institucional se incluya modos cuasi institucionales? Porque es en la confrontación con el conflicto de aquí y ahora y con su posible solución que abrimos la oportunidad de la transformación en el mediano plazo e incorporamos mecanismos creativos de diálogo con un pie en la formalidad y otro en la informalidad. Lederach es enfático: “¿Resolver? Sí porque es imprescindible zanjar el problema cuanto antes. Pero no es suficiente, se requiere transformarlo”.

Estamos claros que un acta no resuelve un conflicto, pero sí expresa la voluntad de las partes de poner en práctica “soluciones acordadas”. Son las causas inmediatas las que van hallando solución en el corto plazo y eso resuelve parte del problema, pero hay, evidentemente, causas más profundas que tardan en ser atendidas. Sin embargo, nadie puede asegurar un escenario ideal en el que las soluciones acordadas se respeten. No faltarán

nuevos actores sociales, institucionales o del mercado, que introduzcan elementos que alteren el curso previsto en la solución. Tampoco se podrá evitar que factores externos de la economía o la política rediseñen el terreno en el que se llegó a acuerdos o que una nueva correlación de fuerzas anime a un actor a desconocer lo acordado. En fin. Lo que quiero decir con esto es que, en la medida que el conflicto es parte gravitante del lenguaje de la sociedad, hay que leer la realidad como un *continuum* en el que se va experimentando cambios y en la que es necesario tener la capacidad de ejercer un control racional de esos cambios, de modo que vivir en el conflicto, no suponga para nadie colapsos del sistema o rupturas con consecuencias violentas. En este sentido, “crear confianza” por ejemplo, no es solo una frase es un plan de acción. Implica revisar reglas, formas de organización, procedimientos, conductas personales, tipos de comunicación, etcétera, para limar todo aquello que pueda generar sospecha en los actores.

Para finalizar, no quisiera dejar pasar dos precisiones en relación al papel de la Defensoría del Pueblo en los conflictos sociales. En el libro se menciona que “La actuación de la Defensoría del Pueblo está ciertamente limitada por el hecho de que no tiene entre sus funciones la misión de mediación” (259) y se insinúa la posibilidad de que una institución como la Defensoría podría ser captada por las partes en conflicto y que, en el caso Majaz, habría sido acusada de parcialidad con la empresa (226).

Sobre lo primero, debo informar que la Defensoría cuenta desde el año 2005 con un Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales y Políticos que regula las posibles modalidades de intermediación a utilizarse. En el libro *Ante Todo el Diálogo*, publicado ese mismo año, se hacen las primeras aproximaciones conceptuales a la conflictividad desde la perspectiva del *ombudsman* y la sistematización de siete casos de conflictos de distinto tipo, quedando definido, que la Defensoría puede mediar a pedido de las partes; no es instancia obligada de mediación, plantea condiciones antes de aceptar cumplir esa función, y lo hace siempre que considere que una recomendación defensorial es menos importante en ese contexto particular, que colaborar en la creación de condiciones para el diálogo.

Sobre lo segundo, quizá se trate de un error de redacción de ese pie de página, pero puedo asegurar que no hay en la historia del caso Majaz una sola imputación de parcialidad de la Defensoría del Pueblo con la empresa, cosa que por lo demás resultaría extraña, luego de la sólida posición jurídica mostrada por la institución respecto de la obtención de las autorizaciones por parte de la empresa, como consta en el oficio N° O1-2006/ASPMA del 14 de noviembre del 2006. La autonomía y la legitimidad son valores indispensables en la vida del *ombudsman*.

Para terminar, considero que este libro traza una estupenda ruta, que con seguridad, más de uno habrá de continuar. \_\_\_\_\_

# HUMO DE INCENDIOS LEJANOS



Reseña por Víctor Vich\*

Eduardo Chirinos. *Humo de incendios lejanos*. Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009.

