

# LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

revistas.flacsoandes.org

Edición N.º 14

ISSN 2175-8018

septiembre 2013

## DOSSIER:

Resistencias sociales en  
Córdoba y Catamarca

La megaminería  
en México

Conflictos ambientales  
en el altiplano  
guatemalteco

Cooperativas mineras  
de pequeña escala  
en Bolivia

---

## ACTUALIDAD:

La ecología política  
de la geoingeniería



FLACSO  
ECUADOR

Minería, ambiente y  
movimientos sociales

## Créditos

### FLACSO Sede Ecuador

#### Director

*Juan Ponce*

#### Coordinador del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

*Fernando Martín*

### Revista Letras Verdes

[www.flacsoandes.org/revistas/](http://www.flacsoandes.org/revistas/)

#### Director general

*Nicolás Cuvi*

#### Editores

*Fernando Intriago Cañizares, Mayra Escobar Mora, Milena Espinosa Manrique, Hugo Lasso Otaña*

#### Consejo editorial

*Alberto Acosta, FLACSO Ecuador*

*Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador*

*David Cáceres, FLACSO Ecuador*

*Guillermo Castro Herrera, Director Académico de la Fundación Ciudad del Saber, Panamá*

*Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador*

*Anita Krainer, FLACSO Ecuador*

*Estefanía Martínez, FLACSO Ecuador*

*María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador*

*Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador*

#### Dossier

*Minería, ambiente y movimientos sociales*

#### Colaboraron en este número:

*Daniela Aguirre, Jessica Arellano, Eduardo Bedoya, Elizabeth Bravo, Martha Guerra, Rommel Lara, Pablo Ortiz, Ramiro Rojas, Jimena Sasso, Werner Vásquez.*

**Nuestra portada**

“El Cerrejón”

Tomada en la mina de carbón a cielo abierto en La Guajira, norte de Colombia

Autora: Milena Espinosa Manrique

FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609  
Fax: (593-2)3237960  
[www.flacsoandes.org/revistas/](http://www.flacsoandes.org/revistas/)  
[letrasverdes@flacso.edu.ec](mailto:letrasverdes@flacso.edu.ec)  
Quito, Ecuador

**Letras Verdes** es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

## Índice

### Editorial

---

**Minería, ambiente y movimientos sociales.....1-4**  
*Nicolás Cuvi*

### Dossier

---

**Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales.  
Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008).....5-26**  
*Lucas Gabriel Christel*

**La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina.....27-47**  
*Marian Sola Álvarez*

**Minería y conflicto social en la provincia de Buenos Aires.....48-68**  
*Agustina Girado*

**Ambientalismo (s) y bienes naturales: desafíos al extractivismo en  
Argentina y Brasil.....69-94**  
*Lucrecia Soledad Wagner y Lucas Henrique Pinto*

**Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina.....95-116**  
*Gabriela Scottó*

**Desregulación, conflictos territoriales y movimientos de resistencia:  
la minería en la Amazonía brasileña.....117-138**  
*Edwin Muñoz Gaviria y Wendell Ficher Teixeira*

**Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú.....139-158**  
*Gabriela Dolorier Torres y Pilar Paneque Salgado*

**Complejizando los conflictos ambientales en el altiplano guatemalteco.....159-184**  
*Michael L. Dougherty*

**Una mirada a la actividad minera en Guatemala desde la justicia ambiental .....185-213**  
*Geiselle Vanessa Sánchez*

**La megaminería en México. Reformas estructurales y resistencia.....214-234**  
*Darcy Tetreault*

**Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: de salvavidas  
de los pobres a maquinaria de manipulación política.....235-254**  
*Felix Carrillo, Ton Salman y Carola Soruco*

**La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia.....255-283**  
*Alexandra Urán*

**Legitimidad e innovación en la minería: el caso del Programa Oro Verde.....284-304**  
*Mariana Sarmiento, Helcias Ayala, Alexandra Urán, Beatriz Giraldo, Jorge Perea y Aristarco Mosquera*

### **Ensayo**

---

**Agrocombustibles y cultivos transgénicos: un binomio que fomenta la pérdida  
de soberanía alimentaria.....305-321**  
*Milena Espinosa Manrique*

**Eficiencia energética del aceite rojo de palma.....322-337**  
*Byron Jiménez Ponce*

**Usos sostenibles de la biodiversidad en un área protegida de la Amazonía  
ecuatoriana (2006-2011).....338-357**  
*Francisco Neira, Mónica Souza y Katherine Robles*

### **Actualidad**

---

**La ecología política de la geoingeniería.....358-367**  
*Elizabeth Bravo*

## **Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú**

### **Power, government, and territory: analysis of Bagua conflict, Peru**

Gabriela Dolorier Torres y Pilar Paneque Salgado

---

Gabriela Dolorier Torres es Magíster en Gerencia Social. Doctoranda en Estrategia de Planificación del Territorio, Universidad Pablo de Olavide. Profesora contratada en la Maestría en Gerencia Social, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Humanidades. [wdolorier@pucp.edu.pe](mailto:wdolorier@pucp.edu.pe)

