

# LA CANALIZACIÓN DE DEMANDAS EN ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS



Piero Escobar\*

## INTRODUCCIÓN

Los diversos conflictos ocurridos en la Amazonía peruana durante 2008 y 2009 muchas veces son vistos como una reacción únicamente relacionada con los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, diversos grupos mantenían problemas a escala local que no eran atendidos, de tal manera que la movilización a nivel nacional se vio como una buena oportunidad para manifestarlos y hacer sus demandas en busca de que puedan por fin ser atendidas. Aun así, la atención de los medios no siempre hacía referencia a las demandas locales a lo largo del territorio amazónico.

El caso de las organizaciones indígenas amazónicas en el distrito de El Cenepa evidencia lo mencionado. La emisión de los decretos no fue la única razón detrás de la movilización masiva

por parte de estos grupos. Anteriormente hubo conflictos por problemas relacionados con la presencia minera y el recorte del Parque Nacional Ichigkat-Muja, que transgredía acuerdos previos entre el Gobierno y las comunidades. Estos eran problemas latentes en la zona, pero no recibieron ningún tipo de atención efectiva, tanto por parte de los medios de comunicación como del Estado en todos sus niveles.

En ese sentido, la movilización en el ámbito local no atiende al uso del conflicto como herramienta para el establecimiento de demandas, en tanto estas necesitan algo más que un accionar disruptivo para poder ser atendidas, sino que responde a un marco de oportunidad en el cual estas demandas puedan insertarse. La ausencia del Estado, tanto en cuanto a políticas públicas efectivas como a infraestructura o instituciones, y la ausencia de agrupaciones políticas como partidos políticos o

\* Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno.

movimientos es una situación subyacente y conocida, de tal forma que el único medio confiable para el establecimiento de demandas reside en las propias organizaciones indígenas, las cuales, lamentablemente, tienen sus propias limitaciones.

Poder comprender el rol de estos medios de canalización y el desarrollo del conflicto desde sus antecedentes a nivel local da un panorama más claro sobre el rol del sistema político<sup>1</sup> y su impacto social, en este caso sobre las organizaciones indígenas amazónicas que buscan un mayor grado de representación y participación dada la ausencia o ineficiencia de medios tradicionales para transmitir las demandas. El presente artículo busca analizar los problemas de los procesos de canalización de demandas locales dentro del distrito de El Cenepa, tanto desde las limitaciones de las organizaciones indígenas como desde la ausencia de otros medios de canalización, y cómo, a pesar de esto, las demandas logran ser atendidas en un contexto de conflicto social a escala nacional.

### CANALES AUSENTES: LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA POLÍTICO Y LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Es posible diferenciar dos ámbitos en los cuales las demandas pueden presentarse. Por un lado, se encuentra un nivel político, donde están presentes las distintas instituciones del Estado y los partidos políticos. Por otro, están las organizaciones indígenas, que también presentan una estructura que parte del ámbito local hasta llegar al nacional.<sup>2</sup>

La ausencia de canales para el establecimiento de demandas a nivel político es algo muy presente en distintas zonas alrededor del Perú. En el caso de

las instituciones públicas, las municipalidades son el primer lugar donde se presentan los problemas locales, a las que les siguen los gobiernos regionales, quienes ya ocupan un ámbito geográfico mucho mayor y a su vez tienen funciones que deberían darles competencias en la solución de gran parte de los problemas presentes en determinada región; y finalmente está el Gobierno central. A esto se suma la ausencia de partidos políticos fuertes en el Perú. En el caso de las comunidades indígenas de El Cenepa, ni las instituciones públicas ni los partidos políticos han tenido un rol activo en la movilización y la representación de estos grupos. Esto no solo limita la participación de actores externos a las comunidades, sino que refuerza el rol de sus organizaciones.

