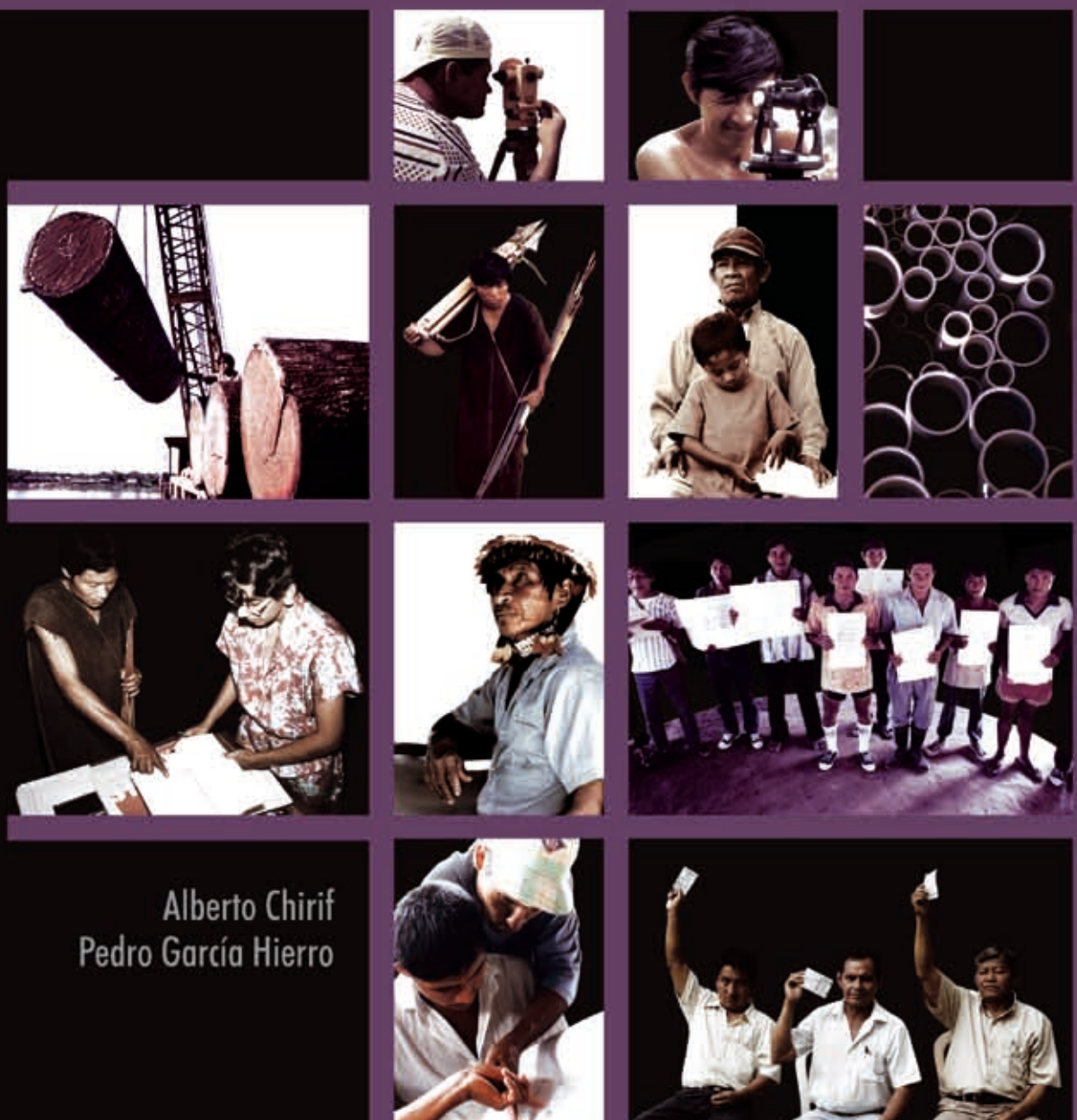
MARCANDO TERRITORIO

Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía



Alberto Chirif
Pedro García Hierro

MARCANDO TERRITORIO

Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía

Alberto Chirif & Pedro García Hierro

Copenhague 2007

MARCANDO TERRITORIO
Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía

Copyright: Los autores y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) 2007
Producción editorial: Alejandro Parellada
Cubierta y diseño gráfico: Jorge Monrás
Mapas: Instituto del Bien Común (IBC)
Impresión: TAREA Asociación Gráfica Educativa - Lima, Perú

Título: *Marcando territorio*
Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía
Autores: Alberto Chirif y Pedro García Hierro
Número de páginas: 322
ISBN: 97-88791563393
ISSN: 0105-4503
Serie: Documentos de IWGIA
Idioma: castellano
Index: 1. Pueblos Indígenas - 2. Amazonía – 3. Pueblos indígenas y territorio – 4. Pueblos indígenas y titulación de tierras. I. Título. II. Serie. III. Chirif, Alberto. IV. García Hierro, Pedro
Área geográfica: América Latina - Amazonía
Editorial: IWGIA
Fecha de publicación: octubre de 2007

IWGIA

GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS
Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhague, Dinamarca
Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07
E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org

AGRADECIMIENTOS

- Alejandro Parellada, IWGIA (Dinamarca)
- Carla Soria, IBC (Lima)
- Ciro Miranda, CEDIA (Lima)
- Claus Kjaerby, IBIS (Nicaragua)
- Dora Ramírez, proyecto Secoya, IBIS (Iquitos)
- Efraín Jaramillo, Grupo Jenzera (Colombia)
- Emilio Serrano, consultor independiente
- Ermeto Tuesta, IBC (Lima)
- Fany Pantaleoni Ricardo, ISA (Brasil)
- Felipe Rengifo, jefatura de la ZR Güeppí, INRENA (Iquitos)
- Fernando Santos Granero, Smithsonian Tropical Research InstitutePanamá
- Frederica Barclay, consultora independiente (Lima)
- Horacio Biord, proyecto Yekuana, ONG Otro Futuro (Venezuela)
- Irma Tuesta, Programa de Mujeres de ODECOFROC (Condorcanqui, Amazonas)
- Javier del Águila, jefatura de la RNPS, INRENA (Iquitos)
- Jorge Agurto, SERVINDI (Lima)
- Jorge Arboccó, Paz y Esperanza (Tarapoto)
- José Álvarez, IIAP, (Iquitos)
- Juan Carlos Hougthon, OIA (Colombia)
- Julio César Vela, ZR Pucacuro, IIAP (Iquitos)
- Kaethe Mentzen, Comisión Emergencia Ashaninka (Lima)
- Ketty Pacheco, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui (Lima)
- Lelis Rivera, CEDIA (Lima)
- Lily La Torre, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui (Lima)
- Lucy Trapnell, FORMABIAP (Iquitos)
- Marco Antonio Aimaretti , CEJIS (Bolivia)
- Marco Antonio del Águila, jefe del PETT (Iquitos)
- Max Ooft, OIS (Surinam)
- Miluska Carhuavilca, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui (Lima)
- Natalia Wray, antropóloga independiente
- Nelly Arvelo, proyecto Yekuana, ONG Otro Futuro (Venezuela)
- Nelson Fernández, especialista de catastro de comunidades nativas, PETT (Iquitos)
- Pablo Puertas, WCS (Iquitos)
- Peter Kostishack, consultor independiente (Guyana)
- Raul Silva Telles do Valle, ISA (Brasil)
- Renzo Piana, IBC (Lima)
- Reynaldo Tuesta, INDEPA (Lima)
- Sergio Arbaiza, CIPTA (Lima)
- Zulema Lehm, TNC (Bolivia)

CONTENTS

Agradecimientos 5

Acrónimos 8

Primera parte

Prólogo
Fernando Santos Guerrero 12

Capítulo 1
Semblanza histórica: territorios indígenas y su relación con la actual disposición y estado de los recursos naturales en los países amazónicos 18

Capítulo 2
Territorios indígenas: una utopía inconclusa
El estado de la cuestión 36

Segunda parte

Capítulo 3
Comunidades indígenas en el Perú 148

Capítulo 4
Proceso de titulación 172

Capítulo 5
Derechos territoriales, ANP y reservas para pueblos en aislamiento 198

Capítulo 6
Impacto de industrias extractivas y otros procesos sobre territorios indígenas 266

Capítulo 7
Donde estamos 298

Bibliografía 336

Mapas
Territorios titulados de comunidades indígenas de la cuenca del Ampiyacu a lo largo del tiempo 183

Territorios de comunidades indígenas tituladas en el alto Perené 191

Reserva comunal El Sira y comunidades indígenas del entorno 225

Territorio de las comunidades indígenas tituladas, áreas naturales protegidas y reservas territoriales para pueblos en aislamiento, en la región sudeste de la Amazonía peruana 253

Comunidades indígenas tituladas, reservas territoriales para pueblos en aislamiento y lotes de hidrocarburos 279

Comunidades indígenas tituladas, áreas naturales protegidas, reservas territoriales para pueblos en aislamiento y propuestas de nuevas reservas y de zonas reservadas 281

Comunidades indígenas tituladas, reservas territoriales para pueblos en aislamiento, bosques de producción permanente y unidades de aprovechamiento 283

Territorio de las comunidades indígenas tituladas de Madre de Dios y concesiones mineras 289

ACRONIMOS

ACODECOSPAT	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca
ACPC	Asociación para la Conservación del Parque de Cutivireni
ADECOP	Asociación de Desarrollo y Conservación del Pacaya
AEFSCMD	Asociación de Extractores Forestales de Servicios y Comercialización de Madre de Dios
AICO	Asociación Indígena de Comunidades Originarias
AIDECOS	Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria
AIDESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANAP	Apatyawaka Nampitzi Ashaninka Pichis
APA	Amerindian Peopples's Association
APECO	Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ARPI	Asociación Regional de Pueblos Indígenas–Selva Central
BIODAMAZ	Biodiversidad Amazónica (Programa IIAP / Cooperación de Finlandia)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAH	Consejo Aguaruna Huambisa
CANOB	Central Ayorea de Naciones Originarias de Bolivia
CECOIN	Centro de Cooperación Indígena
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá)
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Santa Cruz, Bolivia)
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente y Amazonía Boliviana
CIMA	Centro de Investigación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas
CIMI	Consejo Indigenista Misionero
CIPA	Centro de Investigación y Promoción Amazónica
CIPOAP	Central Indígena de Pueblos Amazónicos de Pando
CIPTA	Centro de Información y Planificación Territorial
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CITES	Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CODENPE	Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígena de la Cuenca Amazónica.
COMARU	Consejo Machiguenga del Río Urubamba.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CORPI	Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas (AIDESEP San Lorenzo)
CPESC	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz.
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CPILAP	Central de Pueblos Indígenas de La Paz
CPITCO	Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba
CPTI	Centro de Planificación y Gestión Territorial Indígena
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental (Ministerio de Salud, Perú)
FCUNAE	Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
FECOHRSA	Federación de Comunidades Nativas del Río Santiago
FECONA	Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu
FECONAACO	Federación de Comunidades Nativas del Alto Corrientes
FECONAFROPU	Federación de Comunidades Nativas Fronterizas del Putumayo
FECONARIN	Federación de Comunidades del Río Nieva
FECONAT	Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre
FECONAYA	Federación de Comunidades Nativas Yanesha
FEDEMIN	Federación Minera de Madre de Dios
FENACOCA	Federación Nativa de Comunidades Cacataibos
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FEPIBAC	Federación de Pueblos Indígenas del bajo Corrientes
FEPYROA	Federación de los Pueblos Yaguas de los Ríos Orosa y Apayacu
FIPSE	Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador
FOAG	Federación de las Organizaciones de Amerindios de Guyana
FOIN	Federación de Organizaciones Indígenas del Napo
FORMABIAP	Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana. (Iquitos, Perú)
FUNAI	Fundación Nacional del Indio (Brasil)
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
IBC	Instituto del Bien Común
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica.
ILV	Instituto Lingüístico de Verano

INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú)
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
INRENA	Instituto Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (Perú)
ISA	Instituto Socio Ambiental (Brasil)
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs (Dinamarca)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Perú)
OAAM	Organización Aguaruna del Alto Mayo
ODECOFROC	Organización de Desarrollo de Comunidades Fronterizas del Cenepa
OIA	Organización Indígena de Antioquia
OIS	Organización Indígena de Surinam
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ORAI	Organización Regional AIDESEP-Iquitos
ORCAWETA	Organización de la Capitanía Wehenayek Tapiete
ORDELORETO	Organismo Regional de Desarrollo de Loreto
PAR	Programa de Apoyo al Repoblamiento
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (Perú)
PIMA	Participación Indígena en el Manejo de ANP (INRENA)
PROVEA	Programa Venezolano en Educación-Acción en Derechos Humanos
SERVINDI	Servicio de Información Indígena
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TNC	The Nature Conservancy
WCS	Wildlife Conservation Society

PRIMERA PARTE

PROLOGO

Fernando Santos Granero
Smithsonian Tropical Research Institute

Este es un libro de avanzada. Tremendamente innovador. Se plantea el desafío de analizar la problemática de los territorios indígenas dejando de lado ideas que hoy en día se han vuelto parte del sentido común. Se aparta de los caminos trillados. Y se atreve a poner de cabeza la problemática de la territorialidad indígena de modo de poder enfocarla desde una perspectiva totalmente nueva. Esto es particularmente meritorio por cuanto sus autores han sido, en gran medida, quienes, treinta y cinco años atrás, comenzaron a dar forma a la noción de que el futuro de los pueblos indígenas amazónicos pasaba por asegurar la propiedad de sus territorios. Ésta era la única manera de que tuvieran acceso a los recursos necesarios para garantizar su subsistencia y, de este modo, preservar su particular modo de vida y prácticas culturales. Esforzándose desde dentro del Estado por crear leyes que brindaran cobertura legal a las tierras indígenas, en el caso de Alberto Chirif, o utilizando estas leyes y el aparato jurídico existente para lograr la demarcación y titulación de un máximo de tierras indígenas, en el caso de Pedro García –y también de Chirif–, desde la década de 1970 los autores estuvieron entre los primeros en abogar por la noción de que el territorio era la "encarnación" de la economía, cultura y filosofía indígena. Y tenían razón. El territorio es –y esto es preciso remarcarlo– una pieza clave del modo de vida de los pueblos indígenas.

Hoy, sin embargo, los autores se replantean la problemática. Proponen hacer una semblanza de lo logrado, pero también una reflexión acerca de lo que parece no haber funcionado. De los problemas que aún aquejan a los pueblos indígenas amazónicos; problemas que ponen en cuestión su viabilidad y que los propios indígenas visualizan como los retos más importantes a los que deberán enfrentarse en el futuro inmediato. No es fácil hacer un "alto a la acción" a fin de reflexionar sobre el camino andado antes de decidir hacia donde seguir andando. Mucho menos fácil es repensar lo que uno ha venido haciendo de modo de visualizar nuevos caminos, cuando lo más sencillo es seguir andando por los caminos que uno conoce. Pedro García y Alberto Chirif han logrado con creces este objetivo y este libro –al igual que veintiséis años atrás su otro libro conjunto (con Ri-

chard Smith) *"El indígena y su territorio son uno solo"*– está llamado a convertirse en un nuevo referente para todos aquellos –indígenas, funcionarios, especialistas y políticos– involucrados en procesos de toma de decisión relativos a los territorios indígenas.

La principal conclusión a la que llegan los autores tiene dos caras. Por un lado, constatan que la lucha por los territorios indígenas ha sido sumamente exitosa. Ésta es la cara brillante. Las estadísticas lo demuestran. Los gobiernos de los países que comparten la cuenca amazónica han legalizado millones de hectáreas a los pueblos indígenas bajo diversas modalidades de propiedad. Las más de las veces estas titulaciones de tierras no han resultado de una iniciativa de los Estados involucrados, sino que fueron el producto de una larga y ardua lucha de las propias organizaciones indígenas, las cuales a menudo han debido recurrir a organizaciones internacionales para cubrir los costos de demarcación que normalmente hubiera debido cubrir el Estado. Hoy en día las tierras de los pueblos indígenas de la mayor parte de los países amazónicos han sido tituladas y su derecho a éstas está a menudo reconocido en sus respectivas constituciones y amparado por un importante conjunto de leyes. No todas las tierras indígenas han sido tituladas. Ni todas las tierras tituladas gozan de idéntico grado de protección. Aún falta mucho por hacer en este campo. Y esto lo señalan claramente los autores. Pero los avances han sido enormes y los logros muy significativos.

Por otro lado, sin embargo, los autores advierten que ésta ha sido o puede convertirse en una victoria pírrica. La principal razón es que para poder obtener garantías legales sobre sus tierras, los pueblos indígenas han debido ajustar sus particulares nociones de territorio a las muy específicas concepciones del derecho romanista que impera en la mayor parte de los países amazónicos. Ésta es la cara oscura del proceso. Como consecuencia de estos ajustes, en la actualidad los territorios indígenas se presentan como unidades fragmentadas, lo cual ha afectado los patrones tradicionales de uso de los recursos. Están dedicados mayormente a actividades mercantiles consideradas productivas por las autoridades, pero que contribuyen a la erosión de los suelos y la depredación de los recursos. Y son territorios sobre los cuales los indígenas tienen tan sólo un derecho parcial –únicamente sobre la superficie pero no sobre sus recursos- y a los cuales se superponen otras jurisdicciones administrativas –lo cual dificulta una adecuada gestión territorial.

En otras palabras, a fin de obtener títulos de propiedad sobre sus tierras, los pueblos indígenas han debido profundizar su proceso de integración a las sociedades nacionales de las que forman parte y a los mercados nacionales e internacionales que se interesan por sus recursos. Esta mayor integración política y económica ha afectado su capacidad para alimentarse y gestionar sus territorios de manera autónoma; capacidades que estos pueblos desarrollaron de manera notable durante milenios de interacción con su medio ambiente. Los autores concluyen que estos dos nuevos problemas –el de la "soberanía alimentaria" y la "go-

bernanza territorial"- amenazan con convertirse en los más grandes desafíos que los pueblos indígenas amazónicos deberán enfrentar en el siglo veintiuno. Combinados con una educación alienante que desvaloriza los elementos culturales propios y una economía cada vez más globalizada y seductora, estos problemas están incentivando la migración de los sectores indígenas más jóvenes hacia las ciudades. Éstas se presentan como las únicas alternativas de empleo, pero rara vez satisfacen las expectativas de los jóvenes emigrantes, quienes las más de las veces terminan engrosando el sector más pobre de los pobres.

Los autores despliegan esta historia de éxitos y fracasos de la lucha indígena por la tierra de una manera rigurosa y desapasionada, no por falta de pasión por el tema, que les sobra, sino por un afán de remitirse a los hechos más que a los adjetivos. Comienzan haciendo una revisión de los avances y retrocesos de este proceso en los diversos países de la Gran Amazonía (capítulo 2); revisión basada, las más de las veces, en un conocimiento directo de la situación en dichos países, ya que ambos autores tienen amplia experiencia de trabajo en toda la cuenca. Esta visión comparativa y de conjunto –utilísima para aquellos interesados en la situación territorial de los indígenas amazónicos– sirve de marco para el examen más minucioso que hacen sobre el origen de las "comunidades nativas" en la Amazonía peruana (capítulo 3). Resultado de procesos de despojo territorial y reducción de las poblaciones indígenas desde tiempos coloniales, la creación de estas "macro-comunidades" ha tenido por consecuencia que las poblaciones indígenas hayan perdido control sobre sus territorios y dependan cada vez más de la asistencia estatal.

Sobre la base de este análisis, a la vez jurídico y socioeconómico, los autores develan la complejidad de la problemática territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana a lo largo de los siguientes tres capítulos. En el capítulo 4 hacen un detallado recuento de las diversas iniciativas de titulación de tierras indígenas, tanto públicas como privadas y presentan datos actualizados de los avances logrados en este campo desde la dación del DL 20.653 de Comunidades Nativas en 1974. En el capítulo 5 analizan la problemática de los territorios indígenas en su relación con las áreas naturales protegidas establecidas por el Estado peruano en las últimas décadas. Tras una excelente revisión de la situación de las diferentes categorías de áreas naturales protegidas, examinan los conflictos que han surgido entre éstas y las comunidades nativas, a pesar de que teóricamente ambas figuras son complementarias y podrían ser mutuamente beneficiosas. Finalmente, en el capítulo 6 examinan las presiones que diversos agentes extractivistas –a menudo con el apoyo más o menos explícito del Estado– ejercen sobre los territorios indígenas. Poniendo énfasis en las actividades de madereros, petroleros y mineros, este capítulo constituye una muy seria advertencia acerca de la amenaza que estas actividades suponen para el mantenimiento y reproducción de los territorios indígenas.

Los autores, sin embargo, no se quedan en la fácil denuncia de los agentes externos. Esta actitud, frecuente entre aquellos que defienden los derechos indígenas y acompañan sus procesos de lucha, está ampliamente justificada dada la fuerte responsabilidad que estos agentes han tenido en el despojo de las tierras indígenas o de sus recursos. Sin embargo, ella a menudo enmascara el hecho de que también existen factores internos que se conjuran para hacer aun más difícil la gobernanza en los territorios indígenas. Líderes locales con escasa formación y ambición desmedida que anteponen sus intereses personales a los del colectivo que representan y se dejan corromper por lo que ellos ven como una fortuna y para los corruptores no son más que migajas. Falta de control de los líderes por parte de los miembros de las comunidades. Conflictos internos que ya no pueden ser resueltos mediante el alejamiento de uno de los grupos en pugna y fermentan hasta causar graves resquebrajamientos sociales y eventualmente la ruptura de las comunidades. Colectivos comunitarios encandilados por el discurso modernizador del Estado y la oferta, diversa y aparentemente infinita, de bienes del mercado, que acaban entregando todos sus recursos a cambio de una cancha de fútbol o calaminas para techar sus casas o un motor fuera de borda. Líderes regionales y nacionales que se dejan seducir por los discursos y las dinámicas de los organismos de cooperación multilateral, las grandes financieras y las ONG nacionales y terminan distanciándose de los problemas de su gente, para quienes son poco menos que desconocidos. Jóvenes distanciados de sus mayores por una brecha generacional y divorciados de su realidad por una educación muchas veces alienante, quienes con su desprecio por lo "típico" aceleran los procesos de descomposición social. Cierto que estos problemas tienen su origen, o están vinculados en parte, a factores externos, pero no pueden ser achacados enteramente a dichos factores. Existe una responsabilidad personal o colectiva que no puede ni debe ser soslayada. Son opciones y los pueblos indígenas deben tomar conciencia que las decisiones que tomen ahora afectarán de una manera determinante el futuro de sus descendientes. Para bien o para mal.

Ante un panorama tan desolador se esperaría que los autores se mostraran sombríos en cuanto al futuro de los pueblos indígenas amazónicos. Y, sin embargo, nada más lejos de la verdad. Lejos de caer en el pesimismo, Chirif y García terminan con una nota de optimismo. En otros, con menos experiencia en el campo de la lucha indígena, dicho optimismo podría sonar un tanto hueco. O falso. Una nota esperanzadora para persuadirse a sí mismos y a nosotros, los lectores, de que la lucha vale la pena, aun si en su fuero interno tengan dudas. En su caso, sin embargo, este optimismo les viene de un profundo conocimiento del movimiento indígena, no sólo peruano, sino también de Latinoamérica. Una experiencia que les ha permitido constatar la enorme fuerza y flexibilidad de los pueblos indígenas. Su capacidad para adaptarse a situaciones extremas y sobrevivir, no sólo como individuos sino, sobre todo, como pueblos. Los indígenas amazónicos, que muchos perciben como "primitivos" anclados en el pasado y prisioneros de

sus tradiciones, son todo lo contrario. Pueblos enormemente creativos, que han sabido cambiar y reinventarse cuando las circunstancias así lo requerían. Pero también enormemente obstinados, particularmente en cuatro aspectos, íntimamente vinculados: su pasión por la autonomía personal, su defensa de la igualdad social, su respeto por todos los seres dotados de espíritu y su rechazo a cualquier forma de poder autoritario.

Éstos son los pilares del modo de ser indígena. Pilares conceptuales –religiosos y filosóficos si se quiere– que encuentran expresión en las concepciones indígenas del territorio y de cómo éstos deben usarse. Yo quisiera ser incluso más optimista que los autores –basado en otro tipo de experiencia, el de mis estudios históricos- y sugerir que aun aquellos indígenas que por las razones que fueran –presiones externas u opciones personales– dejan de vivir en un territorio indígena no están necesariamente condenados a dejar de ser indígenas. Ser indígena es una "forma de ser" no una "forma de estar". La relación con un determinado territorio es una pieza importante de esa forma de ser. Pero es un soporte, no la forma de ser en sí misma. En la actualidad se están dando importantes procesos de "desterritorialización" por los cuales muchos indígenas abandonan sus tierras de origen para ir a vivir a la ciudad. Chirif y García son conscientes de estos procesos. Y a pesar que señalan que los que se van rara vez vuelven y pocas veces contribuyen con recursos financieros, conocimientos o experiencias al bienestar de los que se quedan, sugieren estos procesos no tienen por qué ser necesariamente negativos.

Concuerdo con esta posición. Tal vez en este siglo veintiuno, signado por nuevas y agresivas formas de globalización, estamos a punto de presenciar el surgimiento de nuevas maneras, no de ser indígena, sino de estar indígena. El ejemplo de los Kuna así lo sugiere. En la actualidad, de los 47.000 Kuna que existen en Panamá, 40.000 viven en Kuna Yala, la Comarca Kuna, el amplio territorio, continuo y autónomo, que este pueblo tiene en el litoral caribeño desde 1927, mientras que aproximadamente 7.000 viven en los barrios periféricos de las ciudades de Panamá y Colón. Estos emigrantes siguen vinculados a sus pueblos de origen, mantienen derechos sobre sus recursos y retornan con frecuencia, aunque sólo temporalmente, a sus lugares de origen a fin de visitar a parientes y amigos o a participar en importantes ceremonias colectivas. Siguen eligiendo a sus autoridades, aportando recursos para la realización de actividades colectivas y acatando los acuerdos de los congresos locales y del Congreso General Kuna. Con frecuencia viven concentrados en barrios entera o mayoritariamente Kuna y reproducen en su nuevo ámbito muchas de sus prácticas culturales. Viven del comercio y los servicios. Y sus hijos van a la secundaria y la universidad. Es difícil predecir lo que va a pasar con el tiempo. Pero por el momento estos Kuna urbanos siguen adhiriéndose a un modo de ser indígena.

Tal vez los emigrantes indígenas que vemos en otras partes de la América tropical, indígenas que abandonan sus territorios para probar suerte en la ciu-

dad, sean la punta de lanza de un nuevo tipo de entidad y territorialidad indígena: la de los barrios indígenas en urbes de mediano y gran tamaño. Esto parece ser lo que está sucediendo en el Perú en ciudades como Iquitos y Pucallpa. Estoy seguro de que aun en medio de un entorno que les es hostil, los indígenas urbanos "desterritorializados" y "reterritorializados" sabrán encontrar la manera de mantener y reproducir su particular modo de vida y forma de ver el mundo. Sus territorios de origen seguirán siendo un importante referente identitario. Pero en su nuevo ámbito de vida desarrollarán nuevas identidades, más específicas, que no por diferentes serán menos "indígenas". Si esto es así, en el futuro cercano la lucha habrá de darse en dos frentes: en el de los indígenas rurales y en el de los indígenas urbanos. En los territorios indígenas tradicionales y en los nuevos "territorios" indígenas: los barrios peri-urbanos. La lucha por la tierra continuará siendo, sin embargo, un eje central del movimiento indígena amazónico. Este libro constituye un referente obligatorio para entender dicha lucha, abre nuevas perspectivas sobre el problema e invita a reflexionar sobre los grandes desafíos que deberán enfrentar los pueblos indígenas en las próximas décadas.

capítulo 1

SEMBLANZA HISTORICA

Territorios indígenas y su relación con la actual disposición y estado de los recursos naturales en los países amazónicos

Hace ya 30 años que los autores de este texto, junto con el antropólogo Richard Chase Smith, presentaron *"El indígena y su territorio son uno solo"*, una visión muy esperanzada de la empresa histórica de la regularización jurídica de los territorios indígenas amazónicos que, en aquel entonces, comenzaba a vislumbrarse como la fuerza motriz de un movimiento social que hoy ha cobrado visibilidad inusitada en los contextos políticos latinoamericanos.

Se trata ahora de hacer un recuento de los avatares del proceso de titulación de tierras indígenas amazónicas en las cuatro últimas décadas. Hacer una semblanza significa echar una mirada al tiempo, lo que nos sirve para advertir que el presente no es sino el resultado, actualizado a la fecha, de un balance de aciertos y desaciertos que, desde luego, están ahí para posibilitarnos mejorar el futuro.

En concreto vamos a hablar de pueblos y territorios indígenas amazónicos y, en términos más específicos, del caso peruano. Pero en muchos aspectos los cuestionamientos y los enunciados podrían ser válidos para muchos otros pueblos indígenas y grupos afroamericanos del Atlántico centroamericano o el Pacífico colombo-ecuatoriano. Lo que estos pueblos tienen en común es no haber estado, hasta fechas relativamente próximas, en el centro de la voracidad y el sometimiento colonial directo (o al menos no de una manera tan tenaz como los pueblos indígenas agricultores y de altura), y haber mantenido un cierto nivel de autosuficiencia económica independiente del mercado, hasta una época muy reciente de su historia. Se trata de aquella autosuficiencia que difícilmente pueden alcanzar las comunidades agrícolas y que caracteriza a muchos pueblos de bosque, mar y río con acceso a una amplia, aunque quebradiza, diversidad de recursos. A estos pueblos ese nivel de autosuficiencia los ha mantenido aceptablemente libres en términos de gobernanza, de tal manera que su relación con la naturaleza no estaba, como hoy, mayormente determinada por decisiones externas sino por capacidades, actitudes y decisiones propias.

En términos personales, esta semblanza se ubica en el lapso que a los autores les ha tocado vivir esta problemática (un período de más o menos 35 años) y en el rol que en él han cumplido: en un caso, el de un abogado con formación jurídica occidental apoyando la implementación práctica de derechos de pueblos y poblaciones con necesidades específicas difícilmente ubicables en la teoría jurídica hasta ese entonces; en el otro, el de un antropólogo que vivió muy intensamente el proceso, tanto desde las primeras instancias oficiales especializadas en la temática indígena en el Perú como desde el interior del movimiento organizativo indígena peruano. Ambos han formado parte del personal técnico de la organización nacional AIDESEP o de sus oficinas regionales en las épocas en que esta asociación, la única instancia indígena de ese nivel que tomó a su cargo el problema de la titulación de tierras, realizó sus grandes programas de titulación territorial.

En ese lapso se ha producido un tránsito sin precedentes que, *grosso modo*, puede ser resumido en una serie de fases que, de una u otra manera, pueden caracterizar un buen número de procesos similares desarrollados en otros países en las últimas décadas:

1. Pueblos del bosque y del río que hasta hace pocas décadas ejercían en la práctica su territorialidad con un grado aceptable de autonomía y éxito en términos de calidad de vida pero sin el correspondiente reconocimiento jurídico de los Estados, lo que les hacía muy vulnerables al contacto externo.
2. Una ola muy agresiva de impactos externos que algunos interpretan como consecuencia de aquella desprotección jurídica;
3. Los pueblos amazónicos se organizan cuando el apremio se hace intolerable y surge una etapa de luchas intensas, con una orientación muy marcada hacia lo jurídico, contando con el apoyo de asesoría profesional. Se trata de procesos muy creativos conceptualmente que concluyen, en buena parte de los casos, en una exitosa consagración constitucional de derechos colectivos y de instituciones, como el territorio, la personería de pueblos y comunidades como entidades jurídicas y políticas (en ocasiones superando el ámbito de lo civil), la redefinición de las estructuras político-administrativas de los países con el diseño de nuevas entidades y circunscripciones indígenas, la autonomía, la jurisdicción especial y sus vinculaciones con la jurisdicción ordinaria, el pluralismo cultural como un derecho de todos y la multietnicidad como fundamento de una nacionalidad diversificada, la educación intercultural y la interculturalidad como una guía del accionar político y orientador de las reformas del Estado, la revalorización del patrimonio cultural y el conocimiento (prácticas e innovaciones) de colectivos específicos o la elaboración de sistemas *sui generis* de protección al conocimiento tradicional incorporado a la riqueza genética, entre muchas otras. Éstas son sólo algunas de las más importantes reformas democráticas del período que, a la vez, son también retos perturbado-

res para la teoría romanista del derecho y, sobre todo, una señal de alarma a los fundamentos políticos de las repúblicas americanas constituidas sobre estructuras y concepciones heredadas de la Colonia.

4 Fruto de estos esfuerzos se presentan logros de importancia: millones de hectáreas tituladas, generalización del acceso a la educación bilingüe e intercultural, nuevas estructuras administrativas, a veces incluso con asignaciones presupuestales, y un largo etcétera de novedades. Pareciera que un mundo nuevo y muy esperanzador se abriría a los pueblos originarios americanos que habían logrado resistir y que accedían a una ubicación digna y creativa en los contextos políticos nacionales e internacionales. La solidaridad internacional fue entonces estimulante y se vinculó el "pensamiento indígena", o esa construcción ideológica homogénea que pretendía caracterizarlo (cuajado dicho sea de paso de aportes externos), con los mejores propósitos de una sociedad global en crisis de sostenibilidad.

5 Sin embargo, algo había ocurrido durante esta fase de arduas luchas para romper el hielo en el frente externo, porque lo cierto es que muchos de esos pueblos de bosque y de río no sólo han sufrido un deterioro muy significativo en términos de calidad de vida sino que, al mirar hacia el futuro, el porvenir se siente amenazante incluso en términos de subsistencia.

La alarma y el desencanto en unos casos y la necesidad de recapitulación en otros comenzaron a manifestarse. Muchos pueblos indígenas hoy reflexionan su destino en términos de viabilidad interna y, sin desconocer la capital importancia de lo jurídico, consideran que su aporte es muy incompleto; que la supuesta victoria en el frente externo podría ser una victoria pírrica si no se introducen correcciones en las estructuras y procesos internos. Hay síntomas evidentes de que al interior de muchas sociedades indígenas algo de capital importancia se ha descuidado y debilitado hasta extremos agobiantes. Esa preocupación se expresa en los nuevos discursos.

Hasta hace cinco años "el territorio" fue la palabra mágica que movilizaría a los pueblos indígenas en toda América, y el "desarrollo" (adjetivado de muchas maneras) se convertía en un camino razonablemente posible para continuar aprovechando creativamente el territorio y el conocimiento de cada pueblo. Hoy el discurso se desplaza alrededor de un tema que, aún teniendo al territorio y al conocimiento como premisa es, sin embargo, nuevo y en cierta medida sorprendente: la "soberanía alimentaria", una preocupación que no fue antes prioritaria en términos políticos ni domésticos. Esta problemática y la de la migración y el empleo urbano de las generaciones más jóvenes son problemas capitales que hoy preocupan a las familias indígenas y que son reveladoras de un cambio en las circunstancias y en las expectativas.

De otra parte, mayor que la preocupación por ubicar el futuro en algún ámbito del desarrollo económico, hay, en muchos casos, apremio por formular marcos

de consenso que encarrilen dentro de un orden definido (el "plan de vida" o similares) las iniciativas, cada vez menos gobernables colectivamente, de comuneros y dirigentes en sus relaciones con los agentes del mercado. A la conciencia de que se está perdiendo gradualmente la autosuficiencia (en términos de autosubsistencia)[1] va aparejada en muchos casos una sensación nueva de zozobra hacia el futuro que entristece a los mayores, desconcierta a los adultos y desmotiva y desarraiga a los jóvenes.

¿Qué es lo que no está funcionando adecuadamente? ¿Por qué una tan fatigosa ubicación en la modernidad no se ha visto recompensada en términos de prosperidad? Las razones son posiblemente muy complejas y desde luego que la mayor parte de ellas se relacionan con la brutalidad de la agresión externa que todos conocemos. Pero conviene poner atención en algunos de los impactos de esa agresión sobre las condiciones intrínsecas de la gobernanza territorial de cada pueblo indígena ya que es en ese ámbito donde podrían hacerse correcciones a través de procesos internos, esto es, bajo la conducción autónoma de cada pueblo.

Aunque se podría hacer un muy largo listado de temas relacionados con esta paulatina merma en la capacidad de gobernanza territorial, podríamos enumerar algunos procesos para ilustrar el tipo de transformaciones de las que estamos hablando. Hablamos de temas como:

1. **La integración de los territorios indígenas, como institución jurídica, en los contextos normativos nacionales.** En busca de una imprescindible e inaplazable seguridad, la integración de los territorios indígenas al sistema jurídico nacional ha generado mutaciones en los atributos y la concepción misma del territorio que, en muchos casos, son disfuncionales a la gobernanza (o ejercicio autónomo de la territorialidad), principalmente en términos de eficiencia ecológica y equidad social.
2. **El progresivo acceso de los pueblos indígenas al mercado y viceversa.** La aceptación de la ideología de la globalización como una realidad inexorable conduce a los pueblos indígenas a la aceptación de la necesidad inevitable de ingresar al mercado que, como mecanismo de selección entre los usos y servicios de la naturaleza, ha resultado nefasto para la subsistencia de muchos pueblos indígenas en periodos relativamente cortos.
3. **La redefinición de los objetivos educativos hacia nuevas necesidades ubicadas en una sociedad globalizada**. La supuesta interdependencia entre las diversas culturas ha mostrado no ser real puesto que la relación no se da en términos simétricos sino jerárquicos como consecuencia de prolongados procesos coloniales. Muchas veces, para sobrevivir en lo global, los pueblos deben reajustar el tipo de relación que mantienen con tradiciones, prácticas y conocimientos que son calificadas como atrasados e improductivos en términos de mercado, y esta nueva mirada humillada paraliza el proceso creativo e

innovador y empobrece progresivamente el patrimonio cultural autóctono y su conectividad interna para terminar, en muchos casos, en una reivindicación fundamentalista, un discurso político sin mayor utilidad ni incidencia en la vida cotidiana de cada familia indígena.

4. **La creciente presencia política de las organizaciones indígenas.** Éstas, día a día, se han ido constituyendo en "el nuevo movimiento social americano" portador de proyectos alternativos que, al tener que coordinarse con muchos y muy variados intereses socioeconómicos, quedan sometidos a condicionamientos complejos que no siempre están bajo control.
5. **El acceso a diversas formas de financiamiento.** Los pueblos indígenas comparten agendas con actores financieros externos, cada vez menos prescindibles y cada vez más determinantes con relación al destino de los territorios indígenas, que se basan en la cooperación externa, las negociaciones con empresas extractivas o de prospección o las partidas fiscales.

Se trata de procesos que, si bien se podrían considerar como éxitos indiscutibles del movimiento indígena y, sin lugar a dudas, son premisas imprescindibles para labrarse un futuro como pueblos, no obstante, no son gratuitos y conllevan pérdidas no siempre previsibles y generan distorsiones en la gobernanza territorial que debieran ser objeto de atención desde la perspectiva del *¿y ahora qué?*, ese punto de inflexión y reflexión que muchos consideran el reto del momento: una especie de bisagra de la conciencia histórica, necesaria para abrirse al futuro con un mínimo de prudencia colectiva.

El interés del análisis de todos esos procesos y su influencia sobre la gobernanza territorial es indudable pero supera los límites del presente texto que se enfoca hacia el primero de los temas antes mencionados: el ingreso de los territorios indígenas al ordenamiento jurídico.

Las vicisitudes de los territorios indígenas en tiempos de globalización

Para la economía liberal, y por tanto para la cultura y el derecho occidental, la tierra es simplemente uno de los factores de producción, un bien mercantil bien delimitado, apropiable y disponible en provecho de aquel individuo o persona que disponga de capital para acceder al mercado de tierras en las condiciones que éste establezca. Esa persona, sea un individuo o un montaje jurídico, resulta dueño y único titular de un tipo de derecho exclusivo y excluyente. Ciertamente que la concepción territorial de los pueblos amazónicos no tiene que ver nada con esta visión que, no obstante, es la que ha regido por cinco siglos en los ordenamientos jurídicos de todos los países americanos.

Aunque el territorio indígena es una nueva institución jurídica que se abre paso con sus revolucionarias connotaciones, el acoplamiento pacífico de dos vi-

siones tan diferenciadas no se ha realizado aún, y lo que suele ocurrir con los territorios indígenas es que para obtener un reconocimiento jurídico deben amoldarse al inventario institucional y filosófico con que cuenta la sociedad nacional en la que se busca el reconocimiento. Ese ajuste contra natura es probable que acabe dejando huellas en el sistema de gobernanza territorial de cada pueblo de diferente manera, de acuerdo a la idiosincrasia de cada país, por un lado, y de cada pueblo indígena por otro. Sin entrar en profundidades describiremos situaciones típicas de la clase de problemas que suelen presentarse.[2]

Una tarea que ocupa buena parte de los trabajos de titulación, la demarcación, suele, desde el inicio, conllevar riesgos para la gobernanza territorial. En las cosmovisiones de la gran mayoría de pueblos amazónicos no ha sido necesario definir fronteras para diferenciar los derechos propios y los de otros pueblos o los de los grupos locales de un mismo pueblo pese a que siempre estuviera claro cuál era el hábitat seguro de cada uno. Los territorios se iban desvaneciendo muchas veces en zonas de creciente inseguridad hasta donde el probable acceso de un pueblo vecino y hostil recomendaba prudencia. En otras ocasiones, por el contrario, grandes espacios fueron compartidos de diferentes maneras.

La delimitación, como señal fronteriza, surge como una necesidad perentoria a consecuencia de las aciagas experiencias de los pueblos indígenas con las políticas de ampliación de las fronteras extractivas o de colonización de las nuevas repúblicas. Pero los hitos demarcatorios, aunque son un requerimiento de seguridad externa frente a la sociedad mestiza y frente al Estado, a menudo distorsionan la realidad territorial interna.

En efecto, la reticencia de los gobiernos y los funcionarios locales a titular tierras indígenas es una constante. Para salvaguardar derechos de Estado, de los grupos de poder o simplemente de terceros, todos ellos afines culturalmente, se restringen de múltiples maneras las posibilidades de los pueblos indígenas de hacer reconocer sus territorios de la manera integral que acostumbran a anunciar las Constituciones. Por lo general la legislación operativa suele ser menos generosa a medida que desciende de jerarquía e introduce cortapisas y restricciones que, interpretadas por prejuiciosos funcionarios locales, pueden llegar a paralizar procesos por largos periodos o a ofrecer resultados mezquinos. En Perú[3], las organizaciones indígenas se han habituado a responder con un pragmatismo encomiable cada uno de estos escollos de la burocracia.

Así, si en una primera etapa el criterio mezquino de atribución de un número de hectáreas por familia obligó a muchos pueblos a estructurar sus territorios como corredores estirados a lo largo de ríos y carreteras, pero poco profundos a partir de estos ejes, más tarde hubieron de acomodarse estrategias para salir al paso a directivas que consideraban impracticable una titulación a ambas orillas de un río u otras que señalaban la necesidad de contar con un mínimo de "50 asociados", ya sea creando dos comunidades donde había un solo grupo local (una a cada orilla) o "prestándose" familias para poder completar la arbitraria

tasa burocrática de "asociados". Estas directivas, que nunca fueron contempladas en ley alguna, muestran la persistente falta de voluntad y la profunda incomprensión de los funcionarios encargados de aplicar las normas especiales y, por supuesto, su profunda incomodidad frente a demandas territoriales cuya justificación estaba fuera de su alcance.

Las comunidades en esos casos (afortunadamente existen muchas otras con títulos más adecuados a la realidad) reaccionaron a cada arbitrariedad administrativa de diferentes formas pero casi siempre distorsionando su propia concepción consuetudinaria como un mal menor que más tarde se podría reparar con procesos internos. Cuando la ocasión era propicia, se solicitaban grandes áreas de las tierras que conformaban las posesiones territoriales tradicionales o se aprovechaba para ampliar las tierras que antes habían sido tituladas por gobiernos menos favorables. Se dio prioridad a la regularización de espacios sometidos a un mayor riesgo coyuntural y se mantuvieron temporalmente bajo custodia tradicional las áreas más internas y menos amenazadas de cada territorio. Incluso se utilizaron algunas categorías de áreas protegidas, como las reservas comunales, para unir los retazos territoriales y recuperar la continuidad de los grandes espacios territoriales. Así se han ido yuxtaponiendo espacios, como piezas de un rompecabezas, con el fin de reconstruir los territorios lo más íntegramente posible y ponerlos bajo recaudo legal.

Desde ese punto de vista, y considerando que se trata de un proceso de 30 años que todavía no concluye, es posible que las nuevas generaciones desconozcan las estrategias originales (que exigían una segunda etapa de trabajo territorial una vez construidas, mediante el reconocimiento legal, las defensas externas) y se encuentren con un mapa arañado por líneas geométricas cuya funcionalidad interna no siempre les resulta explicable, pero que se acepta como un punto de partida a partir del cual distribuir el acceso y los usos territoriales.