Pilar Paneque Salgado es Doctora en Geografía. Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad Pablo de Olavide. Departamento de Geografía, Historia y Filosofía. [ppansal@upo.es](mailto:ppansal@upo.es)

---

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2013

Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2013

#### **Resumen**

Profundizar en el análisis de conflictos socioambientales ligados a la explotación de recursos primarios se hace especialmente necesario para comprender los marcos explicativos de la concepción, uso y gobierno de los territorios. En este artículo se presenta un diagnóstico del Conflicto de Bagua, que enfrentó al gobierno peruano con los indígenas amazónicos, a través tanto de los Decretos Legislativos que estuvieron en el origen de las movilizaciones como de los disensos en las concepciones y usos del territorio entre ambas partes. Todo ello nos lleva a proponer avanzar en la construcción de espacios de encuentro que faciliten el diálogo, la participación y, con ello, el reconocimiento de las diferencias.

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

## Abstract

Analyzing socioenvironmental conflicts dealing with primary resources is especially necessary to understand the context that explains the conceptions, uses, and governments of territories. This paper presents a diagnosis of the Bagua Conflict, which faced the Peruvian government with the Amazonian indigenous communities, through the Legislative Decrees present in the origin of the mobilizations, and also through the different ways to understand and use the territory. These analyses lead us to propose the construction of spaces for dialogue, participation, and, then, for the recognition of differences.

**Key words:** Amazonia, Bagua, socioenvironmental conflict, governance, participation, Peru, territory.

---

## Introducción

La creciente demanda mundial por minerales y petróleo, y el incremento de sus precios, han hecho prioritaria la explotación primaria exportadora para los gobiernos de los países ricos en estos recursos como el Perú, donde se ha adoptado dicha explotación como base del crecimiento económico, y a éste como base del desarrollo. En tal contexto, el Estado peruano ha generado condiciones sumamente favorables para los grandes inversionistas en la explotación de los recursos naturales, por sobre el cumplimiento de la normativa nacional e internacional respecto a incorporar en la toma de decisiones a las poblaciones que habitan los territorios a ser explotados, ocasionando serias confrontaciones de éstas con las empresas extractoras y con el Estado mismo, conduciendo a enfrentamientos violentos con altos costos humanos y materiales.

Una de las confrontaciones recientes y de gran repercusión nacional e internacional fue el denominado Conflicto de Bagua, entre los indígenas amazónicos y el gobierno del Perú. El origen de este conflicto fue la promulgación, en junio de 2008, de un conjunto de Decretos Legislativos (DL) relacionados con la aplicación del Tratado de Libre



Comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico. El contenido de dichos Decretos originó el rechazo inmediato de los líderes y organizaciones indígenas. A partir de agosto de 2008, a lo largo de la Amazonía peruana y con la participación de gran parte de los grupos étnicos que la habitan, se sucedieron movilizaciones y acciones de protesta que originaron la declaratoria de Emergencia en varios distritos. Finalmente, el 5 de junio de 2009, se produjo el más grave enfrentamiento entre los indígenas y la policía en la zona llamada Curva del Diablo, con 33 muertos y más de 200 heridos [1].

El conflicto evidenció: el marcado desencuentro de visiones e intereses del gobierno y de los indígenas amazónicos del Perú, respecto a la concepción, propiedad y uso del territorio; el menosprecio del gobierno hacia los indígenas, descartándolos como actores válidos; y una consistente organización indígena que exige su derecho a participar en la toma de decisiones.

### **Gobernar el territorio a través de Decretos Legislativos**

Los Decretos Legislativos identificados por las comunidades indígenas amazónicas como más lesivos al uso de sus territorios fueron los 1015, 1073, 1064, 1089 y 1090, por lo cual centraron sus demandas en la derogatoria de todos ellos [2].

Con los DL 1015 y 1073 [3], se unificaban los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria. Al dictar que las comunidades de la sierra y selva regularizaran su organización, se desconocía que las formas de organización comunal responden a la idiosincrasia y realidad de sus pobladores, y no se pueden estandarizar. Con esta “regularización” se reducía el número de votantes y el porcentaje de votos necesarios para tomar decisiones sobre la venta, posesión, arrendamiento, u otros, de las tierras comunales (del 66% de todos los miembros de la comunidad al 50% de los asistentes a la Asamblea General comunal). Asimismo, para decidir la venta de las tierras comunales a no poseionarios o a terceros votarían todos los asistentes a la Asamblea, pero para decidir la venta a poseionarios (con más de un año) solo votarían



los asistentes en esa misma condición, con lo cual se excluyó de la toma de decisión a los no poseionarios (de tierras individuales) pero que sí son propietarios de las tierras comunales. Se abrió, de este modo, la posibilidad de parcelar y vender las tierras en un corto plazo, pues grandes extensiones están en posesión de colonos, quienes las venderían con mayor facilidad. Si bien se mantuvo que la toma de decisiones se realizara en una Asamblea General de la Comunidad, las disposiciones abrían un amplio espacio para su manipulación. Facilitando así “la parcelación de las tierras comunales y su inclusión a un régimen de propiedad privada individual” (Smith, 2009: 51).