Con esto, durante el periodo de tiempo que se establecieron las demandas a escala local y nacional, fueron las organizaciones indígenas<sup>3</sup> las que se encargaron de encauzarlas y plantear las posturas en la agenda pública, especialmente en Amazonas. Por ejemplo, con el recorte del parque nacional, la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (Odecofroc)<sup>4</sup> y la Organización de Desarrollo de las Comunidades

1 Tanto respecto de políticas públicas como de instituciones y partidos políticos.

2 Este esquema es análogo al de la doble brecha de intermediación política propuesto por Meléndez (2012).

3 Shane Green señala cómo a lo largo del siglo XX las comunidades nativas de la Amazonía fueron influenciadas por factores externos que finalmente tuvieron un impacto en su conformación, especialmente en las organizaciones de las comunidades awajún, las cuales ocupan gran parte de la zona de El Cenepa y la Cordillera del Cóndor. Esta influencia generó un acercamiento entre las distintas comunidades asentadas en la amazonía (Green 2009). Este proceso tuvo un punto álgido durante el gobierno de Velasco y la promoción de la Ley de Comunidades Nativas y Campesinas, la cual permite la titulación de tierras por parte de las comunidades y logra unificar un interés en común presente en estos grupos, el cual es el tema de la tierra y la conservación de su espacio (Chirif y García 2007). Además de tipificar cargos y funciones como presidente, vicepresidente, secretario y tesorero, esta estructura fue asimilada de forma efectiva y se utiliza en la actualidad en gran parte de las comunidades que, a su vez, conservan otras características propias de su cultura (Regan 2010).

4 Odecofroc también tuvo una participación activa en el inicio del problema con la presencia minera. Ver <http://servindi.org/actualidad/191>

de Alto Comaina (Odecoac) fueron las primeras que hicieron público el reclamo. Luego, a través de la Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (Orpian-P), se tuvo un mayor grado de atención a nivel regional, lo cual persistió hasta el inicio del conflicto nacional por los decretos. Esto no solo muestra la ausencia de canales públicos para la atención de demandas, sino que también refleja los problemas que presentan las organizaciones indígenas para poder representar a sus bases.

*La emisión de los decretos no fue la única razón detrás de la movilización masiva por parte de estos grupos. Anteriormente hubo conflictos por problemas relacionados con la presencia minera y el recorte del Parque Nacional Ichigkat-Muja.*

En lo que se refiere a las limitaciones en cuanto a lo organizacional,<sup>5</sup> está la relación entre las bases y sus organizaciones. A diferencia de otros grupos, el peso de las bases es bastante alto, y los líderes cumplen un rol principalmente representativo, sin tener un control político fuerte de la organización:

[Se trata de] bases organizadas a partir de las comunidades nativas, [bajo] la figura de que el ordenamiento legal peruano [les] reconoce personería jurídica, cuyos representantes constituyen la asamblea general como máxima autoridad, que,

5 A grandes rasgos, hay tres niveles en los cuales se hace efectiva la representación indígena en la Amazonía dentro de Aidesep. El primer nivel está conformado por federaciones o consejos a nivel local, los que se asocian a organizaciones regionales que finalmente se integran a través de Aidesep.

además de definir sus estatutos, elige una directiva para regir su marcha durante periodos que varían de dos a cuatro años. (Chirif y García 2011)

Es así que a pesar de que la estructura en el ámbito nacional integra las organizaciones de base, cada una presenta problemas particulares de su propio entorno a nivel regional y principalmente local. Las diferencias entre posturas de las bases locales y los líderes a escala regional o nacional terminan siendo perjudiciales para el buen funcionamiento de la organización en conjunto y, por lo tanto, para el cumplimiento de su papel como canal de representación.

En el distrito de El Cenepa se encuentran organizaciones locales que se adscriben legalmente a la organización regional, que vendría a ser Orpian, que se circunscribe a gran parte del departamento de Amazonas. Estas organizaciones locales fueron las que participaron activamente en la movilización dentro de la Amazonía norte del país abogando no solo por los derechos vulnerados a partir de los decretos, sino también por una serie de demandas locales relacionadas con otros problemas. De estas, fue Odecofroc la que tuvo un mayor protagonismo al momento de manifestarse localmente.