Esta confusión de lo legal con lo real está generando distorsiones y dificultando la gobernanza de los grandes espacios territoriales. Un ejemplo de lo que decimos. En 1970, entre la comunidad awajum de Mamayaque[4] (río Cenepa) y su territorio tradicional de caza, en Bashuim, el camino era libre. Hoy existen en ese espacio cinco títulos comunales. No sería mayor problema si, una vez titulados esos cinco pedazos de una determinada dimensión territorial, se recuperara, mediante pactos modernos, la racionalidad del uso tradicional, recobrando las familias ubicadas en Mamayaque el derecho a acceder a sus áreas tradicionales de caza. Pero si, como suele ser el caso, se impone la lógica de los linderos oficiales, podremos encontrarnos con cinco personas jurídicas singulares, celosas de un derecho propietario, que reclaman exclusividad sobre su propia jurisdicción, abriendo una severa crisis de inequidad respecto al acceso y uso de los recursos naturales, en lo que antes fue un territorio sometido a normas consuetudinarias mucho más distributivas. De mantenerse esa visión se provocará impactos sobre la calidad de vida familiar del conjunto.

No obstante no tendría por qué ser así y de hecho existen situaciones radicalmente distintas a la descrita en el párrafo anterior. Por ejemplo, las comunidades secoyas asentadas en los ríos Yubineto, Angusilla y Yaricaya, afluentes del Putumayo en la parte alta de la cuenca, confirmaron recientemente que las fronteras de los títulos no implican restricciones para que los moradores de ellas no puedan manejar los recursos de la flora y fauna de una manera amplia, igual a como siempre han hecho a lo largo de su historia. En muchas comunidades kandozi o achuar se desconocen los límites intercomunitarios al tiempo que se reconocen otras formas consuetudinarias de asignar derechos territoriales a grupos locales concretos. Pero, con todo y en términos generales, después de 30 años las fronteras comunales van impulsando y consolidando situaciones que, en un mediano plazo, pueden generar muchas dificultades en los mecanismos de funcionamiento de las relaciones sociales y económicas al interior de cada pueblo.

Estas fronteras internas (comunidades, resguardos, comunas, TCO) responden al derecho subjetivo romanista. El nombre propio, el sujeto jurídico, es en efecto una ficción del derecho occidental. Un mundo consistente, íntegro, es dividido entre sujetos y cosas o derechos que les pertenecen en exclusiva y sobre los que tienen un poder absoluto. El del sujeto jurídico es un tema muy complejo cuando se trata de acoplar la institución a la clase de relación que los pueblos indígenas acostumbraban a mantener con sus territorios[5], donde diversos tipos de sujetos (individuos, familias, grupos o colectivos mayores, incluso seres reales o simbólicos de la naturaleza) tienen diferentes tipos de derechos sobre los mismos espacios (ver Surrallés y García 2004).

La formalización de un solo tipo de sujeto jurídico que detenta el poder absoluto sobre la propiedad colectiva suele ser una causa adicional de conflictos que entorpece la gobernanza territorial. Si además tenemos en cuenta que la representación legal de ese poder colectivo recae en individuos y familias concretas y se enmarca en una institucionalidad oficial muy poco flexible, las distorsiones a las pautas tradicionales de gobernanza interna pueden sufrir descalabros severos.

Entre los awajum del norte del Perú, conflictividad, daños por brujería y consiguiente desplazamiento han sido mecanismos naturales de acople social y ecológico que operan aún hoy. Pero la libertad de los desplazamientos está ahora limitada por los linderos comunales, de manera que surgen los llamados anexos y anexos de los anexos, hasta ahogarse entre ellos. Además, y por disposición de la ley, todos estos grupos familiares, que al buscar un nuevo asentamiento están buscando superar un conflicto *inter pares,* están ahora obligados a aceptar la autoridad unitaria del llamado "centro", esto es de aquel grupo de familias con quienes se ha entrado en conflicto y que son los que ostentan la personería jurídica titular de un territorio comunitario determinado.

Callejones sociales sin salida como éste (se podrían describir muchos otros) son propicios a la discordia interna y a la desintegración, como muy bien lo saben

una serie de empresas extractivas, principalmente las petroleras, y sus asesores y relacionistas comunitarios, que ubican y utilizan estos conflictos irresolubles para romper la unidad política y, al favorecer un incremento de poder a un determinado grupo, incrementan la vulnerabilidad de los territorios a corto plazo.

Los nuevos territorios indígenas en Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, con diferentes problemas específicos en cada caso según la legislación que pone en práctica la propiedad indígena, suelen presentar problemas similares a los del caso peruano. Nos encontramos con un panorama de pequeños o grandes polígonos, separados unos de otros jurídica y simbólicamente, muchas veces como diminutas islas, con ubicaciones marginales y, a menudo, relegadas respecto a las vitales fuentes de provisión. Se trata de hábitats frecuentemente incompletos, verdaderos muñones territoriales, espacios geográficos donde lo que se excluye es a veces de mucha mayor importancia que lo que se incluye.

Así definidos, esos territorios legales casi nunca recuerdan las expresivas imágenes territoriales de los ancianos. No se visualizan con naturalidad y deben ser objeto de explicaciones jurídicas inusitadas. Los Kandozi del Río Pastaza en Perú explican su territorio como un puño que se abre y se cierra. Representa, suponemos, la estacionalidad de su temporada de pesca en el gran lago Musa Karusha donde se reúne, en los largos meses de la temporada de verano, toda la población de sus cinco ríos, para pescar y visitarse entre familiares, y regresar luego a las zonas medias de sus respectivas cuencas a preparar las huertas y desde allí salir a montear en las alturas de sus quebradas menores.

En contraste, el territorio hoy legalizado a los Kandozi es un conjunto de piezas autónomas, pequeños espacios comunales cerrados en sí mismos, con su propia jurisdicción excluyente, mientras que el gran lago ancestral, el eje real del territorio, el vínculo fundamental, ha quedado fuera de cualquiera de los planos comunales y su dueño nominal es la nación peruana.

En cualquier caso la concepción territorial brillantemente elaborada que hoy presenta el movimiento indígena es posible que no formara parte de las cosmovisiones de la gran mayoría de pueblos amazónicos (o de los que venimos llamando de bosque y río), cuyos territorios eran (además de un conjunto de ecosistemas interrelacionados), constelaciones de hábitos, prácticas y relaciones sociales que, al contrario de las nuevas concepciones territoriales, todos podían perfectamente describir.

Cuando se preguntó a las mujeres awajum del Programa de Mujeres de la organización ODECOFROC[6], en la Amazonía norte del Perú, cómo es que recuerdan tantas prácticas de aprovechamiento del monte, responden que les resulta tan natural como a un intelectual leer un libro, algo que es muy complejo para ellas. Afirman que no hay ni una hoja que no tenga una o muchas historias, tanto si ya es útil o si no lo es todavía. Caminos, cerros, corredores de fauna, purmas, manchas forestales, luces y sombras, eran, según ellas, artificio, fruto de un esfuerzo secular para adaptarse mutuamente "entre parientes". Lo que ellas veían

ante sus ojos era un espacio doméstico recreado, tanto desde un punto de vista material, fruto efectivo de una manipulación ancestral, como espiritual. Territorios donde la ocupación estaba en buena parte determinada por una delicada relación demanda-oferta de recursos y la necesidad de prevenir y garantizar su reproducción global a largo plazo basada en el control de los usos locales en el corto y mediano plazo.

Ese hábitat o ese territorio constituyó el más importante referente para la identidad colectiva de las diversas personas, familias o comunidades de cada pueblo indígena. Tal vez uno de los elementos básicos a partir del cual el conjunto de comunidades se percibían, y todavía se perciben en la mayoría de los casos, como parte de un pueblo, con sus beneficios y sus responsabilidades. No era todavía un discurso, era una forma de vivir que parecía instintiva pero que distaba mucho de serlo a tenor de la minuciosa y prolongada dedicación que se confería hasta hace poco a la enseñanza detallada de la subsistencia.

La perspectiva civilista que incorpora los territorios indígenas al ordenamiento jurídico nacional en cada país, ignora como extrañas a la razón muchas de las explicaciones y fundamentos que sonarían naturales a gran parte de los pueblos originarios de América a la hora de justificar su territorialidad.

Es por esto que aun cuando una parte ya apreciable de la América indígena está registrada actualmente como propiedad legal de diferentes pueblos autóctonos, siguen existiendo dudas acerca de si esa base territorial puede garantizar por sí misma el futuro de los pueblos indígenas.

La encrucijada

Junto a los problemas mencionados, referentes a las formas de concebir la demarcación de los territorios y la obligación de sustentar el derecho propietario en una persona jurídicamente habilitada que no siempre se corresponde con el régimen natural de la gobernanza tradicional, queremos destacar algunas otras características generales de los procesos de titulación que resultan disfuncionales a dicho régimen territorial de los pueblos indígenas.

1. **Otorgan un derecho compartido con actores con quienes no se comparten objetivos.**
   El pacto social que se presenta como fundamento de la sociedad moderna es un pacto de concesiones mutuas. Al igual que la libertad de todos está asegurada siempre que cada cuál se autolimite para facilitar el mayor grado de libertad global, así la legislación nacional cede al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios pero exige que éstos acepten las reglas de juego y los derechos (territoriales) ajenos. Considerando que los pueblos indígenas de bosque y río han sido los últimos en cada país en

tocar las puertas del derecho, las cargas sobre sus territorios son con frecuencia abrumadoras. En muchos países el saneamiento previo a la titulación resulta desgarrador para la integridad territorial.

Por otra parte, lo que se ha reconocido en los títulos son tierras superficiales y retazos territoriales, no territorios o hábitats integrales. Tratándose de pueblos en los que la agricultura es complementaria de prácticas extractivas y cuyos ecosistemas son extremadamente pobres en suelos agrícolas es precisamente ese suelo superficial lo que se les titula. Fauna, bosques, aguas, aire, son constitucionalmente en casi todos los casos bienes nacionales, potencialmente disponibles para ser concesionados al capital inversor; el subsuelo lo es siempre. No se trata entonces de un derecho absoluto, sino compartido, de un derecho completo sino fragmentado. Es decir, no se trata realmente de territorios bajo autodeterminación sino de bienes inmuebles sujetos a las servidumbres y servicios comunes, si bien con algún régimen de excepción respecto a la prescripción, la plena disposición o la embargabilidad.

2. El territorio está concebido como una base productiva para el desarrollo económico de colectivos agrícolas.

Los territorios indígenas se han entregado para fines y bajo concepciones espaciales y productivas a menudo diferentes, y frecuentemente contrapuestas, a aquellas que resultan de los procesos culturales de construcción del espacio étnico. Así, progresivamente los espacios territoriales se van incorporando como piezas del mercado, entrando en circuitos de riesgo como el del crédito agrario o la contratación civil. Las actividades no agrícolas, base de la subsistencia indígena en la mayoría de los casos, no están consideradas como un uso serio de las áreas reconocidas y existen muchas presiones para su sustitución por usos alternativos orientados hacia la producción agrícola para el mercado.

La mayor parte de los funcionarios encargados de aplicar las leyes, o de verificar el cumplimiento de determinados requisitos previos para el reconocimiento de derechos, provienen de culturas en las que la naturaleza es agro. A la hora de acreditar posesión no tienen dificultades para reconocer las viviendas y los centros poblados, las tierras agrícolas o los pastizales, pero no son capaces de entender como ocupado todo el resto del hábitat que, sin embargo, puede ser tanto o más vital para el cumplimiento de los fines que se asignan al territorio indígena: garantizar la continuidad histórica y cultural de un pueblo.

Pueblos de cultura no agraria se enfrentan a funcionarios agraristas y provenientes de medios costeños o serranos donde la horizontalidad ecológica es la norma y donde la tierra se mide en hectáreas y calidades de suelo. Así, los hechos posesorios que justifican la titulación de tierras suelen ser, como dice el Código de Procedimientos Civiles de Perú, “hechos positivos”: corte de madera, edificaciones, amojonamiento, plantaciones, crianza de ganado y otros de igual significación. Bajo esta perspectiva un pueblo indígena amazó-

nico no podría aspirar sino a unos cuantos rodales de chacras habilitadas transitoriamente en determinados claros del bosque. Desgraciadamente ésta es la perspectiva que se ha aplicado en muchos casos. De esta manera, mientras un colono, destrozando un par de hectáreas de monte, puede ganar un título de propiedad tan sólo con el testimonio de algunos de sus compañeros de migración que confirmen ante funcionarios su ocupación por un año de tierras de libre disponibilidad del Estado, las comunidades y pueblos indígenas ven alejarse la posibilidad de retener sus territorios ancestrales. Si los pueblos indígenas, para ganar sus derechos, hubieran procedido a demostrar "hechos positivos" como los descritos por el Código peruano, después de 20 siglos no quedaría un árbol para sombra. De hecho algo de esto ha sucedido en países como Ecuador donde se reconocían derechos siempre que se hubiera eliminado el bosque de, al menos, el 50% del área solicitada.

Sin embargo, para los funcionarios agraristas las extensiones reclamadas por los pueblos indígenas, o las tradicionales formas de uso de menor intensidad, se rechazan, muy simple y tajantemente, sobre la base de un prejuicio cultural: "¿Para qué quieren tanta tierra si no saben trabajar?". De que el prejuicio es fuerte da muestra la obstinación estatal en arrebatar las tierras del control indígena y entregarlas a la colonización, negando lo evidente: en el Perú, por ejemplo, más de 10 millones de hectáreas de tierras amazónicas han quedado destruidas en un muy corto periodo y una parte considerable de la economía que se genera en la región es ilegal. No obstante, al momento de redactar este libro el Gobierno nacional cuenta con un nuevo (el enésimo) proyecto de ley para colonizar las "tierras libres del Estado" de aptitud agraria.

3. Es un derecho sin custodia legal efectiva.

Al reconocimiento jurídico no le acompañan generalmente una voluntad política sensible y los mecanismos de seguridad jurídica capaces de controlar la mentalidad fronteriza, invasora y colonial con la que la sociedad mestiza asume su relación con la Amazonía y sus habitantes originarios son inexistentes o muy débiles. La protección del derecho territorial casi siempre queda librada a la propia capacidad organizativa y a veces militar de los propios pueblos, a la dinámica de sus relaciones externas en el circuito de la solidaridad o el de los derechos humanos o a la iniciativa ante judicaturas internacionales.

En efecto, muchos de los derechos indígenas han sido prácticamente arrancados por la fuerza a los gobiernos americanos basándose en presiones, principalmente de entidades financieras multilaterales o de organismos internacionales de derechos humanos. Y a la hora de su defensa, el circuito es el mismo. Casi siempre la vía de protección es la de los procesos constitucionales y rara vez las vías ordinarias por las que otros ciudadanos protegen sus derechos. En muchas ocasiones las organizaciones indígenas hacen el esfuerzo de seguir los canales administrativos y judiciales del país, con la seguridad de

seguir un procedimiento inútil pero con el propósito de agotar las vías que le permitan acceder a las jurisdicciones internacionales. Rara vez un conflicto indígena se ha resuelto legalmente sin que le haya precedido la muerte, el escándalo internacional o una violación flagrante, imposible de silenciar sin costos políticos importantes.

Se trata de un derecho cuyo violador principal suele ser, directamente o en complicidad, el propio ente que los define y que está encargado de su protección (es decir, el Gobierno), y que, por lo tanto, tiene pocas probabilidades de salir airoso de los conflictos utilizando las vías ordinarias por las que se protegen los derechos del resto de los ciudadanos.

La constatación del carácter obstructivo de la territorialidad indígena frente a proyectos de gran interés económico, pero fuertemente impactantes en el entorno y la salud ciudadana, como la actividad minera o petrolera, limitan radicalmente las posibilidades de los pueblos indígenas de acceder a la legalización de sus territorios, y normas cada vez más enrevesadas impiden su reacción legal frente a los impactos liberando a las empresas en su accionar contaminante. Por razones posiblemente similares, muchos espacios territoriales en buen estado de conservación son aceleradamente declarados como áreas de protección bajo custodia del Gobierno nacional impidiendo así su titulación, su control y en muchos casos hasta su uso por los moradores y dueños ancestrales.

4. Son territorios ubicados en muchas diferentes dimensiones fuera de control de los órganos y procedimientos consuetudinarios de gobernanza territorial.

Superpuesto al espacio territorial indígena existen hoy día muchos otros espacios sobre los que se construyen identidades y vinculaciones simbólicas alternativas, en los que se tejen relaciones sociales específicas y sobre los que existen regulaciones e intereses muy diferentes a los de los pueblos indígenas. De un lado, las circunscripciones administrativas del Estado, desde donde éste ejerce su poder político, con sus ámbitos de administración descentralizada, su poder concesional, sus derechos y espacios reservados, su asignación de propiedades y derechos a socios y aliados, o con su peculiar distribución concentrada de los servicios públicos que, a su vez, ejercen presión sobre las tendencias de la ocupación espacial y sobre la configuración del propio territorio indígena.

Del mismo modo está presente la economía (local, regional, nacional, global) que se organiza de acuerdo a sus propias finalidades y que reconstruye el espacio territorial de acuerdo al rol que asigna a los recursos locales en sus cadenas productivas.

También otros espacios internos se superponen al espacio territorial de los pueblos indígenas. Los propios espacios organizativos del movimiento indígena moderno no siempre son constituidos sobre la base de una reflexión territorialmente ordenada. Todos estos espacios entran en conflicto entre sí e imposibilitan a los pueblos indígenas una gobernanza territorial eficiente basada en sus propias necesidades y sus propias concepciones de ocupación, de éxito milenario. Hay que añadir que, con frecuencia, todos estos espacios se desconocen mutuamente y tratan de imponerse sobre los demás, lo que impide la institucionalización de mecanismos de solución de conflictos o de concertación.

En esta confusión, los pueblos indígenas corren el peligro de perder el control de sus procesos históricos y de convertir sus espacios territoriales en "espacios – objeto" listos para su aprovechamiento por el resto de los agentes con los que interactúan. Ciertos síntomas son perceptibles ya en muchos pueblos (sectorización comunal y divisionismo organizativo por segmentación de intereses; dependencia y pasividad asistencial con sus perniciosas secuelas territoriales[7], ruptura de la transmisión cultural intergeneracional).

Cuando esos criterios exógenos imponen su lógica, los territorios indígenas se suelen convertir en espacios "extractivos" de carácter marginal donde se construyen relaciones sociales que consolidan redes de poder local orientadas, precisamente, a desdibujar e imposibilitar la viabilidad del proyecto indígena autóctono con la finalidad de combatir, ideológica, política o violentamente, las dificultades que impone la resistencia indígena al proyecto colonial. De esta manera, territorios que ofertaban un sinnúmero de oportunidades, desde una mirada endógena, resultan desfavorecidos desde lógicas foráneas como el de las "ventajas comparativas" del mercado o el punto de vista político, de base electoral, donde su interés es irrelevante propiciando un tratamiento de *patio trasero* donde todo es "descartable", donde todo vale y nadie piensa en externalidades o en una mínima justicia humanitaria capaz de frenar un despojo que, en muchas ocasiones, se parece demasiado al genocidio[8].

El resultado, para los pueblos indígenas y para la región, es la pobreza extrema (en términos reales, no en los usuales términos estadísticos), la alineación de sus decisiones y el despojo de su patrimonio colectivo. Y también, en muchos casos, la disgregación o el desplazamiento fuera de su espacio territorial. Como consecuencia de todas estas intervenciones del derecho en la gobernanza territorial las cosas comienzan a complicarse y cada vez existen más serios inconvenientes para la conducción autónoma de los territorios.

Entre otras cosas se hace evidente:

- Una reducción drástica de los recursos naturales de subsistencia.
- La desprotección real de los territorios indígenas por el derecho nacional, estando sometidos los pueblos indígenas a una tensión constante para la defensa de sus territorios;

- Pérdida paulatina de la capacidad de regular, excluir, ordenar o decidir acerca del destino de los territorios;
- Aplicación de criterios de uso y acceso que responden a la normativa legal o a la agenda de actores externos en detrimento de mecanismos propios de eficacia secular;
- Sensible pérdida de la "conectividad" funcional de los diferentes espacios territoriales.
- Aparición entre los jóvenes de nuevos paradigmas orientados hacia valores externos no siempre compatibles con la sostenibilidad territorial.
- Mermas progresivas, entre las nuevas generaciones, en el conocimiento de los componentes territoriales, su funcionamiento y su aprovechamiento.
- Asignación de nuevos objetivos de desarrollo a los territorios legalizados (monocultivos, extracción maderera, arrendamientos u otras).
- Nuevo tipo de problemas sociales: dependencia alimentaria, migración, divisionismo, negociaciones asimétricas de los recursos e incluso de los espacios territoriales, entre otros.

La consecuencia es una progresiva integración pasiva y marginal a procesos de desarrollo externos y la alienación de los territorios, de los recursos y de las decisiones, acompañada de una progresiva pérdida de identificación con el territorio (desarraigo) por parte de las nuevas generaciones. En efecto, mientras que el discurso político con que las organizaciones expresan su percepción territorial busca implicar a la población, involucrarla con su territorio, el proceso migratorio de las “neo-comunidades” indígenas hacia los centros urbanos se intensifica, incluso en poblaciones como las amazónicas muy poco adaptadas, en las condiciones actuales, para una vida decente en los ámbitos urbanos. Y si bien es cierto que no es ineludible que la migración debilite los vínculos emocionales y que es posible, y sería muy conveniente, que los pueblos afectados asuman la problemática para reforzar esos vínculos y orientar la migración hacia el fortalecimiento de las potencialidades internas en los territorios de origen, también es cierto, en éste y en otros muchos casos, que no hay que cerrar los ojos ante la evidencia de que las muy trabajadas respuestas del movimiento indígena a los interrogantes planteados en los años 1970 no necesariamente satisfacen las preguntas de los jóvenes indígenas del siglo XXI.

La migración, como futuro previsible para buena parte de los jóvenes, no siempre se compensa por la esperanza de remesas del exterior (sea de recursos financieros, de ideas o de tecnología) puesto que la oferta de empleo promisoria es muy escasa para los indígenas. En todo caso son raros los casos de indígenas emigrantes que, una vez abandonada la comunidad, regresan a plantearse una vida construida sobre el aprovechamiento igualitario del patrimonio territorial colectivo.

Como puede verse, la historia de la legalización de los territorios indígenas es una historia de luces y sombras. Cuajada de momentos históricos (con algunos de los procesos que más emoción social han concitado en las últimas décadas), pero también con un panorama complicado y, en muchos aspectos, amenazador.

La territorialidad que se refleja en los planes de vida de los pueblos indígenas de la Amazonía expresa un proyecto en profunda contradicción con el proyecto de aprovechamiento de esa región por los diferentes Estados y por el mercado global. La titulación de tierras bajo esta perspectiva estatal podría llegar a contribuir, con una nueva y muy eficaz estrategia, al secular proyecto que tiene por objeto la reducción física y cultural de los pueblos originarios de América, de manera similar a como se hizo en tiempos anteriores con las misiones o las escuelas, o como hoy se hace con la promoción de las grandes concentraciones de comunidades semiurbanas, que supuestamente posibilitan, en términos de costo-beneficio, el acceso a servicios de salud, educación secundaria, luz, agua y desagüe. En cada ocasión, la sociedad mestiza apela a fuerzas centrípetas con objetivos "civilizadores" cuyos nefastos resultados desatan, afortunadamente, las fuerzas centrífugas que son las que mejor expresan la dinámica territorial de los pueblos indígenas.

El momento es determinante. La necesidad de un *¿y ahora qué?* planteado con relación a la territorialidad exige una reflexión acertada en la que participen todos con sus propias visiones, sin condicionantes discursivos, hombres y mujeres, ancianos, adultos, jóvenes y niños, profesores y comuneros, profesionales y estudiantes, vivientes y pobladores emigrados a los centros urbanos.

En las páginas que siguen se trata de aportar algunos elementos en relación con el estado de la situación para ayudar a aclarar esa reflexión.

Notas

1 El Diccionario de la Real Academia Española, distingue así subsistencia y sobrevivencia. *Subsistencia*. (Del lat. *subsistentĭa*). 1. f. Vida, acción de vivir un ser humano 2. f. Permanencia, estabilidad y conservación de las cosas 3. f. Conjunto de medios necesarios para el sustento de la vida humana. *Subsistir*. 1. intr. Dicho de una cosa: Permanecer, durar o conservarse 2. intr. Mantener la vida, seguir viviendo 3. intr. *Fil.* Dicho de una sustancia: Existir con todas las condiciones propias de su ser y de su naturaleza. Sobrevivir. 2. intr. Vivir con escasos medios o en condiciones adversas.

2 El tema ya ha sido desarrollado por Pedro García en trabajos anteriores. Para una revisión de los aspectos jurídicos problemáticos del territorio indígena ver García 2000 y 2001.

3 En cada país se podrían describir situaciones similares si no en la forma, al menos en el fondo.

4 Pedro García vivió 10 años en esa comunidad, entre 1970 y 1980.

5 Para un desarrollo extenso de esta problemática, ver García 2003.

6 La Organización de Comunidades Fronterizas del Cenepa cuenta con un programa de mujeres centrado en mejorar la alimentación familiar. Las referencias provienen de documentos internos de sistematización de este trabajo durante 6 años (aún no publicados). La directora del programa Nutrición y Familia Indígena nos ha permitido usar esta información.

7 En el Perú de Fujimori se presionó a la ruptura de la solidaridad horizontal y autosuficiente entre familias y comunidades para remplazarla por la acción social vertical del Estado. La dependencia generada todavía repercute sobre la viabilidad de muchas comunidades una vez terminado el

asistencialismo. Este asistencialismo (que justificó inmensas remesas de recursos financieros efectivamente desviadas a las arcas de la corrupción) impulsó nuevas formas de asentamiento en centros comunales cuyo tamaño y concentración espacial justificase el costo de los servicios públicos o las obras de infraestructura social, modificando así el modelo de acceso a las huertas y el ritmo de uso de los recursos naturales con el consiguiente colapso de la oferta de alimentos en los entornos cercanos a las desproporcionadas concentraciones comunitarias. La dependencia alimentaria que este proceso generó restó honorabilidad y decoro a la subsistencia pero, fundamentalmente la condicionó y la comprometió en el corto plazo. Emilio Serrano, que trabaja con los Warao de Venezuela, nos dijo que la donación de alimentos reduce, en proporciones muy superiores a lo donado, el nivel de productividad endógena hasta hacerla desaparecer (muchos warao de Monagas y el Delta de Amacuro viven hoy de la mendicidad). Dado que la solidaridad vertical estatal descendente, como bien dice De Sousa Santos (2000), requiere de una previa recolecta de fondos ascendente, y dada la menguada aportación fiscal de las comunidades indígenas, los apoyos se han conceptuado como beneficencia y han servido para descalificar el promocionado potencial de la capacidad indígena para un desarrollo endógeno.

8 Los trabajos más modernos relativos al desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) plantean el territorio como un derecho humano que es una precondición para el ejercicio del resto de los derechos humanos en el caso de los pueblos indígenas.

capítulo 2

TERRITORIOS INDIGENAS

Una utopía inconclusa - El estado de la cuestión

Introducción

La territorialidad es uno de los ejes conceptuales de la plataforma de reivindicaciones indígenas. También constituye uno de los puntos más enrevesados en el intento de compatibilizar interculturalmente los conceptos jurídicos que orientan a los Estados Republicanos de América, con una descripción real y, por lo tanto, razonablemente justa, de lo que significa el hábitat de un pueblo indígena para el normal desenvolvimiento de su vida colectiva en términos prácticos. Sea como fuese, los derechos indígenas sobre sus tierras deben poder convivir con ordenamientos jurídicos occidentales, lo que obliga a ambas partes a revisar sus respectivas instituciones y experimentar con su elasticidad para conseguir resultados interculturales de utilidad para una convivencia pacífica.

Efectivamente, las organizaciones indígenas han estado dedicadas durante tres décadas a generar propuestas para ubicar sus derechos en los ordenamientos jurídico nacionales, minimizando en lo posible las fricciones y propiciando un diálogo tolerante entre los diferentes actores en disputa. Y a la hora de ubicar el mejor derecho posible al que podían acoger la protección de sus tierras y territorios, dentro del repertorio del sistema jurídico occidental, las organizaciones indígenas han optado por la propiedad. No por su capacidad de describir sus realidades territoriales sino por el valor atribuido a su propuesta de protección frente a todos.

No obstante, los inconvenientes de su aplicación a la territorialidad indígena son muchos, ya que la propiedad tiene un régimen legal propio, muy desarrollado históricamente y muy expresivo de unos valores culturales determinados, poco coincidentes con los valores y las formas de uso que los indígenas mantienen con relación a su hábitat natural. La relación pueblo-hábitat no es exactamente la relación privada que define la propiedad. Estamos ante un hábitat demarcado por la historia de un pueblo, y no tanto por hitos físicos, una unidad indivisible en su esencia (aunque dividida en usos en la práctica social interna) que define una relación religiosa a veces, espiritual siempre, un patrimonio indisponible, no hereditario sino transgeneracional. En cada nota se contradice la esencia de la propiedad romana y es por eso que los pueblos indígenas han reivindicado el

concepto de territorio indígena como un concepto jurídico nuevo destinado a definir, de la manera más apropiada, esa peculiar relación.

Pero el territorio indígena no se ha asumido todavía como una institución jurídica moderna y con características propias, sino que se la trata de encajar en los moldes diseñados por el ordenamiento jurídico romanista para describir realidades que nada tienen que ver con la territorialidad consustancial a un pueblo indígena; una realidad que es mucho más afín al concepto de patria que al concepto de fundo.

Es cierto que la mayor parte de los países amazónicos ha ratificado el Convenio 169 y cuenta con definiciones útiles, aunque casi nunca suficientes, para propiciar relaciones de interculturalidad jurídica entre los ordenamientos nacionales, de corte importado, y las expresiones más autóctonas (y bastante más complejas) que dan cuenta de la relación de los pueblos originarios del Continente con lo que fueron las tierras de la América precolombina, antes de la llegada del derecho colonial.

En realidad, para llegar a una salida justa de la subversión territorial originada por la colonia y sus herederos, los procesos de reconocimiento territorial de los pueblos originarios debieran contar con el protagonismo decisorio de cada pueblo ya que, en la práctica, sólo sus miembros saben con exactitud cuál es, o debiera ser, su territorio actual: las zonas que resigna del territorio tradicional y aquéllas a las que no está dispuesto a renunciar, estén o no bajo su control, el tipo de estructura territorial y el tipo de sujeto o sujetos jurídicos a los que decide encargar responsabilidades y derechos específicos, los elementos que el territorio incorpora para adecuarse a las necesidades culturales de cada pueblo, así como una serie de otros elementos que hagan que el retrato jurídico del territorio, una vez reconocido por el ordenamiento jurídico nacional, responda a una realidad que permita asegurar la convivencia pacífica y solidaria de las diversas culturas de los países americanos en una América reestructurada territorialmente.

La determinación del espacio territorial de cada pueblo, o de un conjunto de pueblos en conexión, vendrá definido por el tipo de relación que mantienen con dicho hábitat. Criterios como la relación hombre/hectárea, o cualquier otro artilugio generado por el pensamiento burocrático, siempre tendrá efectos desestabilizadores a mediano plazo. En el mejor de los casos, los funcionarios de los gobiernos, a la hora de definir territorios indígenas, piensan en "fotografías" del momento, en situaciones coyunturales que suelen representar un momento o una sola escena de la "película" que define la dinámica territorial de un pueblo. Espacios que hoy están en desuso cumplen un papel determinante en el proceso de desenvolvimiento de la relación pueblo-territorio. Sustraerlos del territorio puede generar pronto un colapso en dicha relación y peor si es que esos supuestos vacíos se titulan a favor de terceros con una visión desarrollista del aprovechamiento de los recursos.

Lamentablemente, en muchos casos y en casi todos los países de la cuenca, los equipos oficiales encargados de las primeras titulaciones de tierras indígenas concibieron el trabajo como "una salida de campo", penosa, con especificación de viáticos y otros pormenores similares que obligaban a acelerar los procesos y, aun en los casos en que se ha consultado a los pueblos acerca de su territorio, es difícil que los interesados hayan sido capaces de formular en unos pocos días y sin consulta del colectivo global su secular visión territorial.

Como resultado se demandaron los espacios de uso intensivo actual y se aseguraron los ámbitos más recientemente utilizados, dejando fuera muchos espacios de uso primordial o cuya utilidad se haría patente en otro momento de la dinámica territorial de largo plazo. La búsqueda de la fragmentación, consecuencia de la percepción romanista de la propiedad, dificultó los aprovechamientos circulares del espacio territorial. La obligación de "delimitar" destruyó territorios cuya esencia era la interpenetración como hábitat de varios pueblos, incluso de pobladores mestizos o viejos vivientes y aliados. Con éstas y muchas otras tergiversaciones de la realidad, la titulación, más que la "película" que mencionamos, se convirtió en muchos casos en una caricatura y ya, a muy pocos años de su reconocimiento, ha mostrado sus consecuencias sobre el normal desenvolvimiento de la vida de muchos pueblos.

Hoy, en aquellos países en que el proceso ha comenzado más tarde, las demandas territoriales suelen ser más consistentes y reflexivas; del mismo modo es común en los países que comenzaron la experiencia de organizar reflexiones colectivas para aclarar las divergencias entre el territorio titulado y el territorio real y tratar de poner correctivos a la situación. Han tenido que pasar treinta años para que este examen se produzca y es el momento de ver si aún tiene solución.

Los pueblos indígenas, pueblos originarios de esta América independiente, han adquirido su derecho territorial a partir de su posesión inmemorial. Si la adquisición del derecho a su territorio es originaria respecto a los nuevos Estados, éstos no deberían más que delimitarlo (conjuntamente con el pueblo interesado y de acuerdo al criterio de territorio bajo control cultural), dar el reconocimiento jurídico correspondiente y revestirlo de las garantías que el ordenamiento jurídico concede a ese tipo de reconocimiento (inscripción en registros públicos, documentación de la titulación, defensa estatal judicial y extrajudicial, entre otros), con el fin de integrar, en cuanto a sus efectos comunes, derechos procedentes de percepciones jurídicas diferentes.

Pero no sólo interesa que los títulos territoriales se correspondan con la realidad de la relación pueblo-territorio en la dimensión espacial. Los ámbitos titulados o por titular deberían además ser configurados desde su identificación con prerrogativas especiales, entre otras la de no ser susceptibles de adjudicación de derechos a terceros mientras que se defina, o se concierte, cuando existan terceros ubicados en dicho ámbito, un plan de saneamiento y ordenamiento territorial que concluya en una situación pacífica, estable, justa y satisfactoria. Se trata de

reconstruir por la vía del acuerdo y, en su caso, de la solidaridad lo que se destruyó por la vía de la rapiña, la marginación política y la violencia.

Entre las garantías que deben caracterizar al territorio indígena como una nueva categoría jurídica están las de la inalienabilidad, el carácter colectivo, la integridad, el control cultural, la autonomía, la calidad de derecho transgeneracional no prescriptible ni sujeto a mercado y la dotación de seguridad y garantías externas capaces de protegerlo como un derecho fundamental de la persona y del colectivo.[1]

La integridad es el fundamento de la territorialidad indígena, por lo que los derechos que puedan reservarse al Estado o a terceros no deberían ser otros que aquéllos derivados de la solidaridad, la alianza social concertada y la convivencia pacífica. Las restricciones en este sentido deben ser la excepción y la libre determinación, la regla. Ninguna actividad realizada en territorios indígenas debiera poder tener por origen una imposición coactiva ni ser incompatible con la finalidad misma del territorio de acuerdo con la determinación y los criterios libremente expresados por el propio pueblo, según sus propios sistemas de decisión.

La autonomía es pues el segundo de los ejes fundamentales que conforman el meollo de la nueva institución (el territorio indígena) propuesta por los pueblos indígenas y se define en base a un control independiente de las tierras y los recursos, esto es, una competencia, reconocida externamente para disponer las propias normas respecto a un área determinada; el libre uso y administración de los espacios, los recursos y los elementos físicos y simbólicos que conforman el hábitat; un control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los propios conocimientos sobre la biodiversidad, el control sobre la transmisión de los valores que constituyen la ética económica de cada pueblo y la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales; la libertad para organizar la redistribución interna de derechos y obligaciones entre sus miembros, para establecer sujetos de derecho interno y para regular la sucesión de derechos de uso; el control económico de las variables que pueden afectar las relaciones sociales de producción, reposición y redistribución de los recursos; y un ámbito de jurisdicción sobre el territorio, que permita la regulación interna de la tenencia y uso de los recursos y el respeto externo de esas normas y de los órganos comunales encargados de aplicarlas.

La autonomía de gestión y administración territorial debe ser lo más amplia posible y alcanzar a las decisiones fundamentales. Nos parece por ello recomendable que los nuevos pasos de cada legislación indigenista, junto con un reconocimiento operativo y real de la autonomía de uso y administración territorial, exprese la posibilidad de que cada pueblo defina los sujetos en los que está dispuesto a delegar el ejercicio de sus derechos territoriales de acuerdo con su estructura organizativa, su historia y las tendencias estratégicas que, mayoritariamente, defina. Vale decir, la nueva legislación debiera posibilitar diversas formas de titularidad territorial: única o múltiple (pueblo/otras entidades territoriales/

comunidad/familia) de manera que los pueblos indígenas tengan la libertad de escoger, en cada momento, aquella fórmula capaz de reflejar su realidad actual socio-organizativa y la espacialidad territorial que la fundamenta (o las aspiraciones que, como pueblo, asuma para cambiar, en su caso, dicha realidad).

Un tercer punto es el de las garantías externas, es decir, la necesidad de un marco regulador de las relaciones con el resto de las entidades sociopolíticas, centrales o descentralizadas, que provea las garantías de seguridad jurídica y eficaz reacción frente a las perturbaciones, las diferentes competencias y un diseño adecuado de los medios de resolución de conflictos, y que sea expresivo de la tolerancia y comprensión entre pueblos decididos a respetarse y a aprovecharse de la diversidad de sus aportes para propiciar un futuro mejor para todos.

Con autonomía interna y garantías externas los pueblos indígenas estarán en condiciones de recuperar la seguridad de su continuidad histórica y cultural, amenazada por cinco siglos de incomprensión.

De lo anterior se trasluce que la figura de los territorios indígenas supone una nueva forma de relación jurídica que incluye elementos afines a los de la propiedad, principalmente la perpetuidad, la exclusividad y su carácter absoluto e integral y otros afines a los del "territorio" entendido como la espacialidad propia de un pueblo, ambos vinculados por connotaciones políticas, espirituales, históricas y emotivas, como las que definen el territorio patrio, lo cual no enfrenta ni pone en discusión el carácter unitario del territorio nacional, que sirve de albergue a la pluralidad de pueblos que conforman cada país americano como una nación singular.

En ninguno de los países de la cuenca amazónica existe una legislación que responda a los retos que se señalan aquí. Cinco siglos de mirar hacia otro lado son difíciles de revertir, pero para quienes hemos venido trabajando con pueblos indígenas desde los primeros años de 1970 es obvio que el camino recorrido por las organizaciones indígenas, la ciudadanía americana y los propios Estados es impresionante.

De hecho, con una base territorial como con la que hoy cuentan los pueblos indígenas americanos y con la normativa que se ha logrado en los últimos cuerpos legislativos especializados se hubiera podido asegurar, allá por 1970, una situación halagüeña de cara al futuro de estos pueblos. No obstante, hoy resultan insuficientes ya que las agresiones han aumentado a un nivel nunca antes conocido, lo que hace que para muchos la actual situación sea comparable a la de los primeros años de la invasión europea. Por su parte, la multiplicación de las opciones para involucrarse en procesos ajenos y cierto debilitamiento en la capacidad de las organizaciones indígenas para gestionar adecuadamente los territorios, como resultado de los ímprobos esfuerzos realizados en otras direcciones para adaptarse a las exigencias de una sociedad global impaciente, generan las primeras dudas respecto al futuro y ponen de relieve la necesidad urgente de impulsar procesos de carácter fundacional para analizar con calma los logros y

los entrampes del momento actual. Es necesario y urgente replantear un futuro posible a partir de una reflexión sobre lo ya logrado.

Las páginas que vienen a continuación dan cuenta de los procesos desarrollados en nueve países de la cuenca amazónica para definir, desde una perspectiva legal, la territorialidad indígena.

BOLIVIA

Los pueblos indígenas en la Constitución

Bolivia fue uno de los primeros países americanos en ratificar, en 1991, el Convenio 169 de la OIT dentro de una coyuntura favorable que comenzó con la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" de 1990 y que hizo atractiva la Bolivia indígena a la cooperación internacional. El proceso se consolidó con la Constitución, que en 1994[2] proclamó el carácter multiétnico y pluricultural de la República y afirmó, en su artículo 171º, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, muy especialmente el derecho a sus "tierras comunitarias de origen"[3]; además reconoció la personería jurídica de las comunidades indígenas, otorgó facultades jurisdiccionales a sus autoridades y contempló la necesidad de una legislación especial. Para ese entonces, el reconocimiento de pueblos indígenas y su compatibilidad con un reconocimiento complementario de la personería de unidades menores como las comunidades indígenas resultaba perfecto. Un mundo de posibilidades.

Sin embargo, faltaba darle carácter operativo a la norma constitucional. Si las condiciones nacionales eran favorables para obtener la declaración de los derechos indígenas, el contexto en el Oriente[4] boliviano no resultaba tan propicio para el ejercicio de esos derechos en la práctica. Y no sólo por la desigual correlación de fuerzas entre indígenas y terratenientes. Muchas de las organizaciones sociales de los más grandes pueblos del Oriente se habían estructurado a partir de sus relaciones con los centros misionales y, luego de sucesivas reubicaciones fruto de presiones territoriales y políticas o de sus relaciones con la sociedad no indígena, se habían ido reestructurando en diferentes contextos locales y coyunturas históricas sin un patrón institucional definido. Dentro de un mismo pueblo indígena, o de pueblos de la misma tradición cultural, las variantes organizativas fueron, y aún son, ilimitadas.

Se trata de instituciones, en buena parte, heredadas de diferentes épocas históricas en las que los diversos agentes de intervención externa definieron cuáles eran las tareas de intermediación que ellos necesitaban y crearon la instancia apropiada para ejecutarlas. En muchos casos esa institucionalidad ha sido acumulativa. Así, se pueden detectar estructuras de la época misional y colonial (los

cabildos y corregidores), de la época republicana (los propios corregimientos, pero ahora al servicio del Estado, y los alcaldes), de influencia sindical (las centrales y sus secretarios y tesoreros), de influencia jesuítica (comunidades) o, por último, de influencia indigenista tanto de la época anterior a la Marcha de 1990 como de la época posterior (organizaciones indígenas modernas).

Por su parte, mientras que en el texto constitucional se enunciaban los sujetos del derecho territorial en términos muy concretos como pueblos y comunidades -acogiendo de manera muy conveniente las diferentes situaciones-, en la legislación encargada de llevar a la práctica los conceptos (la normativa del entorno de la ley de "Participación Popular"), se generaban gruesas distorsiones. Primeramente, los pueblos indígenas no venían a ser sino una de las tres Organizaciones Territoriales de Base (además de las comunidades campesinas y las juntas vecinales) con acceso a ciertas prerrogativas en el ejercicio del control municipal; es decir, la territorialidad de los así denominados pueblos indígenas, en este contexto operativo, quedó limitada al hecho de ser organizaciones con un asiento territorial definido y su supuesta autonomía estaba referida a una relación con el Estado ejercitada a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción en que están ubicadas.

En consonancia con esta visión restringida, la histórica y fundacional personería jurídica de los pueblos indígenas, declarada por la Nación en la Constitución, se debía sin embargo obtener tras un moroso trámite burocrático a través de un reconocimiento político[5] de la subprefectura local y una previa resolución administrativa de la municipalidad[6]. En todo caso se trata de una personería que faculta plenamente el ejercicio de derechos colectivos, tales como el de demandar el reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras y territorios ancestrales. Pero lo que quedaba demostrado con la trivialidad burocrática otorgada al trámite del solemne reconocimiento constitucional era que el Gobierno boliviano no asumía plenamente el significado profundo de ese reconocimiento.

Aun así, y para buena parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas, el reconocimiento jurídico se anticipó al proceso interno de autoreconocimiento como pueblos y a la recuperación de esa identidad colectiva deteriorada en largos procesos históricos de subordinación y aculturación.