Al ser el objetivo de estos DL mejorar la producción y competitividad agropecuaria, y siendo la posición del gobierno peruano (expresada explícita y reiteradamente) que los indígenas no tienen capacidad para hacer producir la tierra eficientemente [4], la intención sería generar las condiciones para la venta de las tierras a terceros, principalmente privados, quienes al invertir sí podrían lograr el objetivo.

Con el DL 1064, relacionado con el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, que derogó la “Ley de Tierras”, se excluyó como propiedad comunal a “las tierras de las comunidades que sean declaradas en abandono” y a “las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos” [5]; permitiendo la demarcación y cambio de estatus de una parte de la comunidad, y haciendo factible su traspaso o venta a un tercero, más aún por la indefinición de la norma sobre quién y con qué criterios establecería qué tierras están en abandono y cuáles son o no asentamientos humanos.

El Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) [6] advirtió que este DL [7] permitía el cambio de uso de las tierras y creaba las condiciones para desarrollar la inversión privada en el sector agrario pues las tierras con capacidad de uso forestal que se calificaran como eriazas o con aptitud agrícola podrían ser adjudicadas para la agricultura. Por su parte, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) precisó que se desconocía el carácter de la propiedad territorial indígena (considerado en la Ley de Comunidades Nativas) subordinándola a otros derechos, como el de la propiedad de terceros. Ambas instituciones cuestionaban el

texto del DL respecto a que los procedimientos para la adjudicación de tierras para fines agrícolas y agroindustriales en la selva se establecerían en el Reglamento de la Ley [8]; al ser considerados estos procedimientos “técnicos”, se debatirían y difundirían en ámbitos “especializados”, y conocerían su contenido solo luego de ser aprobado.

Este DL contenía cuatro aspectos a resaltar como muy sensibles para los indígenas: i) la posibilidad de reducir significativamente los territorios de propiedad comunal, ii) la desprotección de estos territorios pues al dejar de ser propiedades comunales, perdían su condición de imprescriptibles; iii) el favorecer la adjudicación a terceros de las tierras consideradas no comunales, y iv) al dejarse sin efecto la Ley de Tierras se eliminaba la obligatoriedad de un acuerdo previo entre el poseedor de una concesión para explotar los recursos y los propietarios de la tierra [9], pues con esta disposición no solo se excluía a los indígenas de la toma de decisión sino que, implícitamente y como tema de fondo, se les estaría negando la condición de propietarios y sus derechos como tales.

El DL 1089 establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, por el cual el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI [10], tiene la potestad de formalizar y titular los predios rústicos y tierras eriazas, por cuatro años, pudiendo sustituir los planos u otra información gráfica que exista en el Registro de Predios. Los técnicos de este organismo pueden cambiar de manera unilateral los linderos de las propiedades privadas, incluyendo las comunales. Según Smith (2009), las comunidades temen abusos, sobre todo con las tierras comunales, más aún porque COFOPRI carece de experiencia en el ámbito rural, sobre todo en la Amazonía, que tiene una complejidad particular.

Por este DL también se dispone que los pueblos indígenas y los colonos posesionarios no puedan solicitar la formalización de la propiedad de la tierra de los predios que se encuentren en procesos de inversión privada o sean de interés nacional. Como el 80% de tierras comunales se superponen a los lotes concesionados a las empresas privadas extractivas (mineras, forestales y petroleras), éstas tendrían una protección similar a la intangibilidad [11].

Sobre este DL hay que destacar tres aspectos: i) la renovada importancia de la formalización y titulación de las propiedades, dirigida a privilegiar la propiedad individual sobre la comunal y que, en concurrencia con el DL 1064, otorgaba mayor libertad para reducir las áreas comunales y vender; ii) al considerar los territorios indígenas como cualquier otro predio para propósitos de formalización y titulación, el Estado incumple la obligación de tener un régimen especial para los territorios indígenas, establecida en el Convenio 169 de la OIT, que ha ratificado; y iii) la vigencia del DL a la fecha, implica que los riesgos continúan vigentes.

El DL 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece el ordenamiento de la superficie forestal y la zonificación forestal, así como el aprovechamiento de los recursos forestales mediante concesiones de distintas modalidades. Al disponerse que sólo las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de aptitud forestal constituyan patrimonio forestal, se posibilita el cambio de uso, de forestal a agrícola, en las tierras que no se consideren en la condición mencionada, creando inseguridad en las comunidades indígenas pues más del 60% del área demarcada (6 millones de hectáreas) es propiedad del Estado por ser área forestal en general, cedida sólo en uso a las comunidades (Smith, 2009).