#### ESTANCAMIENTO DE LAS DEMANDAS LOCALES

En noviembre de 2004, luego de varios meses de reuniones con las comunidades indígenas de la zona, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) propone oficialmente el Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor con un área de 152.873,76 hectáreas.<sup>6</sup> Sin embargo, en noviembre de 2005, se inician una serie de reuniones entre entidades públicas y empresas

6 Esta iniciativa fue propuesta por el Estado a las comunidades, y se llevaron a cabo dos años de negociación con los líderes indígenas.

privadas para dialogar sobre la viabilidad del desarrollo de industrias extractivas en la zona. Para agosto de 2007, el recorte del Parque Ichigkat Muja se oficializa mediante Decreto Supremo N.º 023-2007-AG,<sup>7</sup> con lo que se inician una serie de conflictos y reclamos.

Desde la organización se manifestó posteriormente que

para la población indígena que invirtió energías y confianza en este proceso el resultado es percibido como un abierto engaño, a través del cual el área que conscientemente habían cedido a la nación peruana para construir un parque nacional que diera estabilidad a la frontera internacional con el Ecuador ha pasado a constituirse en una zona de minería transfronteriza a manos de intereses extranjeros. (IWGIA 2009)

Sin embargo, estos reclamos no llegaron a canalizarse sino hasta iniciado el conflicto por el paro amazónico.

En el caso de la presencia minera, la Compañía Minera Afroditá S. A. C. hacía gestiones con el Ministerio de Energía y Minas a inicios de 2004, mediante las que buscaba acceder a la exploración en sus concesiones antes otorgadas. De este modo, las principales negociaciones se llevaron a cabo en los años 2005 y 2006. En 2005, se acordó permitir el proceso de exploración por parte de la empresa y emitir una opinión técnica favorable en el informe a ser realizado por el Inrena, por lo que tendría que ser emitido con un plazo mínimo de 72 horas.<sup>8</sup> Ya en 2008, el Inrena, manifiesta su aprobación para el inicio de actividades mineras en la zona de la Cordillera del Cóndor. Cabe resaltar

7 Ver <http://legislacionanp.org.pe/parque-nacional-ichigkat-muja-cordillera-del-condor/>

8 Ver [http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/Acuerdos\\_tomados-CCondor%5B1%5D.pdf](http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/Acuerdos_tomados-CCondor%5B1%5D.pdf)

9 Ver [http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/OFICIO\\_037-2007-INRENA.pdf](http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/OFICIO_037-2007-INRENA.pdf). También ver: <http://servindi.org/actualidad/92630>

que en enero de 2007 se emitió una opinión técnica desfavorable a la intervención minera, como se manifiesta en el Oficio N.º 037-2007-INRENA-IANP~/DOANP.<sup>9</sup> En 2006, las comunidades iniciaron procesos legales en contra de la empresa, denunciándola por la contaminación de los ríos Cenepa y Marañon. La organización que presentó dicha demanda fue Odecofroc.<sup>10</sup>

Este proceso de negociaciones y reuniones entre la empresa y el Estado desembocó en dos hechos; por un lado se cedió a la empresa la exploración de las zonas solicitadas y, por otro, se impulsó el recorte de las hectáreas del Parque Nacional Ichigkat Muja en la zona donde se enfocarían las actividades exploratorias. Esto generó más descontento por parte de las comunidades, que no llegaron a recibir respuesta alguna del Estado sino hasta que la situación se puso más tensa con el inicio de los paros amazónicos a escala nacional.

#### CONFLICTO NACIONAL Y APERTURA DE CANALES

Para 2008, la movilización de las organizaciones respecto a la presencia de la mina se intensificó. En junio, con el primer paro, reafirmaron su unidad en contra de las actividades extractivas y en defensa del territorio.<sup>11</sup> En esta ocasión, lograron reunirse no solo organizaciones locales como Odecofroc y el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), sino que participó la organización regional Orpian, lo que generó una relación de cooperación más fuerte.

