

Autodeterminación indígena y gobernanza territorial en la Amazonía

ROGER MERINO¹



Introducción

El pasado mayo de este año, una delegación de Apus Wampis llegó al Congreso de la República para presentar la declaración de constitución del Primer Gobierno Autónomo Indígena del Perú. Los wampis y otros nueve pueblos indígenas amazónicos vienen trabajando en las últimas dos décadas con el apoyo de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI, oficina regional de la organización indígena amazónica nacional AIDSESP) para proponer una nueva gobernanza territorial sobre sus territorios y su reconocimiento como naciones, no como comunidades. De este grupo, los wampis forman parte de la primera nación indígena en autoproclamar su autonomía. Otros pueblos indígenas, como el Awajun, están siguiendo estos pasos.

Pese a que los pueblos indígenas continúan articulando con más fuerza sus demandas territoriales y de autodeterminación, instrumentos de política pública trascendentales como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, mantienen una perspectiva asimilacionista con respecto a los pueblos indígenas. Así, en uno de sus lineamientos de política señala lo siguiente:²

*«Teniendo en cuenta el derecho a la diversidad cultural, crear las condiciones institucionales nacionales a través de la dación de políticas públicas inclusivas en beneficio de los pueblos indígenas y afroperuanos, **favoreciendo el emprendimiento, la cultura de éxito, la superación de la “cultura de bien limitado” y la “igualación hacia abajo”, que son rezagos de la cultura del atraso que obstaculizan los objetivos de modernización productiva e inclusiva**».*

El instrumento de gestión pública más importante para el Estado peruano sigue concibiendo a los pueblos indígenas como expresión de una «cultura del atraso», que obstaculiza los procesos modernizantes. La inclusión social no implica aquí un respeto a la diversidad cultural, sino en la medida de que esta diversidad no afecte el proyecto de modernización de la nación peruana. Y en realidad, este ha sido un diagnóstico más o menos aceptado por la mayoría de científicos sociales: el principal problema del país es la falta de consolidación del Estado-nación debido a que la promesa republicana de «inclusión» aún no se ha cumplido.

¹ Profesor e investigador, Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

² Decreto Supremo 054-2011-PCM (23/06/2011), p. 47. Énfasis nuestro.



Ilustración; Diana Solís

El orden legal es fundamental en este proceso de inclusión, mediante la titulación de derechos de propiedad, los procesos de participación, la consulta y así por el estilo. Sin embargo, los pueblos indígenas suelen usar estos instrumentos como medios para expresar reclamos que van más allá de la legalidad formal y que buscan el reconocimiento de su carácter de naciones con derechos territoriales. A través de la lucha por la autodeterminación, estos pueblos buscan re-imaginar la nación y así, en el fondo, proponen reinventar su forma jurídico-política, esto es, su forma como Estado.

Apropiación y desborde de la legalidad formal

El proyecto de gobierno autónomo indígena es, en primer lugar, un proyecto de gobernanza territorial; sin embargo, en el Perú no existe una definición formal de territorio indígena. Las leyes y la Constitución Política de 1993 reconocen la «autonomía» de comunidades campesinas y nativas y el derecho sobre su tierra (como propiedad colectiva), costumbres y jurisdicción (poder de resolver disputas internas), pero el dominio real sobre el territorio no incluye los bosques, ríos o recursos del subsuelo que pertenecen al Estado

en representación de la «nación». Aunque la Ley N.º 29785 —Ley de Consulta Previa que implementa el Convenio N.º 169 de la OIT— por primera vez reconoce con carácter general los términos «pueblos indígenas» y «derechos territoriales», el contenido de estos derechos está fuertemente limitado. A diferencia de Bolivia y Ecuador, donde el territorio indígena ha sido constitucionalizado e implica un proceso de reingeniería del Estado (no sin tensiones y contradicciones), los territorios indígenas en el Perú carecen de un marco legal comprensivo de protección.