Al calificarse como zonas deforestadas a las zonas bajo cultivos o en proceso de regeneración de bosques secundarios, se creaba la posibilidad de considerarlas adecuadas para uso agrícola.

La norma disponía también que las comunidades indígenas, antes de aprovechar sus recursos forestales y de fauna silvestre para fines industriales y comerciales, tenían que contar con un Plan de Manejo que cumpliera con los requisitos establecidos por la autoridad. La exigencia era válida pero la organización indígena estaba en desacuerdo.

Diversos especialistas coincidían con Eguiguren (2008) sobre la inconstitucionalidad de la norma, pues es discutible que en función al TLC se dicte toda una Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que es una materia general, habiéndose excedido las facultades

otorgadas al Ejecutivo. A pesar de ello, al igual que el DL 1064, se derogó recién luego de los sucesos de Bagua.

La postura del gobierno peruano era que los DL solo complementaban o precisaban aspectos específicos de normas anteriores, y que las modificaciones eran mínimas. Al revisar los DL y sus antecedentes, encontramos que, ciertamente, las modificaciones son cortas y precisas, pero sustanciales, y que la aplicación de los DL, en conjunto, afectaba seriamente la organización y el uso de los territorios por las comunidades indígenas amazónicas. En este sentido, los aspectos más relevantes en relación al territorio que abordaban los decretos en conjunto, y donde estarían los puntos en conflicto eran: i) la propiedad del territorio, ii) el uso del territorio, y iii) el derecho de la población a participar en la toma de decisiones.

En resumen, las discrepancias giraron, respecto a: i) la propiedad del territorio, en torno a la forma de propiedad, toda vez que la condición comunal –que otorga derechos a las comunidades indígenas- y la posibilidad de formalizar su propiedad se redujo al mínimo; ii) el uso del territorio, en torno a la apertura y facilidad para el cambio de uso, promoviendo la agricultura intensiva y actividades extractivas por inversionistas; y iii) el derecho a participar, en torno a la supresión de la obligación de las empresas extractivas de llegar a un consenso con la población, previo a iniciar sus actividades, y al incumplimiento de tratados internacionales suscritos en relación a la obligación de realizar consulta previa a las comunidades indígenas [12].

### **Desacoplamiento y ruptura en las concepciones y usos del territorio**

Para completar el diagnóstico de este estudio de caso es necesario abordar dos aspectos sustanciales relacionados con la valorización del territorio, de su singularidad y de los vínculos que con él se tienen, y con la propiedad del territorio asociada al *derecho estable* de acceso, de control y de uso de los recursos.

En un ensayo sobre las concepciones indígenas de la Amazonía respecto a su entorno, realizado sobre la base de su conocimiento de las comunidades indígenas de los achuar

(Ecuador) y los makuna (Colombia), Descola (1998) afirma que el dualismo occidental naturaleza y cultura no es reconocido para los indígenas, toda vez que la naturaleza es parte integrante de un continuo en el que humanos y no humanos se integran y relacionan en los distintos ámbitos. De esta forma, este autor mantiene que las cosmologías amazónicas despliegan una escala de seres cuyas diferencias son de grado y no de naturaleza.

Antes que una dualidad entre mundo natural y mundo social, la dualidad de la interioridad y la materialidad está presente en todos los pueblos, con diversas y múltiples maneras de conexión e interacción entre ellas, menciona Descola (2003), quien identifica cuatro grandes ontologías, es decir cuatro grandes maneras de distribuir las propiedades entre los seres existentes: animismo, totemismo, analogismo, y naturalismo.

El hecho de que la cosmología de los pueblos amazónicos sea el animismo y la del gobierno peruano el naturalismo explica en gran medida el fuerte desencuentro y la actual ruptura entre ambas posiciones y visiones. El naturalismo invierte la construcción ontológica del animismo ya que en lugar de una identidad de las almas y una diferencia de los cuerpos, presupone una discontinuidad de las interioridades y una continuidad material (Descola, 2003).

El término territorio, al igual que el de desarrollo, es utilizado por los indígenas amazónicos traduciéndolo a los conceptos de sus propias lenguas. Así, en un texto ya clásico sobre el territorio y las comunidades indígenas peruanas, publicado en 1991, titulado *El indígena y su territorio son uno solo*, se expone que “los pueblos indígenas y sus territorios se pertenecen. Son inseparables” (Chirif, García y Chase, 1991: 7). En esta obra, los autores explican la unión del pueblo indígena a la riqueza natural heredada, así como su carácter sagrado, y la obligación de legarla a sus descendientes. No menos importante es la relación que establecen entre la defensa o reivindicación de su territorio y la disposición al derramamiento de sangre, llegado el caso.