En un libro anterior Eduardo Chirinos escribió “humo es el signo que precede a los encuentros” pero ahora, veintiún años después, este elemento solo ha terminado por convertirse en la marca de un incendio, de un fracaso, de una derrota que se contempla bajo el peso de la ansiedad y en el medio de los escombros. El acto no se ha realizado y el libro parece ser el testimonio de un fallido encuentro con “lo real”. Es decir, ante aquello que ha sido negado, surge una poética del desgarro que es, en última instancia, del dolor y de la crítica al lenguaje.

Pero aunque hay algo que se ha roto en la vida, lo cierto es que estos poemas se esfuerzan por restaurar algún tipo de sentido que vaya más allá de cualquier espacio imaginario. Por eso mismo, su ritmo es pulsión, pero también el intento por reconstituir algo de lo simbólico. Nos encontramos, en efecto, ante una arriesgada retórica que se ha propuesto regresar al vértigo de la experiencia y detener el carácter defensivo de cualquier discurso lineal.

\* Crítico literario, investigador del IEP.

cómo llamar a este poema lo llamaré fluir de aposentos  
lo llamaré estrépito de frondas poema de amor con rostro  
oscuro hermoso título alguien no sé quién me dice cuidate  
de los significados no busques la verdad detrás de la belleza  
aprende a respirar con la mirada en una galería de arte  
una mujer de ojos tristes devora ratas devora picassos  
duerme en cuartos de hospital escucha esta historia érase  
una vez una princesa, bah la muerte no tardará en aparecer  
la muerte sus ojos azules sobre mi plato vacío (11).

Algo ha explotado aquí: un fuego que arrasa, un diluvio de significantes que sustituyen la imposibilidad del relato, la falta de historia y el espejismo del acto deseado. Se trata (ahora resulta claro) de un cuerpo que se ha descubierto a sí mismo como la suma de inútiles palabras; un cuerpo cuya estrategia discursiva ha fracasado frente al otro y cuyas verdades no han sido capaces de atravesar los ojos del interlocutor. Sin embargo, los versos insisten en que el escenario se presentaba inevitable. ¿Miraste lo que tenías que mirar? (77) se pregunta un verso y así una cierta fatalidad se cristaliza bajo la forma de preguntas: ¿Por qué una presencia tan verdadera terminó por transformarse en un recuerdo lleno

de ruinas? ¿Por qué la intensidad se convirtió en vacío? ¿Por qué el malestar tiene siempre que estructurarse como fantasía?

Aves negras vuelan por la playa peces muertos buscan cadáveres de focas y delfines la historia de siempre tanta rosa engatusada por el tiempo tanta lengua lamiendo el roquerío borrando las formas del enigma no lo sabes no hay ninguna forma no hay ningún enigma contempla en silencio las aves admira su negror su oscura manera de imponerse de día siguen la ruta migratoria de los astros la turbia precisión de las mareas de noche se abandonan al sueño me dejan dormir en un caballo blanco (77).

Lo cierto es que al explotar el contacto con “lo real”, ha explotado también el lenguaje, vale decir, su coherencia, su racionalidad, su falsa máscara de pulcritud. Por tanto, estos versos se quiebran todos y se han vuelto una descontrolada cadena de imágenes que intentan nombrar aquello que es, sobre todo, una simultaneidad imposible:

Le ofrezco una hoguera un puñado de nieve le ofrezco Una rosa cortada ¿ahora de qué hablamos? Hablemos del cielo, hablemos del miedo esta noche habrá tormenta. (11)

La memoria es como el miedo levanta enormes catedrales luego las destruye estoy cansado escucho voces es la fiebre que lame mi cuerpo es Olivia diciéndome al oído soy tu fantasía tu inútil y hermosa debilidad. (23)

Es cierto que el lenguaje nos atrapa y nos marea y que los discursos racionalistas falsean cualquier conocimiento posible. Es cierto que el fantasma lo ha impregnado todo y que al sujeto no le queda sino asumir las consecuencias de su dispersión: dispersión de su deseo, dispersión de sus adioses, dispersión de algo que parece imposible de ser anclado en algún sentido estable; pero es también verdadero que la voz que surge de estos poemas

afirma la necesidad de seguir simbolizando y de no ceder frente al goce de la caída.