Si se analiza la heterogeneidad de las resoluciones que otorgan la personería jurídica que sustenta las demandas territoriales podremos ver que aún se tiene un entendimiento relativo de tan relevante reconocimiento histórico. Existen titulares del derecho territorial que llevan nombres como "Pueblo Indígena El Paraíso"; en otros casos una organización (como CANOB) es el sujeto de los derechos territoriales del pueblo Ayoreo; algunos territorios llevan como titular al propio objeto del derecho, tal como el "Territorio Indígena Multiétnico". La incertidumbre se vislumbra también en la propia definición de la territorialidad de muchos de los pueblos, principalmente de la Amazonía sur. Algunas demandas se han planteado por pueblos que tienen mucha dificultad para identificarse realmente

con los territorios que demandan y algunos pueblos estarían buscando alternativas que reflejen mejor su realidad actual como sujetos de derecho territorial[7].

En cualquier caso, con los reconocimientos constitucionales se abrió una nueva etapa de reivindicaciones constitucionales en toda la región y que luego se replicarían en Ecuador (1998). En el Perú también fueron consideradas por las organizaciones indígenas en sus demandas de planteamiento de reformas constitucionales, aunque estas no se han producido hasta la fecha.[8]

Los terceros serán los primeros[9]

Es Bolivia el país en el cual se ha llevado a cabo el más actualizado y candente proceso de legalización de tierras indígenas amazónicas. El proceso se caracterizó en su momento por dos notas contradictorias: a) ser el país que cuenta con mejores declaraciones legales relativas a la legalización de tierras indígenas, amén del mayor financiamiento y mayor proximidad entre indígenas y Gobierno[10]; y b) ser el país que, según los actores, y hasta fechas muy recientes, ha tenido mayores dificultades y peores perspectivas para la consolidación de tierras indígenas.

En efecto, la sensación generalizada entre todos los sectores es de frustración con respecto al proceso emprendido a partir de la denominada Ley INRA, principalmente en el Oriente. Hay que tomar en cuenta que los momentos relevantes en los que se producen los procesos de distribución del espacio territorial en las tierras bajas son: a) el de la Reforma Agraria (1956-1992); proceso que tuvo un escandaloso intervalo, de 1980 a 1984, en que se distribuyeron "entre amigos" y por procedimientos frecuentemente ilegales, fraudulentos o corruptos, alrededor de una tercera parte de las tierras orientales, escándalo que provocó la intervención al Servicio Nacional de Reforma Agraria; y b) el proceso que se origina a partir de la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, periodo en el que se han demandado hasta 30.800.452 hectáreas, según cifras del INRA, como Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Los beneficiarios principales de ambos procesos son entonces actores en disputa.

El ordenamiento jurídico boliviano anterior a la Marcha calificaba a los indígenas amazónicos como "grupos selvícolas en estado salvaje y organización primitiva" (art. 129º, Ley de Reforma Agraria), "grupos étnicos marginales" (art. 91º, Ley de Colonización) y, ya menos agresivo -a las puertas de la gran "Marcha por el Territorio y la Dignidad", emprendida del Beni hasta La Paz por las organizaciones indígenas de tierras bajas-, como "grupos étnicos originarios" (RS. 205.862).

La respuesta del Gobierno a esa primera marcha fue el Decreto Supremo 22.611, por el que declaraba el Parque Isoboro-Secure como territorio indígena de Mojeños, Chimanes y Yuracares, se reconocían los derechos indígenas sobre la

zona amojonada en 1930 del Ibiato, incluyendo además la zona boscosa del Monte San Pablo, para los Sirionó, y se establecían diferentes regímenes transitorios hacia la conformación definitiva, como territorio indígena, del Bosque de Chimanes. Además, se crearon nuevas áreas protegidas (reservas de biosfera, parques regionales, estación biológica, cuencas protegidas), territorios denominados indígenas (como el de los Chimanes) y un Territorio Interétnico (para Chimanes, Yucarares, Mojeños y otros). La marcha, como acontecimiento generador, también inició nuevos procesos, abrió nuevas oportunidades a las comunidades y pueblos indígenas, facilitó al movimiento indígena su integración a escenarios políticos globales y lo perfiló como un nuevo movimiento social a tener en cuenta en la historia presente de Bolivia.

En efecto, tras la marcha se asistió a un repunte sin precedentes del movimiento indígena amazónico. Bajo su liderazgo, se ratificó el Convenio 169 y se llevaron a la Constitución los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con un expreso reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de la nación. Al mismo tiempo se originó un creciente interés de parte del financiamiento internacional, que consideraba los logros indígenas como un éxito de un nuevo estilo de hacer política mediante la concertación de acuerdos y pactos. La ley de Participación Popular, que municipalizó el país, aportó además los procedimientos para el reconocimiento de la personería jurídica de comunidades y pueblos indígenas.

Este auspicioso proceso culminó con la Ley INRA, en 1996, mediante la que se titularon, teórica y provisionalmente, los territorios reconocidos por el Decreto de 1990, se aceptaron nuevas demandas territoriales con un plazo señalado para su tramitación y se estableció un plazo de 10 años para el total saneamiento de las tierras del país y para la titulación de las tierras indígenas. La Ley fue reglamentada y se la dotó progresivamente de instrumentos de participación (Comisión Interinstitucional de las Tierras Comunitarias de Origen, CITCO), de solución de conflictos (Tribunal Agrario Nacional, TAN), organismos técnicos (Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, VAIPO), financiamiento *ad hoc*, organismos de concertación (Comisión Agraria nacional, CAN) y otros.

Las características de la Ley INRA son:

a) Parte del derecho eminente y originario del Estado: las tierras sin dueño son tierras fiscales; las de propiedad privada se pueden expropiar, pero también revertir;
b) La causa de reversión es el incumplimiento de la función económico-social (trabajo);
c) Se distinguen diversos tipos de propiedad, dos de las cuales (la comunitaria y la que corresponde a las tierras comunitarias de origen) facilitan la titulación colectiva de tierras indígenas;

d) Establece, como vías para el acceso a la propiedad, la adjudicación (previo pago) y la dotación gratuita (para comunidades y pueblos indígenas);
e) Precisa que todas las tierras del país deben ser saneadas antes de poder ser tituladas; los saneamientos pueden ser de varios tipos: simple, cuando se solicita por las partes en conflicto (válido para una titulación comunal en lugares con muchos terceros); planificado por el Estado (San-Cat) y el de las TCO, demandadas por organizaciones sociales indígenas.

El procedimiento está a cargo del INRA y es extremadamente complejo, rayando a veces en lo pintoresco. En un marco tan enredado, y con el transcurrir del tiempo, los sectores en conflicto han ido descubriendo las maneras de fortalecer sus derechos o de paralizar los ajenos, de manera que la perspectiva para los pueblos indígenas no parece muy propicia, según opinión general. Si se añade que los derechos forestales entran en competencia con los derechos agrarios las posibilidades de concluir de manera definitiva la legalización de las TCO no fueron nunca favorables. Proceso como el saneamiento de la TCO Monteverde generó situaciones de violencia extrema, aunque la violencia por la tierra en el Oriente no está limitada a los pueblos indígenas. La matanza de campesinos del Movimiento sin Tierra en la hacienda Pananti, a manos de ganaderos, fue asimismo otra señal de alarma acerca del rumbo que podría tomar en el futuro inmediato la problemática de tierras.

El procedimiento de saneamiento y titulación consistió, esencialmente, en:

a) Presentación de la demanda por una organización indígena con personería jurídica y posterior aceptación o rechazo de dicha demanda;
b) Estudio de caracterización (¿son o no indígenas?);
c) Determinación y priorización de los polígonos que se deben sanear;
d) Pericias de campo;
e) Estudio de necesidades espaciales (¿cuánto es necesario?);
f) Saneamiento de títulos de particulares;
g) Determinación de tierras fiscales listas para dotación y ajuste de la demanda de la TCO a esa posibilidad, siempre que el estudio de necesidades haya arrojado un saldo compatible con el área que queda libre;
h) Titulación (si el área libre ha quedado por debajo de lo que señala el estudio de necesidades espaciales se procederá a sanear el siguiente polígono o a compensar con áreas vecinas si es que existiesen.[11]

A partir de la aplicación de estos procedimientos los territorios, de acuerdo con la tipología de Aldert de Vries, pueden presentar diferentes situaciones. Existen TCO con poca presencia de terceros y posibilidades de obtener buena parte de sus demandas territoriales. Pero otras están rodeadas de terceros, en cuyo caso: a) la TCO se reducirá a los terrenos alrededor de las comunidades, mientras que

el resto será saneado a favor de terceros; b) la TCO buscará tierras amplías a distancia de las comunidades de actual asentamiento (Monteverde); c) la TCO intentará legalizar tierras comunales rodeadas de terceros pero, complementariamente, tierras baldías lejanas (caso Itonama[12]).

En la opinión general, el proceso favorece mayormente a los terceros, pese a que **generalmente** se realiza con dinero obtenido para titular a pueblos indígenas, como es el caso del importante aporte de financiamiento procedente de los países nórdicos. Los fondos del Banco Mundial, por su parte, pretenden sanear sin discriminaciones: la idea es que se pueda dinamizarse un mercado de tierras, y para esto se requiere previamente de propietarios legalizados, sean éstos indígenas o no.

En efecto, previa a la titulación definitiva de las TCO se debe regularizar la propiedad de los terceros y durante el proceso son muchos los hacendados y terratenientes que se han beneficiado con las mejores tierras demandadas por las TCO. Tamburini[13] presenta un cuadro relevante de esta situación donde puede comprobarse como del total de tierras mensuradas para algunas TCO, la tajada mayor se queda para los predios particulares.

Resultados del saneamiento en TCO

Departamento	TCO	Pueblo		Total Mensurado	Predios	Titulado a TCO
Beni	Joaquiniano	Joaquiniano	345.507	342.201	118.509	168.688
Beni	More	More	81.974	80.919	20.189	60.753
Beni	Cayubaba Pol.1	Cayubaba	651.839	264.009	94.343	
	Cayubaba Pol.2			490.199	311.669	
Beni	Baures	Baures	505.776	447.381	241.041	
Beni	Movima	Movimas	27.219	24.357	18.384	5.969
Beni	Multiétnico I		343.262	314.570	164.736	
Beni	Canichana	Canichana	33.460	49.958	24.738	
Beni	Moxeño Ignaciano	Moxeño Ignaciano	98.368	89.949	41.093	
Santa Cruz	Charagua Norte	Guaraní	227.276	303.700	167.086	70.456
Santa Cruz		Guaraní	109.589	194.171	136.283	
Santa Cruz	Kaaguasu	Guaraní	131.217	133.075	91.635	68.964
Santa Cruz	Kaami	Guaraní	95.947	148.218	106.629	
Santa Cruz	Iupaguasu	Guaraní	54.387	59.979	16.198	

Elaboración: *LeonardoTamburini sobre datos del INRA*

La raíz de los problemas del proceso de titulación, está en la intransigencia de los grupos de poder tradicional y no tanto en la ley, ni en la voluntad política del Estado o en la capacidad de concertación del movimiento popular, como muchos aducen. En el Oriente no existen tierras para distribuir o para dotar porque ellas están en poder de élites con mayor poderío real que el propio Gobierno; y estas élites no están dispuestas a modernizar su sistema de uso permanentemente expansivo del suelo ni a perder su apuesta especulativa o a debilitar una sólida posición hegemónica regional construida sobre la libre disposición de suelos y recursos. Ellas ejercen su posición con espíritu de cuerpo y con decisión firme de llevar la confrontación hasta sus últimas consecuencias. No se ha producido todavía el milagro de la tolerancia y la convivencia. En esta región es claro que una vaca, cuando es de un patrón, vale más que un indígena o un campesino sin tierra.

Hoy, frente a un Gobierno indígena a la cabeza del país, democráticamente elegido y con un amplio apoyo popular, las élites orientales no ven otra salida que la escisión como única vía para mantener sus privilegios.

En cualquier caso, transcurridos los 10 años señalados como plazo para completar el saneamiento de la totalidad de las tierras del país y con un más que consistente apoyo financiero externo, los resultados del proceso son muy limitados y por lo general incompletos.

En el ámbito nacional se habrían saneado, según los datos del INRA y hasta fines de 2006[14], algo más de once millones de hectáreas, un 10.66% de la superficie que se proyectó sanear en el periodo. En las tierras bajas, el Centro de Planificación y Gestión Territorial Indígena (CPTI), un cuerpo técnico de la CIDOB, la organización indígena que representa los pueblos indígenas de la región, reporta en su página web, para esas mismas fechas, un total de 3.177.226 hectáreas tituladas del total demandado de 17.616.206. Hay que tener en cuenta que en muchos de esos casos la titulación no era aún definitiva puesto que existen, como dijimos, trámites ejecutivos después de las resoluciones finales.[15]

Si los datos son deficientes en lo que concierne a cantidad, las cosas son aún más complicadas respecto a la calidad. La necesidad de reportar resultados ha conducido a las instituciones oficiales y a algunos financiadores externos a obviar la evidencia de que un buen número de hectáreas son tierras marginales y con un interés relativo, mientras que tierras consideradas como el centro de territorios ancestrales han quedado fuera de las TCO.

Los terceros y las TCO

Desde el punto de vista normativo, el aprovechamiento de los recursos forestales de las tierras comunitarias de origen no genera, en principio, problemas graves a la integridad territorial. En los títulos se incorporan los bosques, y si bien los re-

cursos naturales siguen estando bajo el dominio latente del Estado, su aprovechamiento, tratándose de TCO, es exclusivo de los titulares. Además, con la ley Nº 1.700 (1996) se supera la distinción entre el derecho del suelo y el del vuelo forestal, que obligaba a aceptar la entrada de madereros, contratistas del Estado, a la propiedad privada para extraer recursos forestales. Las TCO de los pueblos y comunidades indígenas con territorio titulado o reconocido por decreto o cuya demanda ya hubiera sido admitida a trámite gozan, adicionalmente, de un derecho de inmovilización que impide, hasta el fin del saneamiento, nuevas solicitudes de derechos o nuevos asentamientos.

Sin embargo, en 1997 las organizaciones indígenas denunciaron el incumplimiento de la ley. En ese momento la Superintendencia Forestal procedía a la conversión de 88 antiguos contratos, algunos cientos de miles de hectáreas superpuestos a tierras indígenas ya demandadas, y dejaba de aplicar las inmovilizaciones en las TCO con demanda aceptada. En un caso, el Estado falló a favor de los madereros señalando que tenían "derechos adquiridos", que calificó de intangibles, y en el otro, como dijo la judicatura agraria, se afirmaba que, en favor de los indígenas tan sólo existían "expectativas de derecho". Éste ha sido el tenor del proceso de saneamiento y titulación de tierras indígenas en Bolivia y la causa de uno de los principales obstáculos para la titulación.

En Bolivia, como también ocurre en mayor o menor medida en los otros países de la cuenca, uno de los mayores problemas para la integridad territorial de los pueblos indígenas es la falta de aplicación, en cada ocasión y contexto concreto, de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional. Es obvia la diferencia de consideración, de parte de autoridades y operadores de justicia, entre los derechos indígenas y aquéllos de que se pueden valer el resto de los actores agrarios, esgrimiendo en este caso argumentos basados en una supuesta contribución económica o en la necesidad de dinamizar los mercados.

El cuadro en la página siguiente muestra algunas de las razones aportadas por los diferentes actores como causa del fracaso, hasta fechas recientes, del proceso de saneamiento.[16]

Analizar las causas del estancamiento de la titulación de tierras indígenas parece simple: el proceso llegó tarde. Puede ser útil tomar como ejemplo el departamento del Beni, con una extensión total de 20.109.589 hectáreas, de las que 14 millones están en manos de ganaderos y las demás se reparten entre comunidades, productores campesinos y concesiones forestales. En estas circunstancias es natural comprender que una decisión política encaminada a reconocer derechos territoriales a los pueblos indígenas tendría que haberse basado en procedimientos expropiatorios, compensatorios o similares y no en un sistema de descarte a partir del reconocimiento previo de los derechos civiles establecidos a favor de terceros. La perversión del sistema era considerable, y se llegó a discutir la necesidad de salvaguardar, previo a la dotación de tierras indígenas, no sólo la propiedad y la posesión civil de terceros sino una expansión adicional para garanti-

Razones de los limitados resultados del proceso

CIDOB	INRA	ONG Especializadas
1) Debilidades de las estrategias de seguimiento, poco control social 2) Visión controversial de los actores y débil manejo de la conflictividad 3) Incumplimiento y / o ausencia de políticas agrarias por el Estado y ausencia de concertación democrática. 4) Ineficiencia del INRA y necesidad de reingeniería institucional.	1) Falta de recursos financieros suficientes. 2) Maximalismo y radicalidad de algunos interesados. 3) Rechazo del campesinado sindical a la labor de saneamiento. 4) Reformas contraproducentes y demagógicas de las normas reglamentarias como fruto de las movilizaciones. 5) Campañas públicas focalizadas hacia los "casos bandera" más conflictivos.	1) Insuficiente voluntad política 2) Requerimientos técnicos muy rígidos y costosos 3) Insuficiente control social 4) Normas técnicas aprobadas discrecionalmente (no concertadas) alterando el proceso y el mismo espíritu de la ley. 5) Procedimientos burocráticos e ineficientes. 6) Politización y corporativización del INRA y la judicatura agraria favoreciendo intereses de terratenientes.

Superintendencia Agraria	Dirigentes consultados
a. Escasa disponibilidad de tierras y degradación progresiva de su calidad. b. Falta de voluntad y poca incidencia en la agenda política del Gobierno. c. Poca capacidad institucional, inestabilidad en los cargos, creciente deslegitimación.	1) Intransigencia de los grupos de poder con mayor fuerza local que el propio Gobierno. 2) Conflictos de intereses: • Tierras Altas: agua, minería, contaminación, costos de explotación, modernización obligada del sector minero, exposición a demandas por violación de derechos colectivos, participación en beneficios, etc.

d. Politización de las instancias de decisión por grupos de presión. e. Retraso en la instalación del TAN. f. Inestabilidad y caos jurídico, incumplimiento de normas. g. Poca participación financiera del Estado. h. Fracaso en los objetivos sustanciales de la Ley INRA.	• Tierras Bajas: petróleo y otros, presiones forestales, derechos exclusivos de las TCO sobre sus recursos como madera y otros recursos de posible concesión. • En ambos: a) Miedo al "sujeto jurídico" de las TCO que conlleva derechos especiales (autonomías, justicia, derechos colectivos, consulta, participación, etc.). b) Miedo a que la competencia entre el espacio territorial indígena u originario y el político administrativo conduzca a cambios constitucionales que interfieran privilegios (municipalidades indígenas, acceso al gobierno local fuera del control partidario, administración directa de partidas presupuestarias, por ejemplo). c) Miedo al cambio de perspectiva de las TCO desde lo productivo a lo jurisdiccional.

zar la seguridad reproductiva del ganado; es decir, la llamada carga animal, fijada por la asociación de ganaderos del Beni en alrededor de 25 hectáreas por cabeza. Dado que la población de ganado del departamento se estima en más de 2.5 millones de cabezas, se necesitarían más de tres veces su extensión sólo para satisfacer las necesidades de crianza.

A no ser que sus demandas se refieran únicamente a tierras libres de toda ocupación, a los pueblos indígenas sólo les queda esperar que lo que esté desocupado o ilegítimamente ocupado, y que haya revertido al Estado, pueda servirles para dotarles de "territorios" siempre y cuando no haya concesiones u otros derechos de extracción a favor de terceros y siempre que, además, una propuesta técnica (el estudio de necesidades espaciales) determine que realmente necesitan esa extensión de territorio.

El sistema es depravado puesto que propone como "terceros" a los verdaderos primeros beneficiarios del saneamiento, de tal manera que presenta un proceso consistente en la regularización y legitimación definitiva de las irregularidades, abusos y expoliaciones que caracterizan la recurrente usurpación de los territorios indígenas y la presenta, paradójicamente, como un proceso de titulación

y reconocimiento histórico de territorios indígenas, imagen que, por cierto, ha sido muy exitosa en la búsqueda de financiamiento.

Territorios y ANP

En Bolivia la Ley del Medio Ambiente acepta la compatibilidad de las ANP con los territorios indígenas. Casos paradigmáticos son los del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS) y Pilón Lajas. De cualquier manera los planes de manejo deben adecuarse a los objetivos de conservación y al propio plan de manejo de las ANP. Los instrumentos de participación con que se cuentan no son muy desarrollados (un comité de gestión). En el caso del TIPNIS, por su arraigo y tradición, el peso de la coadministración lo lleva la contraparte indígena (la Subcentral); mientras que en el de las comunidades chimanes de Pilón Lajas sucede lo contrario, por la ausencia de una fuerte organización (de Vries 1998).

En todo caso, la figura de la doble categorización junto con el hecho de que tres de los cinco objetivos del sistema de gestión estén referidos a la participación local, son señales de que el sistema está intentando buscar nuevos rumbos.

Suelo y subsuelo

En lo concerniente a los recursos del subsuelo, la ley de hidrocarburos no contempla la problemática de la superposición de concesiones petroleras o mineras sobre las TCO. No obstante, concesiones para exploración de petróleo o gas afectan al 49.6% de los territorios de todas las TCO y a treinta de las cuarenta demandas. En algunas la superposición es completa (de Vries 1998). El gaseoducto hacia Brasil es otro de los temas de profunda preocupación ya que atraviesa buena parte de determinados territorios indígenas. Respecto a la minería, de Vries señala la existencia de un número considerable de denuncios en el interior de los territorios indígenas ubicados al borde del Escudo Chiquitano. Sin embargo, con la excepción de explotación minera a pequeña escala por parte de brasileños en el río Blanco, la actividad parece estar todavía en fase exploratoria.

¿A las puertas de un gran cambio?

En los primeros años del siglo XXI se vivió en Bolivia un periodo de violencia descontrolada que tuvo como centro de las reivindicaciones el control nacional de los recursos naturales (agua e hidrocarburos principalmente) y la recomposición de la estructura de la tenencia de tierras. Los dirigentes de los organismos

Pueblo indígena u originario de Bolivia, según regiones

Nº	Región	Pueblo	Estimados a 2004
1.		Guaraní	86.364
2.		Chiquitano	71.128
3.	**Chaco Oriente**	Guarayo	11.115
4.		Ayoreo	3.572
5.		Tapiete	199
6.		Weenhayek (Mataco)	2.827
7.		Paiconeca	4.413
Subtotal Chaco			**179.618**
8.		Araona	110
9.		Baure	5.225
10.		Canichana	1.699
11.		Cavineño	3.242
12.		Cayuvaba	5.059
13.		Chacobo	1.197
14.		Chimán	8.109
15.		Esse'ejja	2.480
16.		Itonama	5.763
17.		Joaquiniano	3.454
18.	**Amazonía**	Leco	3.034
19.		Machineri	223
20.		More	394
21.		Mosetén	3.624
22.		Movima	7.982
23.		Mojeño	43.233
24.		Nahua	ND
25.		Pacaguara	19
26.		Sirion	940
27.		Tacana	9.461
28.		Toromona	ND
29.		Yaminahua	446
30.		Yuqui	172
31.		Yuracar	4.017
Subtotal Amazonía			**109.883**
Total			**289.501**

Fuente: Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia. *Rodrigo Valenzuela Fernández. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, 2004.*

gremiales que lideraron esas luchas, de origen indígena en buena medida, organizados como partido político, obtuvieron una contundente victoria en las elecciones de diciembre de 2005 con un 54% de votos y con un posterior repunte de popularidad hasta niveles desconocidos en la política boliviana. Las bases detrás de este movimiento son en buena medida poblaciones de origen indígena, desvinculados de las minas y sin tierra. El cultivo de la coca y la colonización del Oriente las coloca muy pronto frente al denominado "poder camba", un sólido conglomerado de fuerzas políticas y económicas cruceñas acostumbradas a monopolizar el poder y manejar la autoridad en provecho de sus intereses clasistas, entre otros el de asegurar el libre y descontrolado acceso a los recursos, la consolidación de sus latifundios ganaderos y un especulativo interés en la "reservación" de amplias extensiones de tierras que, dedicadas a cultivos como la soya o simplemente en barbecho con objeto de garantizarles crédito bancario, quedan a la espera de posibles coyunturas favorables, como la construcción de infraestructura vial o la implementación de otros proyectos de inversión estatal o extranjera que revaloricen los terrenos.

El "poder camba", siendo en buena medida una angustiada voz de alarma frente a lo que parece ser el final de un prolongado festín, se construye no obstante como una ideología con ciertos componentes de identidad nacionalista, a veces prestados de los pueblos indígenas[17] en una reinterpretación racista y xenófoba, pero con cierto potencial movilizador por su propia agresividad.

Por su parte, el entorno presidencial de Morales cuenta con personajes, profesionales e intelectuales destacados en el apoyo a las luchas indígenas y campesinas por la titulación de las tierras y los territorios en los departamentos orientales del país. Consecuentemente las dificultades no se han hecho esperar y la aparición de brotes de violencia contra las organizaciones indígenas del Oriente no se han hecho esperar por uno y otro lugar.[18]

En ese contexto se publicaron en el mes de junio siete decretos que consignan reformas puntuales al proceso de saneamiento y, tras una nueva Marcha, esta vez de apoyo al Gobierno, el viceministro de agricultura presentó el anteproyecto de ley que luego, con el título de "Ley Nº 3.545 de Reconducción de la Reforma Agraria, Modificación de la Ley 1.715", sería sancionada por el Congreso de la República el 28 de noviembre de 2006.

En la presentación de la nueva Ley se afirmó lo que aquí se ha dicho: que la situación después de la reforma de 1996, no ha avanzado mucho respecto a lo logrado tras la reforma de 1953 y que la injusta distribución de las tierras sigue siendo una cuenta pendiente para liberar a Bolivia de los obstáculos históricos hacia su desarrollo y su democracia.

Los lineamientos de mayor interés en la nueva ley son:

- El anuncio de que el proceso de saneamiento continúa tras haberse agotado el plazo fijado para su culminación.

- Presentación de medidas orientadas a agilizar aquellos procesos que no son conflictivos o con tramitación en fases finales; se añaden dos nuevos tipos de saneamiento: el saneamiento sin más trámite[19] y el saneamiento interno.[20]
- Se enfatiza el concepto de la FES (función económica social) como factor para la reversión sin pago de las tierras que no estén en producción y se ubica la reversión como uno de los posibles resultados del proceso de saneamiento. Las fotografías, certificados de vacunación o los llamados planes de ordenamiento predial no prueban trabajo real y el simple pago de impuestos no sustituye la función económica y social efectiva.
- Se trata de ajustar algunas de las imprecisiones que rodean la propia configuración institucional de las TCO; principalmente se obliga a consignar en los títulos el nombre real de la comunidad o pueblo beneficiario (tanto en los nuevos como en los antiguos títulos); se revocan las concesiones forestales que estén superpuestas a territorios indígenas y se pone en marcha un operativo de asignación de personería jurídica a las comunidades y pueblos por vía expeditiva de la propia Presidencia de la República en aquellos casos que las autoridades encargadas de hacerlo no lo hagan en el plazo de ley.
- Se liman algunos de los artificios legales a los que recurrieron los ganaderos para aumentar sus derechos a tierras adicionales (limitaciones a la carga animal, por ejemplo).
- Se desarrollan las facultades y se amplían los escenarios de concertación y control social del proceso.
- Se introducen cambios en las instituciones a cargo del proceso (principalmente en la caracterización de la jefatura del INRA y en la judicatura agraria).
- Se facilita el acceso de las organizaciones indígenas ante las instancias del Tribunal Agrario Nacional, como parte a la hora de que los procesos de oposición a las TCO lleguen a esa instancia.[21]

Tal vez uno de los puntos más importantes es el de la recuperación del criterio constitucional del trabajo como base del derecho a tierras y el hecho de que la verificación de ese requisito sólo pueda hacerse en el campo.

Pero además, la recuperación de la reversión y la expropiación como mecanismos imprescindibles para hacer efectiva una reforma en la redistribución de la propiedad agraria, marca el único camino posible para solucionar el problema de la tierra en Bolivia.[22] Como se dijo, una buena parte de las tierras orientales ha estado en manos de unos pocos terratenientes e, incluso, el proceso de titulación de las TCO ha agravado aún más esta situación como se ya se dijo anteriormente, al formalizar y dar seguridad jurídica a cientos de miles de hectáreas vecinas a las TCO.

Pero además, y lo que es más importante, se rompe con la inaccesibilidad de millones de hectáreas de tierras fiscales ahora disponibles a título colectivo y gratuito para pueblos indígenas y campesinos sin tierras. Esta disposición (plasmada en uno de los decretos previos que integran la nueva ley, el Decreto Nº 28.733) ha supuesto la entrega de 3.1 millones de hectáreas adicionales para las TCO orientales, es decir, una cantidad similar a la que se había otorgado en todo el proceso como puede verse en los cuadros adjuntos. El primero da cuenta, en resumen, del estado de la situación antes de la entrada del Gobierno Morales. El segundo informa de los significativos avances producidos desde los decretos del mes de junio de 2006.[23]

Territorios indígenas del Oriente bolivian
(situación previa al Gobierno de Evo Morales)

Organización indígena	Procesos	Superficie por sanear	Tierras tituladas[24]
APG	20	3.297.210	485.807
ORCAWETA	1	195.639	
CIRABO	4	1.570.651	289.470
CPIB	29	5.405.365	439.149
CPESC	22	5.265.956	1.177.011
CPITCO	2	371.539	241.170
CPILAB	6	1.467.922	518.942
CIPOAB	1	41.920	25.675
TOTALES		**17.616.206**	**3.177.226**

Fuente: *CPTI, página web. (Indica como fecha de actualización de la página la del día, pero no señala cuál es la fecha de actualización del cuadro)*

Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen
Datos de titulación a diciembre de 2006

Nº	Departamento	Nombre de la TCO	Fecha de demanda	Superficie
1	Beni	Subcentral del Pueblo Indígena Movima	08/08/2000	
2	Beni	Pueblo Indígena Chácobo Pacahuara	09/04/1996	
3	Beni	Pueblo Indígena Itonama	09/04/1996	
4	Beni	Subcentral de Pueblos Indígenas de San Joaquín		
5	Beni	Pueblo Indígena More	09/04/1996	
6	Beni	Pueblo Indígena Sirion	09/04/1996	
7	Beni	Subcentral de pueblos indígenas Itonama (polígono 1)		
8	Pando	Pueblo Indígena Yaminagua Machineri	09/04/1996	
9	Pando	Pueblo Indígena Esse Ejja - Takana Cavineño Multiétnico II	09/04/1996	
10	Santa Cruz	Puéblo Indígena Kaipependi Karovaicho	04/30/2001	
11	Santa Cruz	Pueblo Indígena Rincón del Tigre - Guay	09/04/1996	
12	Santa Cruz	Pueblo Indígena Ayoreo Santa Teresita	09/04/1996	
13	Santa Cruz	Pueblo Indígena Tobit II (Ayoreo)	09/04/1996	
14	Santa Cruz	Pueblo Indígena Zapoc (Ayoreo)	09/04/1996	
15	Santa Cruz	Puéblo Indígena Guarayos	09/04/1996	
16	Santa Cruz	Pueblo Indígena Isoso	09/17/1996	
17	Santa Cruz	Pueblo Indígena Charagua Norte (Guaran)	09/17/1996	
18	Santa Cruz	Pueblo Indígena Charagua Sur (Guaran)	09/17/1996	
19	Santa Cruz	Pueblo Indígena Guaran Iupaguasu	09/17/1996	
20	Santa Cruz	Pueblo Indígena Guaran Kaaguasu	09/17/1996	
21	Santa Cruz	Pueblo Indígena Guaran Kaami	09/17/1996	
22	Tarija	Pueblo Indígena Itika Guasu (Guaran)	09/17/1996	
23	Tarija	Pueblo Indígena Tapiet	09/17/1996	
24	Cochabamba	Pueblo Indígena Yuracar	09/04/1996	
25	Cochabamba	Pueblo Indígena Yuqui	09/04/1996	
26	La Paz	Puéblo Indígena Tacana	07/21/1997	
27	La Paz	Puéblo Indígena Mosetén	10/31/1996	
28	La Paz	Pueblo Indígena Araona	09/04/1996	
29	La Paz	Pueblo Indígena San Jos de Uchupiamonas	10/23/2001	
30	Santa Cruz	TCO Lomerío	1996	
31	Santa Cruz	TCO Bajo Paragu	1998	
32	Santa Cruz	TCO Monteverde	1996	
33	Beni	TCO Cavineño	1996	
34	Beni	TCO Tacana Cavineño	2002	

Elaboración: *Leonardo Tamburini sobre datos del INRA*

demandada (Has)	Población Actual	Nº de Familias Actual	Superficie Titulada (Has)
30.000	238	42	5.969
531.849	1.020	169	371.237
1.345.693	5.564	927	372.426
337.226	2.044	312	168.688
113.400	156	26	60.753
62.903	451		52.206
305.989	5.010		270701
193.533	162	29	25.675
441.470	3.594	589	289.470
63.607			63.607
97.871	384	65	97.742
49.726	157	30	77.545
22.373	180	33	26.103
26.748	222	38	43.344
2.194.433	14.496	1.986	970.201
1.951.782	9.273	1.330	615.403
235.250	4.578	786	70.455
132.769	4.167	605	62.670
58.100	2.094	395	28.076
126.500	4.001	607	68.964
100.750	3.456	541	30.657
216.200	2.874	462	68.385
54.743	148	28	24.840
213.486	2.358	396	241.170
115.000	150		115.924
549.464	3.500	555	325.327
28.389	1.923	320	96.807
95.036	90		77.714
300.000			165.411
290788	4969		259.188
366952	1400		374.151
1059964	21923		947.440
523249	1465		468.117
288410	801		468.117
12.523.659	**102.848**	**10.271**	**7.404.500**

Lo más destacable es el caso del título de Monteverde, saludado como una gran conquista indígena en todo el Continente. Las vicisitudes por las que atravesaron los comuneros, dirigentes y asesores de las organizaciones solicitantes durante la gestión de este titulo han marcado historia y son un ejemplo de resistencia y tenacidad que alienta a todos.

No es momento para vaticinar el rol que la ley va a cumplir, aunque las modificaciones reales no parecen tan contundentes como las que podían preverse, pero sí parece evidente que va a abrirse una nueva etapa del proceso agrario boliviano con un contexto novedoso: ahora son los indígenas y campesinos los que son Gobierno, enfrentandos a una clase latifundista de oposición que les pondrá obstáculos en su camino. De momento, un nuevo proyecto constitucional está en marcha y las instancias gremiales, en el mes de mayo de 2006, constituidas dentro de un acuerdo de unidad que incluye prácticamente todos los sectores populares relacionados con el agro, han planteado una reforma radical de la situación predial boliviana que podría ser trascendente en el mediano plazo.

BRASIL

La situación del indígena en Brasil ha cambiado significativamente desde 1988, año en que se promulgó la actual Constitución. Los derechos indígenas están específicamente contemplados en el título VIII, "Del Orden Social", capítulo VIII, "De los Indios". Sin embargo existen dispositivos fundamentales en el Título III "De la organización del Estado", donde se caracterizan las tierras ocupadas tradicionalmente por indígenas como bienes de la Unión (artículo 20 XI); asimismo se señala que la potestad para legislar sobre asuntos indígenas es privativa de la Unión (artículo 22 XIV), aspectos ambos de la mayor importancia. En el Título IV "De la organización de los Poderes" se reserva para el congreso nacional la facultad de autorizar, en tierras indígenas, la explotación y aprovechamiento de recursos hidráulicos y la búsqueda y extracción de riquezas minerales (Artículo 49). No obstante, el juzgamiento de los conflictos sobre derechos indígenas es competencia de los jueces federales (art. 109). Hay además otros dispositivos dispersos a lo largo del texto, incluyendo un artículo en las disposiciones transitorias. La mejor manera de evaluar estos cambios es analizar la situación antes de ese año, y para comprender mejor ésta, también es necesario acercarnos a las características generales del contexto en el cual se han dado las relaciones entre los pueblos indígenas y las fuerzas expansivas del mercado en ese país.

Población

En los casi cinco millones de kilómetros cuadrados de cuenca amazónica que posee Brasil, cerca del 68% del total de ésta, habitan hoy en día 17 millones de personas. En 1500, cuando los portugueses llegaron a Brasil, la población indígena se estimaba en unos 6 millones de personas que hablaban 1.300 lenguas. Sin embargo, en la década de 1950 ésta no sobrepasaba los 100.000 habitantes. Actualmente hay cerca de 300.000 indígenas en el país, que representan el 0,2% de la población brasileña, pertenecientes a 217 pueblos que hablan unas 170 lenguas diferentes; alrededor del 60% de esta población vive en la Amazonía Legal.[25] *"Esta correlación genérica y sintética es fundamental para comprender los límites y dificultades obvios de una política indigenista afirmativa relacionada con los intereses indígenas"* (Santilli 2002: 1).[26] El contraste entre el alto número de pueblos indígenas y la escasa población total indica la baja densidad demográfica de muchos de ellos. En efecto, cerca de 35% de esos pueblos con culturas diferentes tienen menos de 200 personas (página web de ISA). No existe un pueblo hegemónico en términos de población, y los rangos demográficos fluctúan entre 40.000 personas (los Guaraní, los más numerosos) y unos pocos individuos, lo que coloca a los pequeños

pueblos en riesgo de extinción. En el área indígena Río Branco moraba un canoé (había otro en el AI Igarapé Lourdes) y tres de los últimos sobrevivientes arikapús, según Goodland e Irving (1975).

El despoblamiento indígena en Brasil, al igual que en otros países, fue consecuencia de matanzas, esclavitud, catequización forzada y propagación de enfermedades para las cuales la población no tenía defensas. Sin embargo, dado la inmensidad de la región, muchos de los pueblos indígenas del país se mantuvieron aislados durante varios siglos y fue recién en los últimos 30 o 40 años que establecieron relaciones con la sociedad envolvente y comenzaron a sufrir procesos que otros pueblos habían experimentado durante los siglos XVII y XVIII o en el cambio del XX, cuando la explotación del caucho se hallaba en su apogeo. Es el caso de los Zoró, que tomaron ese contacto hace apenas tres décadas. Otros pueblos del área indígena de Río Branco lo hicieron a inicio del siglo pasado. Pero fue a partir de la década de 1950 que se diseñó una política de conquista de la región, que fue puesta en marcha durante ésa y las dos siguientes. Los momentos culminantes de este proceso fueron la carretera transamazónica, que enlazó definitivamente la cuenca con el resto del país, y las medidas que acompañaron a ésta, relacionadas con incentivos fiscales y desgravaciones tributarias para empresas que invirtieran en la cuenca. En ese entonces también se desarrollaron planes de colonización con la idea de trasladar hacia esa región población empobrecida, bajo el lema, acuñado una década antes por el ex presidente peruano Fernando Belaúnde Terry, de "hombres sin tierra para tierra sin hombres". Concomitantemente a este proceso planificado y ejecutado por el Estado, se produjo una violenta migración, espontánea y caótica, de pobladores que se jugaban la vida en la búsqueda de recursos para sobrevivir. Esta legión de inmigrantes estaba compuesta por colonos, *garimpeiros* (buscadores de minerales de superficie), *grileiros*[27] y otros.

El impacto para quienes recién sentían los embates civilizadores al promediar el siglo XX debió haber sido terrible. La convulsión generada por el avance de la carretera, apoyada por un aparato tecnológico hasta entonces desconocido, con máquinas capaces de arrasar cientos de hectáreas en un solo día y de convertir sus bosques en astillas, debió ser de pesadilla para los indígenas. Indígenas y empresas representaban la confrontación de los extremos del poder y el desequilibrio de fuerzas hacía prever un desenlace trágico.

La tutela

A diferencia de las políticas indigenistas de la América hispana, en Brasil el Estado estableció un régimen de tutela fundado en la declaración de los indígenas como "relativamente incapaces". El Código Civil Brasileño, de 1916 (art. 6°), dice: "*Son incapaces, relativamente a ciertos actos, o a la manera de ejercerlos: 1) los mayores*

de 16 (dieciséis) años y los menores de 21 (veintiún) años; 2) los pródigos; y 3) los selvícolas. Parágrafo Único. Los silvícolas quedarán sujetos al régimen tutelar, establecido en leyes y reglamentos especiales, lo cual cesar en la medida que se fueren adaptando a la civilización de País". Para ejercer la tutela, es decir, para mediar las relaciones entre indígenas y no indígenas, ya que los primeros, por ley, no disponen de capacidad civil plena, el Estado creó el Servicio de Protección a los Indios (SPI), institución que al promediar la década de 1960 se vio envuelta en escándalos que traspasaron las fronteras del país, a causa de denuncias por corrupción y genocidio. En 1967, en su reemplazo, el Estado creó la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), aún vigente, que es la titular de los territorios demarcados por el Estado en beneficio de los pueblos indígenas.

En 2002, el nuevo Código Civil de Brasil cambió en algo esta formulación, cambiando la palabra *silvícola* por *indio*, eliminando la referencia específica al tutelaje, suprimiendo la referencia al carácter provisional de sus derechos y suplantando el concepto de incapacidad por el de capacidad. Este Código declara incapaces a los mayores de 16 y menores de 18 años; a los ebrios habituales, los enviciados con tóxicos y los que, *por deficiencia mental, tengan el discernimiento disminuido*; y a los excepcionales, sin desenvolvimiento mental completo. En el caso de los indios, declara que su capacidad ser regulada por ley especial (art. 4º). Queda claro que este Código reciente y posterior a la Constitución de 1988, todavía considera que la *capacidad* de los indígenas no es igual a la de un ciudadano brasileño común.

En 1973 el Estado aprobó el Estatuto do Indio, mediante la ley 6.001, que en su primer artículo declara: "*Esta Ley regula la situación jurídica de los indios o selvícolas y de las comunidades indígenas, con el propósito de preservar su cultura e integrarlos, progresiva y armoniosamente, a la comunión nacional*"[28]. Sobre la tutela, el capítulo dos del Estatuto ("De la asistencia o tutela") incluye las siguientes precisiones: "*Los indios y las comunidades indígenas aún no integrados a la comunión nacional quedan sujetos al régimen tutelar establecido en esta Ley*" e: "*Incumbe la tutela a la Unión, que la ejercerá a través del órgano federal competente de asistencia a los selvícolas*" (art. 7º). También señala que cualquier indio podrá requerir del juez competente su liberación del régimen tutelar, invistiéndose de plena capacidad civil, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) tener 21 años como edad mínima, b) conocimiento de la lengua portuguesa c) competencia para el ejercicio de actividad útil en la comunión nacional y d) comprensión razonable de los usos y costumbres de la comunión nacional (art. 9º). Cumplidos los requisitos, el órgano tutor podrá reconocer al indio, mediante una declaración formal, la condición de integrado, cesando toda restricción a su capacidad una vez que el acto sea inscrito en el registro civil (art. 10º). Una comunidad indígena entera también puede ser declarada emancipada cuando la mayoría así lo solicite y se compruebe, mediante examen cuidadoso, su plena integración a la comunión nacional. En este caso, los solicitantes individualmente deberán cumplir con los requisitos fijados por el artículo 9º (art. 11).

La concepción subyacente en la institución de tutela es que los indígenas constituyen uno de los estadios dentro del proceso de la evolución humana (que,

aunque no se menciona, en la mente de los legisladores se asimila al de "salvaje), el cual debe ser superado cuando ellos alcancen la etapa de civilización. Es decir, se trata de la aplicación práctica de la concepción evolucionista para el diseño de la política indigenista del país. El problema es que, bajo este planteamiento, se puede temer que cuando ellos alcancen la fase bienaventurada de la civilización, no sólo cesar automáticamente su condición de "relativamente incapaces" sino también sus derechos especiales, en particular, los referidos al territorio.

De hecho, en los años anteriores a la Constitución actual de 1988 se desató una fuerte polémica en Brasil sobre el tema de la emancipación de los indígenas, que había sido planteado por la propia FUNAI, pero que los indigenistas y el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), de la Iglesia Católica, recusaban. En el contexto brasileño, emancipar al indígena de la tutela significaba darle estatus de ciudadano y, a la vez, negarle sus derechos especiales para la posesión de sus territorios tradicionales. En aquella época se hablaba de un proyecto para la emancipación compulsiva de 40.000 indígenas, que automáticamente habrían quedado fuera del alcance del Estatuto del Indio y de las diversas garantías que éste les ofrece. Hoy día es de consenso que los derechos indígenas no deben ser afectados por el hecho de una mayor o menor integración a la sociedad nacional, ya que no se basan en una consideración de incapacidad sino en un derecho originario reconocido constitucionalmente.

El Estado brasileño mantuvo la figura del tutelaje con mucha rigidez hasta inicios de la década de 1980, lo que le permitió, por ejemplo, negar pasaporte a indígenas que previsiblemente criticarían su política indigenista y de colonización en el extranjero. Por citar un caso, en 1980, el diputado Mario Juruna, indígena xavante, fue inicialmente impedido de viajar al IV Tribunal Russell (Rotterdam, Holanda), aunque luego las autoridades del país debieron ceder ante la presión internacional y le otorgaron el permiso.