Además, Chirif, García y Chase precisan que el acceso a los recursos naturales del territorio no depende de privilegios heredados o logros personales, sino de tres factores: la disponibilidad, determinada por el hecho que otra persona no se haya apropiado de ellos; no encontrarse en zonas que pertenezcan a otra población indígena; y, la capacidad individual de aprovechar los recursos, a través de su trabajo.

Si bien la posición de los autores resulta en la actualidad un tanto idealista, pues muchos de los pueblos indígenas tienen ya diferentes visiones, producto de su incorporación al mercado y de sus relaciones con diferentes actores y organizaciones, no ha dejado de tener vigencia en su esencia.

El discurso indígena -sin entrar en debates más amplios sobre la propia existencia de la Naturaleza (Latour, 2007; Swyngedouw, 2011)- escapa pues a la dicotomía sociedad-naturaleza o si se quiere a la dicotomía sujeto-objeto como afirma Surrallés (2004), quien sobre la base de un largo trabajo de campo con la etnia candoshi, expone que el punto medular del reconocimiento del territorio es la residencia. A medida que se alejan de la casa, los indígenas se vuelven menos socializados y más inhóspitos. Los límites de "pertenencia" se determinan por el conocimiento que poseen de los nombres de los cursos de agua, pues cada río, lago y hasta el riachuelo más pequeño tiene un nombre específico; igualmente, a las lomas o a un árbol que sobresale le dan un nombre que sirve como punto de referencia descriptivo y de vínculo.

Inciendo en el aspecto económico, que es sustancial para entender y abordar el caso de estudio, Chirif, García y Smith (1991) mencionan que el territorio es un conjunto integrado de recursos en interrelación y rinde más al pueblo que lo disfruta cuanto menos transformado esté. Por esta razón, los indígenas no comprenden por qué la legislación peruana separa el suelo, el bosque, la fauna, el agua y el subsuelo como cosas distintas. En el aspecto político, los autores plantean concebir el territorio como un derecho humano y como una precondition para el ejercicio del resto de los derechos humanos en el caso de los pueblos indígenas.

En este sentido, Echeverri (2004) acota que el término es clave en el lenguaje étnico político actual de los indígenas aun cuando no se corresponde fielmente a la acepción que presenta en el uso jurídico político. Un territorio político jurisdiccional queda definido primordialmente por un límite cerrado y preciso, mientras que un territorio indígena -si bien puede demarcarse y delimitarse- no se define por las fronteras y límites sino por las “marcas geográficas” que unen un grupo humano con un paisaje y una historia.

Para el gobierno peruano la concepción y el interés se centra sólo en el componente físico, en el valor económico de la tierra y de los recursos naturales, y la legislación lo expresa elocuentemente. Frente a este marcado desencuentro, el territorio indígena, en general, se está constituyendo como una nueva institución jurídica, y va tomando una posición firme y consistente por ambas partes (los estados y los pueblos), siendo el ámbito legal donde se van exponiendo los planteamientos.

En la legislación peruana, el territorio es definido como el “espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujos” [13], precisándose que “comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre”, que pertenecen al Estado, según establece el artículo 54 de la Constitución Política del Perú. Aclaración que resulta determinante al momento de definir la propiedad y uso de los recursos naturales, pues sobre estos no existen derechos adquiridos, todos pertenecen al Estado.

La legislación contempla tanto normas como contenidos específicos para el territorio indígena, de la cual el antropólogo Smith (2004) identifica cuatro hitos que marcan la relación normativa entre el Estado y las poblaciones amazónicas: (i) la Ley de las Comunidades Nativas (1978), que reconoce la existencia y personalidad jurídica de los pueblos indígenas, declara que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de estas comunidades, establece criterios para su titulación y declara que la propiedad territorial de las Comunidades Nativas es "inalienable, imprescriptible e inembargable"; (ii) la Constitución Política del Perú de 1979, que elimina la garantía de



lo "inalienable", manteniendo lo "imprescriptible e inembargable" de la propiedad territorial; y, la Constitución Política de 1993, promulgada por el gobierno neoliberal de Fujimori, que elimina la garantía de lo "inembargable", reconociendo solo lo "imprescriptible" de la propiedad territorial; (iii) la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1993), que reconoce la contribución que los pueblos indígenas hacen a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica y a la reafirmación de la identidad sociocultural de las sociedades nacionales, al tiempo que reconoce el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y su derecho a utilizar las tierras que siempre han usado para sus actividades de subsistencia y tradicionales; estableciendo también el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en las decisiones que les conciernen; y, (iv) la creación de la Comisión Especial Mutisectorial, creada en calidad de Mesa de Diálogo Permanente (2001), que convocó a múltiples y representativos actores de las diferentes instancias del gobierno, de las comunidades indígenas y de la sociedad civil quienes, lograron elaborar informes y recomendaciones resultado de un proceso muy participativo y equilibrado, que se vio finalmente agotado y sustituido por la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), donde la participación de las organizaciones amazónicas representativas fue muy limitada.