En dicho contexto, cuando el control *de facto* que tienen los pueblos sobre estos espacios entra en conflicto con la expansión de industrias extractivas, la delimitación de la propiedad y la titulación emergen como una necesidad de protección frente a terceros (Espinosa 2010; García y Surrallés 2004; Reyes-García et al. 2014). De esta forma, los pueblos indígenas se «apropian» de la legalidad formal (Gonzales y González 2015), utilizando estratégicamente estándares internacionales de protección de derechos humanos (como la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Huma-

nos o el propio Convenio N.º 169). Sin embargo, tanto las normas nacionales como internacionales no protegen completamente el territorio indígena debido a que el término «territorio» normalmente se reconoce como un elemento del Estado-nación, mientras que los colectivos ciudadanos solo poseen derechos de propiedad. Así, los nativos exigen sus derechos sobre vastos territorios y el Estado reconoce la propiedad sobre espacios reducidos y a través de procedimientos costosos y burocráticos (Chirif y García 2007).

Entonces, la legalidad formal es al mismo tiempo una herramienta para la emancipación política y una barrera formal, incapaz de entender la racionalidad territorial indígena (García y Surrallés 2004). Como señala Gil Inoach, asesor legal de la Nación Wampis: «desde el punto de vista de los pueblos, la titulación es una institución inventada que es incapaz de consolidar la gobernanza territorial indígena. Necesitamos mecanismos que permitan un reconocimiento real».

Esto quiere decir que la política indígena no solo se apropia de la legalidad formal sino que también la desborda y obliga a transformarse, en un proceso que, hasta ahora, no ha concluido. Las tres olas de indigenismo legal (Merino 2017 a), desde el reconocimiento de «comunidades indígenas» en la Constitución de 1920, la normativa sobre comunidades nativas y campesinas aprobada por el Gobierno Revolucionario de Velasco, hasta el reconocimiento de la pluriculturalidad en la Constitución de 1993 y la regulación de la consulta previa, han representado victorias parciales para los pueblos indígenas, pero no un total reconocimiento de su autodeterminación. Por ejemplo, más allá del avance que significa la consulta previa, las organizaciones critican su falta de articulación con estándares internacionales referidos al derecho al consentimiento, su exoneración en proyectos de infraestructura de salud, educación y servicios públicos, o el hecho de que el proceso esté dirigido a informar y convencer de una decisión pública ya tomada, antes que otorgar real poder a los pueblos, entre otros puntos.

A pesar de ello, los pueblos indígenas siguen usando el sistema judicial para demandar más procesos de consulta. Esta aparente contradicción es en realidad una expresión de la política indígena: la consulta es una herramienta disponible para ser usada hasta que

se logre reconocer por completo el derecho a la autodeterminación (Merino 2017 b). Esto es muy importante porque cuando se estudia la gobernanza territorial de los pueblos indígenas, se suele hacer énfasis en la importancia de la propiedad colectiva en contra de posiciones como las de Hernando de Soto –que promueven directa o indirectamente la parcelación o propiedad privada de los nativos (Cronkleton y Larson 2015; Putzel et al. 2015) –, pero se descuida que la propiedad colectiva también es un proxy de derechos territoriales. Así, mientras la propiedad colectiva y el territorio siguen siendo conceptos ambiguos, los pueblos indígenas amazónicos están demarcando sus territorios en una estrategia a largo plazo hasta su reconocimiento integral (Reyes-García et al. 2014).

En realidad, se trata de una contra-cartografía que disputa el proceso de apropiación de los recursos facilitados por la cartografía oficial (Wainwright y Bryan 2009). Al reconocer a las naciones indígenas con derechos territoriales, esta contra-cartografía tiene el potencial de re-estructurar las relaciones de poder del país y sus fundamentos coloniales (Anthias y Radcliffe 2015). Esto tiene profundas implicaciones sobre la gobernanza territorial y la estructura del Estado.

Hacia una nueva gobernanza territorial

Las políticas estatales de gobernanza y desarrollo territorial oscurecen los reclamos indígenas y los transforman en requerimientos técnicos para la «participación» y la «integración» en el mercado. Los proyectos de territorio integral de pueblos indígenas amazónicos, como el Wampis, no se observan, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto (2015), el cual solo enfatiza la necesidad de proveer certeza legal y otorgar títulos de propiedad. Como se observó al comienzo, además, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional plantea una abierta perspectiva integracionista para los pueblos indígenas.