El sistema de tutela ha presentado brechas en varias ocasiones. Una de ellas fue a inicios de la década de 1980, cuando el coronel Veiga da Nobre, entonces presidente de la FUNAI, declaró la existencia de indios emancipados de hecho, pero no de derecho, "*...como Marco Terena, presidente de la UNI, quien todavía es tutelado,* [que] *viajó en el mes pasado a Ecuador sin haber pedido autorización alguna al órgano tutor*" (ver *Povos Indígenas no Brasil* 1981: 84). La rigidez de la tutela se ha seguido relajando desde entonces a raíz de la entrega de documentos de identidad personal, que identifican a los indígenas también como ciudadanos brasileños.

La Constitución de 1998

La Constitución del Brasil de 1988 incorpora dos innovaciones importantes: el abandono de la perspectiva de los indígenas como categoría social transitoria dentro del proceso de la evolución humana; y, consecuentemente con la anterior,

el carácter definitivo de los derechos de los indios sobre sus tierras, que pasan a ser considerados derechos originarios, es decir, anteriores a la fundación del Estado. Con la nueva Constitución, a los indígenas se les reconoce su derecho a la diferencia y a mantener, si así lo desean, sus características propias como indígenas de manera permanente. El texto señala: *"Se les reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, competiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes"* (art. 231º).

El reconocimiento del carácter originario de los pueblos indígenas significa que sus derechos son anteriores a la constitución del Estado y que, por tanto, existen independientemente de cualquier reconocimiento oficial. En el caso de las tierras, esto implica que la demarcación hecha por el Estado es un acto meramente declarativo, que tiene por objetivo precisar la extensión de lo que antemano le pertenece a los indígenas. Según el texto: "*Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las que ellos habitan con carácter permanente, las que utilizan para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física e cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones"* (art. 231º).

La Constitución también expresa que son nulos todos los actos jurídicos que afecten la posesión de las tierras indígenas, a menos que se trate de iniciativas de la Unión declaradas de interés público; que las tierras indígenas son inalienables e indisponibles e imprescriptibles; y que está prohibido trasladar a los indios de sus tierras, salvo casos excepcionales y temporales previstos por la propia Constitución.

Sin embargo, la Constitución y la legislación vigente sobre indígenas en Brasil tienen varios puntos preocupantes. La primera es que los indígenas sólo tienen derecho a la posesión permanente de las tierras que ocupan, pero no a la propiedad de ellas, que siguen siendo consideradas parte de los bienes de la Unión. En este sentido, las tierras indígenas son registradas a favor de la Unión, que las administra y controla a través de la FUNAI. Según Raúl Silva Telles do Valle, abogado del Instituto Socio Ambiental (ISA): "*El hecho que las tierras indígenas sean de propiedad de la Unión se remonta a la historia del Derecho Constitucional brasileño, que desde la Constitución Federal de 1934 dispone que las tierras indígenas pertenecen a la Unión, aunque reconoce el derecho de uso por las poblaciones que la habitan. Esa regla, a su vez, se remonta a un Autorización Real del siglo XVII, que reconocía el derecho de posesión de las tribus pacíficas que estuviesen viviendo en aldeas"* (comunicación personal, 17/8/06).

Por otro lado, si bien la Constitución declara que los indígenas tienen derecho al "usufructo exclusivo de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en las tierras indígenas, incluyendo los recursos mineros de superficie como el caso del oro (*garimpo*)", esta fórmula no incluye el aprovechamiento de los recursos hídricos ni del potencial energético, ni tampoco el laboreo

de las riquezas mineras del subsuelo. No obstante, existe la obligación de contar con autorización del Congreso Nacional en los casos que se pretenda explotar estos recursos del subsuelo, luego de que las comunidades afectadas hayan sido escuchadas y se les haya asegurado su participación en los beneficios del laboreo.

Disposiciones como éstas son ambiguas, ya que por un lado declaran que los indígenas tienen posesión permanente de sus tierras y usufructo exclusivo sobre los recursos que contienen y, por otro, excluyen de esta exclusividad los recursos hídricos y mineros. Sin duda, éste será un campo sujeto a presiones políticas y de los grandes intereses empresariales. Al respecto, un investigador brasileño señala: *"Las cuestiones económicas, tanto las relacionadas con la producción indígena, como con la explotación de recursos naturales de las tierras indígenas por terceros, constituyen hoy el mayor 'hueco negro' de indefiniciones de la política indigenista del Gobierno"* (Santilli 2002: 23).

En Brasil no se ha revisado la legislación indigenista anterior a la Constitución de 1988. De esta manera, continúa vigente el Estatuto del Indio de 1973, que declara: *"Los indios y las comunidades indígenas aún no integrados a la comunión nacional quedan sujetos al régimen tutelar establecido en esta Ley"* (art. 7º). Aunque este rezago legislativo no es el que avala la permanencia de particularidades como aquélla que las tierras indígenas seguirán siendo bienes de la Unión, que es un principio refrendado por la Constitución vigente, sí mantiene viva la estructura del tutelaje.

No obstante, es innegable que la institución de la tutela está cada vez más debilitada. Por ejemplo, si bien la responsabilidad de defender judicialmente los derechos indígenas está ahora incluida, de acuerdo a la Constitución, dentro de las atribuciones del Ministerio Público, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para intervenir en juicios en defensa de sus propios intereses (Constitución, art. 232º). A pesar de esto, podemos expresar una razonable sospecha de que la declaración del derecho de posesión de los indígenas sobre sus tierras, en lugar del de propiedad, y el mantenimiento, aunque formal, de la figura del tutelaje, podrían correr en tándem, a favor del Gobierno y las empresas y en contra de los indígenas, en un eventual cambio de dirección de la política indigenista.

Avances y problemas

Brasil tiene una extensión territorial de 8.511.965 km^2. Existen 582 tierras indígenas (TI), con una extensión total de 108.429.222 hectáreas (1.067.695 km^2), lo que quiere decir que el 12,54% de la superficie del país está reservado para los pueblos indígenas.[29]

La mayor parte de las TI está concentrada en la Amazonía Legal. En efecto, 381 de ellas (65.35%)[30], con 107.010.378 hectáreas, que representan el 20,67% del territorio amazónico y el 98,61% de la extensión de todas las TI del país, están en esa región. El resto, 1,39%, está distribuido en las regiones Nordeste, Sudeste, Sur y el estado do Mato Grosso do Sul. El promedio de extensión de las TI en la Amazonía es de 280.867 hectáreas, mientras que en el resto del país es de 7.473.

Muchas personas en Brasil critican el hecho de la gran extensión de las TI en la Amazonía, pero al hacerlo olvidan que los pueblos indígenas deben obtener de ellas todos los recursos que requieren para vivir. Igualmente, olvidan que muchas de esas tierras han sufrido diversos impactos, que han causado degradación ambiental y deterioro de recursos.

El contraste en la distribución de TI en el país se explica por el hecho de que la colonización del Brasil se inició por el litoral, lo que causó el despoblamiento y la desocupación de las tierras por parte de los indígenas que vivían allí. Esas tierras hoy constituyen propiedades privadas. Los indígenas han quedado reducidos a espacios muy pequeños. Un ejemplo de esto es la TI Guaraní "Aldeia Jaraguá", en San Pablo, que tiene apenas dos hectáreas.

Tierras indígenas en Brasil (actualizado al 7/7/2006)

Situación jurídica	Número de TI	Extención en hectáreas
En identificación (14 en revisión)	87	273.209
Con restricción de uso	2	768.070
Subtotal	**89 (15,27%)**	**1.041.279 (0,96%)***
Identificadas / aprobadas	48 (8,23%)	2.886.893 (2,66%)
Declaradas	29 (4,97%)	8.784.228 (8,09%)
Homologadas (incluye reservadas y registradas)	417 (71,53%)	95.807.596 (88,29%)
Subtotal	494	**107.478.717**
Total	**583**	**108.519.996**

Fuente: *ISA. Información actualizada al 13 de noviembre de 2006.*

* El porcentaje de las tierras en identificación trae una distorsión, porque las superficies de esas tierras aún no está oficialmente definida. (Nota del ISA.)

La columna "Situación jurídica" indica el avance en el reconocimiento de las tierras indígenas, desde la situación inicial de "identificación", hasta la final de "registradas". El avance en el reconocimiento es lento y pasa por una serie de pasos administrativos, en los cuales son necesarios hacer informes socioculturales y de uso de los recursos, y emitir una serie de resoluciones (restringiendo el ingreso, tránsito y permanencia al área de personas extrañas a FUNAI; aprobando los estudios y cartografía; declarando la posesión permanente de los indígenas; y sancionando la demarcación). Los trámites culminan cuando las TI son registradas en la Oficina de Registro de Inmuebles y/o en el Servicio de Patrimonio da Unión.

La situación de las TI en Brasil no está libre de conflictos. Por el contrario, algunas de ellas enfrentan situaciones que podríamos llamar de explosivas, como es el caso de las que han sido invadidas por *garimpeiros* dedicados a la extracción de minerales de superficie, principalmente de oro. Los conflictos también son debidos a superposiciones con áreas naturales protegidas (o unidades de conservación, que es el nombre que reciben en Brasil), a disputas con militares, especialmente en zonas fronterizas, a impacto de actividades turísticas, construcción de carreteras, implementación de hidrovías y diversas actividades extractivas, como la pesca para consumo y ornamental, madera y otras. (Una relación detallada de conflictos puede verse en la página web del ISA: www.socioambiental.org)

Aunque no da cuenta de la magnitud del fenómeno, un informativo virtual señala como fuente de conflicto el arrendamiento de tierras indígenas, cuestión que está prohibida por la legislación brasileña (ver *Manchetes Socioambientais*, edición del 19/09/06).

COLOMBIA

Características generales del proceso

El caso colombiano es peculiar en muchos aspectos. En primer lugar, porque los derechos territoriales indígenas ya fueron reconocidos por el ordenamiento jurídico desde el siglo XIX, no como declaraciones constitucionales sino sobre la base de normas operativas muy explícitas que han propiciado procesos concretos de legalización de tierras colectivas, proporcionando al movimiento indígena colombiano experiencias que en los otros países llegaron en la segunda mitad del siglo siguiente. Además es Colombia uno de los países con relación más favorable entre población indígena y propiedad territorial tanto en términos porcentuales como absolutos. La Constitución colombiana es tal vez el texto americano donde la participación indígena fue más protagónica decisiva y contundente a la hora de incorporar los derechos indígenas al territorio y a la autonomía.

Las características constitucionales de los territorios indígenas, como entidades territoriales integradas a la configuración político-administrativa del país, supondría un avance estructural significativo que fue luego desarrollado parcialmente en Constituciones como la de Ecuador.

Una de las peculiaridades del proceso colombiano es, por otra parte, la histórica, aunque efímera, alianza entre las comunidades negras e indígenas, que generaron mecanismos de reconocimiento territorial a otras poblaciones americanas no endógenas pero afines y hábiles, al menos teóricamente, para compartir, con provecho mutuo, grandes espacios de biodiversidad bajo pautas de uso de presión moderada.

Colombia fue el tercer país en ratificar el Convenio 169, el segundo americano después de México, y el poder judicial colombiano es uno de los pocos que cuenta con jurisprudencia indigenista desarrollada y que utiliza frecuentemente los tratados internacionales ratificados por el país en respaldo de sus decisiones.

Es también Colombia el país donde la población indígena ha contado con un mayor apoyo de las clases medias intelectuales y donde la problemática indígena y afrocolombiana se ha constituido en tema nacional.

A primera vista parece un panorama muy despejado y, en cierta manera, envidiable. No obstante, los pueblos indígenas (y las comunidades negras) de Colombia pasan por una encrucijada histórica que puede pesar de manera decisiva en su futuro. La guerra civil, la violencia del narcotráfico y su represión, el desplazamiento masivo de población y las dificultades para el retorno o el arraigo en los parajes de destino, el nuevo proceso de acumulación de tierras en manos de actores directa o indirectamente involucrados en la contienda, la complementaria y soterrada estrategia estatal orientada a dar paso a grandes megaproyectos sobre la base de la "desterritorialización" de poblaciones indígenas y negras del ámbito rural, colocan el problema agrario a fojas cero tras 60 años de violencia ininterrumpida y provocan estrangulamientos en el proceso de apropiación territorial de las poblaciones originarias y afrocolombianas.

La perceptible, y explicable, desmovilización del movimiento organizativo, al menos en términos comparativos con lo demostrado en las décadas anteriores, viene retrasando una reacción necesaria frente a una situación que podría llegar a perfilarse más allá de la actual coyuntura.

Pueblos y territorios indígenas: de las luchas locales a la Constitución de 1991

Aunque se suele situar la Constitución de 1991 como el arranque de una nueva era en el proceso del movimiento indígena colombiano hacia la efectiva legalización de sus derechos a la propiedad y a la autonomía territorial, existen muchas voces acordes en situar en esa fecha un punto de inflexión a partir del cual el

movimiento ha ido perdiendo reflejos para hacer frente a las extraordinarias dificultades de los últimos tiempos para consolidar sus logros territoriales.[31]

En efecto, a pesar que existe la idea de que con esa Constitución se pusieron las bases para consolidar la territorialidad de los pueblos indígenas, los datos afirman lo contrario (Houghton 2005), como puede verse en el cuadro del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural de la página 68-69. De hecho la titulación de tierras en Colombia es consecuencia de una historia de confrontaciones violentas, en algunos casos con secuelas legales dirigidas a legitimar, consolidar o combatir las diferentes situaciones de hecho resultantes de las contiendas.

La característica más resaltante del proceso agrario colombiano -en las diferentes regiones y en las diferentes etapas históricas- es precisamente una perniciosa habituación a la violencia, mayormente contra indígenas y, más recientemente, contra afrocolombianos. Todavía en la segunda mitad del siglo pasado un juez colombiano justificó la razón de los finqueros que alegaron, ante un sonado juicio por una masacre de indígenas guahibos en el Vichada, no saber que pudiera ser delito salir a cazar indígenas. De resultas de esta violencia, los indígenas en Colombia han pasado de ser el 100% de la población el día de la entrada de los españoles (entre 6 y diez millones) a algo menos del 2% actualmente (según el INCODER, 841.934 indígenas). No obstante, aún existen 84 Pueblos y su presencia se da, prácticamente, en todo el país: veintisiete de los treinta y tres departamentos cuentan con población indígena.

La distribución es muy irregular. Seis pueblos cuentan con el 60% de la población indígena. Los de mayor número de habitantes se encuentran en las zonas caribe y andina. En los Llanos y en la Amazonía se concentra, sin embargo, el mayor número de pueblos: cincuenta y seis. En algunas regiones -como en la Guainía (98%) y el Vichada (90%)- constituyen mayoría; en otras, apenas alcanzan el 1% de la población departamental (por ejemplo, Riseralda).

Existe un total de 650 resguardos (tierras colectivas) que copan el 80% de los 31.207.978[32], que dan la proporción tierra/individuo más alta de la región andina. Un 6.7% lo ocupan las llamadas "comunidades civiles", es decir, comunidades sin tierras reconocidas. Otro 7% son indígenas propietarios individuales de tierras.

Con los procesos que se encuentran en trámites finales[34], la cifra ascendería a 32.721.000 hectáreas, es decir el 27.3% del territorio nacional de Colombia. Contando con las 5.128.830 hectáreas tituladas a 149 comunidades negras, el total de tierras colectivas para pueblos indígenas y comunidades étnicas alcanza los treinta y seis millones trescientas treinta y seis mil ochocientas siete hectáreas (36.336.807 has) que significarían un 32.2% del territorio nacional. El INCODER califica esas cifras como la más efectiva reforma agraria del país.

Sin embargo, hay que matizar estas cifras. El 93% de estos títulos se encuentran en las tierras orientales de la Amazonía, la Orinoquia, los bosques del Pacífico y los desiertos guajiros (Hougthon 2005), donde la población es reducida y

Titulación de resguardos indígenas por año en Colombia

AÑO	AREA (has.)	% titulado por año	% titulado acumulado año a año	% titulado por período de Gobierno	
Total 1967	5.115	0,02	0,02		
Total 1968	61.605	0,20	0,21	**Carlos Lleras Restrepo**	0,21
Total 1973	2.000	0,01	0,22		
Total 1974	195.900	0,63	0,85	**Misael Pastrana Borrero**	0,64
Total 1975	2.500	0,01	0,86		
Total 1976	50.767	0,16	1,02		
Total 1977	10.600	0,03	1,06		
Total 1978	423.234	1,36	2,41	**Alfonso López Michelsen**	1,56
Total 1979	53.252	0,17	2,59		
Total 1980	435.991	1,40	3,99		
Total 1981	164.620	0,53	4,51		
Total 1982	3.674.659	11,80	16,32	**Julio César Turbay Ayala**	13,90
Total 1983	761.026	2,44	18,76		
Total 1984	1.420.932	4,56	23,33		
Total 1985	337.063	1,08	24,41		
Total 1986	940.749	3,02	27,43	**BelisarioBetancur Cuartas**	11,11
Total 1987	360.966	1,16	28,59		
Total 1988	1.302.007	4,18	32,77		
Total 1989	13.879.117	44,58	77,35		
Total 1990	285.350	0,92	78,27	**Virgilio Barco Vargas**	50,84
Total 1991	100.708	0,32	78,59		
Total 1992	514.779	1,65	80,24		
Total 1993	1.668.451	5,36	85,60		

Total 1994	274.099	0,88	86,48	**César Gaviria Trujillo**	8,22
Total 1995	314.525	1,01	87,49		
Total 1996	143.810	0,46	87,96		
Total 1997	355.171	1,14	89,10		
Total 1998	1.645.960	5,29	94,38	**Ernesto Samper Pizano**	7,90
Total 1999	308.199	0,99	95,37		
Total 2000	185.097	0,59	95,97		
Total 2001	51.207	0,16	96,13		
Total 2002	67.137	0,22	96,35	**Andrés Pastrana Arango**	1,96
Total 2003	1.125.792	3,62	99,96	**Álvaro Uribe Vélez**	3,62
Total general	**31.133.773**[27]	**99,96**		**Post constituyente**	**18,08**

Fuente: *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) www.incoder.gov.co. 2004.*

donde hasta hace unas décadas (es decir hasta antes de su titulación) existía poca competencia.[35] Allí se dan los grandes bloques de tierras indígenas.[36] El otro 7% de tierras indígenas es un conjunto de pequeñas islas territoriales regadas aquí y allí por casi todos los departamentos del país, en las zonas donde se concentran los grandes contingentes de población indígena.

Son precisamente esas tierras de la zona andina y de los llanos las que han concentrado las más fuertes luchas indígenas desde el siglo XIX, principalmente en los valles del Cauca, Tolima y San Andrés de Sotavento. Algunos dirigentes y asesores de la ONIC expresaban que las grandes extensiones de tierras indígenas en zonas consideradas baldías y donde las luchas han sido más esporádicas, podrían mirarse como una especie de "arreglo estadístico" de un problema irresuelto.

De cualquier manera las cifras son extraordinarias y reflejan la consistencia de un movimiento poderoso y con clara conciencia de sus prioridades.

Desde el punto de vista legal, el periodo previo a la Constitución de 1991 está marcado por la capacidad movilizadora de dos figuras coloniales, creadas en México allá por 1535, por Vasco de Quiroga, para solucionar el problema indígena. Se trataba de crear "pueblos hospitales" donde los indígenas podrían contar con un territorio propio -el resguardo- y una cierta autonomía de gobierno -el cabildo.[37] Los indígenas del Cauca se apropiaron de esas instituciones para iniciar procesos de recuperación de tierras y de limitados espacios de autonomía.

Tierras tituladas a las comunidades indígenas por departamentos 1966-2006

Departamento	No resguardos	Población		Area
		Personas	Familias	Has
AMAZONAS	21	21.930	4.137	9.209.244
ANTIOQUIA	43	11.174	2.148	343.404
ARAUCA	26	1.926	420	128.171
BOYACA	1	3.582	707	220.275
CALDAS	4	20.861	4.782	5.820
CAQUETÁ	42	4.205	805	680.196
CASANARE	8	3.424	644	148.477
CAUCA	47	74.237	16.580	181.967
CÉSAR	8	7.177	1.473	58.767
CHOCO	116	23.119	4.824	1.271.570
CORDOBA	3	17.372	3.211	117.932
GUAINÍA	28	9.836	1.866	7.129.244
GUAJIRA	20	101.466	18.646	1.083.906
GUAVIARE	22	4.027	774	1.892.207
HUILA	14	4815	967	6.340
MAGDALENA	3	16.678	2.131	577.546
META	18	3.755	744	200.559
NARIÑO	45	36.380	6.811	361.734
NORTE DE SANTANDER	2	1.433	428	122.200
PUTUMAYO	52	10.145	2.232	186.205
RISARALDA	5	8.345	1.566	28.079
TOLIMA	68	16.884	3.110	23.142
VALLE	21	5.608	1.110	33.625
VAUPÉS	2	12.935	2.231	3.639.925
VICHADA	31	19.484	3.947	3.557.432
TOTALES	**650**	**440.798**	**86.294**	**31.207.978**

Fuente: *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) www.incoder.gov.co -2006*

Como la figura facilitaba el cobro de tributos y permitía promocionar nuevos cacicazgos afines a la autoridad colonial, no fue vista oficialmente con malos ojos y fue tolerada por la Colonia.[38] Para el siglo XVI, los Paeces contaban con un buen número de resguardos y cabildos y, con sus limitaciones, esas dos figuras fueron una vía para la incipiente reconstrucción territorial de los pueblos de tierras altas.

Por supuesto que la historia de estos resguardos no ha sido una historia tranquila. En 1599 ya originó un primer holocausto entre indígenas y, para el siglo XVIII, Moreno y Escandón -entreviendo la potencialidad que esas figuras otorgaban a la resistencia indígena- ordenó la disolución de los resguardos.

Una y otra vez se respondió con movilizaciones hasta que, en 1890, se promulgó la Ley 89 (hasta hoy la norma más estable y la más utilizada -en sucesivas reinterpretaciones- por los indígenas colombianos para la defensa de sus derechos), que reconocía ambas figuras coloniales como un marco transitorio de protección para los "salvajes" en vías de civilización, un proceso que se ponía en manos de la Iglesia y al que se asignaba un plazo de 50 años.

Lo cierto es que aportó un instrumento legal que situaba las luchas por la tierra en el marco de una legitimidad jurídica. La defensa y recuperación de los resguardos ha marcado las luchas indígenas desde entonces hasta la fecha.[39]

No obstante fue poco lo que el Estado hizo por el reconocimiento legal de tierras indígenas, ya que la Reforma Agraria de 1971 no se atrevió a intervenir los latifundios de las tierras altas. Sin embargo, la ley dejó un derecho explícito y exigible (el derecho a la tierra) y una frustración. Sobre esa base se iniciaron las grandes movilizaciones indígenas orientadas a la recuperación de las tierras ancestrales colectivas, junto con un campesinado movilizado por la necesidad de acceder, a título individual, a las tierras de los latifundistas. Las tomas de tierra fueron incesantes y según los analistas, en los años que van de 1970 a 1980, hubo cientos de iniciativas avaladas por un movimiento indígena que podríamos calificar como pionero de los nuevos tiempos, como en el caso del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. Regiones como Tolima, San Andrés, Meta, Valle, Nariño o la Sierra Nevada de Santa Marta recuperaron de hecho territorios cuya apropiación de derecho sería el objetivo de iniciativas organizativas posteriores.

Las luchas territoriales sentaron las bases de un fuerte movimiento social. El año de 1982 es el del Primer Congreso Nacional Indígena que sentó las bases de una etapa de apertura hacia la cuestión indígena. Las bases de este primer Congreso fueron la interlocución, el territorio (y la devolución legalizada de los territorios usurpados), la educación, la igualdad respecto a temas de carácter social (como la salud), el gobierno autónomo y otros. Fue un momento álgido en la atención a la problemática indígena, sin precedentes en América. Se constituyeron legalmente un buen número de nuevos resguardos y se otorgaron millones de hectáreas de tierras indígenas.

Así, mientras que durante toda la etapa de confrontación sólo se obtuvieron unas pocas tierras (alrededor del 2.5%), fue en la etapa posterior de desarrollo organizativo donde se cosecharon los frutos de ese esfuerzo. Durante los gobiernos de Turbay, Betancurt y Barco (1980-1990) se titularon la mayor cantidad de las tierras hoy reconocidas.

En este ambiente se gestó la preparación de la Asamblea Constituyente que debía dar un reconocimiento definitivo a la plurietnicidad de Colombia y que generaría una amplia gama de nuevos derechos territoriales.

Sin embargo, muchos analistas, como Caicedo (1996), piensan que a partir de 1992, por lo que respecta a la cuestión territorial, se produjo una etapa de involución. De hecho, tan sólo un 18% de las tierras indígenas han sido reconocidas con el nuevo marco (que cuenta con 16 años de vigencia) y cada vez existen mayores problemas y exigencias técnicas (como la de un "certificado de preservación del medioambiente"). También se argumenta que si bien las movilizaciones por la recuperación de tierras condujeron a la construcción de un marco legal positivo, ha sido ese marco el factor principal de la desmovilización de las luchas por la tierra. El espejismo de la autosuficiencia de la ley está hoy siendo objeto de revisión por movimientos de base en diferentes partes del país. En cualquier caso, la perversa reconfiguración del agro colombiano a raíz de los resultados de la violencia y de la distribución de prebendas entre algunos de sus actores principales, puede configurar un marco muy desfavorable para las reivindicaciones territoriales indígenas y afrocolombianas en los próximos años.

El marco legal y el transcurso de los acontecimientos a raíz de la Constitución de 1991

A fines de la década de 1980, tras una penosa etapa de descrédito político y de violencia, se produjo en Colombia una coyuntura esperanzadora frente a la prolongada crisis social del país. Algunas fuerzas insurgentes depusieron las armas reintegrándose a la sociedad civil y se entrevió una posibilidad de reconstruir el entorno político democrático, tradicionalmente monopolizado por los partidos del viejo y nuevo establecimiento que están estrechamente comprometidos con la representación de los sectores dominantes, aliados a los centros del capital transnacional y a las políticas de la Banca internacional. Por un lado, el anhelo de paz de los colombianos y por otro el afán del FMI por reformar las Constituciones americanas para facilitar la operatividad del nuevo embate neoliberal, promovieron un cambio del marco jurídico en el que los pueblos indígenas y grupos étnicos se embarcaron con éxito.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue el espacio en que cristalizaron las esperanzas para amplios sectores sociales que nunca habían tenido oportunidades en el escenario democrático.

La participación de tres delegados indígenas, con una actuación de remarcable eficacia, as como la activa intervención -junto con ellos, al menos en un principio- de las comunidades negras y raizales[40], puso en marcha un proceso que derivó en una redefinición histórica de Colombia como un país pluriétnico, sentando las bases para un replanteamiento de la institucionalidad y para asegurar la definitiva propiedad de sus territorios a las poblaciones étnicas preexistentes a la República.

La singular heterogeneidad de la composición de la Asamblea Constituyente tuvo como principal consecuencia -al menos en los aspectos formales- no sólo un cambio radical de la estructura organizativa del país, sino, y sobre todo, una redefinición del país en sí mismo.

En efecto, la participación concertada -aunque con varias divergencias formales- del movimiento indígena liderado por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y los representantes de las Comunidades Originarias (AICO), se centró en el intento de revisar todo el Estado desde el punto de vista de la composición real de la nación, intento que se plasmó en el reconocimiento constitucional de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural.

No obstante, es preciso aclarar que la Constitución colombiana no define con precisión los sujetos de derecho[41], pero pudiera intuirse que la estructura es como sigue:

- En el ámbito local, existen comunidades indígenas o parcialidades, con tierras reconocidas o sin ellas (en este último caso se trata de las llamadas comunidades civiles). Varias comunidades constituyen o pueden constituir un resguardo, con un territorio colectivo o colectivizado.
- Uno o varios resguardos pueden conformar, territorialmente, una Entidad Territorial dentro de la estructura política descentralizada de la nueva Colombia.
- Los miembros de la comunidad negra, la raizal y la indígena constituyen grupos étnicos.
- Cuando se trata del conjunto de comunidades (en este caso sólo las indígenas) que pertenecen a un solo pueblo y que cuentan con un "derecho mayor" se habla de *pueblo indígena*.

En todo caso, el art. 7° de la Constitución sienta un principio general que comprende el reconocimiento de la propia existencia de los diferentes pueblos y grupos étnicos y también la perspectiva esencial sobre la que edificar el nuevo marco jurídico e institucional del país.

Por lo que se refiere a las tierras, la ONIC publicitó como un gran éxito en la Constituyente el desarrollo de una autonomía territorial integral. Ésta se basaba en una pretendida identificación del complejo pueblo-territorio con las llamadas Entidades Territoriales, a las que se daba por creadas a partir de la propia existen-

cia de los resguardos. Dieciséis años después, las Entidades Territoriales permanecen en un limbo de indefinición similar al de 1991 a la espera de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que las reglamente.

La Ley 89 de 1890 había dejado establecida la plena figura del resguardo como una entidad jurídica con territorio propio y un régimen de gobierno autónomo basado en el Cabildo. Normas posteriores, como las leyes 81 de 1958 y 135 de 1961 o el decreto 2.001 de 1988, completaron el sistema y establecieron un buen número de mecanismos: para el otorgamiento de baldíos y su conversión en resguardos; para la adquisición -por el Estado- de propiedades de particulares con el fin de entregarlas a comunidades indígenas; para la conversión de reservas en resguardos definitivos; y para el pago de mejoras que permitieran reasentar a extraños que hubieran ingresado a tierras indígenas sin su consentimiento.

Tras de la Constitución se inició un nuevo proceso legal y reglamentario que, sin incorporar grandes novedades al anterior sistema, terminó por enredarlo y hacerlo ineficaz al distribuir las decisiones en materia territorial entre un buen número de actores sectoriales.

Colombia ratificó, con la ley 21, el Convenio 169 y, al contrario de otros países, incorporó sus preceptos, al menos formalmente, en muchos textos legales. La Constitución, en su art. 63°, declara las tierras comunales de los grupos étnicos y las tierras de resguardo como inembargables, inalienables e imprescriptibles, añadiéndose -en los Arts. 330° y 329°-, las notas de colectividad y autonomía de administración de acuerdo con los usos y costumbres. Pero, como con el caso del sujeto del derecho, la terminología empleada es vacilante. Frecuentemente, se habla de territorios (en los Arts. 96°, 329°, 330°, 56º T[42], 286°, etc.), a veces con una indudable vinculación entre los conceptos pueblo-territorio e, incluso, señalando su persistencia por encima de las circunscripciones administrativas (territorios en dos o más departamentos) o de las fronteras políticas (territorios en dos o más países).

Más tarde, en el art. 286°, se definen los territorios indígenas como entidades territoriales, como entidades públicas que completan la estructuración político-administrativa de Colombia, junto con los departamentos, los distritos y los municipios, con los mismos derechos a gobernarse por autoridades propias, acceder a partidas presupuestales, administrar y regular el acceso a determinados recursos, entre otros. Un logro singular por entonces en todo el Continente, pero con severas dificultades para su aplicación.

Los territorios constituirían así una figura híbrida ya que, sin merma de su pleno carácter de propiedad civil, podrían conceptuarse, al configurarse como Entidades Territoriales, como una figura de derecho público.

Las interpretaciones de los conceptos constitucionales han sido objeto de frecuentes controversias entre las organizaciones indígenas y el Estado. El Gobierno llegó a provocar la polémica con la nueva ley 160 de Reforma Agraria de 1993, en la cual, junto con el término territorio, se hablaba también de "superficies", lo que

algunos interpretaban como un intento de desvincular lo agrario con lo político. A la hora de su reglamentación (decretos 2.663 y 2.164) ya se habían asumido las protestas airadas del movimiento indígena volviéndose a una definición más adecuada del territorio (aunque no del sujeto jurídico). Así, el art. 2° del decreto 2.164 presentaba como definición la siguiente: "Son las áreas poseídas en forma regular y permanente *por una comunidad, parcialidad o grupo indígena* y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales". En su art. 69° se establecía que "no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas".[43]

Por su parte, la figura del Resguardo se define constitucionalmente como inalienable y colectiva en el art. 329° (aludiendo a su esencia territorial), pero en leyes de desarrollo como el mencionado decreto 2.164 se habla de él como de una institución sociopolítica (tratada, por tanto, como una persona jurídica). En el art. 63° se establece la propiedad sobre los resguardos como inalienable, imprescriptible e inembargable.

En este nuevo marco, la solución del problema agrario se señala como un fundamento para la promoción de la paz, y el Estado se propone proceder a:

- La adquisición (por el INCORA) de mejoras y predios particulares no explotados, o voluntariamente negociados, o que hubieran sido usurpados a la propiedad indígena, para destinarlos a la dotación, ampliación o restablecimiento de resguardos indígenas. Se incluyen procedimientos de expropiación (entre otros, los fundos de los narcotraficantes).
- El Estado delimitará las tierras fiscales. Aquellos baldíos que estén ocupados por indígenas, en forma sedentaria o nómada, únicamente podrán destinarse a los propios indígenas y sólo bajo la forma de resguardos. Las antiguas reservas pasarán, asimismo, a conformarse legalmente como resguardos.
- Las Zonas de Reserva Forestal, del Pacífico y la Amazonía, que sean territorio tradicional de pueblos indígenas, se legalizarán como resguardos antes de pasados tres años (es decir, ya debería haber ocurrido)[44]. Su uso deberá respetar normas ambientales.
- Las comunidades que crean tener derechos sobre tierras de antiguos resguardos deberán presentar sus títulos a examen para determinar la necesidad de reestructurar o ampliar sus tierras actuales. Igualmente se procederá al deslinde y saneamiento de las tierras comunales o de resguardo que presenten problemas de tenencia.
- Salvo en el caso de negociación voluntaria, en los demás las tierras se entregan a título gratuito.

- Las tierras son colectivas y nadie puede negociarlas en forma alguna. Al interior del resguardo se deberán establecer procedimientos para un reparto equitativo de tierras entre los miembros de la comunidad o resguardo. La administración de las tierras es autónoma, a través de las autoridades tradicionales (en las comunidades) o los cabildos (en los resguardos).
- Las servidumbres que puedan establecerse deberán ser concertadas con las comunidades o resguardos y será exigible la licencia ambiental.
- Las tierras comunales o de resguardo deberán utilizarse respetando la función social (bajo control del INCORA) y la ecológica (bajo control del Ministerio del Ambiente).
- Los trabajos para el deslinde o el reconocimiento de los derechos territoriales a los grupos étnicos, se adelantarán a los que pretendan otros particulares para asegurar su protección.

No obstante, y recogiendo expresiones de documentos de la ONIC, este régimen fue muy confuso y poco efectivo. Resumimos a continuación algunos de las causas de acuerdo con documentos de las organizaciones.

Muchas de las nuevas titulaciones corresponden a títulos individuales (algunos cientos de miles de títulos otorgados desde 1991 son individuales). Además, en ocasiones, las tierras ocupadas como baldías por comunidades indígenas y negras se han incorporado al sistema de Áreas Protegidas o han sido entregadas a entidades (como el caso de las tierras del Río Naya, otorgadas a la Universidad de Cali), sin conocimiento de los ocupantes[45]. Por su parte, las facultades de las corporaciones departamentales -del Ministerio del Ambiente- y de los municipios para definir los posibles usos de las tierras de su jurisdicción generan grandes conflictos por el hecho de ser más proclives a resguardar áreas para los proyectos y actividades que puedan generarles ingresos que a otorgar tierras a comunidades que, por sus características constitucionales, pueden convertirse en entes autónomos en lo económico. Esto hace que los espacios se acorten, como en el caso del Resguardo Nukak, o que los procesos se estanquen en los pasillos de las diferentes oficinas.[46]

Luego, las organizaciones señalan que son graves la falta de voluntad política y, sobre todo, la ineficacia del INCORA para adelantar los procesos de reforma de la tenencia. Los problemas para el pago de mejoras de ocupantes de tierras indígenas no son tomados en serio por falta de una verdadera capacidad para llevar a cabo operativos de reasentamiento en el actual clima de violencia. Se cita el caso de la hidroeléctrica del Alto Sinú, territorio Emberá-Katío, donde los colonos fueron pagados, pero no pudieron ser obligados a reasentarse.

Por su parte, la falta de concertación con las organizaciones indígenas conduce a que los programas de desarrollo tengan resultados contradictorios a los intereses indígenas. La idea de un desarrollo basado en infraestructura vial o ciudadana sólo sirve para atraer colonización que luego se hace incontrolable. La debi-

lidad y falta de verdadera voluntad política de parte del Estado hace que las invasiones de tierras indígenas y los continuos desplazamientos por causa de la violencia consoliden la exclusión indígena de sus derechos territoriales. No existe capacidad para hacer frente a los actos delictivos de usurpación, y las fuerzas locales son las que dirimen el conflicto a su gusto. De otro lado, no están funcionando los múltiples mecanismos de concertación establecidos para asegurar el cumplimiento de las reformas y las decisiones escapan cada vez más de los controles indígenas.

Las obligatorias licencias ambientales han sido incumplidas, a veces tan flagrantemente como en el caso de los U'wa, lo que ha constituido la chispa para movilizar de nuevo las energías indígenas.

La nueva ley 1.397 de 1996 surgió como fruto de la presión organizativa para dar solución a éstos y otros problemas, pero con escasos resultados.

Por su parte la Comisión de verificación de OEA señala que *"un problema adicional es el de la existencia de colonos y fincas no indígenas que se han asentado en tierras indígenas o reivindicadas por ellos, en base a ocupaciones de hecho, o vía títulos fraguados u obtenidos de manera controvertida. Este tipo de conflictos de tierras se liga muchas veces a la acción de grupos paramilitares que buscan por su parte la apropiación de tierras ubicadas en resguardos o en proceso de reivindicación. La penetración de terratenientes o campesinos externos a tierras indígenas se agrava por la fumigación a los cultivos de coca, que lleva a los cultivadores a dejar sus tierras y a penetrar esas tierras indígenas"*. En otros puntos de su informe da cuenta de la versión de la ONIC sobre asesinatos frecuentes de dirigentes indígenas atribuidos a paramilitares *"que buscan impedir la restitución del resguardo a sus propietarios indígenas"*. La CIDH ha adoptado una serie de medidas provisionales preventivas y un plan de monitoreo que obliga al Gobierno colombiano a la protección de los derechos de las personas y colectivos indígenas a la vida y a la libertad.

En cuanto a los recursos naturales, el principio constitucional fundamental está incluido en el art. 330°, que indica que su explotación en territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que, en cualquier decisión al respecto, se propiciará la participación de éstas. Un principio tan inocuo ha alcanzado un relevante rol para la protección de los territorios indígenas sobre la base de dos sentencias de la Corte Constitucional (fuente de derecho de acuerdo con la Constitución) referidas a tutelas interpuestas por comunidades indígenas:

a) La primera (T-428 de Junio del 92) es el caso del trabajo de *lobby* de Cristianía, referida a una carretera ya en construcción por parte del Ministerio de Obras Públicas en territorio Ember, donde se señala:
   - que es posible presentar tutela incluso cuando el acto ya haya sido consumado[47], al mantenerse la potencialidad amenazante para la integridad cultural, social y económica de los indígenas.

- que no se puede aducir la oposición de un interés general a un interés particular puesto que la mencionada integridad ha sido declarada constitucionalmente como de interés nacional y entre intereses de igual rango, la Constitución prefiere la vida a los intereses económicos.

b) La segunda, una tutela interpuesta por la Organización Indígena de Antioquia (OIA) contra la Corporación Nacional de Desarrollo del Chocó y MADARIEN (una poderosa empresa maderera), es la sentencia T-380 de septiembre de 1993, en la que se expresa:
   - que las Comunidades son entes en sí mismos, con un derecho reconocido a la vida y que, por tanto, pueden interponer tutelas contra actos que amenacen esa vida difusa o colectiva.
   - que las externalidades del sistema capitalista pueden ser amenazadoras para esa vida comunal.
   - que la diversidad cultural debe tomarse como referente interpretativo de la libertad de opciones o modalidades para el ejercicio de la economía y que, en ese sentido, la Constitución no prefiere una u otra modalidad; por tanto, igual valor tiene una explotación capitalista como una de subsistencia, para los fines constitucionales.
   - que, de acuerdo con las características de vida de las comunidades indígenas, los recursos naturales son un elemento esencial para el mantenimiento de su integridad cultural, social y económica, por lo que el respeto por la integridad territorial debe considerar los derechos sobre esos recursos; en conclusión, el derecho de propiedad sobre los territorios indígenas incluye, por tanto, el derecho de propiedad sobre los recursos naturales que se encuentren en ellos.
   - que no pueden ser explotados con desmedro de su integridad y que la manera de conocer si esto ocurre es la consulta previa y la participación en las decisiones.

No obstante, el Estado aduce el art. 332° de la Constitución que le sindica -en una redacción desafortunada- como propietario de los recursos naturales.

Por su parte, la ley 99 crea el Ministerio de Medio Ambiente y fija ciertas reglas generales:

- Establece la necesidad de consulta previa para la explotación de recursos naturales en tierras indígenas (art. 76); la ley 1.397 describe en detalle algunos procedimientos.
- Establece la obligatoriedad de la licencia ambiental. La ley 1.397 de 1996 añade a esa obligación la necesidad de que el estudio de impacto ambiental incluya el estudio del impacto sociocultural y la participación indígena, y precisa que -en el caso de resultar la actividad amenazadora para la integri-

dad- la licencia puede negarse o suspenderse. Sin embargo, una nueva norma, el decreto 883-97 (que no hemos tenido a la mano), al parecer, excluye de esta obligación a 41 tipos de proyectos, entre ellos los de hidrocarburos.

- La ley 99 y una larga serie de decretos reglamentarios establecen una serie de instancias normativas, de planificación, de investigación y de decisión que contemplan la participación indígena.
- Reconoce la diversidad étnica, junto con la biológica, como un factor estratégico de la conservación (ley 1.791) y promueve la más amplia difusión y aplicación de la sabiduría tradicional (art. 22° de la ley 99).

Con respecto a recursos no renovables, el Código de Minería (decreto 2.655 del 88) y su reglamento (decreto 710 de 1990) establecieron un régimen en el que se indicaban áreas indígenas restringidas donde no se podría ejercer actividad minera, reservas mineras indígenas donde sólo los indígenas podrían efectuar la explotación y zonas mineras indígenas, donde los indígenas tendrían un derecho de prelación y, en cualquier caso, derecho a negociar con otros extractores.

De otro lado, estableció un régimen de exoneración de regalías, para el caso de que la comunidad decidiera ejercer la actividad minera, y un régimen de participación en las regalías cuando la actividad fuera ejercida por terceros. En todos los casos la explotación debiera hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas.

La gran cantidad de demandas, crímenes y problemas generados por la explotación ilícita de recursos mineros en tierras indígenas dan cuenta de que nadie se tomó en serio estos avances legislativos. En el caso de un pueblo indígena fuertemente organizado, como los Wayu, el conflicto por la participación en los beneficios de la explotación de sus salinas ha agudizado el debate.

La respuesta del Estado ha sido la propuesta de un nuevo Código Minero, que precisa que el derecho de prelación deber ejercerse obligatoriamente y en un corto periodo, so pena de perderse en favor de otros pretendientes.

Las consultas, un derecho establecido por el Convenio 169 y que avivó en todo el mundo indígena las esperanzas de decidir acerca de su propio desarrollo territorial, han caído, en Colombia, en el mayor descrédito y el Gobierno ha hecho todo lo posible para reforzar su control y su absoluto dominio sobre los recursos en tierras indígenas. Así, el decreto 1.320/1998 sobre consultas indígenas, ha sido considerado por analistas como una estafa a ese derecho.

Respecto a los recursos naturales renovables, la Corte emitió sentencia favorable afirmando, en la sentencia T-380 de 1993, que *"El reconocimiento del derecho de propiedad colectiva de los resguardos en favor de las comunidades comprende la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales existentes en su territorio"*. Muy distinta es la posición del Ejecutivo, que asume la propiedad de los recursos y que ya, en varios sonados casos, ha dado autorizaciones a empresas transnacionales que han arrasado bosques indígenas. Por su parte los propios indígenas, en algunas

regiones, vienen asociándose a "cadenas productivas" en las que ellos ponen los recursos maderables y acceden a magros beneficios a cambio de obviar los procedimientos de consulta y otros de carácter legal y tributario que en otro caso serían obligatorios para los madereros.

Resumiendo: en estas circunstancias, los derechos territoriales son conculcados y se constituyen una vez más en el eje de las luchas indígenas sin que el favorable marco legal, obtenido con tanto esfuerzo, haya significado grandes avances.