A la fecha, habría que agregar como quinto hito, la reactivación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) (2007). Su reactivación como organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de estos pueblos, generó expectativas, pero actualmente el INDEPA tiene un accionar pasivo frente a la problemática existente y carece de los recursos humanos, económicos y logísticos mínimos necesarios para liderar el proceso de desarrollo de los pueblos amazónicos, andinos y afroperuanos.

En conjunto, el marco legal vinculado al territorio carece de un enfoque de desarrollo, considerando sólo aspectos vinculados al manejo y noción del espacio físico geográfico,

con una visión estática del territorio, así como aspectos vinculados a demandas de derechos de propiedad y demarcación territorial, como menciona Marzal (2007).

Así, podemos contextualizar este conflicto en la "tragedia de los comunes", definida por Hardin (1968), al prevalecer el interés particular aunque con ello se hagan peligrar los bienes comunes. El problema de los comunes se convierte en un punto de partida para incorporar el papel de las instituciones y de la gobernanza (que mencionaremos más adelante) ya que implica la búsqueda de soluciones, y en este caso y de manera especial el papel del derecho de la propiedad como institución central (Libecap, 2002, 2005; Ostrom, 2008).

Lo expuesto nos permite afirmar, con cierto grado de certeza, que la posición del Estado respecto al territorio indígena ha sido siempre el de un reconocimiento legal de la posesión por parte de sus poblaciones pero paralelamente, y también en el plano legal, se han ido recortando estos derechos de posesión. En quince años, el territorio indígena pasó de ser "inalienable, imprescriptible e inembargable" a solo "imprescriptible". Esta situación evidencia un accionar unilateral y un abordaje formal del tema sin mayor preocupación por conocer otros planteamientos ni buscar consensos con las poblaciones. Como consecuencia se limitan, cada vez más, los espacios y posibilidades de acción y decisión de éstas sobre sus territorios.

Por otra parte la valoración del componente físico del territorio, que está asociado a lo económico, es reflejo del carácter residual que se otorga a las culturas de estos pueblos. En ese mismo sentido, la Constitución del Estado peruano es una de las constituciones de América Latina que menos derechos indígenas sobre la tierra y el territorio reconoce, y que más remarca los derechos del Estado sobre la propiedad y los recursos (Gregor, 2006).

### **Argumentos e instrumentos para la superación del conflicto: gobernanza, subpolítica y modernidad líquida**

Si bien el acoplamiento pacífico de dos posiciones tan diferenciadas está muy lejos de alcanzarse por ahora, la discusión científica proporciona argumentos que posibilitarían

un encuentro entre el animismo y el naturalismo, como ya habíamos mencionado. Este encuentro tendría que basarse, más que en coincidencias, en el respeto a las diferencias, que deben considerarse al intervenir en el territorio, más aun cuando las señales del desgaste de una visión economicista, como única o superior, son ya muy visibles. Como afirma Santos: “Desde los años ochenta, a la cuestión de la redistribución social se le une la cuestión del reconocimiento de la diferencia. Hoy vivimos en sociedades enormemente desiguales, pero la igualdad no es el único valor que celebramos. También celebramos la diferencia -la diferencia en igualdad de condiciones-” (2007: 41).

Este punto de partida nos lleva a incorporar al debate tres conceptos que, desde nuestro punto de vista y a pesar de las réplicas y matizaciones que han recibido en cada caso por distintos autores, pensamos que presentan una gran operatividad para estructurar el marco en el que la superación de conflictos, como el que se ha presentado en este trabajo, se hace posible.

El primero de ellos es el de "gobernanza". Este término se impone con fuerza a partir de la década de 1980, en relación con los problemas del desarrollo y en organizaciones como el Banco Mundial, ya que permite eludir, al menos en teoría, cualquier posicionamiento o consideración política. Desde entonces, su uso se ha extendido, a modo de instrumento intelectual, siempre referido a la intervención de distintos actores sociales, la conformación de redes, que manifiestan la ineficacia de los gobiernos centralizados, y la generación de nuevas formas de autoorganización (Rosenau, 1998).

Por ello, a pesar de las múltiples definiciones aportadas, se generalizan las definiciones que entienden la gobernanza -incluida la "gobernanza territorial"- como formas de interacción y participación ciudadana en las decisiones políticas que permiten alcanzar, si no las mejores decisiones, sí aquellas que logran los mayores consensos (Castro, 2002; Cerrillo, 2005; Kooiman, 2005, Davoudi et. al., 2008, Masson-Vincent, 2008).

Quizás, la propuesta más sugerente e innovadora para avanzar y profundizar en el debate y aplicación del concepto de gobernanza en el análisis de conflictos sea el de

"gobernanza policéntrica", de forma que mediante sistemas policéntricos se pueda hacer frente a la complejidad. En este sentido, se parte de la premisa de que el papel de las instituciones a la hora de facilitar la gobernanza en diferentes niveles constituye una forma de capital social que es esencial para la protección a largo plazo tanto de los ecosistemas como del bienestar de las poblaciones (Brondizio, Ostrom y Young, 2009; Ostrom, 2009).