Es así que el inicio del conflicto a escala nacional intensificó la movilización de las organizaciones locales en tanto encontraban un espacio para que sus demandas puedan canalizarse, en el marco de una mayor apertura en la estructura de oportuni-

10 Ver <http://servindi.org/actualidad/385>

11 Ver <http://servindi.org/actualidad/4273>

dades políticas presente.<sup>12</sup> La situación se volvió más prometedora con el éxito parcial del primer paro, tras la derogación de algunos decretos. De tal manera que en 2009 se llega al punto más álgido del conflicto, cuando la participación ya no solo se limita a las organizaciones locales, sino que hay una presencia latente de Aidesep como canal de representación política a nivel nacional y de negociación con el Estado. Sin embargo, sobre los temas específicos dentro de El Cenepa, en ciertas ocasiones la canalización de la demanda fue directa entre la organización local y la entidad pública.

*El conflicto no se presentó como un medio de canalización de demandas, sino como un contexto en el cual la dinamización de las relaciones entre la organización nacional y el Estado permite que las demandas locales puedan incluirse.*

Con esto, se presentó una situación de mayor cooperación y participación en el ámbito organizacional junto a una atención activa por parte del Estado a partir de los cambios en la coyuntura debidos a la influencia del conflicto, el cual ofreció una apertura a las organizaciones locales para

establecer sus demandas durante 2008 y 2009. Es importante resaltar que el conflicto no se presenta como una herramienta utilizada por estas organizaciones ni como un único medio para establecer las demandas, pues para que la canalización sea efectiva en este caso se necesitó una mayor atención de la opinión pública y una reacción por parte del Estado que no se limitara a mermar las protestas. En ese sentido, el conflicto no se presentó como un medio de canalización de demandas, sino como un contexto en el cual la dinamización de las relaciones entre la organización nacional y el Estado permite que las demandas locales puedan incluirse en la movilización surgida por los decretos.

En el periodo de 2004 a 2007, el único acercamiento importante a las comunidades fue el proceso de constitución del parque, en el cual el Inre-na trabajó con las comunidades y organizaciones locales, como Odecofroc.. Después, no es sino con el inicio del paro amazónico a mediados de 2008 y durante 2009 cuando el Estado reaparece de forma clara: hay reuniones en el Poder Ejecutivo, se forman comisiones multipartidarias y hay dos sesiones de mesas de diálogo, entre otras acciones (Comisión Investigadora sobre los Hechos Acontecidos en Bagua 2010).<sup>13</sup> Una vez finalizado el conflicto, las respuestas del Estado vuelven a ser cada vez menores, y solo se presentan casos concluidos que se iniciaron en el marco del conflicto, mas no posteriormente.

#### FIN DEL CONFLICTO Y CONCLUSIONES

En 2010, se presentan dos cuestiones claves como efecto de las movilizaciones de 2008 y 2009. Primero está la denuncia por la restitución del parque

12 En la teoría sobre movimientos sociales, la estructura de oportunidades políticas hace referencia a las características que determinan la viabilidad de determinada movilización social y la participación de sus actores (Tilly y Tarrow 2007). Desde el análisis de la estructura de oportunidades se incluyen ciertos aspectos claves, como el incremento del acceso a la participación, los alineamientos inestables en el sistema político, los aliados influyentes y las élites divididas. Si bien esta teoría se aplica a la formación de movimientos sociales nacionales, las características del conflicto y el establecimiento de demandas locales durante su ocurrencia guardan una fuerte conexión debido a lo expuesto por los autores.