Las dificultades para la gobernanza territorial en tiempos de guerra

En los últimos años, buena parte de los pueblos indígenas de Colombia se han visto ubicados en el centro de la violencia, de tal manera que la guerra se ha convertido en un elemento ineludible y fundamental del contexto, a partir del cual se elaboran las estrategias de control territorial de los pueblos indígenas en la hora actual.

De acuerdo a los datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República (citados por Houghton 2005: 14), 36 de los 40 municipios donde las FARC operan más intensamente y 15 de los 40 donde actúa el ELN con mayor vigor, tienen población indígena. En términos de presencia, los grupos paramilitares se encuentran en 131 de los municipios indígenas y la insurgencia en 178. En el período 1997-2004, en el Gran Urabá con 30,1%, Cauca y Valle con el 29,26%, la Sierra Nevada con 18,33% y Putumayo con el 8,66%, constituyen las regiones críticas de esta violencia".

LA ONIC ha publicado un documento en el que se da cuenta de una serie de hechos constatados por el Relator Especial para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas en su visita a Colombia, en el cual resalta la preocupación por una situación que califica como de genocidio. Cita asesinatos de indígenas de los pueblos Wiwa, Kankuamo, Siona, Kofán, Embera, Awá y Nasa, advierte sobre la existencia de doce pueblos amazónicos de vulnerabilidad extrema cuya supervivencia es amenazada como consecuencia del conflicto armado y la combinación de diversas políticas de Estado (entre otras, el consentimiento y la tolerancia frente a esos hechos de violencia) y hace pública su inquietud por el incumplimiento de las medidas cautelares a favor de pueblos indígenas recomendadas por la CIDH.

Según información ofrecida por CECOIN y OIA para el año 2005[48], tan sólo en los primeros dos años y medio del Gobierno del presidente Uribe *"se han presentado 589 asesinatos políticos contra líderes y autoridades indígenas, más del 31% de todos los ocurridos en los últimos 30 años"*[49]; y se han presentado 74 desapariciones forzadas, más del 30% de todas las ocurridas en 3 décadas.

De todos los crímenes contra indígenas cometidos por grupos paramilitares en los últimos 30 años, el 42% ha ocurrido durante el presente periodo, a pesar de que el Gobierno sostiene que dichos grupos se encuentran en cese de hostilidades. Del total de crímenes contra indígenas ocurridos durante este mismo periodo, el 43% ha sido cometido por paramilitares, el 29% por la fuerza pública, el 16% por la insurgencia y 11% por otros actores. Estas cifras confirman que lejos de disminuir la situación de crisis humanitaria de los pueblos indígenas en Colombia, la actual política de "seguridad democrática" la ha llevado a niveles dramáticos.

Las acciones de guerra, al constituirse en hábito, se utilizan de manera usual por cualquiera de los actores interesados económica o políticamente en los territorios indígenas. Por ejemplo, las organizaciones indígenas han acusado con frecuencia al Gobierno de estar procediendo a despejar áreas de población indígena para facilitar el desarrollo de inversiones transnacionales y la implementación de megaproyectos, bajo el pretexto del combate al terrorismo y al narcotráfico, acusación que aparece reflejada en el tercer informe de la CIDH.

En efecto, el desplazamiento de población indígena, tan sólo uno de entre muchos otros sectores afectados, alcanza cifras alarmantes. La Procuraduría General de la Nación (2005: 33) informa que más de 1.800.000 colombianos (aproximadamente el 10% del total de la población rural) han sido desplazados en los últimos años. La relación de este desplazamiento intenso con la cuestión de la tierra ha sido puesta de manifiesto en diversos documentos oficiales. Así, el propio informe de la Procuraduría da cuenta de que el 72% de la población desplazada tenía vínculos rurales y el 42% era propietaria o contaba con algún tipo de derecho de uso directo; reporta que un 13% vendió sus tierras para poder huir y que casi tres cuartas partes de los desplazados abandonaron las tierras y buscan acomodo en nuevas zonas de refugio. El informe del CEDE para el año 2004 confirma además que la población desplazada ha perdido cuatro millones de hectáreas lo que equivale a una tercera parte de la tierra cultivada en Colombia (CEDE 2004). Montaña, citando al CEDE (2004), señala que *"las regiones del país donde se ha agudizado el conflicto armado presentan además una elevada violación de los derechos humanos y un mercado dinámico de tierras impulsado por la demanda por parte de los narcotraficantes"*; que *"las zonas con mayor concentración de la tierra son, asimismo, aquellas con [...] mayores niveles de violencia"*; que *"los narcotraficantes poseen el 48 por ciento de las mejores tierras del país"*; y que *"el desplazamiento es más frecuente en los departamentos con mayor concentración de la tierra"*. Ella concluye señalando que *"...los desplazados pierden todo tipo de vínculo con la tierra, pues generalmente llegan a lugares que no les ofrecen trabajo agrícola"*, si bien la tierra *"constituye, por lo general, el único activo de los hogares por lo cual el deseo de recuperar el predio abandonado es un incentivo para retornar, estando relacionado*

este deseo de retorno con la propiedad de la tierra como un incentivo que no produce la mera posesión". (Ver Montaña [2004])

La ONIC (2003) concluye en que el impacto de la presencia militar y paramilitar, la colonización fomentada por la coca, la voluntad política al servicio de firmas transnacionales interesadas en megaproyectos de inversión a largo plazo, el fuerte movimiento especulativo y de concentración de tierras en manos de paramilitares y narcotraficantes, los asesinatos y el desplazamiento forzado conforman un contexto que amenaza por "desterritorializar" a los pueblos indígenas. Muchas de las estrategias de control territorial indígena están hoy dirigidas ya no a una sana gobernanza sino a paliar los efectos de esta violencia amenazadora. Iniciativas como la "resistencia a la guerra", las guardias indígenas, la conformación de zonas de refugio transitorio (como el Territorio de Paz de La María, en el Cauca), o una serie de planes de poblamiento estratégico revelan una actitud de resistencia que intenta modificar la actitud *victimista*, propalada interesadamente por el Gobierno y por algunos sectores de la sociedad civil, por otra que busca fortalecer condiciones para un mínimo control territorial.

Aunque se han ubicado algunos de los actuales problemas del control territorial de los indígenas de Colombia en el contexto del éxito de las políticas de cooptación de dirigentes sobre la base de las partidas oficiales del financiamiento público (vía municipios, empresas privadas de administración de la salud y otros), es indudable que las condiciones de este movimiento son coyunturalmente severas.

Aun así, el movimiento indígena colombiano parece estar en un proceso de recomposición y algunos analistas cercanos a la problemática aseguran que el brutal apremio de los últimos años está empezando a ser afrontado en los mismos escenarios y con las mismas armas con las que se forjaron los mejores momentos del proceso: la movilización por la defensa de la tierra. Los sucesos y movilizaciones del Cauca, en septiembre de 2005[50], dan cuenta de una reafirmación organizativa tras de lo que algunos han denominado como el desencanto de la "indigestión constitucional".

En el cuadro siguiente se inserta un esquema del Grupo Jenzera que analiza, desde el punto de vista de la incidencia territorial, la situación de las diferentes regiones con presencia indígena y caracteriza la actuación y los intereses de los actores armados.

La tierra y los actores armados

Regiones	Factores de la inserción de los actores armados en el agro	Estrategias
Región caribe (Córdoba, Sucre, Bolívar, El Cesar y Magdalena)	La tenencia, concentración y acumulación de la tierra intensificada por las compras de los narcotraficantes.	El paramilitarismo en esta región actúa para proteger los latifundios ganaderos. En estas zonas se han realizado masacres paramilitares buscando "desterritorializar" a las comunidades. Aquí es fundamental el fortalecimiento organizativo, la apropiación legal de los territorios, la denuncia, las acciones legales y el trabajo en derechos humanos.
Cauca, Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta	La tierra no es el objetivo, sino el control de la población. La base social de la guerrilla es la población campesina. La guerrilla en estas zonas presiona por cambios en la estructura de propiedad, no siempre a favor de indígenas y negros.	En estas zonas se han cometido masacres para enganchar a la población y/o disuadirla de apoyar a facciones contrarias. Aquí son fundamentales la resistencia y las alianzas interétnicas.
Valle del Cauca, Valles Interandinos, Caribe y Magdalena Medio	La tierra como escenario de extracción de rentas en zonas de agroindustria por parte de ambos grupos armados: guerrilla y paramilitares.	Zonas de cruentos enfrentamientos entre grupos armados. Eliminación y/o cooptación de organizaciones sindicales. La población indígena está en estas zonas en proceso de extinción. Son grupos marginales, sobrevivientes de masacres de colonizaciones anteriores y/o desarraigados de sus troncos originarios. Aquí son urgentes acciones en DDHH y de visualización de la situación.
Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Vichada, Casanare y Arauca	La tierra como factor de producción para la siembra de cultivos de uso ilícito en Zonas de colonización.	Se da una competencia de desleal de los colonos por el recurso tierra. Las organizaciones indígenas son blanco de todas las agresiones. Son enganchados como *raspachines* o para todo tipo de servicios en los grupos armados. Aunque aquí se encuentran los más grandes resguardos del país, no hay ningún tipo de apropiación del territorio. Las organizaciones son débiles y cooptadas por el estado, las ONG o aún por los grupos armados.

Cauca, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Caldas, Suroeste de Antioquia	La tierra como factor de producción para la siembra de cultivos de uso ilícito en Zonas de economía campesina deprimida o de regiones de cultivos tradicionales en crisis (café, caña panelera, tabaco y fique [fibra de la pita]).	En estas zonas están los grupos indígenas más numerosos y mejor organizados. Estas zonas fueron los baluartes de la lucha por la tierra durante el movimiento por la tierra en los años 70. De aquí es donde ha surgido la resistencia pacífica (guardias cívicas) y las más grandes movilizaciones.
Guainí, Vaupés, Guajira, Chocó y Amazonas	La tierra como factor de producción para la siembra de cultivos de uso ilícito en Zonas marginales o por fuera de la frontera agrícola.	Grupos tradicionales. La colonización de sus territorios tiene que ver con el extractivismo de sus recursos y con el cultivo de la coca por parte de colonos y actores armados. Aquí urge un acompañamiento organizativo y gestiones jurídicas para que el Estado se comprometa con la protección de los territorios ante la voracidad de empresas extractivistas y ganaderas.

ECUADOR

Los aportes del movimiento indígena ecuatoriano en la Constitución de 1998

Cuando, en 1997, el movimiento indígena ecuatoriano colocó representantes en la asamblea constituyente, intentó recoger todos los avances obtenidos en la región, incorporando además aspectos representativos de sus propios objetivos nacionales. La Constitución del Ecuador de 1998 recoge los progresos de las reformas de 1994 a la Constitución de Bolivia e introduce una detallada relación de derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentra el reconocimiento del derecho de propiedad y posesión de las tierras comunitarias. Convalida además una autodefinición de los propios pueblos indígenas que se declaran constitucionalmente como *nacionalidades de raíz ancestral*.[51] También recoge una declaración que ya habían introducido en el texto constitucional las organizaciones indígenas colombianas. El art. 224º del texto ecuatoriano señala, dentro del capítulo referido a la organización territorial del Estado, que junto con las provincias, cantones y parroquias "habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por ley". Se trata de una nueva visión de la cuestión territorial, ya que introduce al territorio indígena en el mapa político-administrativo nacional y, presumiblemente, en la distribución del presupuesto descentralizado de la República.

Si los pueblos amazónicos llevaron a los Andes un discurso territorial de eminente contenido étnico y cultural, tanto en Ecuador como en Bolivia las nacionalidades y pueblos andinos compartieron el desarrollo posterior de ese discurso e introdujeron en la plataforma de reivindicaciones indígenas nuevos elementos que reflejaban preocupaciones e intereses propios. De esta manera la expansión de aquel primer discurso homogéneo a nuevas realidades lo ha ido redefiniendo y connotando de manera provechosa para su utilización diversificada al interior del movimiento en muy diferentes escenarios. Unas veces esas adaptaciones específicas han supuesto el enriquecimiento conceptual del discurso; otras, han introducido nuevos dilemas teóricos por resolver; finalmente, en algunas ocasiones han originado un verdadero problema de adecuación del concepto a objetivos y realidades muy diferentes.

Algunos problemas se derivan del intento de compatibilizar, en un discurso afín, tanto las propuestas y visiones territoriales de los Andes y la Amazonía como la articulación de sus estilos organizativos para la gestión territorial, comunitarios los unos y basados en la dispersión del poder y la ausencia de estructuras políticas permanentes los otros.

En este sentido el amplio concepto territorial de los indígenas amazónicos presenta dificultades para acoplarse a la división geográfica y político administrativa tradicional de los Estados republicanos que no presentaban las tierras comunales andinas. La aplicación del concepto "territorio indígena" en los Andes vendría a significar toda una reconstrucción de las relaciones entre el Estado unitario y estos nuevos territorios jurisdiccionales indígenas.

De esta manera la territorialidad indígena se colocó en el centro de la agenda de las reformas del Estado que, a sugerencia de las agencias internacionales de desarrollo y junto con los paquetes neoliberales, proponía medidas de desarrollo democrático principalmente en torno a la descentralización y al fortalecimiento del poder local. Las circunscripciones territoriales son fruto de esta reestructuración constitucional. No obstante no existe todavía unanimidad dentro del movimiento indígena acerca de la conveniencia y proyección real de este discurso de integración *sui generis* y son las organizaciones andinas las que muestran un mayor interés por involucrar a sus comunidades como personas de derecho público con asignaciones presupuestarias desde el Estado.

Las dificultades encontradas en Colombia para determinar las características de las llamadas "entidades territoriales indígenas" (ETI) y el peligro de generar distorsiones a la territorialidad y a la autonomía indígena -problemas diagnosticados con frecuencia en el proceso de municipalización de Bolivia con referencia a los distritos municipales indígenas-, hacen que los pueblos amazónicos sigan analizando la conveniencia inmediata de este tipo de reivindicación hasta lograr una mayor consolidación de sus gobiernos internos. En efecto, muchas organizaciones indígenas amazónicas del Perú estiman inconveniente tener que gobernar sus territorios bajo el control de las entidades del Estado y con parámetros de go-

bierno del Estado. *"Si se trata de asumir gobiernos locales mejor es por ahora hacerlo desde la institucionalidad estatal (ya sea la municipalidad distrital o provincial) sin interferir el propio Gobierno ni la autonomía comunal o étnica. No interesa todavía mezclar las cosas: ni los territorios, ni las atribuciones de gobierno"*.[52]

Por su parte, la CONAIE ha ofrecido una definición de las circunscripciones territoriales indígenas compatible con la autonomía, la territorialidad y los diferentes círculos de inclusión social en que se organizan los pueblos indígenas. Para esta organización representativa, las circunscripciones territoriales son todo el territorio ocupado y poseído ancestralmente por una comunidad, varias comunidades, un pueblo o una nacionalidad indígena, en donde ellas desarrollan su vida y manifestaciones sociales, culturales y políticas. Es un punto de partida que, como los anteriores, se desarrollará entre experiencias, debates, encuentros y desencuentros hasta perfilarse como una reivindicación común en la que todos, andinos y amazónicos, puedan sentirse cómodos. En todo caso la evolución del (o de los) sujeto (s) de los derechos territoriales indígenas todavía necesita de algunos afinamientos; pero es significativo el recorrido efectuado desde las denominadas tribus selvícolas aborígenes, usual hasta hace unos años, a las actuales definiciones como pueblos indígenas incorporadas en las modernas constituciones y en el debate de los foros internacionales.

De los hechos a las normas

Ecuador destaca en tres aspectos: a) ser desde hace un par de décadas el país con mayor fuerza organizativa indígena en la región; b) ser el país con el más débil respaldo normativo para la legalización de los derechos territoriales indígenas; y c) haber consolidado adecuadas extensiones territoriales indígenas sin pasar por un procedimiento administrativo previo que tenga respaldo en norma regular, ya sea en ley común o en leyes especiales.

Si bien la Constitución de 1998 proclama con claridad el derecho a la propiedad de las tierras indígenas de posesión ancestral[53], en los últimos treinta años los indígenas no han sido objeto de consideraciones especiales en una normativa que les equiparaba básicamente a los colonos. La Ley de Tierras Baldías y Colonización (1964) y una específica Ley de Colonización de la Región Amazónica (1978) regularon el acceso a la tierra en la Amazonía, sin mayores distinciones entre colonos e indígenas, bajo los siguientes lineamientos:

a) Las tierras amazónicas son tierras baldías (*res nullius*) en las que nadie ejerce dominio;
b) Se trata de bienes fiscales y no existen derechos anteriores obtenidos por prescripción;

c) La transferencia de estas tierras a los particulares se orienta por el criterio de la "función social", una de cuyas manifestaciones es condicionar las adjudicaciones a una eficiencia productiva que se especifica en cantidades estipuladas de tierras devastadas (80%) en periodos sujetos a verificación (5 años). Esta "eficiencia productiva" se concreta, en textos como la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, al uso de plaguicidas o a procesos de maquinización como criterios que permiten acogerse a los beneficios del fomento agrícola;
d) Las tierras no explotadas, las cubiertas con vegetación y los páramos son reversibles aunque se permite mantener una "reserva" de terreno sin cultivar no mayor que el área cultivada, siempre y cuando ambas sean contiguas;
e) Se prohíbe el acaparamiento improductivo (no más de 200 hectáreas sin cultivar);
f) La colonización de la Amazonía se propone como una "obra nacional" íntimamente relacionada con la seguridad nacional y la defensa de la integridad territorial ecuatoriana, por lo que el Ejército, en teoría, cumple diversas funciones para facilitar el proceso, incluyendo la selección y preparación de los colonos, la dirección de los flujos y la dirección y acompañamiento de los procesos colonizadores durante 18 meses.

En el ordenamiento se reconoce la presencia indígena en algunas normas vigentes hasta hoy, aunque modificadas por la Ley de Desarrollo Agrario de 1994:

a) La Ley de Colonización de la Región Amazónica dispone la previa determinación de áreas destinadas a las "poblaciones aborígenes para promover su desarrollo y su plena incorporación a la vida nacional";
b) La ley de Tierras Baldías y Colonización y su Reglamento define a los "grupos indígenas de asentamiento tradicional" como posesionarios ancestrales y continuos de las "tierras baldías" que ocupan, las cuales, se dice, sólo podrán ser adjudicadas a ellos "en proporción conveniente para su desenvolvimiento social, económico y cultural". Dicha proporción es de 50 hectáreas por familia. Cuando las organizaciones consiguieron presionar para la adjudicación de títulos colectivos, el Estado mantuvo ese límite por "socio", aunque acuerdos ministeriales de mediados de la década de 1980 daban instrucciones a las oficinas agrarias para otorgar concesiones colectivas a los indígenas, de un tamaño más apropiado.

La población indígena debía asumir, para acceder a derechos agrarios, alguna de las personas jurídicas que estaban disponibles. Centros, comunas, asociaciones de trabajadores agrícolas autónomos y cooperativas fueron las más usadas, no según su proximidad al tipo de organización indígena preexistente sino según las

facilidades que la coyuntura otorgaba a cada figura (Natalia Wray, comunicación personal).

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (1982) creó un doble patrimonio. En el Patrimonio Forestal, a cargo del INEFAN, se incluyen tierras sobre las que no se permiten derechos exclusivos de propiedad o posesión a particulares, pero se reconoce el derecho de las comunidades asentadas a disponer de tierras suficientes para poder conservar su forma de vida. En el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas, de carácter inalterable, inalienable e imprescriptible, no existe la posibilidad de generar derecho real alguno y se incluyen prohibiciones para las poblaciones indígenas asentadas. La posible sorpresa ante la rigidez de una normativa como ésta, en un contexto tan decididamente intervencionista como el descrito, tiene su explicación en el propósito no explícito de eliminar dificultades a las actividades que se iban perfilando como más ventajosas para la región: la explotación maderera y, muy especialmente, la petrolera. La continua configuración de las ANP en beneficio de las actividades mencionadas y su frecuente superposición con lotes programados para exploración o explotación de hidrocarburos señalan muy claramente que su finalidad no era conservar sino "reservar". Aunque paulatinamente se han suavizado las posiciones, los conflictos de pueblos indígenas en ANP son muy frecuentes en Ecuador.

La Ley de Desarrollo Agrario (1994, con modificatorias posteriores) y su reglamento contemplaron con mucha parquedad el tema indígena, a pesar de que los indígenas amazónicos ya habían realizado marchas de gran impacto social, habían incluso tomado la capital y se habían hecho legalizar la mayor parte de sus extensiones territoriales. De acuerdo a esta ley, el Estado protegerá "las tierras del INDA" que se destinen a montubios, afroecuatorianos e indígenas, y se las adjudicará gratuitamente a las comunidades o etnias bajo condición de que éstas mantengan y respeten sus tradiciones, vida cultural y organización social propia y con fines productivos. Estos condicionamientos, el desconocimiento de otro origen de la propiedad que no sea el título previo y la posibilidad de parcelación de tierras colectivas que esta ley permite e incluso estimula, son notas que ubican la legislación ecuatoriana, paradójicamente, en las antípodas de las reivindicaciones indígenas pese a su fuerza y capacidad de movilización. Incluso la gratuidad está puesta en duda con lo dispuesto por la versión de 2003 del Reglamento de la Ley.

El trámite administrativo a cargo del INDA, y común para todo el que accede a tierras fiscales, sea por vía de reforma agraria o de colonización, consiste en: a) solicitud hecha por los interesados; b) indagaciones del INDA para verificar condiciones exigidas (vida cultural, etc.) y ver de qué tipo de organización social se trata; c) remisión de planos elaborados por los interesados; y d) poder discrecional del INDA para dictar resolución.

En este contexto han sido necesariamente las presiones de los indígenas las que han forzado los procesos de titulación territorial hasta llegar a una situación que puede considerarse como muy satisfactoria a pesar de la pobrísima oferta legal. La correlación entre el fortalecimiento del movimiento indígena y la legalización de tierras es, en efecto, notable.

El levantamiento indígena del 1990 y la marcha de los indígenas del Pastaza en 1992 tuvieron por efecto la legalización, por los Decretos de 1992, de casi el 80% de las tierras indígenas amazónicas, que se hizo a través de negociaciones directas sin previas normas que sustentaran el proceso. En ese momento de apogeo movilizador se planteaba, con mucha claridad, una estrategia territorial interétnica que comprendiese territorios extensos compartidos por los pueblos Kichwa, Achuar, Shiwiar, Záparo y Huaorani, vinculando conceptualmente territorio y "nacionalidad", la nueva autodefinición que sería reivindicada hasta su reconocimiento constitucional[54].

En Ecuador esa ha sido la tónica habitual. La fuerza del movimiento indígena ha generado presiones que luego se han traducido en repuestas jurídicas coyunturales que, tratando de dar una salida a conflictos puntuales, terminan yendo mucho más allá de cualquiera de las mezquinas concesiones previstas en la legislación.

De esta manera, podemos encontrar situaciones extraordinarias sin respaldo normativo alguno que luego crearon precedentes. Ya en 1978 se adjudicaron casi 34.000 hectáreas a la "nacionalidad Secoya", aunque se trataba de títulos comunales y se dejaron a salvo los derechos sobre los recursos naturales e hidrocarburos existentes. De igual manera se lograron sin respaldo legal éxitos como el reconocimiento de las tierras de los pueblos Cofán y Secoya dentro de un Área Natural Protegida en Cuyabeno; la modificación del criterio de inalterabilidad de los parques nacionales para dar cabida a poblaciones indígenas (territorio Huaorani, en el parque nacional Yasuní); la declaración de reconocimiento de la relación pueblo indígena-territorio y entrega de una extensa área continua de territorio étnico (territorio Huaorani); una serie de acciones encaminadas a la constitución de un área binacional en beneficio de un pueblo indígena asentado a ambos lados de la frontera nacional (Plan Binacional Awa promocionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con pares colombianos) y la titulación a ese pueblo indígena de la costa de más de 100.000 hectáreas a nombre de la "nacionalidad Awa"; la ya mencionada constitución del bloque territorial de los cinco pueblos indígenas del Pastaza en 1992; y la creación de las dos primeras áreas intangibles excluidas de cualquier posibilidad de intervención externa, incluso de empresas petroleras (Tagaeri-Taromenane y Cuyabeno-Imuya[55]).

Se trata en todos los casos de grandes innovaciones jurídicas que han removido el debate legal en el resto de los países de la región y que, en algunos casos, se han introducido en las normativas nacionales, pero no en Ecuador, donde la

legislación de tierras indígenas sigue siendo la que estuvo vigente antes de la Constitución de 1998.

De acuerdo con esta estrategia de presión podemos ver una correlación directa entre la fuerza organizativa del movimiento indígena amazónico y sus logros territoriales. El más alto porcentaje de espacios territoriales indígenas se logró en el momento histórico de apogeo del movimiento, durante el Gobierno de Rodrigo Borja, con casi el 80% de las tierras obtenidas. Además en ese periodo se trató de titulaciones colectivas y en extensiones apropiadas a una concepción territorial. En los últimos años, con un declive evidente de la organización indígena amazónica, es muy poco lo que se ha añadido al extraordinario patrimonio de tierras indígenas obtenido en la pasada década.

Los planteamientos de las organizaciones para la reivindicación de sus territorios, según Javier Villaverde (citado en Wray 1977), se han ido modificando con el tiempo: a) en una primera época, en la que los indígenas trataban de liberarse de la sujeción de los patronos (caso FCUNAE y algunos de FOIN), para tener acceso a la tierra buscaban la legalización individual de ésta ante el IERAC al igual que los campesinos-colonos (por ejemplo, algunas de las comunas quichuas más antiguas); b) más tarde lucharon porque el IERAC les adjudicara gratuitamente las áreas comunales; y c) por último, buscaron, por medio de luchas y movilizaciones, el reconocimiento de territorios como nacionalidades.

A partir de la Constitución de 1998 otros procesos marcan las tendencias hacia una nueva visión tanto de los territorios como de las personas jurídicas en que se sustentan. En el centro sur de la Amazonía, los Achuar han modificado el nombre de su organización: de Federación de Centros Achuar, ha pasado a denominarse Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), y han decidido cambiar su estatuto interno. Así, las asociaciones de centros han pasado a ser unidades de administración territorial, entre una serie de otras medidas internas tendientes a reforzar los aspectos organizativos como pueblo, al que ellos definen como nacionalidad. En el ámbito externo, en la relación con el Estado, la medida se dirige a garantizar la autonomía territorial necesaria para asegurar este ejercicio interno. Así, deciden sacar un solo título de tierras a nombre de la nacionalidad, a través de un proceso en el que cada título existente (unos al nivel de centro, otros de asociación) cede sus derechos a este título mayor de la nacionalidad (Natalia Wray, comunicación personal 17/01/07).

Otros dos procesos han utilizado otra vía para conseguir una autonomía territorial, la de la circunscripción territorial, que aunque no se hayan fijado normas y cada cual la entienda a su modo, la han utilizado como paraguas para nuevos referentes organizativos más cercanos al del ejercicio de Gobierno propio que al de representación organizativa que había pretendido imponer el Estado, con formas como el centro, la comuna y otras. Se trata de los casos de Sarayacu y del Gobierno Shuar del Cóndor. Comunicado personal (Natalia Wray, comunicación personal 17/01/07).

De acuerdo a datos del Tratado de Cooperación Amazónica de 1997, del total de las tierras y territorios titulados el 0,4% son individuales, mientras que de las adjudicaciones colectivas, el 15,4% son para comunas, el 71,4% para centros, el 6,6% para asociaciones, el 0,6% para cooperativas y el 6,0% para subcentros (Wray 1997).

De la superficie total de la Amazonía ecuatoriana (130.035 km^2) se han adjudicado y titulado a indígenas por diferentes vías aproximadamente 36.974 km^2 (28%).

Pueblo, población y tierras legalizadas en la Amazonía ecuatoriana

Nº	Pueblo	Población	Tierras legalizadas
1.	Kichwa	80.000	1.115.000
2.	Cofán	728	33.571
3.	Secoya	400	39.414
4.	Siona	360	47.888
5.	Waorani	3.000	716.000
6.	Shiwiar	697	89.377
7.	Záparo	114	54.000
8.	Achuar	5.440	884.000
9.	Shuar	100.000	718.220
	Totales	**190.739**	**3.697.470**

Fuente: *CODENPE - www.codenpe.gov.ec*

De acuerdo a los datos, adicionalmente a estas 3.697.470 hectáreas legalizadas hay 1.585.380 de las dos áreas intangibles Tagaeri-Taromenane y Cuyabeno-Imuya.

CONFENAIE estima que una buena parte de las tierras bajo control indígena está legalizada o en trámite de legalización. Sin embargo, de acuerdo con el estudio del TCA, en 1997 sólo el 48,81% de las comunidades y colectivos indígenas amazónicos tenían legalizadas las tierras o los territorios, con lo que restarían un buen número de colectivos por titular. Es posible que se trate de pequeñas comunas.

A partir de la Reforma Constitucional de 1999, algunas organizaciones han enfocado sus esfuerzos por modificar las condiciones de legalización de sus tierras, hacia figuras más cercanas a su concepción de territorio. Tal es el caso de la FIPSE (una de las organizaciones de la nacionalidad Shuar), que optó por obtener títulos por asociación de centros en lugar de por centro o comunidad como lo tenían hasta entonces.

Restricciones a la integridad territorial

Las Áreas Protegidas

Un informe de Wray (1997)[56] constata cincuenta y nueve casos de conflictos entre pueblos indígenas y ANP. Ésta es la principal causa de los conflictos de los pueblos indígenas amazónicos en Ecuador, junto con la problemática petrolera, con la que está fuertemente correlacionada. Es entonces comprensible el rechazo de los pueblos indígenas ecuatorianos a la idea de los parques y otras unidades de conservación.

La conservación, al decir de organizaciones indígenas y expertos, no responde a una política de Estado sino a presiones de organismos financieros multilaterales y de la cooperación internacional. Afirman que es posible que el interés no resida en la conservación sino en la reservación de áreas para futuras inversiones económicas, principalmente en el campo de los hidrocarburos. Por esto los niveles de protección son deficientes, poniendo en riesgo importantes espacios de los territorios indígenas que anteriormente estuvieron bajo su control. Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, las ANP entrañan una perspectiva biocéntrica altamente peligrosa, ya que reduce sus posibilidades de gestión y control territorial. Las ANP suelen establecerse superpuestas a los espacios mejor conservados de los territorios tradicionales, aquéllos que los indígenas consideran áreas culturalmente protegidas y que efectivamente han sido objeto de un aprovechamiento poco intensivo por diversas razones. Cuatro de las nueve ANP establecidas en la Amazonía ecuatoriana se sobreponen a territorios tradicionales indígenas, mientras que otras cuatro los incorporan parcialmente.

Una vez que esos espacios se establecen como parte del patrimonio de áreas naturales del Estado suele darse inicio a una cadena de conflictos, en ocasiones muy graves. Las áreas con mayor conflictividad son el Bosque Protector Cutucú-Shaimi, el Parque Nacional Sumaco, el Parque Nacional Yasuní, la Reserva Faunística Cuyabeno y la Reserva Ecológica Cayambe-Coca.

Las limitaciones impuestas al control ejercido por los pueblos indígenas en aquellos espacios territoriales tras la configuración jurídico-ecológica de sus territorios, han permitido, paradójicamente, la entrada de empresas de palma acei-

tera y petroleras, así como de las carreteras y de la colonización y, consecuentemente, la destrucción de su hábitat.

Por su parte, habitualmente, el diseño del sistema de ANP interfiere con las solicitudes territoriales indígenas. CONFENIAE señala que el 20% de las demandas territoriales de sus asociados se superponen con ANP y que el hecho de que se las hayan declarado como áreas protegidas sirve de excusa para refutar las pretensiones indígenas, como viene ocurriendo en el caso de Yasuní para los huaoranis y kichwas, o de Cayambe-Coca para los cofanes.

La necesidad de compatibilizar las diferentes presiones ha generado algunos entendimientos entre el Estado y las organizaciones indígenas. La incorporación de las comunidades y las organizaciones a la administración de los parques o la administración conjunta del área (Reserva Awa, que queda en la costa) o la elaboración conjunta de los planes maestros (Parque Nacional Sumaco) ha despertado cierto interés entre las organizaciones representativas nacionales.

Sin embargo, desde la Constitución de 1998, los pueblos indígenas, que antes podían haber estado interesados en aceptar ciertos espacios de participación, ahora sienten que someterse a la autoridad del Sistema de Áreas Protegidas menoscaba su autonomía y el peso de sus propias autoridades ya reconocidas por la Constitución. En los últimos años se observa una mayor conflictividad, al menos en el discurso de las organizaciones, quienes denuncian a algunas organizaciones ambientalistas interesadas en la administración de las ANP, afirmando que no aceptarán esa intromisión en sus territorios (Natalia Wray, comunicación personal. 17/1/07).

La franja de frontera

Una de las reservas de dominio estatal con impactos gravitantes sobre territorios indígenas ha sido la de las franjas fronterizas por motivos estratégicos y militares vinculados con la seguridad nacional. En Ecuador, el espacio ubicado a una distancia de 50 Km de la línea fronteriza constituye una franja de seguridad nacional bajo el control militar que justifica la negativa del Estado a reconocerla como parte del territorio reclamado por la OPIP, la organización indígena del río Pastaza. Los territorios indígenas de la frontera peruano-ecuatoriana pertenecen a pueblos de asentamiento continuo para los que la frontera no es otra cosa que un etnocida "muro de Berlín", que desde hace tiempo debiera haber sido considerado como un tema para ser tratado por organismos internacionales. Ni siquiera el fin de la guerra ha permitido a los kichwas del Pastaza integrar esa faja de seguridad como parte de su territorio.

Los posibles argumentos que justifican la exclusión de esta franja serían la doctrina de seguridad nacional, la seguridad económica estratégica (conociendo la importancia del petróleo en las cuentas nacionales del Ecuador, no es de extra-

ñar el peso que se da a la custodia militar de áreas que, como en este caso, son susceptibles de explotación de este recurso) y la íntima relación entre protección fronteriza y colonización. La política de las "fronteras vivas" ha sido una permanente amenaza a la integridad de los pueblos indígenas fronterizos. Los positivos encuentros binacionales de los pueblos Achuar y Shuar o la concertación de acciones para la protección de pueblos en aislamiento o no contactados entre Brasil y las organizaciones indígenas de Madre de Dios responden a una nueva concepción más acorde con la revisión actualizada del derecho de gentes.

Sospechosamente, la supuesta franja de frontera intangible es hoy objeto de uno de los grandes conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Ecuador, conflicto que, además, amenaza con involucrar a los indígenas aguarunas y huambisas asentados al lado peruano de la Cordillera del Cóndor, lo que ciertamente podría alterar las condiciones de paz y tranquilidad fronteriza que son el proclamado objetivo de la franja de seguridad.

Se trata de la actividad de la empresa transnacional canadiense Corrientes Resources, que opera con el nombre de Ecuacorrientes y que, de acuerdo con mensajes públicos del Foro de afectados por la minería, genera divisionismo entre las organizaciones para facilitar la impunidad de sus impactos extractivos. La empresa ha obtenido, sin consulta alguna, una gran concesión de 60.000 hectáreas en territorio shuar para efectuar extracción minera tajo abierto con previsibles impactos en una de las regiones de mayor biodiversidad de la región. Al otro lado de la frontera, la minera Afrodita está generando conflictos similares con la población awajun del Cenepa. La actuación represiva de las Fuerzas Armadas del Ecuador en protección de personal armado de la empresa minera, como respuesta a las protestas de la población, ha sido duramente criticada por el movimiento Pachakuti, uno de cuyos diputados fue incluso objeto de un secuestro temporal, de burlas y de maltrato. Se trata de actuaciones que, como en el caso de las ANP, ponen en tela de juicio los objetivos declarados por las fuerzas políticas y militares para establecer reservaciones de dominio estatal en espacios considerados territorios indígenas.[57]

Hidrocarburos en el subsuelo de los territorios indígenas

Los pueblos indígenas ecuatorianos son, por el momento, los que han soportado los mayores impactos generados por la industria petrolera en la Amazonía del país. Para Ecuador el petróleo ha supuesto la mayor fuente de financiamiento estatal, incidiendo sobre aspectos como la configuración del modelo político o del sistema de defensa y seguridad. Las organizaciones indígenas afirman que desde 1970, cuando fueron intervenidos los territorios de los pueblos Cofán, Siona, Secoya y Kichwa y desplazados de sus hábitats, han pasado muchas cosas y también han aprendido mucho.

De hecho, el pueblo Cofán tiene una demanda contra TEXACO por mil millones de dólares en la corte de Nueva York. En el proceso también son parte algunas organizaciones peruanas afectadas por la contaminación dejada por la compañía. El traslado del frente petrolero a regiones de la Amazonía central ha puesto en riesgo los territorios de pueblos muy consolidados, como los Shuar y Achuar, con asentamientos, organizaciones y decisiones fuertes a ambos lados de la frontera. Los intentos de quebrantar la organización, una de las estrategias más utilizadas por las empresas con la cooperación de algunos antropólogos y otros profesionales familiarizados con los diferentes pueblos, fue en este caso, paradójicamente, un acicate para la unión entre organizaciones con antecedentes de rivalidad. Junto a la defensa rotunda de su negativa a aceptar sin consulta la entrada de la empresa petrolera, la FIPSE, organización de los Shuar de Ecuador, interpuso una acción de garantía exitosa que supuso un antecedente de importancia extrema a la hora de abordar el plan conocido como "Ecuador, apertura 2000", una agresiva iniciativa de intervención petrolera en la Amazonía. Los pueblos de la frontera peruano-ecuatoriano, con su lucha conjunta desde ambos lados, han inaugurado una nueva etapa de luchas conjuntas en defensa de sus territorios "nacionales".

En la provincia de Pastaza la Comunidad Kichwa, o como hoy se nombran, la Circunscripción Territorial de Sarayaku, lucha desde hace una década con la empresa argentina Compañía General de Combustible (CGC), con una concesión de 100.000 hectáreas, que ha quebrantado la unidad y causado innumerables conflictos internos y el desprestigio de algunos dirigentes acusados de cooptación. No obstante, la comunidad ha probado su consistencia evitando la entrada de la Compañía e iniciando acciones judiciales tanto en el ámbito nacional como en la Corte Interamericana.

Por último, interesa reflejar los hechos que avalan la denunciada correlación entre la declaración de ANP y el futuro establecimiento de lotes petroleros. El siguiente cuadro, extraído del "Atlas Amazónico del Ecuador" (Acción Ecológica/ CONAIE, 2006), es muy ilustrativo al respecto y muestra que, independientemente de los objetivos de la figura jurídica con que se categorice el área, los hidrocarburos siempre llevan ventaja.

Final

El movimiento indígena ecuatoriano tiene por delante la tarea de conseguir el desarrollo de normas operativas capaces de convertir en logros estables las conquistas constitucionales de 1998, y de manera muy especial: a) las normas de ordenamiento (o reordenamiento) territorial que conduzcan a definir con precisión el rol y la ubicación de las circunscripciones territoriales indígenas; y b) una ley de pueblos indígenas con mecanismos ciertos de confirmación de la legalización por decreto de tierras y territorios indígenas, sin trámite adicional alguno que suponga retrocesos y que facilite las futuras titulaciones.

Áreas y pueblos indígenas afectados por la explotación petrolera

Número del bloque	Ronda[58]	Áreas Naturales Protegidas afectadas	Pueblos indígenas o nombre afectados
15	1ª, 1983	Reserva Biológica Limoncocha, Bosque Protector Peñacocha, Parque Nacional Yasun, Área de amortiguamiento Reserva Cuyabeno	Kichwa, Secoya, Siona, Shuar
7	2ª, 1985	Reserva de la Biosfera Sumaco	Kichwa
16	2ª, 1985	Parque Nacional Yasun, Reserva de la Biosfera Yasun	Huaorani, Kichwa
17	3ª, 1986	Reserva Biosfera Yasun, Área Intangible Yasun	Huaorani, Kichwa
14	4ª, 1986	Parque Nacional Yasun, Reserva Biosfera Yasun	Kichwa, Huaorani
10	5ª, 1987	Reserva Biosfera Yasun	Kichwa, Huaorani, Záparo
18	7ª, 1994	Reserva Biosfera Sumaco	Kichwa
21	7ª, 1994	Reserva Biosfera Yasun, Reserva Biósfera Sumaco	Kichwa, Huaorani
27	7ª, 1994	Área de amortiguamiento Reserva Cuyabeno	Kichwa
28	7ª, 1994	Parque Nacional Llanganates	Kichwa
11	7ª, 1994	Reserva Cofán Bermejo, PN Sumaco Napo Galeras, Reserva Biósfera Sumaco, Área amortiguamiento Reserva Cayambe	Kichwa, Cofán, Shuar
31	8º, 1995	PN Yasun, Reserva Biosfera Yasun	Huaorani, Kichwa
23	8ª, 1995	Territorio Shuar y Kichwa	Shuar y Kichwa
24	8ª, 1995	Territorio Shuar y Achuar	Shuar y Achuar
Tarapoa	1975	Reserva Faunística Cuyabeno	Siona, Shuar
Bermejo, Charapa, Palanda Yuca Sur, Pindo, Tigüino	Campos Marginales 1999	Reserva Cofán Bermejo, Área Amortiguamiento PN Yasun, Reserva Biósfera Yasun	Cofán, Shuar, Huaorani

Fuente: *Maldonado, Adolfo y Alexandra Almeida (2006)*

Con relación a la Amazonía es importante recalcar que los últimos acontecimientos políticos nacionales han debilitado en parte su organización, que fue pionera en el movimiento indígena moderno del Ecuador. Lo cierto es que el discurso étnico y rural que aportó en su momento CONFENIAE ha sido rebasado por el movimiento indígena andino que ha integrado nuevos objetivos políticos a su discurso y a su accionar, convirtiéndose en uno de los sectores populares determinantes de la vida política ecuatoriana. Elementos clasistas, éticos u orientados a la participación política, la resolución de los problemas ciudadanos (la luz, el agua, el transporte) o los grandes problemas nacionales (dolarización, petróleo, migración y empleo, etc.), han ido consolidando el movimiento por caminos antes no transitados. No obstante, la muy debatida "cuestión indígena ecuatoriana", según algunos intelectuales como Ramírez Gallegos (2001), podría estar desvirtuando, en perjuicio de la propia imagen del movimiento, el análisis de la realidad del Ecuador al centrar la crisis social en uno sólo de sus actores, ubicándole en el espectro político con notas de controversia y conflictividad. De esta manera el problema social en el Ecuador no aparece como un problema ciudadano, y por tanto de todos, sino como un problema indígena.

En cualquier caso esta impresionante presencia protagonista del movimiento indígena ecuatoriano en los acontecimientos políticos de la última década, y que tuvo su primer indicio en el levantamiento indígena de 1991, no termina de cimentar en los hechos las bases de lo que fuera su plataforma de partida: una base territorial sólida y gobernada con autonomía. Como en otros escenarios, la fuerza de los hechos condujo a la norma constitucional, pero esta conquista no es suficiente para reanudar el camino en sentido contrario: desde la norma a los hechos.

GUAYANA FRANCESA[59]

La Guyana Francesa es un departamento de ultramar, junto con Guadalupe, Martinica y Reunión, y es parte integrante de Francia desde 1946. Como tal, accede a fondos de desarrollo de la Unión Europea.

Está regido por la Constitución francesa de 1958. A diferencia de otros países europeos en cuyo territorio nacional se encuentran pueblos indígenas, Francia no ha ratificado el Convenio 169 y, bajo el supuesto de una prioridad absoluta a los principios de igualdad y de individualismo liberal, no ha contemplado en ningún momento (ni siquiera en lo que se refiere a políticas educativas y de bilingüismo), las dificultades para acceder a esa igualdad sin el previo reconocimiento de las diferencias y el carácter colectivo de muchos de los más importantes derechos de los pueblos indígenas. El Estado francés se niega a considerar cual-

quier tipo de diferenciación que discrimine entre personas por razones étnicas. Incluso en la información censal es obviada esa condición.

La Guyana francesa es el último rezago en Suramérica del colonialismo europeo. Aunque existen algunos esfuerzos descolonizadores, por lo general existen razones para mantener una situación de dependencia que permite un nivel de vida desahogado a la población y beneficios ciertos de pertenecer a un país europeo. Cuenta con un Consejo Regional y un prefecto dentro de la organización administrativa francesa. También con una "Ley de orientación para los territorios de ultramar", que otorga cierta flexibilidad para adoptar una institucionalidad apropiada y diferente a la común en Francia, as como cierto grado de autonomía. Las organizaciones indígenas han conseguido introducir algunas menciones menores dentro de esa norma relacionadas con el Convenio de Biodiversidad.