En segundo lugar, nos referimos al concepto de "subpolítica". En el marco de la teoría de la sociedad del riesgo y de la modernidad reflexiva (Beck, Giddens y Lash, 1997; Beck, 1998), aparece el debate de las incertidumbres fabricadas y los derechos de ciudadanía, que incluye el derecho a la información, la participación y la creación de mecanismos de mediación de conflictos (Castro, 2002). Esta nueva modernidad fomenta individuos e instituciones más autocríticos, lo que impulsará nuevas exigencias y nuevas formas de acción política. En palabras de Beck: "no es exagerado decir que las iniciativas ciudadanas han tomado el poder" (2001: 136).

La subpolítica aparece con la eliminación de los límites de lo político o, dicho de otra forma, con la reinención de lo político (Beck, 2002). Surge entonces una política al margen de las instituciones formales, una política directa e individual que configura la sociedad desde abajo.

Precisamente la referencia a la eliminación de los límites de lo político, nos lleva al tercer concepto que proponemos incorporar para estructurar las directrices que ordenen y colaboren a superar conflictos complejos como el que se ha presentado en este trabajo. Se trata del concepto de "modernidad líquida", desarrollado por Zygmunt Bauman y definido por la relatividad que otorga a los valores. En este marco se explica la desintegración de la trama social como una nueva técnica del poder, que emplea el descompromiso como uno de sus principales instrumentos: "Cualquier trama densa de nexos sociales, y particularmente una red estrecha con base territorial, implica un obstáculo que debe ser eliminado" (2012: 19-20).

A ello se une el hecho de que en la nueva fragilidad y fluidez que caracterizan los vínculos sociales, se multiplican los esfuerzos por mantener a distancia al "otro", al que es "diferente" y con ello desaparece la necesidad de cualquier tipo de comunicación, negociación y compromiso. Es, como afirma Bauman, "una patología de la política: la decadencia del arte del diálogo y la negociación, la sustitución del enfrentamiento y el compromiso mutuo por las técnicas de escape" (2012: 117-118).

## **Conclusiones**

Durante el conflicto analizado, la relación gobierno-indígenas amazónicos estuvo marcada por: i) las acciones de fuerza y coerción como el medio más efectivo para que el gobierno atienda las demandas; ii) la existencia de posiciones radicales en ambos, muy difíciles de conciliar por la desconfianza mutua y la continuidad histórica de menosprecio a los planteamientos indígenas; y iii) la primacía de intereses privados por sobre las demandas de la población.

Las confrontaciones sobre el territorio donde está involucrada la población indígena adquieren una particular dimensión porque lo comunal les es vital para entender su territorio y, juntamente con la titulación, constituye un medio y un fin para asegurar sus derechos sobre este. El territorio se convierte así en un "espacio de resistencia y también, progresivamente, como un lugar de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales" (Svampa, 2009: 40).

El Conflicto de Bagua si bien fue uno de los más graves y de mayor repercusión política, social y mediática, es uno más de los cientos de conflictos similares que existen en la región, que exigen una reflexión sobre el fondo de estos.

Las posibilidades de avanzar en el debate científico y en la gestión práctica de conflictos socioambientales, como el de Bagua, pasa por la aplicación de nuevos conceptos y herramientas que den entrada a la existente diversidad de valores, visiones e intereses. Así, el reconocimiento de la diferencia, la participación activa en procesos de toma de decisión, el diseño de nuevas formas de gobierno y acción territorial,

fortalecerán instituciones hasta ahora informales que permitan, de hecho, como señala Beck (2002), la necesaria reinención de lo político.

---

## Notas

[1] Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD. Actuaciones humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009, en las provincias de Utcubamba y Bagua, región Amazonas, en el contexto del Paro Amazónico. Lima, 2009. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/informe-adjuntia-006-2009-DP-DHPD.pdf>. (visitada el 30 de marzo del 2010).

[2] El DL 1089 es el único que no ha sido derogado a la fecha.

[3] Se evalúan conjuntamente porque el DL 1073 es una modificatoria al texto del artículo 2 del DL 1015.

[4] García Pérez, Alan (entonces presidente de la República del Perú). “El síndrome del perro del hortelano”, artículo publicado el 28 de octubre del 2007 en el diario El Comercio.

[5] Se precisaba que la ocupación era hasta el 31 de diciembre 2004 (Título II, Capítulo Segundo, Art 7), salvo aquellas sobre las que las comunidades hayan interpuesto acciones de reivindicación hasta antes de esa fecha.

[6] Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (2008): Análisis de los decretos legislativos que afectan a los pueblos indígenas, emitidos por el Poder Ejecutivo en virtud a la Ley N° 29157. Documento de trabajo.

[7] En su Artículo VI - Capacidad de uso.