En dicho contexto, recurrir al marco legal actual y politizarlo es una estrategia aún válida; no obstante, pueblos amazónicos a través de CORPI están promoviendo una propuesta política más ambiciosa: se trata del modelo de territorio integral y autogobierno dentro del departamento de Loreto. Esta propuesta delimita los territorios ancestrales de los Awajun,

Wampis, Kukama Kukamiria, Shiwilo, Shawi, Kandos-hi, Chapra, Achuar y Quechua del Pastaza, los cuales se superponen con límites territoriales de dos provincias de Loreto: Alto Amazonas y Datem del Marañón, y con 12 distritos. El trabajo de CORPI comenzó en los años noventa y puede resumirse en tres etapas: primero, demarcación territorial y negociación entre los diferentes pueblos para definir fronteras; segundo, formalización de una sustentación antropológica de ocupación ancestral; tercero, formulación de un sustento legal y declaratoria de autonomía (Inoach 2017). Esta última etapa incluye la constitución de un gobierno autónomo con sus propios marcos institucional y legal. La primera nación que concluyó estas tres etapas es la Wampis, que ha aprobado su Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo.

Este estatuto es una suerte de Constitución Política, que define los derechos y deberes de la nación, las comunidades y de los nativos, así como las estructuras gubernamentales, proceso electoral, mecanismos de coordinación y visión de desarrollo. De esta forma, se establece, por ejemplo, que la consulta previa requiere la participación de los representantes del gobierno autónomo; que se privilegie las actividades económicas sostenibles, protegiendo especialmente las cabeceras de cuenca; y que el reconocimiento de esta nación no afecta el carácter unitario del Estado peruano. No obstante, justamente los aspectos más problemáticos de esta propuesta tienen que ver con la implementación y gestión de la nueva gobernanza, particularmente, con la relación entre el gobierno autónomo y los tres niveles de gobierno.

Así, aunque el estatuto establece una «coordinación cercana con los municipios», esto parece muy complejo en el marco de una gobernanza territorial altamente desarticulada. La propuesta de territorio integral se superpone a derechos de concesión de empresas mineras y petroleras nacionales y transnacionales, derechos de propiedad de colonos, y competencias administrativas ambiguas de los centros poblados, municipales distritales, gobiernos provinciales, gobiernos regionales e incluso el gobierno nacional. De hecho, los sectores públicos nacionales tienen criterios contrastantes a fin de conceder derechos para la explotación de recursos, la declaración de áreas naturales protegidas y la legalización de comunidades nativas. En realidad, el gran desafío de este proceso

es cómo reestructurar una gobernanza territorial que es caótica. Los pueblos indígenas están pasando de la legalidad a la política, pero el real desafío está en traducir la política indígena en políticas públicas.

Esta traducción implica un proceso de transformación del Estado; por eso, en el propio estatuto se señala que la coordinación no niega «la lucha por un futuro reconocimiento constitucional». A diferencia de Bolivia y Ecuador, donde el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y los derechos territoriales —empujados por organizaciones indígenas— no han asegurado hasta la fecha una real política de implementación de los territorios indígenas, Inoach (2017) argumenta que en el caso del Perú, primero quieren definir un argumento técnico y legal sólido para luego tener la transformación constitucional. Se trataría de un ambicioso proceso de diseño de políticas desde abajo, que debería empezar por la redefinición de competencias administrativas y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (de tal forma que los pueblos indígenas tengan real poder de decisión sobre sus territorios) hasta propuestas de rediseño constitucional.

Notas conclusivas

Cuando los wampis y otros pueblos amazónicos promueven el reconocimiento de sus derechos territoriales como naciones, en lugar de ser reconocidos como comunidades con derechos de propiedad, en el fondo, están desafiando el imaginario político por el cual se ha construido el «Estado-nación», al mismo tiempo que disputan los arreglos institucionales de la actual gobernanza territorial.

Asimismo, en términos prácticos, este proceso sugiere una nueva cartografía y gobernanza en la Amazonía. Mientras la gobernanza oficial divide el poder sobre el territorio entre agencias nacionales y sub-nacionales que conceden derechos de propiedad a empresas, colonos y comunidades nativas, la gobernanza territorial indígena se basa en la idea de que los pueblos indígenas tienen un derecho político previo sobre estos territorios como naciones. Esta perspectiva, entonces, tiene el potencial no solo de redefinir la gobernanza territorial sino también de reconstruir la forma estatal hacia un Estado plurinacional. Sin embargo, el solo reconocimiento constitucional como

en el caso de Bolivia y Ecuador podría ser solo un logro simbólico si no se formulan propuestas de política concretas. Como el actual diseño constitucional y legal no contiene las aspiraciones políticas indígenas, las organizaciones indígenas necesitan arreglos institucionales específicos, incluyendo una nueva delimitación de competencias administrativas y procesos de toma de decisiones en los ámbitos local, regional y nacional.