13 Esta información, además, se presentó tanto en medios de comunicación como en informes sobre los hechos ocurridos en Bagua, realizados por la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República y la mesa de diálogo entre el Gobierno y las comunidades indígenas amazónicas.

nacional y la salida de la empresa, lo cual fue de la mano con la presentación de un documental preparado por Odecofroc con auspicio del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).<sup>14</sup> Por otro lado, fueron suspendidas las actividades de la minera Afrodita en la cordillera, tras una decisión que se manejó desde el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergin).<sup>15</sup> De esta forma, el conflicto nacional se presenta como un momento clave para que las demandas sobre la presencia de la minera tengan un resultado tangible. Esto puede considerarse en tanto cesan los permisos de exploración en 2010, no obstante los intentos de continuar en la zona. A pesar de esto, ese mismo año la empresa firma un convenio de colaboración recíproca con las Fuerzas Armadas, con lo cual se sostiene que aún se siguen realizando actividades de exploración minera.<sup>16</sup>

Con el fin del conflicto a nivel nacional, el esquema de participación de los actores quedó más claro. Respecto al papel del Estado, estuvo prácticamente ausente antes del conflicto, con un pico de participación en 2009 e involucrado en ciertos procesos de negociación desde 2010, resultados del conflicto. En el caso de las organizaciones indígenas, estas se presentan en la totalidad del proceso, especialmente a escala subnacional, desde el planteamiento de las demandas locales hasta la actualidad. Sin embargo, el rol de las organizaciones nacionales solo fue protagónico nuevamente durante el conflicto nacional, en el cual cumplieron un papel político y representativo, sobre todo

de las demandas referentes a los decretos, dado que fuera de este contexto presentaban limitaciones para generar un acercamiento de las demandas al aparato público.

En conclusión, la canalización de las demandas locales en las organizaciones amazónicas de El Cenepa locales se ha visto estancada por las limitaciones de la organización nacional y regional, sumadas a la ausencia de canales formales para llegar al Estado. Esta dinámica cambia tras la presencia de un conflicto que abre una estructura de oportunidad política para el establecimiento de demandas locales. Si bien sus bases compartían la postura en contra de los decretos a través del discurso presente en Aidesep, la movilización y los procesos de negociación con el Estado giraron principalmente en torno a sus propias demandas locales, las cuales finalmente estaban siendo atendidas y tuvieron un impacto parcialmente positivo para sus propios fines, como sucedió con la suspensión de las actividades mineras. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chirif, Alberto y Pedro García (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.

Chirif, Alberto y Pedro García (2011). "Organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Logros y desafíos". En Ana Cecilia Betancourt, *Movimientos indígenas en América Latina: resistencia y nuevos modelos de integración*. Lima: IWGIA, pp. 106-132.

Comisión Investigadora sobre los Hechos Acontecidos en Bagua (2010). Informe presentado por el congresista Guido Lombardi Elías.

Green, Shane (2009). *Caminos y carreteras. Acostumbrando la indigenidad en la selva peruana*. Lima: IEP.

14 Ver <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2011/08/LIBRO-IWGIA-PERU-CRONICA-DE-UN-ENGA%C3%91O.pdf>

15 Ver <http://servindi.org/actualidad/22489>

16 Ver [http://servindi.org/pdf/ConvenioFFAA\\_Afrodita\\_mayo2010.pdf](http://servindi.org/pdf/ConvenioFFAA_Afrodita_mayo2010.pdf)

IWGIA (2009). *Informe IWGIA 5: crónica de un engaño, los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería* Lima. Lima: Odecofroc, Racimos de Ungueahui, IWGIA.

Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú, 2000-2012*. Lima: Aerolíneas Editoriales.

Regan, James (2010). "Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre la antropología política". *Investigaciones Sociales*, vol. 14, n.º 24.

Tilly, Charles y Sidney Tarrow (2007). *Contentious politics*. Colorado: Paradigm Publishers.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**  
Escobar, Piero "La canalización de demandas en organizaciones indígenas amazónicas" En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 2 Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/canalizacion\\_demandas.html](http://www.revistargumentos.org.pe/canalizacion_demandas.html)  
ISSN 2076-7722