[8] El Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, fue aprobado con Decreto Supremo N° 001-2012-MC, publicado el 3 de abril de 2012.

[9] Francisco Eguiguren, uno de los más reconocidos abogados constitucionalistas del Perú, en *Análisis de la constitucionalidad de los Decretos Legislativos* dados en base a las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, advirtió que al derogarse la Ley de Tierras, se dejó sin efecto el artículo 7 de la Ley N° 26505, que exigía la necesidad de un acuerdo previo con los propietarios de las tierras.

[10] Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, dependiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.

[11] Informe del Área Legal de AIDSESEP con el Análisis de los Decretos Legislativos (2009).

[12] Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, que contempla el garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad de los pueblos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en lo referente al Derecho a la Libre Determinación y a la Autonomía y Gobierno.

[13] Decreto Supremo N° 068-2001-PCM. Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Artículo 87°.

---

### Referencias citadas

Bauman, Zygmunt (2012). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.



Beck, Ulrich (2001). *La invención de lo político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.

Brondizio, Eduardo, Elinor Ostrom y Oran Young (2009). "Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The role of social capital". *Annual Review of Environment and Resources*, No. 34, pp. 253-278.

Castro, José Esteban (2002). "La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, No. 2. Disponible en [www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm](http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm) (visitada el 15 de febrero de 2013).

Cerrillo, Agustí (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Chirif, Alberto, Pedro García y Richard Smith (1991). *El Indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de pueblos y territorios indígenas en la cuenca amazónica*. Lima: OXFAM América-COICA.

Davoudi, Simin (2008). "Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices". *Boletín de la AGE*, No. 46, pp. 351-355.

Descola, Philippe (1998). *Las cosmologías de los indios de la Amazonía*. Paris: College de France, Laboratoire d'Anthropologie Sociale.

Descola, Philippe (2003). *Antropología de la Naturaleza*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y Lluvia Editores.

Echeverri, Juan Álvaro (2004). "Territorio como cuerpo y territorio como naturaleza: ¿diálogo intercultural?". En *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, pp. 259-275, Alexandre Surrallés y Pedro García (editores). Copenhague: IWGIA.

Eguiguren, Francisco José (2008). Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29157. Informe Jurídico elaborado a solicitud de OXFAM América.

Gregor, Cletus (2006). "La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana". Disponible en [www.cebem.org/cmsfiles/archivos/cuestion\\_territorial\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://www.cebem.org/cmsfiles/archivos/cuestion_territorial_pueblos_indigenas.pdf) (visitada el 15 de enero de 2010).

Hardin, Garrett (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*, No. 162, pp. 1.243-1.248.

Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 57-82, Agustí Cerrillo (coordinador). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Latour, Bruno (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Libecap, Gary (2002). "Contracting for property rights". En *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*, pp. 142-168, Terry Anderson y Fred McChesney (editores). Princeton: Princeton University Press.

Libecap, Gary (2005). "State Regulation of Open Access, Common Pool-Resources". En *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 545-573, Claude Ménard y Mary Shirley (editores). Dordrecht: Springer.

Marzal, Virginia (2007). “Desarrollo Nacional y territorio. Bases teóricas, conceptuales y metodológicas”. Ponencia presentada en el Foro Desarrollo Social y Territorio: Bases para incorporar el enfoque territorial en las políticas sociales. Lima: MIMDES - Dirección de Investigación y Desarrollo Social.

Masson-Vincent, Michelle (2008). “Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space”. *Boletín de la AGE*, No. 46, pp. 363-367.

Ostrom, Elinor (2008). “Institutions and the environment”. *Economic Affairs*, No. 28. Vol. 3, pp. 24-31.

Ostrom, Elinor (2010). “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”. *American Economic Review*, No. 100, pp. 641-672.

Rosenau, James N. y Ernst-Otto Czempiel (1998). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Santos, Boaventura de Sousa (2007). “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas.” En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, pp. 31-60, Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez (editores). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

Smith, Richard (2004). *Plan de acción para las poblaciones indígenas. Proyecto INCAGRO*. Lima.

Smith, Richard (2009). “Bagua: la verdadera amenaza”. *Poder 360*. Disponible en [www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=2208](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=2208) (visitada el 22 de enero de 2010).

Surrallés, Alexandre (2004). "Horizontes de intimidad. Persona, percepción y espacio de los Candoshi". En *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, pp. 137-162, Alexandre Surrallés y Pedro García (editores). Copenhague: IWGIA.

Svampa, Maristella (2009). "La disputa por el desarrollo: Conflictos socioambientales, territorios y lenguajes de valoración". En *Minería y territorio en el Perú: Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, pp. 33-62, José de Echave, Raphael Hoetmer y Mario Palacios (coordinadores). Lima: Programa Democracia y Transformación Global, Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, CooperAcción-Acción Solidaria para el Desarrollo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Swyngedouw, Erik (2011). "¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada". *Urban*, No. NS01, pp. 41-66.