¿Qué queda entonces del lenguaje bajo estas condiciones? ¿Qué queda del sujeto? La respuesta no es complicada: solo el acto humilde, la aceptación de la pérdida y, más aún, la necesidad de continuar ensayando el surgimiento de algo nuevo que busca ser reconocido:

Leo en una estampita de san owen si callo destrozará mi lengua si cuento la historia devorará mis ojos una mano ha escrito en el reverso yo quiero destrozarte tu lengua yo quiero devorar tus ojos. (37)

si digo una palabra incendia la palabra si decido callar pudre mi lengua si la miro a los ojos ordena azul en arameo tira mis orejas hiere con la uña la pureza del aire luego espera con qué paciencia espera así mancho tus ojos dice así ensucio tu deseo. (79)

Podemos decir entonces que este poemario se estructura a partir de un doble movimiento: la sospecha frente al lenguaje pero a la vez la paradójica confianza en que siempre queda de él un resto (un resto de lo simbólico) que podría superar tal crisis del sentido. Por eso mismo, la palabra quiere seguir articulando al deseo y sosteniendo parte de la violencia de ese goce: una palabra que sabe perfectamente que no es “lo real” pero que apuesta por dar humilde cuenta de dicha dimensión: ella quiere encarnarse, volverse algo distinto y superar ese espejismo que afirma que todo acto es un acto fallido.

Frente al permanente “olvido del ser” del que Heidegger insistía tanto, estos poemas sacan algo inédito de la oscuridad y se han propuesto rearticulamos con la densidad de lo simbólico. Si la poesía es la forma más radical de intervención en

el lenguaje (una suspensión temporal del pacto simbólico) entonces es también una de las más dignas formas de reconstituir el conjunto de mediaciones que tenemos frente al mundo. Frente a todos aquellos discursos que se arrojan la exactitud de la verdad y que solo performan una racionalidad equilibrada, estos versos son una dinámica que los perfora sin piedad.

cómo hablar si apenas te escuchamos cómo callar  
si tu memoria adormece cómo dormir si tu lengua  
nos devuelve a la ceniza. (78)

Este nuevo poemario de Eduardo Chirinos es una entrega notable en la actual poesía peruana y se presenta como uno de los puntos más altos de una obra ya muy extensa y muy importante.<sup>1</sup>

Hay algo extremadamente perturbador que sacude en estos “humos de incendios lejanos”: algo que carcome (pero que también restaura), que no tiene explicación alguna (pero que es útil) y que pone en suspenso (no sabemos hasta cuándo) ese obstinado intento de comunicación profunda: “adiós me dice hay heridas y flores en sus manos.” —■

1 La obra poética de Eduardo Chirinos está compuesta por los siguientes libros: *No tengo ruiseñores en el dedo* (Valencia, Pre-textos, 2005), *Escrito en Missoula* (Valencia: Pre-textos, 2003), *Breve historia de la música* (Madrid: Visor, 2001), *Abecedario del agua* (Valencia: Pre-textos, 2000), *El Equilibrista de Bayard Street* (Lima: Editorial Colmillo Blanco, 1998), *Recuerda, Cuerpo...* (Madrid: Ediciones del Tapir, 1991) *Canciones el Herrero del Arca* (Lima: Colmillo Blanco, 1989), *El Libro de los Encuentros* (Lima: Seglusa/Colmillo Blanco, 1988), *Rituales del Conocimiento y del Sueño* (Madrid: El Espejo de Agua, 1987) *Sermón sobre la muerte* (Madrid: Ediciones del Tapir, 1986), *Archivo de Huellas Digitales* (Lima: ediciones Copé, 1985), *Crónicas de un ocioso*. (Lima: Trompa de Eustaquio, 1983) y *Cuadernos de Horacio Morell* (Lima: Trompa de Eustaquio, 1981).