Los pueblos indígenas amazónicos han estado luchando en el reino de la legalidad y hoy están pasando sus luchas a la arena política mediante el reforzamiento de sus organizaciones y la difusión de sus propuestas en círculos políticos, tecnocráticos y académicos. Sin embargo, también necesitan pensar cómo pasar de la política a la política pública para hacer efectiva una agenda que en última instancia busca re-imaginar la nación y reinventar el Estado, incluyendo sus prioridades de desarrollo. Por ejemplo, en nombre de «la nación» y del «interés nacional» muchas veces se implementan políticas y proyectos

que afectan derechos de pueblos indígenas, cuyos intereses como naciones son concebidos como obstáculos o barreras al desarrollo económico. Esta visión de «interés nacional» esconde la idea de que hay grupos humanos que deben ser integrados o asimilados, pues expresan «rezagos de la cultura del atraso que obstaculizan los objetivos de modernización productiva e inclusiva», tal como señala el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En contra de ello, los pueblos indígenas hoy ejercen su derecho a imaginar, a desarrollar su imaginación política y autoconcebirse como naciones. De esta forma, no solo se reafirman culturalmente, sino que buscan redefinir sus relaciones con el Estado. Es un proceso complejo, largo y de seguro con conflictos internos y limitaciones respecto al fortalecimiento político de las organizaciones y falta de soporte técnico para dar viabilidad a las propuestas. Sin embargo, es importante reconocer su valor como proyecto político emergente.

BIBLIOGRAFÍA

ANTHIAS, P. y RADCLIFFE, S. *The ethno-environmental fix and its limits: Indigenous land titling and the production of not-quite-neoliberal natures in Bolivia*. *Geoforum*, 64: 257–269. 2015.

CHIRIF, A. y GARCÍA, P., *Marcando Territorio: Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*, IGWIA, Copenhague, 2007.

CRONKLETON, P., y Larson, A. *Formalization and Collective Appropriation of Space on Forest Frontiers: Comparing Communal and Individual Property Systems in the Peruvian and Ecuadorian Amazon*. *Society & Natural Resources*, 28 (5): 496–512. 2015.

ESPINOSA, O., «Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana», *Anthropologica*, Vol. 28, N.º 1, 2010.

GARCÍA HIERRO, P. y SURRELLÉS, A., *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, IWGIA, Copenhague, 2004.

GONAZALES, T., y González, M. *Introduction: Indigenous peoples and autonomy in Latin America*, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10 (1): 1–9. 2015.

INOACH, G. Entrevista, Lima 13 de junio del 2017.

MERINO, R. «La nación re-imaginada. Autodeterminación indígena y las olas de indigenismo legal en el Perú». *Descolonizar el Derecho. Pueblos indígenas, derechos humanos y estado plurinacional*. Roger Merino y Areli Valencia eds. Lima: Palestra, 2017a.

MERINO, R. Law and politics of Indigenous self-determination: the meaning of the right to prior consultation. En: *Indigenous Peoples as Subjects of International Law*. Irene Watson ed (Nueva York, Londres: Routledge, 2017b).

PUTZEL, L., Kelly, A., Cerutti, P., and Artati, Y. *Formalization as Development in Land and Natural Resource Policy, Society & Natural Resources*, 28 (5): 453-472. 2015.

REYES-GARCÍA, V., Paneque-Gálvez, J., Bottazzi, P., Luz, A., Gueze, M., Macía, M., Orta-Martínez, M., and Pacheco, P. *Indigenous land reconfiguration and fragmented institutions: A historical political ecology of Tsimane' lands (Bolivian Amazon)*. *Journal of Rural Studies*, 34: 282 – 291. 2014.

WAINWRIGHT, J. y BRYAN, J. *Cartography, territory, property: postcolonial reflections on indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize*, *Cultural Geographies*, 16(2): 153– 178. 2009.