La población indígena, según las propias organizaciones, está entre 15.000 y 19.000 personas de seis diferentes pueblos (más del 8% de la población total). Existen al menos dos municipios habitados de manera casi exclusiva por indígenas (Awala-Yalimpo y Camopi) y en más de la mitad del resto de municipalidades hay población indígena. En la región selvática, cerca del 92% del territorio, habitan, casi en exclusividad, pueblos indígenas y afrodescendientes.

Pese a la invisibilidad de los pueblos indígenas en términos legales, su situación es bastante mejor que la del resto de los pueblos indígenas de la región, tanto en términos económicos como en relación con el nivel de impacto de los territorios que constituyen su hábitat, sobre los que no tienen reconocidos derechos diferentes a los de cualquier otro ciudadano.

Desde 1975, la economía del país depende, en un 25%, del aporte que resulta de la compensación por la instalación de una base de lanzamientos de satélites de la Agencia Espacial Europea en Kourou. La base, además de las regalías, proporciona empleo a las tropas que lo preservan y, a través suyo, generan ciertas economías locales favorables.

En cualquier caso, la presión sobre los recursos de los bosques en los que se asientan los pueblos indígenas es muy débil todavía gracias a la existencia de esas fuentes alternativas de ingreso, al hecho de no existir carreteras hacia el interior, ya que la navegación fluvial es la manera natural de desplazarse en esa región, y al hecho de que, por ser parte de un país europeo, los ajustes de la banca internacional no son apremiantes.

De todos modos, la fuerte dependencia económica del exterior (incluso en lo referente a la alimentación), la juventud de su población (alrededor de un promedio de 28 años) y la escasez de empleo pueden traer consecuencias a corto plazo en relación con la presión sobre las áreas tradicionales de ocupación indígena.

Más preocupante que la deforestación, en este caso, es la minería, practicada de manera altamente contaminante. El Gobierno francés tiene la decisión sobre las concesiones, y aunque todavía el número es muy pequeño puede convertirse

en un problema ya que se está dando un proceso desde la extracción artesanal a la industrial. Como en otros países, el interés por la explotación minera ha conducido al Estado a una estrategia que pretende ganar tierras de los indígenas promoviendo el establecimiento de áreas protegidas, como el Parque del Bosque Tropical de Guyana Francesa, en zonas que hoy están bajo control de las grandes empresas mineras (Cambior, Golden Star, Guyanor Resources y otras). El listado de nuevos peticionarios es amplio y la situación podría empeorar de manera dramática en muy poco tiempo, como ha ocurrido en Guyana y Surinam.

La organización indígena, la Federación de las Organizaciones de Amerindios de Guyana (FOAG), está trabajando para introducir el reconocimiento de la propiedad de los territorios ancestrales en el derecho francés, al menos hasta el nivel de los estándares de la región.

GUYANA

Guyana, colonia británica desde 1831, logró un Gobierno autonómico en 1961 y posteriormente, en 1966, proclamó su independencia como miembro de la Mancomunidad Británica de Naciones, optando en 1970 por un Gobierno republicano. Su Constitución, de 1980, no contempla derechos colectivos indígenas y no ha ratificado el Convenio 107 ni el 169 de la OIT.

Los indígenas constituyen una población cercana a 50.000 amerindios (como allí se les denomina legalmente), casi un 7% de la población del país que, en un porcentaje muy alto, se concentra en las ciudades del litoral. Se trata en total de nueve pueblos indígenas; los Lokono o Arawak, el de mayor población, cuenta con 15.500 pobladores.

Su legislación indigenista se funda en el Acta Amerindia, un documento de raíz colonial de 1951, con sucesivas enmiendas, y en las recomendaciones de una Comisión de Tierras Amerindias establecida por el Gobierno británico en 1966, y de cuyo estudio se concluyó, mediante un pacto establecido como condición legal para que el país obtuviera la independencia, la entrega de 24.000 millas cuadradas (unas 6.216.000 hectáreas[60]) a las comunidades indígenas, en una región prácticamente virgen hasta la década de 1980. Aunque las organizaciones indígenas consideran que esa superficie está muy por debajo de las áreas que realmente ocupan, los títulos realmente otorgados no superan el millón y medio de hectáreas y son de tamaño reducido, con numerosos vacíos entre cada área titulada. El Acta Amerindia tiene un reconocimiento constitucional en sus artículos 146º y 149º que prevén un trato de protección especial a los amerindios.

El reconocimiento de los amerindios a sus tierras es muy antiguo; ya la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales en 1784 declaraba un derecho a la

libre y plena propiedad de las posesiones indígenas y el Imperio Británico mantuvo estas garantías hasta la independencia (Colchester et al 2002). Sin embargo, muchas comunidades aún no cuentan con títulos y las que lo tienen es sobre parte de sus territorios ancestrales y se sienten inseguras por el hecho de que el otorgamiento de tierras es un acto de carácter facultativo del Ministro de Asuntos Amerindios que puede revocarlo. El Acta Amerindia mencionaba concretamente los pueblos con derechos territoriales reconocidos dejando fuera de la protección los que no menciona. Por otra parte los linderos han sido establecidos por el Estado y no coinciden frecuentemente con el criterio de uso tradicional de la tierra. La insatisfacción es general y las presiones indígenas para obtener la ampliación de sus territorios y su conexión interna se han consolidado con la creación de una moderna organización nacional.

No obstante, hasta el momento, el problema de las tierras indígenas carece de institucionalidad y depende, en teoría, de decisiones del ministro de Asuntos Amerindios. A pesar de que la temática indígena es ya un problema de la agenda nacional, la política del Gobierno dista mucho de interesarse por la titulación de territorios indígenas como una opción para el uso económico de sus bosques occidentales.

A partir de 1980 el Gobierno dio inicio a una muy agresiva ola de concesiones a empresas mineras, mayormente canadienses, y madereras, procedentes de Asia. Así, una empresa canadiense, la Vanessa Ventures Ltd., firmó con el Gobierno un acuerdo para realizar prospecciones mineras de oro y diamantes en más de dos millones de hectáreas, la mayoría de ellas superpuestas a territorios indígenas antes muy poco intervenidos. Junto con las empresas formales, una avalancha de pequeños mineros ha venido acercándose a la región utilizando campamentos provisionales que dejan a su paso verdaderos estragos ambientales. De acuerdo con lo dicho por Viviane Weitzer en la web del Instituto Norte-Sur, casos de violaciones múltiples a jóvenes indígenas perpetradas por estos mineros son reportados con frecuencia. Los deshechos mineros están acabando con las fuentes de provisión de agua potable. En 1955, en el río Essequibo, el más grande del país, se derramaron 3.000 millones de litros de desperdicios conteniendo cianuro.[61] A decir de los conocedores, impresiona el nivel de destrucción de recursos que se ha llegado a producir en veinte años.

El primer ministro de Guyana, sensible frente a las observaciones internacionales y las presiones indígenas, ha expresado la necesidad de obtener en el futuro consentimiento de los pueblos indígenas para ordenar una intervención de este tipo en sus territorios, pero dejando muy en claro que se trata de una gracia y no de un requisito legal, ya que la Comisión de Geología y Minas está plenamente facultada para otorgar permisos mineros en cualquier zona del país. Esta discrecionalidad ha sido protestada por las organizaciones indígenas, señalando además que tan sólo se refiere a las concesiones otorgadas sobre las áreas tituladas más no opera cuando éstas se sobreponen a áreas sin titular.

De hecho, los llamados "territorios estatales", es decir, las áreas no tituladas y sujetas a concesiones de minería y extracción forestal otorgadas por el Gobierno

central sin necesidad de consulta previa a las comunidades amerindias, constituyen la mayor parte de los territorios tradicionales. Las concesiones de oro y diamantes, por ejemplo, abarcan aproximadamente el 35% del país, un área que afecta a los territorios tradicionales de los pueblos Akawaio, Macusi, Wapichan y Wai Wai.

Otra de las fuentes de problemas son las concesiones forestales. Hoy en día cubren casi toda la región de la selva guyanesa, incluyendo las áreas tituladas a comunidades indígenas. Dado las facilidades para extraer madera de los parques nacionales, los pueblos indígenas han entrado en una ardua competencia territorial con este sistema conservacionista, negándose a aceptar la creación de áreas protegidas mientras que sus territorios no se hayan titulado de manera integral. Sin embargo, la expansión del sistema nacional de áreas protegidas sigue siendo en Guyana una de las principales fuentes de conflicto. Un millonario proyecto de GEF, respaldado por Conservación Internacional, fue cancelado por causa de este conflicto. De hecho la perspectiva conservacionista de la mencionada agencia es muy mal vista por los indígenas de la región (Guyana y Surinam) y ha sido objeto de severas críticas (Chapin 2004).

La consideración marginal de los bosques de asentamiento tradicional de los pueblos indígenas se evidencia en cada uno de los actos de Gobierno. La APA[62] reporta la firma de un acuerdo con una empresa de Texas que recibiría alrededor de 30.000 hectáreas en territorios indígenas para construir una estación de lanzamiento de satélites en los bosques guyaneses, obligando al desplazamiento de seis comunidades tituladas y de casi un centenar de familias indígenas, según Sharon La Rose de la Asociación de Derechos Humanos de Guyana. La construcción de la estación exigirá, siempre de acuerdo con APA, el drenado de los pantanos y los manglares al lado del Río Waini. De acuerdo con lo denunciado por la organización indígena, la licencia para el drenaje ha sido ya otorgada sin que se haya cumplido la exigencia legal de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA). El panorama podría aun empeorar de concluirse la proyectada carretera que atravesaría el corazón de las tierras indígenas uniendo Boa Vista en Brasil y Georgetown en Guyana. Brasil ha dado ya un paso decisivo con la construcción del Puente Takatu en la frontera entre ambos países. Las organizaciones indígenas estiman que esta carretera, con 448 kilómetros en Guyana, puede introducir mineros y madereros y facilitar la depredación masiva de los recursos naturales.

Alianza Amazónica informa que, en 1994, líderes amerindios de la Región 7[63] de Guyana y personal de la organización indígena nacional mantuvieron una reunión con el presidente del país para presionar por la obtención de títulos inalienables sobre la totalidad del territorio ancestral (de aproximadamente 750.000 hectáreas), en el tramo superior del río Mazaruni. La respuesta del presidente fue un reto: deberían demostrar cómo es que utilizaban esas tierras y cuestionaba el reclamo de un territorio tan extenso. Los pueblos indígenas han decidido emprender un trabajo sistemático de mapeado para contestar el reto y demostrar

usos efectivos, actuales y tradicionales, de sus recursos y espacios territoriales. Y si bien es cierto que el Gobierno no ha respondido a la iniciativa, el trabajo (ahora extendido a todos los pueblos indígenas guyaneses) está sirviendo de base para afianzar una visión territorial propia.

El impulso organizativo, las movilizaciones y la firmeza de los pueblos indígenas frente a una vertiginosa avalancha que amenaza con expulsarles de sus territorios han fortalecido su posicionamiento legal, llegando a presentar por este motivo demandas ante la Alta Corte de Guyana, algo impensable hace una década.

La APA ha presentado mociones de reforma constitucional para introducir los derechos indígenas a un nivel similar al del resto de los países de la región. Igualmente estima que al Acta Amerindia debe renovarse y ha presentado una amplia propuesta al respecto. En 2006, después de consultas realizadas durante varios años, el Congreso de Guyana aprobó una nueva Acta Amerindia que, a decir de los conocedores, no resuelve los principales problemas, ni clarifica la situación territorial, ni ofrece mecanismos seguros para la solución de conflictos manteniendo centralizadas las decisiones en el poder facultativo del Ministerio de Asuntos Amerindios.

PERU

Las comunidades nativas

Cuando una nación se impone colonialmente sobre otra, intenta hacerlo con todo su bagaje institucional. No obstante, pronto comenzará un proceso de transculturación y aculturación que, siendo más profundo en el colonizado, también afecta al colonizador. Con el paso del tiempo, al estabilizarse las relaciones de dominación, los pueblos dominados van a ir descubriendo, dentro de los sistemas y mecanismos impuestos por el derecho dominante, algunas instituciones que pueden resultar propicias para encajar la propia institucionalidad proveyendo, de este modo, a su conservación. En el caso americano productos híbridos como las comunidades andinas fueron resultado de algunos siglos de adecuación de las antiguas estructuras sociales autóctonas (ayllu, marka, suyu) al régimen comunero castellano, gracias a ciertas similitudes en los contextos socioeconómicos de procedencia de ambas instituciones.

Cuando las circunstancias históricas recomendaron incorporar las poco conocidas organizaciones sociales amazónicas al ordenamiento jurídico se produjo una mezcla de desconcierto y menosprecio hacia una realidad que aparecía como caótica y desestructurada. Se trataba de “tribus”, “grupos selvícolas”, “salvajes”

o "aborígenes", de gente sin posibilidad de acceder a derechos ciudadanos, como el de la propiedad, y merecedora, a lo más, de una protección paternal del Estado. Y es así como sus derechos aparecieron aquí y allá como prerrogativas transitorias -a la espera de su civilización o de su extinción- o como pintorescas excepciones al libre acceso a los espacios amazónicos otorgado, como regla general, a los terceros.

En el Perú, las reivindicaciones indigenistas de principios de siglo XX cristalizaron en la Constitución de 1920 que reconoció, por primera vez, la existencia legal de las comunidades indígenas; más tarde, en la de 1933, aparecieron las históricas garantías de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras colectivas de esas comunidades[64]. Pero hasta el año 1969, en el Perú sólo eran indígenas los descendientes de aymaras y kichwas de las zonas andinas, los de algunos antiguos pueblos asentados en la costa[65] y algunas otras comunidades atípicas en diferentes lugares del Perú.[66]

En el caso de la Amazonía, el DS-03 de 1957 presentaba a los indígenas amazónicos, en una norma agraria, como "tribus selvícolas"[67] a los que se acordó entregar tierras en posesión, en proporción a 10 hectáreas por persona, que podía reajustarse hasta en un 20% por encima de esa cantidad. Aunque no hay mención específica alguna, todo indica que esa norma respondía al espíritu del antiguo Convenio 107 de la OIT, también de 1957, que tenía una perspectiva integracionista. La entrega de tierras en posesión ("reserva") a los indígenas parece así haber respondido al estatus transitorio que le atribuía el legislador, que se superaría cuando éstos fuesen "asimilados a la civilización".

En 1974, el Decreto Ley 20.653 presentó el primer sujeto jurídico puramente amazónico en la región, la singular *comunidad nativa* que hasta hoy es el único sujeto con el que los indígenas amazónicos pueden obtener derechos sobre sus tierras dentro del marco jurídico peruano, aunque, como veremos, es un concepto tan amplio que deja margen a diversas interpretaciones. Con el Decreto Ley 20.653 el legislador intentaba replicar un sujeto ya existente en el ordenamiento jurídico nacional, la comunidad, aunque la diferenciaba de la comunidad andina con un adjetivo que aludía al carácter autóctono de la población selvática. Con los dispositivos del derecho reformado, los indígenas andinos quedaban asumidos como campesinos y los amazónicos como autóctonos o "nativos". Una escisión jurídica que generó desde entonces dificultades críticas para un posterior proceso unitario de los respectivos movimientos organizativos indígenas de los Andes y la Amazonía.

La fragmentación jurídica de los pueblos indígenas en una serie de pequeñas unidades contiguas o diseminadas por la Amazonía respondía a una realidad que se había ido creando desde la Colonia, especialmente de sus zonas altas, con la formación de haciendas, de terratenientes y de la Iglesia, sobre espacios que constituían parte de territorios indígenas. Estos procesos de ocupación y colonización del espacio amazónico fueron potenciados a partir de la década de 1840,

cuando sucesivos gobiernos desarrollaron una agresiva política para fomentar la inmigración de europeos que deberían asentarse en la región. En ese entonces, y hasta ahora, la región era vista como poseedora de suelos de gran fertilidad y de inagotables recursos, que sólo esperaban la inversión de capitales y trabajo para dar el paso de la riqueza potencial a la real.

Hacia fines del siglo XIX, la mayor inserción del país en los mercados internacionales agudizó los procesos de ocupación de la Amazonía. Las 500.000 hectáreas de tierras cedidas por el Gobierno a la empresa inglesa Peruvian Corporation en la selva central, como parte del pago de la deuda externa contraída por el país con Inglaterra a raíz de la Guerra del Pacífico, incluyeron asentamientos yaneshas y ashaninkas, los cuales de la noche a la mañana pasaron a constituir parte del patrimonio del latifundio (Barclay 1989). En la misma época, el auge del caucho golpeó a toda la región, sea por la explotación directa del recurso, por la exacción de mano de obra mediante correrías que fueron verdaderas cacerías de indígenas o por las dos cosas a la vez. A la caída del caucho le siguió la formación de una serie de fundos agrícolas y ganaderos, desde los cuales, con mano de obra indígena cautiva de la empresa, los "patrones" organizaban la explotación de otros recursos naturales, por ejemplo, zarzaparrilla, barbasco y resinas. Unas décadas más tarde, la construcción de carreteras de penetración reforzaría el proceso en las zonas ya influidas por la inmigración foránea (Satipo) y lo iniciaría en otras (Pucallpa). A esto hay que añadirle la llamada "colonización espontánea", iniciada alrededor de la década de 1930, realizada por indígenas andinos desposeídos de sus tierras por latifundios que se habían constituido desde el Virreinato y por el desarrollo de la industria minera, que contaminó sus suelos, aguas y aire, y afectó sus cultivos y ganado. Frente a esta situación, que se volvió explosiva en algunas zonas al invadir los colonos andinos propiedades de terratenientes asentados en la Amazonía con anterioridad (por ejemplo, las tierras de La Peruvian Corporation), el Estado dio inicio a su política de "colonizaciones dirigidas". El Gobierno de Manuel Prado (1956-1962) impulsó esta política que, sin embargo, alcanzó su máxima intensidad durante los dos gobiernos del presidente Fernando Belaúnde (1963-1968 y 1980-1985).

La desintegración real de los territorios indígenas es así, en muchos casos, anterior a la ley de comunidades nativas. Por otro lado, hay que recordar que el discurso sobre pueblos y territorios indígenas surge recién diez años más tarde de la fecha de promulgación de esa norma. En otras palabras, dicho discurso no estuvo presente en las discusiones realizadas para aprobar la ley. En el caso de asentamientos indígenas (los que la ley calificaría como "comunidades") ubicados en zonas de fuerte presión colonizadora, no quedaba más que realizar una labor de rescate y consolidación de las pequeñas islas que les había quedado después de las oleadas colonizadoras. Otras zonas menos intervenidas por la colonización, como el alto Marañón (allí el proceso comenzó en ésta en la segunda mitad de la década de 1960), estaban sin embargo influidas desde antes por una

suerte de nuevas reducciones, propiciadas por la Iglesia Católica y por el Instituto Lingüístico de Verano, en su afán de evangelizar a los indígenas. En el caso de este último, su labor de cristianización estuvo fuertemente ligada al establecimiento de escuelas fiscales, gracias a un convenio que suscribió con el Estado para este fin, en 1948. Aunque la formación de nuevas "comunidades", es decir, de poblados estructurados en torno a ciertos servicios (sobre todo, la escuela) y con autoridades "representantes", se aceleró y tomó estatus jurídico después de la ley, lo cierto es que esta realidad, en muchos lugares, preexistía de diferentes maneras.

Pero en zonas de menor presión colonizadora, la titulación de comunidades jugó un papel ambiguo, al tiempo que, por vez primera en la historia republicana, reconocía legalmente derechos de propiedad territorial a poblaciones indígenas amazónicas, se liberaba el resto de los espacios no titulados al dominio legal e incondicional del Estado. En efecto, el Estado en ningún momento ha abandonado la idea de ocupar la región a través de proyectos de asentamiento rural, de concesiones madereras y de otras intervenciones económicas de mayor o menor agresividad ambiental, incluso allí donde viven y se asientan legalmente los pueblos indígenas. Por esto, paralelamente al reconocimiento de derechos territoriales indígenas, la ley de comunidades nativas normaba, complementariamente, la colonización de la selva.[68] Al recortarse en islas los territorios comunales favorecidos por la titulación, las áreas intermedias de los territorios tradicionales quedaban a disposición de potenciales adjudicatarios, lo que resultaba amenazante para la integridad territorial de muchos pueblos amazónicos.

En cuanto a la denominación del sujeto jurídico, tuvieron que pasar algunos años hasta que el término indígena, relanzado por la ratificación del Convenio 169-OIT, volviera a introducirse en los debates oficiales, reivindicado, esta vez, por aquellos pueblos amazónicos que habían estado excluidos tradicionalmente de los alcances de esa denominación. La fuerza integradora de la perspectiva étnica ha ido asentándose y hoy es común hablar de la "problemática indígena", quedando relegada al ámbito normativo la aplicación del término "nativo".

La Ley de Comunidades Nativas reconoció la existencia legal y la capacidad jurídica a entidades indígenas amazónicas que, bautizadas como comunidades, podían acceder al reconocimiento de su propiedad territorial. Introdujo además las garantías de inalienables, inembargables e imprescriptibles de los territorios comunales, así como del carácter colectivo de la propiedad. Es decir, la propiedad ganada ya no podría perderse por ninguna causal prevista en el ordenamiento común. En adelante estas características irían incorporadas de manera habitual a todas las posteriores definiciones territoriales de los textos normativos de la región.

Es importante tener en cuenta, por otra parte, que si bien la denominación del sujeto (comunidad) y del derecho territorial (tierras colectivas) no era sino una adaptación de lo que era una realidad para la comunidad andina, las carac-

terísticas atribuidas a ese sujeto y a la propiedad territorial eran bien diferentes en uno y otro caso. En efecto, es relevante la forma en que los encargados de redactar el texto normativo concibieron el bien jurídico a proteger, en el capítulo dedicado a las comunidades nativas. Aunque constreñido al ámbito comunal se introdujo, no obstante, el concepto de territorio y la concepción de hábitat (con inclusión de espacios no agrícolas, lagunas, ríos, lugares de caza, *purmas* (tierra de barbecho y otros). Se tomaba en cuenta la inestabilidad de los asentamientos y una cierta variedad de posibilidades de ocupación territorial: sedentaria, itinerante, continua o discontinua, concentrada o dispersa, delimitable con exactitud o no. Al mismo tiempo, los usos eran concebidos con cierta amplitud y las áreas de caza o de pesca, distantes por varios días pero determinables como de uso propio, podían entrar en la demarcación territorial de una comunidad definida con rasgos que podrían reinterpretarse con bastante flexibilidad. Esta flexibilidad conceptual del espacio -tan diferente al concepto manejado hasta entonces en las comunidades andinas- permitiría a los pueblos indígenas avanzar de manera significativa en sus conquistas territoriales y reconvertir la ley en una norma útil a las reivindicaciones étnico-territoriales que se fueron definiendo posteriormente por el movimiento indígena.

Curiosamente fue a partir de la relación dialéctica entre los pujantes avances concretos del movimiento indígena y las limitadas ofertas territoriales consolidadas en la más rancia legislación especializada de la región (la ley de los resguardos colombianos y la de las comunidades nativas peruanas) que se fueron configurando conceptualmente los nuevos perfiles de un sujeto jurídico indígena de carácter colectivo y las nuevas connotaciones jurídicas de sus derechos territoriales. A esos dos textos, con todas sus limitaciones, se debe mucha de la experiencia que ha permitido, después y en otros países de la región, la formulación de textos legales más acordes con las pretensiones modernas del movimiento.

Una paciente reconstrucción territorial

Una de las características más resaltantes del proceso de legalización de tierras en el Perú es la titulación de los territorios indígenas a través de unidades locales, llamadas en la ley *comunidades nativas*, una opción que respondía, como se dijo, a la realidad de las comunidades conocidas en ese tiempo y que habían sido objeto de procesos de fragmentación y colonización por más de 150 años antes de la aparición de la ley[69]. Frente a este panorama, algunas ONG y organizaciones indígenas han hecho esfuerzos para tratar de unir las "piezas" y reconstruir progresivamente, en la medida de lo posible, verdaderos espacios integrados que respondan a la idea conceptual de los territorios indígenas.

El marco legal vigente fue y sigue siendo el Decreto Ley 22.175 de 1978 y su reglamento (DS 003-79-AA), que modificaron la primera ley de comunidades na-

tivas (DL 20.653, de 1974) y que, a su vez, han sufrido reformas en temas puntuales, pero no en la concepción general del proceso de titulación. Se trata de una norma que fue pionera en su tiempo, aunque hoy muestra un retraso respecto a los conceptos más avanzados de la legislación indigenista. La estabilidad de la norma ha ayudado a su interiorización y a su aprecio por parte de la población indígena que, mediante reinterpretaciones sucesivas, ha logrado hacer de ella un instrumento de mucha utilidad. De hecho y a pesar de la necesidad de poner al día sus conceptos (principalmente en cuanto se refiere al sujeto del derecho territorial), las organizaciones indígenas son muy cuidadosas a la hora de plantear una nueva norma y, curiosamente, buena parte de las "novedades" propuestas se refieren al restablecimiento de conceptos que fueron planteados en la primera formulación de la ley (DL Nº 20.653 del Gobierno de Velasco) y que después se modificaron por normas posteriores (integridad de las tierras comunales, incluyendo las forestales y las zonas de caza y pesca) o por los preceptos constitucionales (inembargabilidad e inalienabilidad).

El sistema se caracteriza por:

a) Contar con una norma especializada para las comunidades amazónicas con posibilidad de aprovechar, en cuanto le favorezca, el régimen general comunitario (que está reflejado en la Ley de Comunidades Campesinas) como norma subsidiaria;
b) El título es colectivo y existe una sola clase de sujeto: la comunidad nativa. No obstante, hay que decir que en la definición de esta figura caben muchas posibilidades. Así, en el caso de los Matses se considera como una comunidad a la totalidad de los casi 20 asentamientos de este pueblo indígena en Perú, con un título de 452.735 hectáreas. También existen muchos casos de comunidades fusionadas (nombres como "Tres Unidos de..." o "Siete Unidos de...", o que identifican el nombre de una comunidad "y sus anexos", son ejemplo de esto). En el otro extremo, existen también comunidades como San Cristóbal con sólo 20 hectáreas, Chavini con 78 o José Gálvez con 52, todas ubicadas de la provincia de Satipo (PETT 1999). No obstante, en este caso hay que decir que esa realidad no se debe a la intención del administrador, sino a la realidad de la zona de asentamiento, influida por procesos de colonización que llevan cerca de dos siglos. También hay que decir que no hay ningún obstáculo en la legislación que impida la fusión de dos o más comunidades o para hacer acuerdos civiles sobre uso común de sus territorios;
c) Los terceros dentro de los territorios con derechos adquiridos con posterioridad a 1920 deben salir con sus mejoras pagadas o integrarse como comuneros (en realidad muchas veces se procura esquivar estos problemas excluyendo a los terceros de la solicitud o haciendo arreglos previos);

d) El título en teoría debe identificar tierras agropecuarias y tierras forestales o de protección: ambas se demarcan a favor de la comunidad de manera permanente pero sólo las primeras se reconocen en propiedad, mientras que las forestales se ceden en uso. Este criterio absurdo, y a nuestro juicio anticonstitucional y contrario al espíritu del Convenio 169 de la OIT, oculta latente la posibilidad de generar graves problemas;
e) Existe la posibilidad de establecer diversos tipos de servidumbres, de las que las más peligrosas son las mineras y petroleras;
f) El proceso es administrativo hasta el punto de la inscripción de los títulos en las oficinas de Registros Públicos.

En la actualidad el trámite administrativo, a cargo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), una instancia *ad hoc* con fondos de la banca multilateral, se centra en síntesis en las siguientes etapas:

a) Solicitud de parte e inicio del trámite[70];
b) Una etapa previa de reconocimiento administrativo de la personería jurídica (considerada como preexistente);
c) Una etapa de campo (a impulso oficial pero, en la práctica, por iniciativa de organizaciones y ONG en todos los casos en las últimas dos décadas y media): notificación a los interesados, constatación *in situ* del territorio, establecimiento de linderos, fijación de puntos topográficos, clasificación de suelos, constatación de la existencia de terceros y resolución de su situación conforme a la ley, constatación de controversias, levantamiento provisional del plano de demarcación; aprobación de actas de demarcación y colindancia;
d) Formación del expediente: plano de conjunto y de clasificación de suelo, memoria descriptiva, envío de expediente a la oficina forestal;
e) Evaluación técnico-jurídico del expediente y constatación de no oposición;
f) Resolución de titulación;
g) Inscripción en la oficina de Registros Públicos.

Algunos de estos pasos a veces de obvian en la práctica. Por otro lado, los expedientes suelen contener errores técnicos, principalmente respecto a topografía y georeferenciación, en especial, los antiguos, cuando los procesos de demarcación se hacían con instrumentos poco precisos y utilizaban una base cartográfica deficiente.

Hasta el Gobierno de Fujimori fue sencillo obtener una segunda y hasta tercera titulación si la Comunidad alegaba que las tierras tituladas eran insuficientes para satisfacer las necesidades de su población (art. 10º de la ley) o no coincidían con su verdadera extensión territorial. Existen casos, como los de las comu-

nidades awajun de Caupán, que ha pasado de un título original de 3.550 hectáreas a uno de 17.464, como resultado de la sumatoria de títulos sucesivos; Washientsa, de 19.866 a 40.525 o Atahualpa, de 57.460 a 92.543 hectáreas (Directorio electrónico. PETT Loreto, 2006). Estos procesos de ampliación, aprovechando diferentes coyunturas favorables, han permitido en muchos casos recomponer la contigüidad de los territorios tradicionales.

La demarcación de los territorios comunales incorpora los siguientes espacios:

a) Si la comunidad es sedentaria, las áreas donde se ubican viviendas, centro poblado y servicios; las tierras dedicadas a la actividad agropecuaria en forma individual o en común, así como las áreas boscosas comprendidas en el sistema de rotación de uso de tierras que utilizan de acuerdo a sus usos y costumbres, incluyendo las áreas en descanso (*purmas*) y las que ocupan para el desarrollo de actividades de extracción forestal, recolección, caza y pesca;
b) Cuando la comunidad realiza migraciones estaciónales en áreas continuas, la totalidad de su superficie; si lo hace sobre áreas discontinuas, la superficie de cada una de ellas, las cuales, en su conjunto, constituirán el territorio comunal; si no es posible establecer con exactitud el territorio donde se efectúan, se determinará un área provisional que comprenda la superficie donde se presume que realizan esas migraciones;
c) Si se trata de poblaciones en contacto inicial o esporádico[71], se determinará un área territorial provisional de acuerdo a los modos de aprovechamiento de los recursos naturales hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos anteriores.[72]

A pesar de la amplitud de los criterios con que se concibe el territorio, los espacios reconocidos siguen dejando espacios intermedios sin legalizar, lo que a veces origina el quebrantamiento de la unidad territorial. En el mismo sentido obran otros vacíos de la norma que desafían la concepción indígena de la integridad del territorio. Por poner un ejemplo, elementos fundamentales en la territorialidad, material y simbólica, de un pueblo indígena, como son los lagos, quebradas y ríos, se consideran del Estado, a pesar de estar incluidos en el plano demarcatorio y de que la ley de comunidades dice que las áreas de pesca forman parte del territorio. El Gobierno se ha opuesto a las exigencias indígenas de exclusividad y, aun reconociendo derechos de aprovechamiento e incluso de administración en algunos casos, el acceso a los recursos en los ríos y lagos mayores se considera también libre para terceros.

AIDESEP, la organización indígena nacional que ha impulsado y dirigido la mayor parte de los procesos de legalización de territorios comunales, se propuso como meta, en 1994, alcanzar la titulación de 16.400.000 hectáreas, que fueron

estimadas sobre la base de los datos con que se contaba en ese momento y que luego han variado respecto a algunos pueblos, sea por su reciente incorporación al movimiento organizativo (pueblos Lamista o Shiwilu), por la recuperación de identidades que habían permanecido invisibles durante años (Kukama) o porque su presencia fue detectada con posterioridad a ese año (pueblos en aislamiento de Ucayali y Madre de Dios).

Bajo normas anteriores al DL Nº 20.653 el Estado peruano no había reconocido más que 114 reservas en una extensión de 155.763 hectáreas.[73] En 1975, éstas se reconvirtieron en títulos y se inició un proceso de titulación que fue progresivamente decayendo a medida que cambiaba de orientación el Gobierno militar. *Motu propio* el Estado no volvió a titular hasta la década de 1980 a través de los Proyectos Especiales. La titulación estatal, por lo general, ha sido muy mezquina respecto al tamaño reconocido a las comunidades, aunque en este caso, a través de presiones de organizaciones indígenas y de instituciones de apoyo se ha conseguido que se titule espacios amplios a muchas de ellas. Este tema es desarrollado con detalle en la tercera parte de este libro.

Una serie de ONG y personajes solidarios contribuyeron a impulsar acciones de titulación y a buscar financiamiento e infraestructura con ese fin (entre las principales, CIPA en el Napo, Pichis, Ene, Tambo, Urubamba y Madre de Dios; y CEDIA en el Urubamba, Apurímac, Madre de Dios, Nanay y Chambira). Pero el rol más importante en los procesos de cooperación con el Estado para titular tierras indígenas fue asumido por las propias organizaciones indígenas. En 1980 el Consejo Aguaruna y Huambisa (Amazonas) impulsó un intenso programa de titulaciones complementarias a las obtenidas con el Gobierno militar, y la ANAP (río Pichis) coordinó, en 1994, un programa coadministrado con el Ministerio de Agricultura y el TCA.

AIDESEP asumió, desde 1986, un proceso intensivo de titulaciones a través de un trabajo muy profesional, de un eficaz diseño de cogestión con el Estado y de una planificación participativa motivadora. Con fondos obtenidos de la cooperación danesa, la oficina regional de Pucallpa tituló a 162 comunidades, con casi dos millones y medio de hectáreas, gestionó tres reservas territoriales para indígenas en aislamiento (por otro millón seiscientas mil hectáreas) y procesó expedientes para cuatro reservas comunales, una de las cuales, la del Sira, recién fue reconocida el año 2001. A partir de ahí, las demás oficinas regionales iniciaron procesos similares, destacando CORPI (San Lorenzo), con un total de 1.700.000 hectáreas y ORAI (Iquitos) con casi 800.000 nuevas hectáreas.

Según información del Instituto del Bien Común, hasta la fecha se han titulado 10.105.505 de hectáreas para comunidades nativas. No obstante, el Directorio de Comunidades Nativas del Ministerio de Agricultura da el dato de 10.503.888 hectáreas tituladas[74], sin considerar el total de 2.799.901 de cinco reservas territoriales (que, al fin y al cabo, son una forma de titulación sujeta a confirmación que está contemplada en la ley), ni algunas nuevas titulaciones llevadas a cabo en la

región San Lorenzo y en el Río Corrientes en los últimos años. Tampoco se consideran en esas cifras las reservas comunales que los indígenas consideraron, y en algunos casos aún consideran, parte de su integridad territorial y que, en conjunto, bordean los dos millones de hectáreas.[75] Existen, al menos cinco propuestas más de reservas territoriales y siete de reservas comunales (en ambos casos, algunas con expedientes listos y presentados ante el Estado) y un número no precisado de comunidades por titular. Como se puede ver, la meta original de AIDESEP es posible que ya se haya alcanzado. Sin embargo, aún restan áreas indígenas por legalizar.

Como resultado del proceso existen territorios étnicos bien consolidados, aunque construidos legalmente por "piezas"; otros pueblos han reconstruido territorios renunciando a áreas cercanas a zonas urbanas o bocas de río o primeras líneas de carreteras de penetración. Algunos mantienen bloques considerables de sus territorios tradicionales en zonas poco intervenidas, pero insisten en conservar los pequeños retazos salvados de los intensos procesos de colonización anteriores a la consolidación organizativa. Existen, por último, amplias reservas territoriales para pueblos con contacto esporádico o en aislamiento.

Con fines comparativos diremos que un pueblo considerado grande como el Awajun, con una población de unas 58.000 personas, ha consolidado 1.459.212 hectáreas. Una familia lingüística como la jíbara (aguaruna, achuar y wampis), con unas 72.000 personas[76], tiene ya reconocidas 2.487.795 hectáreas. Es importante señalar que a partir de que AIDESEP se consolidara como organización no se han sufrido pérdidas apreciables de tierras indígenas; salvo las que fueron usurpadas a comunidades ashaninkas y nomatsiguengas durante el periodo de la violencia en la guerra impulsada por Sendero Luminoso.

El 13 de abril de 2001 se creó una histórica "Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas" y se estableció una Mesa de Diálogo y Cooperación (DS Nº 15-2001-PCM), con participación de las organizaciones indígenas de mayor representatividad, a fin de identificar las áreas de mayor incidencia para encarar los problemas urgentes de las comunidades y pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Fruto de este trabajo fue, entre otras cosas, la elaboración de un plan de asuntos prioritarios (DS Nº. 072-2001-PCM) que se constituyó en la base para la formulación de un Plan Integral para el Desarrollo de las Comunidades Nativas, que fue encargado a una Mesa de Diálogo Permanente (creada por el mismo decreto) y que, más tarde, asumiría el Gobierno del presidente Alejandro Toledo.[77]

Exclusiones: las tierras forestales y otras extravagancias

El art. 10º del DL 22.175 señala que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas y da, con mayor precisión de la habi-

tual, una descripción amplia de lo que puede ser un territorio. Pero, de hecho, se aplica a la comunidad, una de las organizaciones territoriales que funcionan al interior de un pueblo. Y ésta es una primera posibilidad de exclusión: esas unidades en conjunto pueden o no llegar a completar el rompecabezas territorial o dejar vacíos expuestos a problemas posteriores.

A pesar de la amplitud de los criterios con que se concibe el territorio comunal, de no comprenderse el verdadero sentido de la integridad territorial pueden producirse, y de hecho se producen, graves desmembramientos del sentido racional de su unidad. Los lagos, quebradas y ríos son, por poner un ejemplo, elementos fundamentales en la territorialidad material y simbólica de un pueblo indígena, pero no están cubiertos por el título.

Existe otra serie de limitaciones a la territorialidad indígena que, en conjunto, pueden destruir su esencia y su finalidad: los suelos forestales (DL 22.175, art. 11º), las Áreas Naturales Protegidas y otras excluidas por razones de conservación[78], los barrizales a orillas de los grandes ríos, las franjas marginales, cauces, orillas y álveos de los ríos, quebradas, lagos y lagunas, los denuncios y las servidumbres petroleras, mineras, de oleoducto y de carreteras, diversas posibilidades de concesiones establecidas por el moderno régimen promocional que introdujo el Gobierno de Fujimori (reservas turísticas, prospección e incluso forestales), áreas de expansión urbana municipal y tierras eriazas, entre otras.

De todas, tal vez la exclusión más arbitraria sea la exclusión del derecho de propiedad de los suelos forestales demarcados dentro del título comunal. El DL Nº 22.175 introdujo una modificación sustancial en su artículo 11º, que es injusta, innecesaria y, a juicio de muchos, anticonstitucional. En efecto, ese dispositivo señala: *"La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia"*. A su vez esta exclusión se justifica en los artículos 1º y 3º de la Ley Forestal (DL Nº 21.147, sustituida desde el 2000 por otra), que establecen que los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos, y que el concepto de recurso forestal incluye los suelos cuya capacidad de uso mayor es forestal, los bosques y todos los componentes de la flora silvestre, cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional.

El citado artículo 11º ha sido duramente combatido por las organizaciones indígenas desde su aparición en 1978, más por su significado expropiador simbólico que por la incidencia práctica que tiene en la realidad y en la percepción de sus representados. En términos prácticos los comuneros se consideraron siempre como propietarios reconocidos de todo el territorio demarcado, y el hecho de que se tuviera noticia de que una parte del territorio (arbitrariamente seleccionada) era considerada por el Estado con una condición jurídica especial no les afectaba en el ejercicio de su derecho pleno sobre el territorio como un todo.

Sin embargo, la modificación de la primera ley de comunidades nativas (DL 20.653, de 1974), que reconocía la propiedad plena sobre todo el territorio, mostró

años después a las organizaciones indígenas que un cambio como el comentado podría ser utilizado de manera peligrosa por gobiernos ávidos de reducir derechos colectivos y de liberar tierras a las lucrativas finalidades recaudadoras de la privatización.

Casos como el que sucedió, hace pocos años, en la comunidad awajun Flor de la Frontera[79], en donde se alegó el hecho de que se trataba de tierras no tituladas para discutir el derecho de los comuneros indígenas sobre sus áreas territoriales "cedidas en uso", abrieron los ojos de las organizaciones indígenas ante una faceta agresiva del artículo 11º, hasta entonces no valorado en su debida dimensión. Meses más tarde, esa argumentación, que injustificadamente ponía en duda el verdadero valor del derecho territorial indígena sobre buena parte de sus tierras demarcadas, fue usada por funcionarios del sector agrario en lugares tan distantes como Pangoa (Satipo), Madre de Dios y Condorcanqui (Amazonas), lo que puso en evidencia consignas e intenciones políticas. La masacre con que concluyó el episodio de Flor de la frontera, da cuenta de la violencia que pueden generar estas caprichosas exclusiones legales.

Otras normas posteriores han insistido en el uso maniqueo de las posibilidades escondidas en el seno del art. 11º del DL 22.175. Así la "Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales", Ley 26.821, discrimina el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales si se trata o no de tierras "debidamente tituladas" de comunidades nativas y campesinas (art. 18º)[80]. Esta ley estableció un concepto preocupante, que fue la "preferencia" de las comunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales de sus tierras. Sin embargo, el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre Nº 27.308 [81], que también incluye la mencionada discriminación ("territorios comunales debidamente reconocidos"), al referirse al aprovechamiento de los bosques comunales precisa el tema de la *preferencia* en estos términos: "en consecuencia cualquier aprovechamiento sólo procede a expresa solicitud de tales comunidades" (art. 148º). Con esto disipa las dudas que los administradores pudiesen llegar a "preferir" a terceros para otorgar la explotación de bosques comunales.[82]

Por su propia naturaleza y por las posibilidades que deja abiertas a un uso desestabilizador, el Artículo 11º del DL 22.175 es un elemento de inseguridad jurídica que debe eliminarse definitivamente del ordenamiento legal, no sólo por su incompatibilidad con la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Perú, sino por desnaturalizar en su esencia, y poner en peligro en la práctica, el derecho territorial de los pueblos indígenas.

En el Perú los prejuicios del movimiento indígena frente a las ANP hasta fechas recientes han sido menores que en otros países e incluso en muchos casos se han incluido como estrategia para recomponer o completar los espacios territoriales.[83] La legislación afirma que existe compatibilidad entre la propiedad comunal y las ANP, es decir, que la propiedad comunal se mantiene (y por tanto prevalece) luego de declararse un área como ANP. Sin embargo, hay algunas inter-

pretaciones oficiales que tienden a limitar esta compatibilidad a los casos en que las comunidades ya estén tituladas, desconociendo que la titulación es tan sólo un acto declarativo, y no constitutivo, de los derechos preexistentes; también se mantienen los derechos de uso de las comunidades al interior de las áreas y la normativa impulsa, teóricamente, su participación en la administración. No obstante, un pueblo como el Kukama en la Reserva Nacional Pacaya Samiria reclama haberse visto perjudicado en su subsistencia por los controles establecidos por el área protegida.

La reglamentación de las reservas comunales, una categoría de ANP, ha sido concertada entre INRENA y AIDESEP. Además la existencia de esta categoría, un área natural bajo administración indígena, ha permitido integrarla cómodamente en la territorialidad indígena. Las siete reservas comunales existentes y otras tantas proyectadas entran de lleno dentro de la estrategia de recomposición territorial de pueblos como los Awajun, Shipibo, Shuar, Ashaninka, Machiguenga, diversos pueblos del tronco Pano, Yanesha, Harakmbut y Kandozi. Sin embargo, algunas malas señales enviadas desde el aparato estatal están provocando malestar en los últimos tiempos haciendo en muchos casos poner en duda la conveniencia de esta figura jurídica, para nosotros potencialmente útil. En un momento, el movimiento indígena contempló incluso la posibilidad de aprovechar otras novedades legales, como las áreas protegidas privadas, y hasta ha habido una iniciativa para considerar los territorios indígenas como una propuesta de conservación *in situ*, preferente, en determinados casos, a las áreas naturales protegidas.

Una vez que la ideología liberal ha acabado en teoría con la reservación de tierras estatales para fines económicos, permanecen una serie de posibles restricciones de la integridad territorial indígena que, concebidas con objetivos estratégicos, de seguridad o de servicio público, terminan abriendo cuñas definitivas sobre los territorios indígenas o deformando su configuración. Es común para todos los países de la región establecer servidumbres de paso a una distancia prefijada de los ejes de carreteras de penetración. Si ya el impacto de estas carreteras suele ser definitivo, esos márgenes segregados del control indígena funcionan como bases para la instalación y posterior invasión de las tierras indígenas. En el Perú la violencia desatada en la Comunidad de Chamikar[84] en décadas pasadas fue ocasionada por esta utilización de la reservación del Estado con fines de seguridad vial.

Suelo y subsuelo

En el Perú como en el resto de los países de la cuenca, los problemas relacionados con el suelo y subsuelo constituyen un grave dilema para la supervivencia de los pueblos amazónicos. El poder de concesión de los Estados sobre los recursos

ubicados en territorios indígenas, y el apetito de las regalías resultantes de su explotación, constituyen un obstáculo para la gestión eficiente de los territorios indígenas.

Sin embargo, son los recursos del subsuelo de los territorios indígenas los que constituyen el más suculento botín para los gobiernos. Los mayores problemas de los pueblos indígenas (incluido el genocidio de muchos de ellos) provienen de esas reservas de dominio que se hace el Estado y que, muchas veces, promueven perturbaciones tan graves que llevan a la desaparición de pueblos enteros.

La ley orgánica de hidrocarburos reestructuró el sector y creó una situación atractiva para la inversión privada extranjera en las actividades de exploración, explotación, transporte, refinamiento y comercialización de hidrocarburos. El Estado privatizó la empresa estatal y dio inicio a lo que fue considerado en un momento el *boom* de la exploración petrolera en la Amazonía peruana y que, no obstante, ha tenido hasta el momento resultados por debajo de los esperados. Compitiendo con los países vecinos se dictaron dispositivos con todo tipo de facilidades para los inversionistas, incluida la estabilidad jurídica y atrayentes prerrogativas tributarias.

De parte de los pueblos indígenas la noticia del petróleo ha sido recibida con mucho menos entusiasmo, excepción hecha de algunos sectores organizativos poco legitimados y proclives a la concertación, bastante inescrupulosa por cierto, de arreglos financieros. Los pueblos Kichwa, Urarina y Achuar de los ríos Tigre y Corrientes, después de 35 años de actividad petrolera en sus territorios han mostrado a la opinión pública resultados escandalosos de análisis oficiales que demuestran que, con la mayor impunidad y sin ningún control estatal, las empresas petroleras han envenenado las aguas y los recursos del valle hasta niveles por encima de la tolerancia biológica, generando severas dificultades para la sobrevivencia de una población cuyos niños están, casi en su totalidad, afectados por contaminantes minerales en grados críticos.

Hoy, casi la totalidad de la Amazonía peruana está lotizada y disponible para su explotación. Para muchas organizaciones indígenas se trata de un proceso del que será muy difícil salir bien parado y del que posiblemente no haya regreso, por lo que intentan por todos los medios evitar ser afectados. Más de 36 millones de hectáreas, buena parte de ellas superpuestas a territorios indígenas, están en negociación con empresas multinacionales o han sido ya entregadas bajo contrato.[85] La obstinación con la que los pueblos indígenas del norte del Perú se han opuesto con éxito durante una década al inicio de las actividades petroleras muestra que si el proceso se impone por la fuerza puede generar violencia.

Las organizaciones indígenas del Perú, coincidentemente con los datos oficiales, señalan que todas las zonas de la frontera norte donde se ha extraído petróleo durante más de 30 años, han sido catalogadas oficialmente como de "extrema pobreza". Asimismo, afirman que la compañía, después de tres décadas, ha transferi-

do sus derechos sin que funcionario alguno haya reclamado el cumplimiento del plan de salida ni supervisado los daños ambientales; y han probado que el río Tigre ha quedado inhabilitado para subvenir las necesidades de la población y que los pueblos Kichwa Urarina y Achuar de esa zona han quedado traumatizados por la experiencia. Actualmente allí sólo quedan retazos del ambiente original y una penosa sensación de abandono en la naturaleza y los hombres.

Sin embargo, cuando se toca el tema petrolero o minero la sociedad civil responde con excesiva frecuencia con el silencio o con una comprensiva resignación frente a intereses supuestamente intocables, pero cuyos beneficios comparativos nunca han sido debidamente ponderados. De esta manera, frente a una intervención petrolera o minera de regular proporción es difícil modificar la determinación estatal aunque se trate de explotar el subsuelo de territorios de pueblos indígenas con escasa relación con el resto de la sociedad nacional y altamente vulnerables, para quienes los duros impactos de la actividad extractiva podrían provocar un acelerado proceso de extinción, como ya está ocurriendo en algunos casos reportados por estudios de la Oficina General de Epidemiología (Ministerio de Salud 2004)[86] . Lamentablemente, si hay petróleo todo queda relegado a segundo plano. Incluida la vida de un pueblo.

Aun más preocupante que el petróleo es la minería, que afecta a los territorios indígenas con mayor profundidad, en lapsos muy breves y, por lo general, con efectos irreversibles. El pueblo Harakmbut en Madre de Dios se ha visto diezmado demográficamente, en el corto periodo de 25 años, por las perturbaciones ocasionadas por la minería aurífera. Hoy, el panorama de sus tierras ancestrales a orillas de los ríos es tan desolador que el Gobierno ha accedido ocasionalmente al reclamo de paralizar el otorgamiento de nuevos permisos mineros en tierras indígenas y de revisar para su anulación los que operan ilegalmente de los que siguen vigentes. Pero, al decir de la organización regional FENAMAD, esta situación de ilegalidad afecta a la casi totalidad de la minería local, por lo que posiblemente sea muy difícil llegar a regularizarla.

SURINAM

Surinam fue una colonia holandesa hasta 1975; previamente, desde 1954, había dispuesto de un régimen moderadamente autonómico. El país cuenta con dos grandes regiones: el área norte, la costa, donde vive la mayor parte de la población (a menos de 30 kilómetros de Paramaribo se encuentra un 70% de los habitantes), y el área sur, zona de selvas muy bien conservada hasta hace pocos años y habitada por nueve pueblos indígenas (los llamados "amerindios de tierras altas"). También en el norte viven otros pueblos indígenas ("amerindios de tierras bajas"), como los Caribe y Lokono, que son los más numerosos. Una buena parte

de ellos son ya población urbana de Paramaribo. La población indígena supera los 25.000 habitantes, que representan más de un 6% del total.

Junto con los pueblos indígenas, los llamados "maroons" (otros 40.000 aproximadamente) se consideran aliados y hermanados por una problemática común. Los maroons (o *bush negroes*) son descendientes de esclavos negros cimarrones que huyeron a las selvas durante los siglos XVII y XVIII y se han adaptado a vivir allí desarrollando una cultura mestiza, pero de fuerte raigambre africana.

Muy pronto luego de su independencia, los militares tomaron el mando del país hasta que en 1991 se retornó a la democracia y se efectuaron elecciones libres. Los pueblos indígenas se vieron involucrados, como un grupo independiente, en una guerra civil que se inició en 1986 y que todavía duraba hasta 1992. El Gobierno civil electo en 1991 firmó un acuerdo de paz tanto con el grupo guerrillero Movimiento Indígena Amazónico Tucayana como con los maroons (Comando Mandela).

Durante las negociaciones de paz se creó la organización indígena, la OIS, y se lograron compromisos como el de ratificar el Convenio 169 y establecer legislación para reconocer territorios indígenas. Junto con los indígenas, los maroons y garífunas[87] han constituido instancias de decisión en común e incluso han obtenido, desde 1995, una participación representativa dentro del Consejo de Desarrollo Interior. No obstante, los compromisos de los acuerdos de paz nunca llegaron a concretarse en la realidad.

Al parecer, la experiencia de la guerra ha trastocado muchos aspectos de la vida indígena, así como la de los maroons. Muchos se vieron obligados a trasladarse a los países vecinos o a Paramaribo, con secuelas culturales y sociales graves sobre formas de vida que mantenían activos sus patrones tradicionales de acceso y uso de los recursos. Asimismo cambió el tipo de liderazgo al entrar en crisis la credibilidad de los héroes y viejos sabios tradicionales incapaces de frenar las fuertes agresiones de la sociedad mestiza.

Respecto a la legislación, Surinam no ha ratificado el Convenio 169 ni ha incorporado derechos indígenas a su Constitución. En ningún texto se menciona la posibilidad de que ellos adquieran tierras colectivas ni se reconocen sus derechos de posesión sobre territorios tradicionales. El Acuerdo para la Reconciliación Nacional y para el Desarrollo, de 8 de agosto de 1992, en su artículo 10º, establece un régimen de cuatro párrafos, que esencialmente es como sigue:

1. El Gobierno *procurará* que los ciudadanos que viven en *tribus* (sic) adquieran título real sobre la tierra que han solicitado en las áreas donde viven.
2. La demarcación y tamaño de las áreas mencionadas en el primer parágrafo serán determinadas sobre la base de un estudio realizado por el Consejo de Desarrollo del Interior.
3. Las autoridades tradicionales de los ciudadanos que viven en tribus o un cuerpo designado para el efecto, indicarán un procedimiento para que

miembros individuales de una comunidad puedan ser considerados aptos para acceder a un título real sobre un terreno en el área referida en el parágrafo 2.

4. En el área mencionada en el parágrafo 2, el Gobierno está libre de establecer actividades económicas, incluyendo extracción forestal, pequeña minería, pesca y caza.

Con tan pobres recursos legales las tierras indígenas y maroons siguen sin legalizar y los propósitos del Gobierno, en 1992, han sido incumplidos.

Siendo la bauxita base del aluminio, el producto principal, responsable del 15% del PBI, la obtención de energía eléctrica para su depuración supuso, en los años 1960, el traslado y la reubicación de muchas comunidades inundadas por la represa del río Surinam. Hoy, con los precios de la bauxita afectados por una crisis global, el Gobierno ha debido compensar las pérdidas en ese rubro con una intensa promoción de concesiones forestales y mineras sobre tierras indígenas y maroons.

No sólo se han otorgado concesiones mineras a grandes empresas como la Golden Star, sino que han llegado hasta 35.000 *garimpeiros* brasileros a extraer el oro de los ríos de los pueblos indígenas, sin las mínimas precauciones por el medio ambiente. La contaminación es grave y el estado de salud de las comunidades afectadas es muy deficiente, con un aumento significativo de paludismo, sida y dengue. A la explotación minera, como ocurre en otros lugares, le acompañan graves problemas, como violencia, disolución social y prostitución. Aunque tanto el Gobierno de Brasil como el de Surinam han anunciado un plan de evaluación de los impactos de la minería aurífera, lo cierto es que la situación está fuera de control. Como ha ocurrido con la comunidad maroons Nieuw Koffiekamp, el Gobierno intenta despejar las áreas donde existen grandes concesiones mineras y obliga a los indígenas y maroons a desplazarse fuera de sus tierras.

Esta presión sobre los territorios indígenas se ha acentuado desde el final de la guerra civil y la pacificación. Desde entonces, se han concesionado a compañías canadienses y chinas más de dos millones y medio de hectáreas en territorios indígenas. El carácter acelerado de las alteraciones a la vida tradicional y la frustración por el engaño latente en los acuerdos de paz ha generado nuevas tensiones internas.

Sin embargo, la organización indígena sigue muy activa para obtener la atención de sus derechos territoriales. Una demanda de comunidades Saramaka contra el Estado y empresas madereras ha sido considerada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en 2002 solicitó medidas precautorias al Gobierno de Surinam.

En resumen, se trata de una situación extremadamente delicada que, por el aislamiento geográfico del Surinam, no siempre ha salido a la luz con el énfasis que amerita.

VENEZUELA

Entorno político

La atención al problema de la seguridad jurídica de los territorios y tierras indígenas en Venezuela es muy tardía en comparación con todos los otros países vecinos. En América los grandes procesos de titulación (Perú, Colombia, Brasil, Ecuador, Bolivia) se iniciaron a mediados de la década de 1970 y tuvieron su auge en el período 1980-2000.

La Constitución venezolana de 1961 no contempló los derechos indígenas[88], pero el Instituto Agrario Nacional, por las décadas de 1970 y 1980, entregó a poblaciones indígenas de algunas zonas del país, el estado de Monagas entre ellas, unos pocos títulos colectivos gratuitos de carácter provisional e impulsó la conformación de asociaciones civiles con el fin de sustentar una personería jurídica apta para ejercer el derecho. La intención era la de integrar una población económicamente ociosa a las tareas del desarrollo a partir de una visión campesina y agrarista. Pero fueron procesos de tan escasa relevancia que incluso algunas de las comunidades beneficiarias desconocen hasta hoy la existencia de esos títulos. En 1998, las organizaciones indígenas venezolanas, que venían integrando instancias organizativas internacionales donde el tema territorial era ya una experiencia generalizada, pactaron una ruta estratégica con el entonces candidato presidencial para introducir en la agenda política nacional una serie de derechos y, entre ellos, el reconocimiento de sus territorios.

A partir de ese momento se sucedieron los acontecimientos. En 1999 se elaboró un "Reglamento para el Reconocimiento de la Propiedad de las Tierras Tradicionalmente Ocupadas por Comunidades Indígenas" (Gaceta Oficial No.5.305), que no llegó a aplicarse, y a fines de 1999 se aprobó la nueva Constitución, cuyo artículo 119 supone un reconocimiento pleno y programático del derecho al hábitat y tierras indígenas en Venezuela.

La Constitución, que rige desde el 1 de enero del año 2000, enuncia, en su duodécima disposición transitoria: "*La demarcación del hábitat indígena a que se refiere el artículo 119 de esta Constitución, se realizará dentro del lapso de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta Constitución*". Un enunciado que marca, ya desde su puesta en marcha, algunas características del proceso: una voluntad política entusiasta y explícitamente favorable, aunque no todavía plasmada en los hechos, y un profundo desconocimiento de la realidad y del carácter del problema.

El 2001 se promulgó la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (LDGHTPI), una norma con escaso desarrollo operati-

vo. Ese mismo año se creó por Decreto 1.392, la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras Indígenas, compuesta de forma mixta por funcionarios de diversos ministerios y por ocho representantes indígenas, con el objeto de promover, asesorar y coordinar todo lo relativo al proceso nacional de demarcación y promover mecanismos y procedimientos para tal fin. En 2005 se promulgó la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (LOPCI), que de alguna manera absorbió el contenido de una ley anterior, y aportó mecanismos operativos para llevar a cabo procesos de demarcación territorial.

No obstante, para fines de 2006 los avances son muy poco significativos. La Comisión Nacional, y sus pares Regionales, han sido muy poco efectivas. Tampoco la participación indígena ha mejorado las cosas. Los dirigentes han sido criticados por sus bases y el conflicto ha repercutido en la unidad y solidez organizativa del movimiento indígena. Durante más de cuatro años, la Comisión no ha sido capaz de establecer procedimientos adecuados, ni siquiera un marco general indicativo que oriente el trabajo de las Comisiones Regionales. Respecto a los procesos de demarcación los resultados son irrelevantes. Se trata de un panorama poco tranquilizador.

La promulgación de la Ley Orgánica de Comunidades y Pueblos Indígenas ha abierto nuevas esperanzas al plantear todo un procedimiento para ejecutar la demarcación y titulación de las tierras indígenas que, si bien adolece de algunas debilidades, aporta una ruta operativa adecuada al objetivo que se pretende.

Lo cierto es que, al margen de la indudable fuerza que puedan tener las ocasionales decisiones personales del presidente, el entorno político para la demarcación de tierras indígenas no es promisorio y la territorialidad indígena choca con grandes intereses, tanto nacionales como locales. Discursos como el de la integridad del territorio nacional, el latifundismo indígena, la defensa fronteriza o la seguridad agroalimentaria se han utilizado para retrasar la recuperación de los derechos históricos de los pueblos y comunidades originarias.

En conclusión, se presenta un escenario inseguro de avances y retrocesos, donde la voluntad política, por lo general declarativamente favorable, suele depender de factores coyunturales y decisiones presidenciales más que de una planificación coherente y ordenada de los recursos y los procesos.

Marco jurídico general

No es del marco jurídico de donde vienen los problemas. Por el contrario, el marco normativo para la demarcación y titulación del hábitat y tierras indígenas de Venezuela es muy completo y se ajusta casi siempre a los requerimientos modernos de este tipo de normativa. Podríamos decir que, con relación al ordenamiento jurídico especializado, Venezuela ha sacado ventaja de su tardía incorporación a la

recuperación de los derechos históricos de los pueblos indígenas, al asumir instituciones cuya experimentación en otros países ha servido de pauta al legislador venezolano. La inexperiencia es, por el contrario, la gran desventaja que se refleja en los magros resultados de la política de demarcación de tierras indígenas después de casi siete años de que el derecho fuera reconocido constitucionalmente.

La demarcación y titulación del hábitat y las tierras indígenas se fundamenta, principalmente, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (30 de diciembre de 1999), en el Convenio 169 OIT, ratificado por Ley 41 (22 de mayo de 2002 [89]) y en la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (8 de diciembre de 2005, que, como dijimos, absorbe el contenido de la LDGHTPI, del 12 de enero de 2001, de carácter más declarativo). Además, algunas otras normas definen el marco institucional relevante, principalmente el Decreto Nº 1.392, que crea la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras Indígenas, el Decreto Nº 37.997 del 9 de septiembre de 2004, que crea la Comisión Presidencial Misión "Guaicaipuro" y la Ley de los Consejos Comunales de 7 de abril de 2006 .

Existen referencias a los derechos territoriales indígenas en otras normas promulgadas después de la Constitución Bolivariana y existen varios proyectos normativos que tendrán incidencia en el desarrollo de esos derechos (tales como la ley de bosques, de ordenamiento territorial, reglamentación sobre reservas y áreas naturales en tierras indígenas). Es importante considerar que para la demarcación de tierras indígenas es de aplicación obligatoria y prevalente la legislación especial. El régimen común tiene aplicación subsidiaria y siempre que no entre en contradicción con la norma especializada. Algo que interesa difundir entre la burocracia oficial, habitualmente de inclinaciones agraristas y vocación campesina. Algunos Estados cuentan con su propia Constitución estatal que especifican los derechos territoriales para pueblos y comunidades indígenas de su ámbito.

Principios del proceso de demarcación y titulación en Venezuela

El mandato constitucional del artículo 119[90] fue recogido expresamente por la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras Indígenas. Sin embargo es la LOPCI, por su propio carácter, la llamada a desarrollar la totalidad de los derechos indígenas enunciados por la Constitución. Esta norma se define como la ley especializada para ejecutar la demarcación del hábitat y tierras indígenas, dejando a salvo todo cuanto pueda servir a los intereses indígenas en la antigua ley.

La normativa proclama diversos principios y criterios para realizar el proceso. Son:

- El principio de la vinculación e identificación cultural entre el pueblo y su hábitat y tierras (artículos 119º de la Constitución y 13º, 14º y 15º del Con-

venio 169), que enuncia un tratamiento del hábitat y tierras indígenas vinculado con otros derechos fundamentales y deja claro que la territorialidad indígena supera la cuestión agraria y requiere tratamiento diferenciado.

- El principio de reconocimiento, no de adjudicación, reconoce y garantiza un derecho ya constituido de manera originaria (LOPCI art. 1º). Por consiguiente, la demarcación está dirigida a consultar a las comunidades y pueblos indígenas acerca de las características de ese derecho preexistente y a instrumentar los mecanismos técnicos y jurídicos necesarios para incorporarlo al ordenamiento jurídico nacional y a su sistema de garantías. Quien pretenda un derecho sobre tierras indígenas está obligado a probar, con el apoyo de mecanismos e instituciones previstos por el ordenamiento jurídico, un mejor derecho o la inexistencia del derecho indígena.
- El principio de autodeterminación (ver LOPCI y LDGHTPI), que determina que son las comunidades y pueblos indígenas quienes deben definir sus espacios y hábitat de ocupación o uso históricos o aquéllos que requieren para satisfacer sus necesidades.
- El principio de co-ejecución entre los pueblos y comunidades indígenas y entidades competentes del Estado (LOPCI, Art.23); el llamado a la participación y conducción de las acciones de demarcación por los interesados es una constante en la LOPCI.
- El principio de flexibilidad de criterios para fundamentar los derechos territoriales indígenas, que plantea una vía muy operativa para ajustar los procedimientos y los modelos de titulación a las diferentes circunstancias concretas de cada pueblo.
- El principio de corresponsabilidad y subsidiaridad que compromete a todas las autoridades federales, estatales y locales y a todos los poderes del Estado en la tarea de la demarcación y titulación del hábitat y tierras de las comunidades y pueblos indígenas y a coordinar operativos o realizar subsidiariamente, en cada nivel de la descentralización del país, las tareas necesarias para lograr el objetivo final (ver artículo 165º de la Constitución).
- Los principios de prevalencia, restitución, inafectibilidad, estabilidad y garantía jurídica frente a otros derechos, sean del Estado, de sus entes descentralizados o de terceros, como consecuencia del carácter originario del derecho reconocido constitucionalmente (LOPCI).
- El principio de integridad territorial que se orienta al respeto de la totalidad del hábitat y tierras de las comunidades y pueblos indígenas de acuerdo a sus propias prácticas de uso y aprovechamiento.
- Por último, se enuncia el principio de especialidad, que implica que la normativa especial, orientada a la restitución de derechos históricos, debe ser considerada como la normativa aplicable al proceso de demarcación y titulación de las tierras y hábitat indígenas, siendo las normas de derecho co-

mún de aplicación subsidiaria en lo que no se regula y siempre que no contradiga el espíritu y los propósitos de la legislación especial (ver LOPCI).

Como puede verse, pocas veces se han hecho explícitos planteamientos tan favorables en la normativa americana especializada.

Objetivo del proceso y criterios para la demarcación

Como declaración general, el Estado venezolano afirma reconocer y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre su hábitat y sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. A esta declaración de integridad territorial, basada en derechos originarios, ancestrales o tradicionales, se suma un criterio adicional anunciado por la Constitución: *"y* (las tierras) *que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida"*, criterio que se desarrolla en el artículo 19 del Convenio 169-OIT y en diversos artículos de la LOPCI.

En suma, se trata de garantizar que el territorio reconocido asegure a las comunidades y pueblos indígenas, tanto la restitución de sus derechos territoriales históricos como, en su caso, el mantenimiento y desarrollo de sus formas de vida, tomando en consideración no criterios agrarista (relación familia/hectáreas) sino *"la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación"* (art. 13º del Convenio 169).

Por su parte, la Constitución venezolana hace un reconocimiento expreso del *uti possidetis* en su artículo 10º, y varios mensajes presidenciales, normas y decretos consideran la demarcación y titulación del hábitat y tierras indígenas como un proceso de restitución de derechos históricos.

Los espacios reconocidos

La amplitud de los derechos territoriales reconocidos en la LDGHTPI a los pueblos y comunidades indígenas es considerable e integra las áreas de cultivo, de caza, de pesca fluvial y marítima, de recolección, de pastoreo, de asentamiento (nucleado o disperso), los caminos tradicionales, los caños y vías fluviales, los lugares sagrados e históricos y otras necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida.

Por su parte la LOPCI define como posible elementos de la territorialidad de los pueblos indígenas:

- **Las tierras,** entendidas como aquellas en las cuales los pueblos y comunidades indígenas, de manera individual o colectiva, ejercen sus derechos originarios y desarrollan su vida física, cultural, espiritual, social, económica y política. Comprenden los espacios terrestres, las áreas de cultivo, caza, pesca, recolección, pastoreo, asentamientos, caminos tradicionales, lugares sagrados e históricos y otras áreas que hayan ocupado ancestral o tradicionalmente y que son necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida.
- **El hábitat,** entendido como el conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos y socioculturales, que constituyen el entorno en el cual los pueblos y comunidades indígenas se desenvuelven y permiten el desarrollo de sus formas tradicionales de vida. Comprende el suelo, el agua, el aire, la flora, la fauna y en general todos aquellos recursos materiales e inmateriales necesarios para garantizar la vida y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- Las tierras que sean **necesarias** para el desarrollo y mantenimiento de sus formas de vida (Constitución, art. 119º).
- Las **tierras restituidas,** en los casos de pueblos y comunidades indígenas que por medios violentos o vías de hecho hayan sido desplazados de su hábitat y tierras, o por razones de seguridad se hayan visto forzados a ocupar otras (LOPCI, art. 24º).
- Las **tierras actualmente ocupadas,** cuando en esos mismos casos los pueblos o comunidades hayan optado por permanecer en los nuevos lugares de desplazamiento (LOPCI, art. 24º).
- Otras **tierras adicionales,** cuando en esos mismos casos no sea posible la restitución o el retorno y no cuenten con tierras de nueva ocupación: deberán ser de similares condiciones a las del hábitat y tierras originarias de manera que puedan atender a las necesidades y expectativas de los pueblos y comunidades indígenas (LOPCI, art. 24º).
- De igual manera del articulado de la LOPCI podemos deducir la posibilidad de incluir en la demarcación **tierras baldías, ejidos y las áreas protegidas o sujetas a administración especia**l (LOPCI, arts. 26º, 31º y 32º).

Aunque las definiciones de hábitat y tierras aportadas por los textos de la legislación especial no son coincidentes (comparar LOPCI y LDGHTPI) y han originado discusiones teóricas que han hecho demorado el proceso, la normativa ofrece una amplitud de criterios que no deja dudas de lo que se está hablando ni de los elementos que lo conforman.

Por otra parte, el Artículo 13º del Convenio 169-OIT zanja buena parte de las dudas relativas a esos conceptos al precisar: "*La utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del*

hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".

A su vez, la LOPCI señala que cualquier derecho reconocido en la legislación vigente que recoja de manera más favorable el reconocimiento de cualquier derecho indígena, de acuerdo con la realidad concreta, será de aplicación preferente, alternativa o complementaria, con lo que todos los criterios utilizados por la normativa pueden ser de aplicación en su caso si es que van en beneficio del derecho indígena.

Apertura de criterios relativos a la estructura o modelo territorial

La LOPCI (art. 1º) subraya la aplicación del ejercicio de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en lo referente a los asuntos internos y garantiza las condiciones que la hacen posible. De acuerdo con este principio general que rige en la legislación venezolana, la conformación y la estructura interna de cada territorio indígena es un asunto que deben definir los propios pueblos y comunidades indígenas.

La libertad para elegir las formas de uso, goce, aprovechamiento y administración del hábitat y de las tierras y el modelo a partir del cual desarrollar las propias prácticas económicas no puede tener más limitaciones que las que establezca la Constitución y las leyes pertinentes. Y la LOPCI, ley especial en la materia, en su art. 29º, propone una total apertura a la hora de definir la estructura de la propiedad colectiva del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas pudiendo tener como sujetos uno o más pueblos o una o más comunidades indígenas, o cualquier otra combinación posible, todo de acuerdo con las condiciones, características y exigencias de ellos.

Por su parte, la LDGHTPI incluso enumera (art. 11º) una serie de posibles combinaciones (no excluyentes) por las que se puede acceder al derecho al hábitat y tierras. Así, son viables las demarcaciones de un pueblo entero, de un sector determinado de éste pueblo (vinculado internamente por motivos geográficos, históricos y económicos, entre otros) y de comunidades individuales ligadas por áreas comunes, así como demarcaciones mixtas donde la titularidad comunal sobre determinadas tierras y determinados usos pueda compatibilizarse con una titularidad mancomunada o universal con usos definidos de acuerdo a la costumbre o a la libre determinación. También son viables las decisiones posteriores a la titulación y dirigidas a la reestructuración del modelo territorial basado en nuevos análisis o nuevas necesidades.

De cualquier manera el sistema requiere consolidarse con el transcurso de las experiencias, antecedentes e interpretaciones con las que la norma se vaya aplicando en la práctica. Los legisladores, a la hora de redactar la LOPCI, fueron conscientes de que la mentalidad tradicional de los funcionarios encargados de

aplicar la legislación especial indigenista pudiera tener dificultades de comprensión hacia una realidad que, hasta fechas recientes, no había sido considerada en ningún despacho oficial, y reconocieron la necesidad de implementar programas de formación y capacitación específicos para esos funcionarios con el objeto de introducirlos al conocimiento de los derechos, culturas, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

Limitaciones del derecho al hábitat y tierras indígenas

El hábitat y tierras indígenas son parte integrante de Venezuela, por lo que su propiedad, siendo diferente a la común, no está exenta de ciertas limitaciones derivadas de esa condición, en especial, el respeto por la integridad territorial de la Nación y el cumplimiento de la función social de todo derecho propietario.

Pero también tiene algunas restricciones adicionales. Así, el aprovechamiento de sus recursos forestales y otros con fines comerciales requiere permisos especiales (aunque con ciertas exoneraciones y privilegios), dado que la Nación se reserva un papel tuitivo de su riqueza natural. En el hábitat y tierras indígenas donde se encuentren decretadas áreas bajo administración especial (por ejemplo Áreas Naturales o Zonas Especiales de Desarrollo u otras), compatibles con la propiedad indígena, deben establecerse acuerdos y mecanismos de coordinación con las entidades estatales competentes.

Por otra parte, el Estado Federal se reserva la explotación de los recursos del subsuelo, mineros y de hidrocarburos. Se trata de actividades importantes para el país pero que suelen ocasionar impactos severos en la calidad del hábitat y tierras indígenas y en el bienestar y la salud de los pobladores locales. Pueden también exigirse servidumbres y otras cargas a las tierras indígenas. Sin embargo, los proyectos que realice el Estado deben contar con la aprobación del pueblo o comunidad indígena tras un proceso de consulta formal y regulada por la ley, y deben considerar el estudio de los impactos ambientales y socioculturales sobre los bienes, comunidades, familias y personas indígenas (LOPCI).

Por último, existe legislación que garantiza los derechos de terceros en tierras indígenas en determinadas circunstancias y la LOPCI prevé dos mecanismos de resolución de ese conflicto de intereses: a) por acuerdo de las partes a través de procesos de negociación, mediación, u otros medios alternativos, durante el proceso de demarcación, asumiendo el Poder Público los pagos a los que el arreglo pudiera dar lugar; y b) cuando no se puede resolver por esa vía existen dos alternativas: el recurso de nulidad en un proceso contencioso-administrativo y el uso de las vías judiciales comunes.

Es importante saber que la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los terceros no detiene el proceso y que se pude llegar hasta la titulación sin saneamiento; y también que los derechos de los terceros no perecen por transcurso de los

plazos previstos para la presentación de alegatos y documentos de defensa, aunque el recurso de nulidad sólo puede oponerse dentro de los 60 días posteriores a la protocolización y registro del título. Sin embargo, dado que el derecho al hábitat y tierras indígenas es un derecho declarado constitucionalmente como originario y que, en los casos de ocupación ancestral, prevalece jurídicamente, son los derechos de los terceros los que están sujetos a prueba.

La declaración general relativa a que se deben respetar los derechos de los terceros es peligrosamente imprecisa y su libre interpretación puede conducir a situaciones de extrema injusticia y a una fragmentación del hábitat y tierras indígenas que, en muchos casos, puede frustrar el objetivo final del proceso. Así mientras que la LOPCI prevé diversos operativos conducentes a recuperar tierras ocupadas por terceros de forma ilícita o ilegal y a expropiarlas por causal de interés público, los terceros, ganaderos en buena parte, alegan ser afectados como garantes de un interés público constitucionalmente reconocido, como es el de la seguridad agroalimentaria, algo decididamente arbitrario y discriminatorio puesto que niega una capacidad productiva equivalente a los productores indígenas.

El reconocimiento del derecho al hábitat y tierras en la Constitución Bolivariana genera un dispositivo de inmovilización para impedir cualquier tipo de acto que pueda perjudicar o menoscabar la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas logren alcanzar sus aspiraciones territoriales. Así, la Disposición Transitoria Cuarta de la LOPCI establece que, a partir de su publicación, queda prohibido a los órganos y entes del Poder Público, cualquiera sea su competencia, realizar cualquier tipo de acto, contrato o convenio de cualquier naturaleza que desconozca o menoscabe los derechos originarios sobre el hábitat o el derecho a la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas. Se trata de una norma trascendental para impedir que el anuncio de un proceso de titulación de hábitat y tierras indígenas dé lugar a una serie de maniobras dirigidas a dificultar el proceso.

Características del hábitat y las tierras indígenas

La legislación venezolana caracteriza el hábitat y las tierras indígenas como de propiedad colectiva, siendo facultad del propio pueblo determinar el alcance y estructura del colectivo que consideran más idóneo para reflejar su territorialidad: el propio pueblo, una comunidad o cualquier otra combinación que estimen ajustada a su realidad y sus necesidades.

Empero, no se trata de una propiedad común del derecho civil, ya que tiene otras características: además de su carácter colectivo (versus la individualidad del propietario común), su indisponibilidad, su calidad de bien que no está sujeto al comercio y su condición de imprescriptible. Teóricamente, la territorialidad indíge-

na pudiera avanzar poco a poco hasta conseguir la totalidad del hábitat reclamado, pero nunca podría verse reducido de acuerdo con procedimientos legales. Se trata entonces de un tipo especial de propiedad, reforzado y blindado.

Se trata de un derecho transgeneracional, es decir, que respetándose las propias formas de transmisión de los derechos individuales, familiares o de grupo sobre determinados usos de los espacios y los recursos, es un derecho no transferible a título individual, siendo las sucesivas generaciones de ese colectivo las que detentan el derecho a perpetuidad. El sujeto del derecho no muere sino que se reproduce en cada generación. Es un derecho autónomo, que se ejerce internamente basado en el propio derecho y que cuenta con una jurisdicción propia con competencia de alcance territorial. Por último, se trata de un derecho reconocido explícitamente como originario, en el sentido que es un derecho que el Estado federal reconoce pero que le precede. No existe donación ni adjudicación, sino reconocimiento. No es un acto dispositivo, ni constitutivo, sino meramente declarativo.

Sujetos del proceso

Los sujetos del proceso de demarcación son los pueblos y comunidades indígenas, como derechohabientes, y el Estado venezolano, como encargado del reconocimiento y restitución de los derechos territoriales a los pueblos indígenas.[91] La legislación venezolana se adelanta a otras de la región al dar un reconocimiento explícito a la personería jurídica de los pueblos indígenas, junto con la de las comunidades indígenas. No obstante, ese reconocimiento se limita a los derechos y definiciones que la propia Constitución y el ordenamiento legal nacional le otorguen y no adquiere las implicancias de ese concepto en el derecho internacional. En consecuencia, la normativa venezolana reconoce a los pueblos indígenas la libre determinación en asuntos internos (LOPCI art. 1º).

Tanto los pueblos como las comunidades son sujetos de derecho, tienen existencia legal y personalidad jurídica a los efectos de ejercitar los derechos colectivos previstos en la Constitución y los tratados, pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República y demás leyes (LOPCI art. 7º). Ese reconocimiento no hace depender la personalidad de ningún tipo de acto administrativo posterior (inscripción de estatutos u otros). Se tiene (se es sujeto de derechos originarios) y el Estado lo reconoce. No se trata de un acto constitutivo sino declarativo.

Sin embargo, no hay claridad respecto a los mecanismos administrativos por los que este reconocimiento se puede hacer operativo en el entorno jurídico nacional, al menos para el caso de las comunidades. No existe, por ejemplo, un libro de comunidades indígenas en los Registros Públicos. Y esto suele ser importante frente a una burocracia a la que cuesta convencer, en los casos concretos, de que el reconocimiento constitucional y legal es suficiente.

Respecto a la demarcación y titulación, el sujeto jurídico titular del derecho territorial puede ser un pueblo o varios, y una comunidad o varias (LOPCI, art. 29º). En realidad todas las posibles combinaciones son admisibles (un pueblo y una o varias comunidades de otro), ya que lo que prima es que la decisión provenga de los propios interesados y responda a sus especiales condiciones, características y exigencias.

Si bien la pluralidad de sujetos jurídicos de la titularidad territorial es un asunto resuelto convenientemente por la legislación venezolana, quedan algunos puntos por aclarar. Las características de cada pueblo pueden producir variantes que pueden chocar con el inmovilismo jurídico de las instituciones ancladas en el derecho clásico, como es el caso de la propiedad. En concreto, si bien es claro que dos sujetos pueden ser titulares de un mismo derecho territorial, no es tan claro que dos o más sujetos jurídicos pueden ser titulares, a la vez, de derechos comunes y de derechos singulares sobre un mismo hábitat y tierras. Esta situación resulta incómoda para el derecho civil y sin embargo es la situación que se refleja, como la situación natural, en buena parte de las concepciones territoriales indígenas.

El caso del pueblo warao del Caño Manamo sirve para ilustrar esta situación: las comunidades hablan de la conveniencia de un título único para todas las comunidades del Caño Manamo a ambas orillas (en dos departamentos), lo que les permite mantener la actual situación de libre accesibilidad general a los recursos de subsistencia en todo el espacio que identifican como su hábitat. Pero, a su vez, parecen estar interesados en singularizar, paralelamente, ámbitos jurisdiccionales y organizativos más afines para el aprovechamiento preferente o doméstico de los recursos cercanos al asentamiento de un grupo de familias (comunidad).

La legislación venezolana es abierta a cualquier fórmula que provenga de las características y exigencias de los interesados. Falta comprobar si la habitual rigidez del pensamiento jurídico, que en muchas partes de América es más proclive a repetir doctrina importada que a crear derecho propio, tiene esa misma apertura para facilitar el reconocimiento de derechos adecuados a la realidad indígena.

Los Consejos Comunales

Contrastando con la flexibilidad organizativa que se desprende de la legislación especializada, la Ley de los Consejos Comunales establece unas estructuras concebidas con objetivos de encuadre político, homogéneas para cualquier modalidad de organización popular, y muy directamente conectadas con la persona misma del Presidente de la República. Los Consejos están concebidos como organismos de relación política con el Estado (sus miembros directivos electos son llamados "voceros"), y son las entidades que van a recibir los fondos sociales y administrar unos futuros bancos comunales. Existen versiones de que estos Consejos van a ser los titulares del derecho territorial, lo cual supone graves riesgos.

La personalidad jurídica que va a ser titular del derecho territorial debiera por lógica ser el pueblo o la comunidad o, en su caso, cualquier combinación de estas dos personerías que son las que cuentan con respaldo constitucional y, por lo tanto, con estabilidad. Si el titular es una instancia como el Consejo Comunal u otras decretadas con finalidades políticas, los problemas pueden aparecer muy pronto, a medida que varíen los procesos políticos y las coyunturas que han dado lugar a la creación de esas instancias no constitucionales. Los Consejos Comunales no son entidades ancladas en las propias formas de Gobierno de los pueblos indígenas, y son muy recientes e inapropiados para sustentar la titularidad de los derechos de los pueblos, aunque pudieran constituir un aporte importante para su defensa y un soporte organizativo complementario para su administración.

Entes ejecutores del Estado venezolano

Desde el punto de vista institucional Venezuela parece estar en procesos de transición a la búsqueda de modelos y, en algunos casos, la sucesión de instancias oficiales es vertiginosa, de tal manera que resulta difícil evaluar la gestión de instituciones que fueron muy efímeras o poco definidas en su función y cometidos. Junto con esta transitoriedad institucional otra característica visible es la proliferación y, frecuentemente, la duplicidad de instancias y responsabilidades funcionales, lo que habitualmente no resulta práctico a la hora de alcanzar objetivos ni de aprovechar los recursos.

Por último cada día adquieren mayor importancia estructuras institucionales alternativas, supuestamente muy operativos, situadas por fuera de la institucionalidad descentralizada y desconcentrada del Poder Ejecutivo, basadas en "misiones" y comisiones presidenciales concebidas al modo de la dirección por objetivos y caracterizadas por relaciones personalizadas, centradas en el rol de la figura presidencial. Esta confusión institucional se refleja en los magros resultados obtenidos en los siete años desde que fuera anunciado un proceso de titulación que pensó culminarse, de acuerdo a la declaración constitucional, en dos. Las vinculaciones políticas, muy determinantes en el caso venezolano, suelen condicionar la eficiencia de los cuerpos técnicos, y la transitoriedad de las instituciones va en desmedro de la formación de personal especializado y no permite la acumulación sistemática de experiencias.

Actualmente, la demarcación de tierras, en lo concerniente al Poder Ejecutivo, descansa en el Ministerio del Ambiente, quien coordina la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación del Hábitat y Tierras, una comisión mixta paritaria conformada por representantes de las dos partes reconocidas como co-ejecutoras del proceso: el Poder Ejecutivo y los pueblos indígenas, con representantes electos en cada región. Este mismo esquema se repite a nivel estatal, donde los Estados actúan en concurrencia con el Estado Federal para lograr el objetivo de la

demarcación del hábitat y tierras indígenas. Las ocho Comisiones Regionales tienen a su cargo la revisión de los expedientes y la Comisión Nacional, el dictamen. Finalmente es la Procuraduría la que otorga el título, lo protocoliza y lo registra.

El funcionamiento de las comisiones, la Nacional y las Regionales ha sido muy criticado por las propias organizaciones indígenas, debido a la falta de seriedad y la indolencia con que sus representantes han asumido sus tareas.

En el proceso tiene un rol el Tribunal Supremo de Justicia para decidir sobre el recurso de nulidad, y la Jurisdicción Especial Agraria para dilucidar, en su caso, derechos de los terceros. A la Defensoría del Pueblo le compete contribuir a que la demarcación, como un derecho constitucional, sea llevada a cabo en las mejores condiciones.

Por su parte la Comisión Presidencial Misión Guaicaipuro, creada en el año 2004, con el objetivo general de apoyar la reconstitución de los derechos históricos de los pueblos indígenas tiene definido en sus documentos institucionales, entre los ejes de su trabajo, la demarcación del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas. Adicionalmente, en cada Estado y en cada nivel de la descentralización nacional se ha ido desarrollando una institucionalidad especializada[92].

Hacia el futuro, y en otra vuelta de la tuerca, la LOPCI propone la creación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, como ente ejecutor de la política indígena de Venezuela con competencias integradoras y de carácter descentralizado. De todos modos, su nacimiento legal estaba propuesto para el 8 de octubre de 2006, y para esas fechas en ninguna de las oficinas públicas consultadas se conocía de la existencia de este organismo ni de avances al respecto.

Procedimientos

Aunque la LOPCI no organiza el proceso por etapas, a fines de sistematización se puede ordenar el proceso de la siguiente manera:

a. Etapa de solicitud y apertura del proceso:

Para la puesta en marcha del proceso está prevista tanto la solicitud de parte como el impulso de oficio; en el primer caso, interpone la solicitud la comunidad o comunidades, el pueblo o la organización indígena representativa; cuando el impulso es de oficio, la tarea le compete a la Comisión Regional de demarcación correspondiente.

El resultado es un proyecto provisional de demarcación. Es un primer punto importante. En caso de que las entidades encargadas no asuman su obligación, por las causas que sean, las propias comunidades o el pueblo interesado, o una determinada organización indígena, están en capacidad de pre-

parar por su cuenta toda la fase previa con recursos propios o con recursos obtenidos de diferentes fuentes de cooperación.

Cuando la solicitud es de parte, el pueblo indígena o comunidad o comunidades interesadas presentan su solicitud ante la Comisión acompañada del proyecto de auto demarcación. Si el impulso es de oficio, la Comisión debe realizar esta etapa, conjuntamente con el pueblo indígena, de igual manera que cuando la solicitud es de parte.

Esta etapa preparatoria debe concluir con un proyecto de demarcación que facilitará el resto del proceso.

b. Etapa de demarcación

El resultado final de esta etapa es un proyecto de titulación definitivo. Cuando a esta etapa le ha precedido un proyecto de auto demarcación, la labor de la Comisión consiste en verificar en campo las informaciones, subsanar las faltas que pudieran observarse y complementar técnicamente los estudios presentados.

Se trata de una tarea en la que la Comisión Regional y los interesados (organización, pueblo, comunidad o comunidades) trabajan en todas y cada una de las actividades conjuntamente y la participación de los interesados, principalmente de sus ancianos y conocedores, es elemento primordial de éxito. Esto exige una preparación de ambas partes para poder llevar a cabo el trabajo con éxito. Los equipos mixtos de demarcación deberán realizar diferentes tipos de estudios técnicos: sociocultural, físico y jurídico.

c. Etapa de revisión y dictamen

Con el proyecto de titulación e informe de la demarcación comienza una etapa de revisión y dictamen del expediente que procede en dos instancias: una regional y otra nacional. La Comisión Regional cumple un primer encargo de revisión y discusión. En ese lapso se enviará el expediente completo al pueblo, comunidad o comunidades interesadas, quienes deberán avalar el procedimiento (y muy especialmente el área demarcada y sus linderos) o proponer modificaciones u observaciones.

De lo que se desprende del texto de la LOPCI, la Comisión Regional tan sólo cuenta con dos opciones: aprobar o desaprobar el expediente. Si lo aprueba, lo remite a la Comisión Nacional; si no lo aprueba, la ley no prevé las consecuencias, pero se entiende que se vería en la obligación de explicar ante la comunidad sus razones o al menos de presentar oficialmente su desaprobación, de manera que la comunidad y/o el equipo técnico pudieran, en el primer caso, subsanar o complementar la información o estudiar alternativas a

los problemas considerados por la Comisión; o en el segundo, continuar la defensa de su derecho en la instancia superior o por otras vías.

En segunda instancia, la Comisión Nacional recibe el expediente aprobado por la Comisión Regional para la discusión entre sus miembros. Durante el lapso de la discusión del expediente la Comisión Nacional deberá atender la resolución de conflictos teniendo en cuenta que ninguna propuesta de solución puede ser inconsulta o tener por resultado el menoscabo de los derechos de la comunidad o del pueblo indígena.

Pasado el plazo anterior la Comisión emitirá su dictamen debidamente motivado. Nuevamente la ley calla respecto a los efectos de un dictamen desfavorable a la demarcación.

d. Titulación y registro

Emitido el dictamen, la Comisión Nacional remitirá el expediente a la Procuraduría General de la República a fin de que sea expedido el título correspondiente. La ley no dice nada respecto al contenido del título, lo que suele ser causa de conflictos habituales en otros países de la región. Según se ha sabido, los primeros títulos emitidos han incorporado cláusulas restrictivas del derecho de propiedad o han invocado el respeto irrestricto e incondicional a los derechos de los terceros, ocasionando verdaderos problemas para el ejercicio del derecho constitucional de los indígenas.

Contra el último acto de la Procuraduría (la protocolización y registro del título) puede oponerse recurso de nulidad ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.[93]

Avances y problemas

En Venezuela no existen limitaciones importantes en el marco legal, ya que cuenta con instituciones apropiadas para lograr resultados afines con la concepción de la territorialidad indígena de los más modernos textos del derecho internacional especializado. Tampoco está condicionada por la carencia de recursos financieros, como es el caso de otros países americanos, Además, los dirigentes indígenas integran los cuerpos legislativos y forman parte, de muy diversa manera del aparato público nacional y descentralizado. No obstante esto, los resultados del proceso de titulación son insignificantes.

Las razones que se han esgrimido para justificar la lentitud del proceso son diversas: poca participación activa de los representantes indígenas en la Comisión, falta de procedimientos, carencia en el ámbito regional de planes de titulación, nivel discursivo y teórico de las reuniones de trabajo en las comisiones, pensamiento agrarista del entorno burocrático, escasa información sobre la consistencia del pro-

blema territorial indígena, desconocimiento de las autoridades y la sociedad mestiza del alcance de la nueva normativa indigenista, intrincada maraña de instituciones coyunturales sin perfil funcional definido, inestabilidad del personal a cargo de los procesos y falta de asignación de recursos financieros específicos.

Sin embargo, las razones más realistas tienen que ver con los profundos choques de intereses ideológicos que provoca la cuestión indígena en una sociedad que históricamente la había olvidado, la ausencia de mecanismos operativos para dilucidar las diferentes situaciones prácticas, la carencia de experiencias y antecedentes, incluso de jurisprudencia, que permitan interpretar, ajustándose a su espíritu, las normas constitucionales y legales, la distancia doctrinal manifiesta entre el legislador y el aparato encargado de aplicar su encargo, la ausencia evidente de capital humano adiestrado para este fin, la falta de difusión de las normas entre la población indígena y la sociedad nacional y una duda perceptible respecto a las consecuencias que pudiera tener la demarcación del hábitat de los pueblos indígenas y la titulación de sus tierras en relación con intereses privados y públicos, grandes y pequeños.

La antropóloga venezolana Nelly Arvelo califica como "lotes de tierra" los que han sido otorgados por la actual administración del país a los indígenas. Estos lotes *"están ubicados en tierras casi totalmente colonizadas por criollos en el noreste de Venezuela (estados Anzoategui y Monagas) y [...] son fracciones de las dotaciones de tierra que otorgaba el extinto Instituto Agrario Nacional cuando se tenía como marco jurídico la Ley de Reforma Agraria de 1960. Así que pese a la Constitución Bolivariana, ésta es sólo una bella teoría y nada [tiene] que ver con la práctica"* (comunicación personal, 22/11/06). Ella también nos informa que en octubre de 2005, el Gobierno entregó "otros lotecitos" a los yaruro o pume, en el Estado Apure.

Por otro lado, hay expedientes listos para titular territorios étnicos que están detenidos porque no existe voluntad política para darles trámite. Uno de ellos es gestionado por la organización Yekuana Kuyujani Originario, que articula a las comunidades de este pueblo asentadas en las cuencas del Cunucunuma, Padamo y Cuntinamo (estado de Amazonas). Esta organización llevó a cabo, entre 1994 y 1995, un proceso de autodemarcación de tierras originarias siguiendo el trazo establecido por Kuyujani, un héroe cultural que dejó éste y otros legados culturales al pueblo Yekuana (la manera de hacer *conucos* –chacras- y construir casas, y de realizar fiestas y bailes rituales).[94] La ONG venezolana Otro Futuro desarrolló una importante labor para promover y asesorar la iniciativa.[95]

Otros procesos concluidos bajo la modalidad de autodemarcación que, a decir de expertos locales, son de mucha calidad, han sido trabajadas con fondos y recursos propios y sólo esperan su validación. Casos paradigmáticos, además del mencionado Pueblo Ye´kwana, son el de los Hoti de la Guayana venezolana y otros trabajos del pueblo Pemón. Contrasta la lentitud con que se atienden esos procesos y el apremio de titulaciones como las realizadas en favor de indígenas Hiwi y Pumé en el Apure, una zona de conocimiento directo del presidente de la

República y hacia la que manifestó interés y cuyo procedimiento completo se terminó, al parecer, en el lapso de dos meses.[96]

En el estado de Monagas se han culminado hasta ahora sólo dos expedientes: uno de ellos en favor de la comunidad warao de Mosú (octubre 2005). Con apoyo de la Unión Europea, en Monagas se ha dado uno de los procesos recientes de mayor envergadura, pero los títulos, que el propio Presidente anunció que serían entregados el 12 de octubre de 2006, hasta la fecha están retenidos por oposición de los ganaderos locales.

Población indígena en Venezuela, de acuerdo a los estados

	Estado		**Censo general**	**Total**
1.	Distrito Capital		2.443	2.443
2.	Amazonas		15.490	58.748
3.	Anzoátegui		5.286	14.147
4.	Apure		1.172	9.395
5.	Aragua		1.725	1.725
6.	Barinas		848	848
7.	Bolívar		7.160	49.791
8.	Carabobo		2.277	2.277
9.	Cojedes		298	298
10.	Delta Amacuro		4.711	30.791
11.	Falcón		1.235	1.235
12.	Guárico		1.320	1.320
13.	Lara		1.320	1.320
14.	Mérida		1.596	1.596
15.	Miranda		3.464	3.464
16.	Monagas		4.466	8.491
17.	Nueva Esparta		3.335	3.335
18.	Portuguesa		555	555
19	Sucre		2.001	3.679
20.	Táchira		765	765
21.	Trujillo		738	738
22.	Yaracuy		302	302
23.	Zulia		265.129	313.716
24.	Vargas		345	345
25.	Dependencias federales		5	5
Total			**327.986**	**511.329**

Fuente: *Instituto Nacional de Estadísticas. Programa censal 2001. Venezuela.*

Cuadro comparativo sobre procesos de reconocimiento de tierras indígenas en los países de la cuenca

País	Marco jurídico	Fundamento	Tipo de reconocimiento	Garantías constitucionales
Bolivia	Constitución (1994[97]), Ley INRA(1996) y Convenio 169 (1991)	Derecho preexistente	Propiedad	"Reconoce, respeta y protege" (sic)
Brasil	Constitución (1988) y Estatuto del Indio (1973)	Derecho preexistente	Posesión permanente	Inalienables, inembargables, imprescriptibles
Colombia	Constitución y Convenio 169	Derecho preexistente	Propiedad	Inalienables, inembargables, imprescriptibles
Ecuador	Constitución (1998) y Convenio 169 (2002)	Derecho preexistente	Propiedad	Inalienables, inembargables, imprescriptibles
Guayana	Son considerados ciudadanos comunes, sin ningún derecho especial	---	---	---
Francesa Guyana	Acta Amerindia, de 1951	Otorgamiento de títulos es acto facultativo del Ministerio de Asuntos Amerindios	Propiedad	"Protección especial"
Perú	Constitución (1993), DL 21.175 (1978) y Convenio 169 (1993)	Derecho preexistente	Propiedad	Imprescriptibles Autonomía de uso
Surinam	Son considerados ciudadanos comunes	---	---	---
Venezuela	Constitución (2000), Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (2005) y Convenio 169 (2002)	Derecho preexistente	Propiedad	Inalienables, inembargables, imprescriptibles

Hábitat	Sujetos de derecho	Limitaciones	Avances Extensión (has)
Tierras y bosques	Pueblos y comunidades	Subsuelo	7.404.500[98]
Tierras y bosques	Pueblos y comunidades	Subsuelo	108.519.996[99]
Tierras y bosques	Pueblos y comunidades o asociaciones de éstos	Subsuelo	31.207.978[100]
Tierras y bosques	Pueblos y comunidades y asociaciones diversas	Subsuelo	5.282.850[101] ---
---	---	---	
Tierras y bosques	Pueblos	Subsuelo	1.500.000[102]
Tierras y bosques, incluyendo áreas de caza, pesca, recolección y viviendas	Comunidades[103]	Subsuelo; suelos forestales se dan en uso; cuerpos de agua; márgenes de ríos y caminos	12.550.427[104]
---	---	---	---
Tierras y bosques, incluyendo áreas de caza, pesca, recolección,viviendas, aminos, cuerpos de agua y lugares sagrados	Pueblos y comunidades o asociaciones de éstos	Subsuelo	95.293

A fines de 2004 la Comisión Nacional reportaba la previsión de seis titulaciones comunales y mencionaban 50 solicitudes.[105] Por su parte, el informe nacional a la OIT de la República Bolivariana de Venezuela del año 2004 da cuenta de 12 propuestas de titulación a corto plazo en beneficio de 271 comunidades indígenas. Sin embargo, en octubre de 2005, el informe de PROVEA anunciaba ocho expedientes consolidados, sólo dos más que el año anterior.

Esta lentitud operativa puede generar conflictos en el ámbito rural de asentamiento indígena, ya que los pueblos y comunidades han asumido, en muchas regiones, el reconocimiento constitucional como una efectiva recuperación histórica de sus derechos territoriales, lo que supone un cambio de actitud hacia cualquier agresión o situación de inequidad en la ocupación o utilización de sus hábitats y tierras.

Por su parte, muchos campesinos precarios y otros terceros acostumbrados a utilizar y ocupar, como pisatarios[106] (o como simples ocupantes esporádicos de pastos en tierras indígenas) se ven urgidos a consolidar sus derechos ante el anuncio de la demarcación de las tierras. Este cambio de actitud de ambos lados puede enrarecer el proceso. Existen documentos que dan cuenta de esta tendencia a la violencia en la sierra de Perijá o entre los Yukpa de Waasama (informe PROVEA 2004). Cuanto más se demore el proceso, es previsible que los conflictos aumenten en zonas y entre actores entre quienes nunca antes hubo un nivel importante de tensión.

Notas

1 Recientemente escuchábamos una explicación muy a propósito a un dirigente kandozi durante un taller sobre derechos humanos; decía, "nuestro territorio no es un campo para sembrar cebollas, es la tierra que nos da la vida y sin ella no tenemos ningún derecho que nos sirva para nada".

2 La Constitución Boliviana vigente es de 1967, pero fue modificada en 1994.

3 Aunque después la Ley INRA (Ley 1.715) equipara expresamente el concepto de territorio del Convenio 169 y el de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) parece que el neologismo trataba de eludir el problema político que contiene el término territorio.

4 En Bolivia se identifica como región Oriente a la parte del territorio correspondiente a las cuencas de los ríos Amazonas y La Plata.

5 En el Perú la Defensoría ha emitido informe señalando que la llamada Resolución de Reconocimiento es un trámite no constitutivo sino probatorio.

6 Un controvertido pero muy respetado dirigente cruceño, explicaba que un certificado de la subprefectura como instrumento idóneo para reconocer a un pueblo histórico, como el Guarayo, venía a ser como si un albañil otorgase títulos profesionales de arquitectura.

7 Es el caso de la modalidad de Saneamiento Simple para unidades de corte comunal.

8 La multiétnicidad y pluriculturalidad del país están ya reconocidas en la Constitución vigente en Perú, pero no a la hora de definir la esencia de la República sino como la dimensión donde se mueve esa garantía fundamental de la persona que es su derecho a una identidad étnica. Dentro de las propuestas de reforma constitucional de AIDESEP se ubica el reconocimiento de esa composición plural del Perú en tres espacios: en la definición de la República, en un nuevo capítulo de derechos colectivos de los pueblos indígenas y en el lugar actual, esto es, como derecho fundamental de la persona. Respecto al reconocimiento del sujeto Pueblos Indígenas, la propuesta de

AIDESEP trató de poner al día en ese aspecto a la Constitución peruana pero sin descartar como sujeto territorial a la comunidad, definida como una de las formas de organizarse los pueblos indígenas.

9 La frase pertenece a una abogada que participó en el encuentro "Intercambio de experiencias nacionales en territorialidad indígena", en Santa Cruz en 2001.

10 Notas ambas que hoy podrían atribuirse al caso de Venezuela.

11 Sería demasiado largo dar cuenta de los minuciosos procedimientos y posibles vicisitudes de cada etapa. Un ejemplo puede dar una idea del problema. Una de las cuestiones que debe ser verificada en las pericias de campo es el cumplimiento de la "función económico-social", la que, habitualmente, se traduce en ganado; importa el número de reses porque la "carga animal" va a repercutir sobre la extensión que se sanee a favor del ganadero. Es común que el ganadero se preste ganado del vecino o traslade su hato una y otra vez a lo largo y ancho de su estancia para aparentar tener más. Para evitarlo, los peritos deben pintar de color los cuernos de las vacas que cuentan.

12 El problema es que si una vez tituladas esas tierras alejadas se alcanza la cantidad recomendada por el Estudio de Necesidades Espaciales, el proceso puede concluirse con ese magro resultado.

13 Tamburini, "La reconducción de la reforma agraria", documento sin fecha remitido por el autor.

14 Con los decretos de noviembre se han producido avances muy significativos como se verá luego.

15 En los gráficos del CPTI queda claro que lo que se llaman tierras tituladas son aquellas que están a un nivel de resoluciones finales o de replanteo.

16 Se trata de un cuadro elaborado en 2003 pero cuyo interés está precisamente en que da cuenta de los problemas tratados recientemente por la nueva "Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria", de noviembre de 2006.

17 Se habla de la "Nación Camba".

18 Recientemente, el 15 de diciembre de 2006, varias oficinas de organizaciones indígenas han sido asaltadas en un mismo día en San Ramón, San Javier, Asunción, Santa Cruz, San Ignacio y Concepción, y sus pertenencias prácticamente han sido destruidas por matones mercenarios de los ganaderos cambas que exigen "lealtad" a la propuesta de escisión regional.

19 La quinta disposición transitoria de esta norma establece el procedimiento especial de saneamiento sin más trámite para las propiedades tituladas, y para posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, as como para comunidades indígenas o campesinas, siempre que no vulneren derechos legítimos de terceros ni exista conflicto.

20 En la cuarta disposición final de esta norma se señala que se reconoce y garantiza el saneamiento interno, en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria, para el desarrollo y resolución del respectivo proceso, en colonias y comunidades campesinas, de acuerdo a las disposiciones vigentes.

21 Anteriormente la única participación aceptada era la del propio INRA, cuyos funcionarios, evidentemente, formaban parte de los grupos locales de terratenientes. Los indígenas tan sólo lograron participar en instancias jurisdiccionales en tanto que "terceros interesados (ver Tamburini, obra citada)

22 Para el derecho agrario boliviano, la expropiación es el mecanismo legal con el que el Estado, en representación de la nación boliviana y como titular originario de las tierras en el país, recupera para s su dominio, bajo ciertas causales, por la vía de la compra forzada a los particulares pagando un justiprecio. (Tamburini, "La reconducción de la reforma agraria, documento sin fecha remitido por el autor). "La reversión es el mecanismo jurídico de derecho agrario que permite el retorno de tierras entregadas a particulares mediante proceso administrativo que demuestre el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas, sin pago de indemnización o compensación alguna. Es una acción que se fundamenta en el perjuicio al interés colectivo que genera la inobservancia de los requisitos que deben cumplir los particulares para conservar la propiedad agraria" (Ídem).

23 En realidad el primer cuadro es el realizado para este trabajo. La importancia del cambio nos ha animado a presentar el cuadro actualizado elaborado por Leonardo Tamburini, de CEJIS, Bolivia.

24 Incluye las tierras en las que están por definir aspectos finales. Es decir, se encuentran en resoluciones definitivas (que la CIDOB considera como un 80% del proceso o en replanteo que la CIDOB considera como un 90% del proceso).

25 La Amazonía Legal ocupa aproximadamente el 60% del territorio brasileño. Es un área mucho mayor que la cubierta por el bosque tropical amazónico, que tampoco coincide exactamente con la extensión de la cuenca hidrográfica. Ha sido establecida por ley con la finalidad de favorecer las inversiones en ella con beneficios tributarios y crediticios.

26 Trabajo elaborado en febrero de 2002, como parte de un estudio sobre la situación actual de los pueblos indígenas en América Latina, realizado por OXFAM América, con apoyo da la Fundación Ford. La información de esta parte proviene de dicha fuente. El texto está en portugués y la traducción es nuestra.

27 Individuo que busca posesionarse de tierras ajenas mediante falsas escrituras de propiedad. Ver *Novo Diccionário da Língua Portuguesa*. Aurélio Buarque de Holanda. Editora Nova Fronteira, Río de Janeiro, s/f.

28 En ésta y las demás citas de este documento, la traducción es nuestra.

29 Esta información, incluyendo el cuadro que presentamos a continuación, proviene del Instituto Socio Ambiental (ISA). Ver: www.socioambiental.org. La información está actualizada al 13 de noviembre de 2006.

30 De este total, 49 están en identificación y con restricción de uso, 23 identificadas / aprobadas, 15 declaradas y 294 homologadas (incluyendo reservadas y registradas).

31 "Hemos sido hipnotizados por el aura engañosa del poderío de la ley", parafraseando a dirigentes afrocolombianos del río Yurumangu.

32 Al 2006, según los datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2006). Ver Cuadro Nº 1.

33 Existen tres nuevos Resguardos reportados por el propio INCODER en su reporte de 2006, elevando la cantidad de hectáreas tituladas a 31.207.978 hectáreas

34 Los territorios ancestrales que aún no están en procesos de titulación según la ONIC (2001) alcanzaban casi otro millón de hectáreas. A la fecha el Gobierno Colombiano, a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, adelanta el tramite de 407 solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas en todo el país, con un área aproximada de un millón quinientas mil hectáreas (1.500.000 has).

35 En el tercer informe sobre Derechos Humanos presentado por la Comisión Interamericana se señala que el 77.8% de la población indígena amazónica ya ha recibido el reconocimiento legal de sus territorios, al igual que el 85.6% en la Orinoquia y el 63% en la costa Pacífica.

36 Vaupés (3 millones), Resguardo Wayúu (1 millón), Predio Putumayo (6 millones), Guainía (5 millones), Yaigoj (medio millón), Alto Sin (100 mil hectáreas) y Guaviare (700 mil). Estos siete resguardos suman casi un 40% del total.

37 *"Los resguardos de indios son as rezagos de las antiguas reducciones o corregimientos que lograron conservarse no obstante la casi completa extinción de la raza indígena en la mayoría de las colonias españolas en América. Estas agrupaciones o comunidades de indios fueron objeto de especial reglamentación en disposiciones legales desde los primeros días de la República"* (Corte Suprema, sentencia, 10 de octubre de 1942)

38 Hougthon, op.cit., sugiere que el reconocimiento de la posesión de tierras cubría objetivos coloniales: supeditar esas tierras a la judicatura colonial bajo la excusa de la tutela, hacer transferibles tierras sujetas ya al régimen de propiedad privada y legitimar el despojo de todas aquellas tierras indígenas que no se incluían en los resguardos.

39 Decreto 2001, 1988, artículo 2º: "*El resguardo es una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste, y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales".*

40 Con el nombre de raizales se conoce en Colombia a los pobladores de la isla de San Andrés.

41 La Constitución habla de grupos étnicos, los negros y raizales (que son los que detentan la propiedad de las tierras comunales, según el art. 63°); se habla también de las tierras de resguardo cuando se trata de indígenas, pero el resguardo es también una persona jurídica con derechos territoriales que integra una o más comunidades indígenas. Comunidad indígena es, asimismo,

un concepto utilizado para la aplicación del derecho a participar en la circunscripción electoral especial (art. 171°).

Se habla de pueblos indígenas a la hora de reconocer la doble nacionalidad de los indígenas fronterizos (art. 96°) o la jurisdicción indígena (art. 246°).

Igualmente, la Constitución se refiere a los derechos de las diferentes "Culturas (art. 70°). Incluso se otorga un cierto estatus personal a conceptos como el de "territorios indígenas, que pueden llegar a constituir Entidades Territoriales, es decir, personas jurídicas de la estructura política estatal (art. 286°).

42 La letra "T" indica que el artículo es de las disposiciones transitorias.

43 Además se creaban las ambiguas reservas indígenas que se definían como "un globo [sic] de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la ley 21 de 1991".

44 Hay que señalar que éste, y otros dispositivos que excluyen a terceros en zonas de reserva, ha sido protestado por las comunidades negras que lo consideraran amenazador para sus derechos.

45 El concepto de baldíos se corresponde con tierras sobre las que el Estado nunca hizo acto administrativo de transferencia, aunque también a aquéllas revertidas al dominio del Estado por falta de explotación o expropiadas. Los primeros, los baldíos originarios, son las tierras nacionales, principalmente de la Amazonía y el Pacífico que fueron declaradas como Zonas Forestales. El Consejo de Estado interpretó que las tierras indígenas nunca fueron del Estado y su legalización corresponde tan sólo a un medio probatorio del dominio preexistente. Si ese fuera el caso, las Comunidades, asentadas desde antes del nacimiento del Estado colombiano, deberían tener el derecho expedito para ser reconocidos como dueños de tierras otorgadas por el Estado sin su consentimiento o incorporadas al patrimonio de la Nación como Áreas Naturales Protegidas.

46 Según el Tercer Informe de la OEA: "Existen en el presente alrededor de cinco millones de hectáreas en proceso de reivindicación por comunidades indígenas. La Comisión ha recibido información señalando que el éxito general del reconocimiento de las tierras indígenas se ve actualmente obstaculizado por una exigencia estatal. Ochenta casos de trámites de delimitación y asignación de tierras indígenas están paralizados por la exigencia legal del Certificado de Preservación del Medioambiente. Según esa información, el propio Estado no expide ese certificado a las comunidades indígenas peticionarias en esas reivindicaciones. Dado que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ("INCORA", instituto gubernamental que lleva a la práctica la reforma agraria, sea colectiva o individual) no puede completar sus asignaciones sin dicho certificado, las entregas están paralizadas.

47 Como se sabe, la tutela constitucional se interpone para evitar un daño o una amenaza de daño.

48 Ver "Seguimiento a las recomendaciones para Colombia del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen", documento de la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Centro al Indígena (CECOIN). Ginebra 2005.

49 Según cifras de CECOIN-OIA, 1889 asesinatos. Documento citado en la nota anterior.

50 "Después de varias semanas de refriegas donde hay desalojos violentos y heridos y nuevas ocupaciones, el Gobierno, el 13 de septiembre del 2005 se ve en la obligación de atender las demandas de tierra en el Cauca y Uribe reconoce públicamente el grave problema de la distribución de tierras en el país". Anuario IWGIA 2005.

51 Es mérito de las organizaciones indígenas ecuatorianas haber conseguido introducir en la Constitución una bandera de lucha que, independientemente de su significado jurídico, se convirtió durante años en una seña de identidad autóctona, netamente ecuatoriana, y que hoy empieza a verse como replicable en otros países de la región. De hecho, al vincularse los indígenas andinos con los amazónicos, el concepto de nacionalidad está ofreciendo ciertas posibilidades coherentes. En efecto, bajo la denominación nacional "kichwa" se agrupan una gran cantidad de diferentes pueblos (nacionalidad Kichwa / pueblo Otavalo, por ejemplo).

52 Explicaciones previas a la presentación de la reforma constitucional propuesta por AIDESEP.

53 art. 84º: "*El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos:*

2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas de pago del impuesto predial.

3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

*8. A no ser desplazados, **como** pueblos, de sus tierras".* (Las negritas son nuestras)

54 El movimiento indígena trató de introducir en el texto constitucional la declaración de Ecuador como un país plurinacional; aceptaron no obstante la consideración de que no estaba todavía maduro el país para esa reforma conceptual y se limitó a declarar la pluriculturalidad y multietnicidad.

55 Las zonas intangibles Tagaeri-Taromenane y Cuyabeno-Imuya fueron establecidas por el Estado ecuatoriano el 26 de julio de 1999, durante el Gobierno del presidente Jamil Mahuad. La primera, con 982.000 hectáreas, abarca la parte sur del Parque Nacional Yasuní y sureste del Territorio Huaorani; mientras que la segunda, con 603.380 hectáreas, está dentro de la Reserva de producción Faunística Cuyabeno. Las ZI son espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en las cuales está prohibido realizar actividades mineras y de explotación de madera, así como cualquier actividad humana que ponga en peligro su integridad y valor cultural y ambiental. La declaratoria de zona intangible incluye el reconocimiento, respeto y apoyo a los derechos territoriales, colectivos y al uso cotidiano de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas. (CONDEPE - www.condepe.gov.ec.) A comienzo de 2007, ocho años después de su declaratoria, se firmo el decreto ejecutivo donde se especifican las características de la zona intangible Huaorani: se establece un territorio exclusivo para los pueblos no contactados: Tagaeri y Taromenane, pudiendo circular en libertad en la zona delimitada por los ríos Nashiño, Yasuní, Cononaco y Curaray; además se estableció una zona de amortiguamiento de 10 Km a lo largo de toda su periferia.

56 La información sobre conflictividad entre indígenas y áreas protegidas está extraída del documento Wray (1997) y de un informe de consultoría de Pedro García elaborado para la agencia danesa Solsticio en 1996.

57 Según el dirigente Polibio Pérez, *"las Fuerzas Armadas están tergiversando su papel: ellas tienen que salvaguardar la soberanía nacional y lo que están haciendo es defender la soberanía de las transnacionales"*. (Esta cita y los datos referentes a Ecuacorrientes han sido recogidos de las conclusiones públicas del Foro de los Pueblos Afectados por la Minería, celebrado en Quito en diciembre de 2006.)

58 Las rondas de licitación de lotes petroleros se realizan periódicamente desde 1982. En ellas se indican los lotes y las condiciones que se ofrecen y exigen a las empresas. Sólo han habido 8 rondas, ya que la novena fue impugnada por organizaciones indígenas y de la sociedad civil por el descuido de aspectos relacionados con el impacto social, ecológico y cultural. Algunos bloques concedidos después de la 8ª ronda son sobre los llamados campos marginales, nombre con que se designan las áreas de baja productividad; es decir, que registran una extracción inferior al 1% de la producción nacional (de aproximadamente 530.000 barriles por día). Si se conceden en grupo a una empresa o consorcio, "en combo" como se dice en Ecuador que pretendió hacer Gutiérrez, las ganancias para las empresas pueden ser interesantes porque las exigencias, técnicas y de inversión, son mucho menores.

59 La mayor parte de la información sobre Guayana Francesa, Guyana y Surinam se debe a la amabilidad de Peter Kostishack, que nos ha orientado en la búsqueda de datos y ha proporcionado otros procedentes de la Alianza Amazónica.

60 El país tiene 214.970 km².

61 INS, web: http://www.idrc.ca

62 Más información en apacoica@guyana.net.gy.

63 Guyana está organizada territorialmente sobre la base de 10 regiones.

64 Garantías que serían tomadas en cuenta, en 1974, por la ley de comunidades nativas, que afirma que los derechos de propiedad y posesión de tierras adquiridos dentro de un territorio indígena después de 1920 dependen de la decisión indígena.

65 Velasco, en un intento por descargar de tonalidades peyorativas el concepto, determinó (ley Nº 17716, de Reforma Agraria, 24 de junio de 1969) que en adelante las comunidades indígenas (andinas y costeñas) pasarían a denominarse comunidades campesinas.

66 Aucallama, a 60 km. al norte de Lima, es uno de los ejemplos. Se trata de una comunidad indígena compuesta por descendientes de esclavos negros. Es probable que como ésta existan otras. En la Amazonía había dos comunidades amparadas por ese régimen: una poblada por personas del pueblo Uni ("Cashibo-Cacataibo") en el río Aguaytía y la otra, por mestizos amazónicos, llamada San Juan de Miraflores, ubicada en Iquitos, a medio camino entre la ciudad y el aeropuerto. La primera se asimiló al régimen de comunidades nativas después de la promulgación de la ley, mientras que la segunda aún mantiene su estatus jurídico.

67 En el Ecuador, recién en 1994 la Ley de Desarrollo Agrario reconocía derechos a las poblaciones indígenas a través de las comunidades o "etnias". La Ley de Reforma agraria boliviana (1953) tenía un capítulo sobre reducciones selvícolas en "estado salvaje" y hablaba de "organización primitiva".

68 Se excluían los espacios necesarios para la supervivencia de los pobladores originarios y se organizaba la colonización del resto. Para muchos pensadores indígenas, la ley, al margen de constituir un primer fundamento para la efectiva recuperación de espacios indígenas "legalizados", se orientaba tanto a definir ciertos derechos territoriales indígenas como a precisar los límites de lo que debería quedar, definitivamente, fuera de sus pretensiones.

69 Por lo demás, como ya antes mencionamos, en el tiempo que se dio la ley (1974), no se manejaba el actual discurso sobre pueblos y territorios indígenas, que recién comenzó a emerger a mediados de la década de 1980.

70 En verdad, los trámites están muy sujetos a los caprichos del Estado. El reglamento de la ley (DS Nº 003-79-AA) señala que la inscripción de las comunidades se realizará de oficio o a petición de parte (art. 2º) y entiende la demarcación como un proceso sucesivo. Requisitos arbitrarios, como la solicitud y otras (cantidad mínima de población, por ejemplo), son frecuentemente impuestos de manera coyuntural.

71 La disposición transitoria segunda distingue este caso de cualquiera de los anteriores: no se trata de demarcar una superficie que se presume recorrida por sus movimientos migratorios, sino de prevenir el tratamiento más adecuado para proteger un tipo de poblaciones especialmente vulnerables. En la práctica estas superficies se han constituido como "reservas territoriales", de las cuales actualmente existen cinco. Se trata de un tipo especial de titulación de tierras indígenas y no de una reserva comunal, que es una de las categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como se ve en el capítulo tres de este libro.

72 La Ley 28.736 "Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial" de abril de 2006 ha regulado, a nuestro juicio de manera muy poco afortunada, esta situación.

73 En esta relación se ha incluido el caso de un asentamiento del pueblo Uni (*Cashibo*) que no corresponde exactamente a la categoría de esas reservas, ya que recibió personería jurídica y una adjudicación de 6.328 hectáreas de tierras como comunidad campesina en 1955.

74 En otro capítulo de este trabajo analizamos este asunto de la diferencia de información de las fuentes.

75 En la actualidad existen siete reservas comunales con una extensión total de 1.981.401 hectáreas, de las cuales seis son para comunidades indígenas y una para ribereñas. Con relación a este tipo de reservas, ver capítulo sobre territorios indígenas y ANP de este libro.

76 Los datos de población corresponden a los años en que se hicieron la titulaciones, por lo que no están actualizados.

77 El DS. Nº 111-2001-PCM creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA, hoy INDEPA), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y presidida por la Primera Dama, con la finalidad de promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y proyectos correspondientes a las poblaciones comprendidas dentro del marco de las normas y principios establecidos en los Tratados Internacionales sobre la materia en los que el Perú sea parte.

78 Si bien la legislación dice no haber incompatibilidad entre la propiedad indígena y las Áreas Naturales Protegidas, lo cierto es que este criterio se acepta para el caso de una ANP establecida sobre territorios ya titulados, pero no en casos de comunidades sin titular. Existe aquí una desacertada interpretación del precepto legal que establece el respeto, dentro de las ANP, de los "derechos adquiridos", porque éstos son concebidos como "derechos legalizados y debidamente

formalizados". Los conflictos son múltiples, por ejemplo, existen cerca de 100 comunidades kukamas y kukamirias en la Reserva Nacional Pacaya-Samiria que no han obtenido hasta la fecha ni un sólo título. En el caso de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, sin embargo, se ha sentado un precedente histórico al haberse titulado, el 2006, las tierras de comunidades campesinas, a las cuales la ley, para este caso, les da el mismo tratamiento que a las indígenas.

79 Un grupo de colonos invadió tierras de esta comunidad alegando que ella no era propietaria de la parte ocupada, ya que sólo la tenía bajo contrato de uso. La inacción del Estado para garantizar el derecho de la comunidad y la negativa de los colonos a abandonar el territorio invadido determinó que los indígenas los desalojaran a través de la violencia, lo que provocó una masacre de grandes proporciones.

80 Un título es un fundamento legal de un derecho y también un documento demostrativo de éste; sin embargo, la burocracia sectorial es propensa a entender sólo la segunda acepción. El contrato de cesión es un título legal, pero lo que los burócratas atienden es al texto de la resolución de titulación de las comunidades que discrimina las áreas agrícolas y ganaderas de las forestales o de protección y establece la diferencia entre tierras demarcadas a favor de la comunidad y tierras tituladas.

81 La ley es del 15 de julio de 2000 y el reglamento, aprobado por DS Nº 014-2001-AG, del 6 de abril de 2001.

82 La vigésimo tercera disposición complementaria de reglamento de la ley forestal, señala taxativamente: *"Los contratos de extracción forestal, que fueron otorgados irregularmente dentro de áreas naturales protegidas y/o territorios de comunidades nativas tituladas o reconocidas, son nulos de pleno derecho, siendo de obligación de los titulares detener toda actividad que realicen en esos ámbitos".*

83 Sobre el tema ha habido fluctuaciones en la posición de AIDESEP, como analizamos en el capítulo tercero de este libro.

84 Chamikar, comunidad awajun ubicada en el río Nieva, fue invadida por colonos a mediados de la década de 1980, quienes alegaron derechos sobre los bordes de la carretera que atraviesa la comunidad e interpretaron caprichosamente los límites de ésta. Aun cuando el derecho de los comuneros fue confirmado por las autoridades administrativas, ellos no consiguieron que los colonos desalojasen sus tierras. Frente a esto, los atacaron y destruyeron cerca de 60 casas. La refriega causó un gran número de heridos entre colonos e indígenas, y algunos de éstos fueron encarcelados. Damián Tibijan, líder awajun de gran prestigio, fue asesinado al salir de la cárcel en 1988.

85 De este total, 27 millones de hectáreas se encuentran bajo contratos de exploración, que constituye la etapa que más afecta al medio ambiente y a las sociedades indígenas; 5.634.000 hectáreas están en convenio de evaluación técnica; 910.000 hectáreas están siendo explotadas y otros dos millones y medio están en proceso de negociación.

86 El documento citado forma parte de una colección de textos que, con el nombre de Análisis de la Situación Integral de Salud de los Pueblos Indígenas (ASIS) realiza el Ministerio de Salud (MINSA) a través de su Oficina General de Epidemiología. Existen ASIS ya publicados de los pueblos Achuar, Matsigenka, Shipibo-Conibo y Nanti.

87 En Surinam, reciben este nombre los mestizos resultantes de la unión de indígenas y cimarrones.

88 Tan sólo anunció, en su artículo 77, un ambiguo Régimen de Excepción que nunca fue puesto en marcha.

89 El Convenio 169 tiene rango constitucional, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución para los Tratados.

90 Constitución, Art.119º: " *Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley".*

91 Artículo 23 de la LOPCI: *"El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, realizará la demarcación de su hábitat y tierras a los fines de su titulación".*

92 Así en Monagas a nivel estatal se cuenta con el Servicio Autónomo de Atención al Indígena del Estado Monagas (SAIM), creado en el año 2001 y existen ordenanzas en curso en diversos municipios, como el del Libertador para constituir instancias indigenistas de orden municipal.

93 La nulidad como recurso contencioso-administrativo tiene por objetivo dejar sin efecto algún acto del ejecutivo (nacional o descentralizado) en ejercicio de una actividad administrativa que viole la Constitución o la ley. Según el artículo 259º de la Constitución la jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia.

94 Kuyujani, señalan los Yekuana, vive en las cabeceras del Cuntinaña y volverá en el momento preciso. En recuerdo de este hecho primordial, el proyecto fue bautizado con el nombre de "Esperando a Kuyujani".

95 La definición del territorio fue apoyada con fondos del CIDA, conseguidos gracias a soporte de la organización indígena Assembly of Firrst Nations y a la asesoría técnica del Proyecto LEO, los tres de Canadá.

96 Silva Monterrey, 2006

97 Como hemos mencionado, la Constitución Boliviana es de 1967, pero fue modificada en 1994.

98 Tierras saneadas en Oriente y Amazonía.

99 No toda esta extensión ha alcanzado la fase final de registro, en la que el proceso de declaración de una Tierra Indígena se considera culminado.

100 Tierras indígenas de todo el país.

101 Incluye 3.697.470 hectáreas tituladas, más 1.585.380 de dos áreas intangibles: Tagaeri-Taromenane y Cuyabeno-Imuya.

102 Sin embargo, una Comisión de Tierras Amerindias, establecida por el Gobierno británico en 1966, señaló, como condición legal para que el país obtuviera su independencia, que deberían entregarse unas 6.216.000 hectáreas a los "amerindios".

103 Como se explica en el texto, el concepto de comunidad de la legislación peruana es amplio y puede incluir una o varias comunidades e incluso la totalidad de un pueblo indígena, como es el caso de los Matses.

104 Tierras indígenas sólo de la región amazónica. Incluye 9.750.526 hectáreas tituladas a comunidades, más 2.799.901 de cinco reservas territoriales. Adicionalmente, existen siete reservas comunales (una de "ribereños), con un total de 1.981.401 hectáreas. Si bien estas últimas no constituyen propiedad de los indígenas o "ribereños", de acuerdo a ley son entregadas a las comunidades beneficiarias para su administración.

105 Datos del Informe anual Provea 2004.

106 Vocablo utilizado para definir la ocupación precaria.

SEGUNDA PARTE

capítulo 3

LAS COMUNIDADES INDIGENAS EN EL PERU

Han transcurrido 32 años desde la promulgación de la primera ley que reconoció la propiedad de las tierras a los indígenas amazónicos en el Perú, llamada Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (DL 20.653) que, como su nombre lo indica, era una ley general y no exclusiva para los indígenas. Los derechos a la propiedad de la tierra y otros de los indígenas estaban contemplados en el Título II, "De las Comunidades Nativas", y también en artículos dispersos y disposiciones finales y transitorias. Cuatro años más tarde, esa ley fue reemplazada por otra de nombre similar (Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva", DL 22.175) que todavía está vigente, aun cuando ha experimentado muchas modificaciones.[1] Si bien en la parte referida a las comunidades nativas la ley se mantuvo casi igual, el reemplazo de la norma no fue casual, sino reflejo del giro dado por el Gobierno de las Fuerzas Armadas (la llamada "segunda fase", dirigida por el general Francisco Morales Bermúdez). En efecto, la nueva ley tuvo por finalidad abrir las puertas a la gran inversión nacional y transnacional en la Amazonía en dos campos específicos: explotación maderera y agroindustria.

Desde 1974 hasta la fecha han sucedido muchos cambios y procesos, desde aquéllos que han apuntalado el fortalecimiento nacional e internacional de los pueblos indígenas, hasta los que han ido en contra de sus intereses, como nuevas modificaciones legales y constitucionales que han recortado sus derechos y garantías y, como añadido, incrementado las prerrogativas y beneficios de las empresas privadas, lo cual ha tenido como consecuencia las invasiones de sus territorios por parte de compañías madereras y de hidrocarburos. A su vez, las diferentes posiciones frente a la actividad de este tipo de empresas dentro de los territorios comunales han producido divisiones en el movimiento indígena promovidas por empresas, ONG y el Estado para contar con facciones fieles a sus proyectos.

El hecho de que se pensara en "comunidades" al momento de diseñar la ley y política referida a los indígenas amazónicos fue influido por la larga trayectoria *comunitaria* del Perú, que se remonta a la época Colonial, aunque también al proceso de concentración poblacional en espacios determinados (y reducidos), que se remonta al siglo XVIII. En este sentido, un breve recorrido por la historia de las comunidades andinas y costeñas, llamadas "indígenas" hasta 1969, año en que la

Ley de Reforma Agraria (DL 17.716) les cambió la denominación por la de "campesinas", ayudará a comprender mejor esas razones.

Comunidades andinas[2]

A diferencia de los amazónicos, los indígenas andinos y también los costeños lograron cierto grado de reconocimiento de sus derechos territoriales durante la Colonia, lo cual con frecuencia se hizo a partir de la convalidación de derechos prehispánicos. Sobre esta base, las comunidades han sostenido juicios contra empresas mineras, otras comunidades, el Estado o las haciendas apoyándose en *"…inmemoriales derechos que retroceden a tiempos preincaicos y que la Corona confirmara en los títulos otorgados a los miembros del común"* (Matos 1976: 193). Su estilo de organización, como sociedades agrícolas, constituía un modelo conocido para los colonizadores, lo cual facilitó este reconocimiento. De hecho, estudiosos sobre la materia establecen como uno de sus antecedentes a la comuna ibérica (Matos 1976, Arguedas 1968). El otro es el ayllu, unidad compuesta por familias extensas que fue la base de la organización social andina. Para Matos, *"el ayllu fue el núcleo de su estructura y la comuna el patrón externo de referencia"* que hizo posible la comunidad indígena (Ibíd.: 182).

La constitución de las comunidades tiene su origen en las reducciones misionales establecidas durante la Colonia, que consistieron en la agrupación en pueblos de ayllus dispersos (Matos 1976: 192-183, Matos y Fuenzalida 1976: 16-19, Bonilla 1987: 13). Si bien la reducción fue una institución impulsada por la Corona española en el Perú desde mediados del siglo XVI, fue recién después de la rebelión de Túpac Amaru I que el virrey Francisco de Toledo, dictó una serie de ordenanzas para concentrar los ayllus. Él mantuvo esta política a lo largo de todo su Gobierno, que se prolongó entre 1568 y 1581.

El hecho de que el virrey Toledo impulsara las reducciones luego de una rebelión indígena, habla claramente de que la función principal de ésas fue controlar la población, no sólo para evitar nuevos levantamientos, sino también para asegurar la recaudación de impuestos, disponer de su fuerza laboral y facilitar la labor de evangelización. Es decir, las reducciones permitieron el montaje de la economía colonial mediante la imposición de tributos y el aprovechamiento coercitivo de la mano de obra para trabajo de la tierra y de las minas, y para la prestación del servicio doméstico. Por esto, *"no es posible concebir a la comunidad ni siquiera en sus inicios como una institución aislada del sistema administrativo colonial, al que fundamentalmente se articuló a través de una serie de mecanismos de intermediación económica, social y cultural que tuvieron una de sus más claras expresiones en el rol del curaca, canalizador de la mita y el tributo"* (Matos 1976: 183).

A pesar de ser producto de imposiciones coloniales, con el tiempo las comunidades se convirtieron también en foco de resistencia indígena, produciéndose

"un juego dialéctico entre los intereses de los conquistadores y la resistencia de los conquistados". Las comunidades se consolidaron como reductos económicos, sociales y culturales que permitieron a la población *"mantener parte de sus recursos y preservar rasgos tradicionales de la sociedad andina"* (Ibíd.: 183-184). En este sentido, puede decirse que ellas se convirtieron en un espacio de ejercicio de autonomía, aunque dentro de los estrechos márgenes que el poder colonial les había dejado.

Matos señala que la comunidad andina no sufrió alteraciones estructurales hasta el siglo XIX, cuando terminó su versión colonial, hecho que él atribuye principalmente a la abolición del tributo indígena. A partir de entonces, la comunidad quedó en libertad y modificó sus relaciones económicas con el resto de la sociedad, lo que dio inicio a nuevos procesos de integración global y de desintegración interna, y preparó el camino de la privatización (Ibíd.: 185).

Ese momento histórico de cambio de las comunidades llegó con la declaración de la República en 1821 y la posterior implantación de una política liberal. Bolívar trató de convertir al Perú en un país de pequeños propietarios, pero sus deseos se enfrentaron con *"la persistencia de instituciones coloniales como la 'comunidad' que sustraían la tierra del mercado e impedían la conversión de sus tenedores en propietarios directos" (*Bonilla 1987: 13.-14). En efecto, fue Bolívar quien modificó el estatus jurídico de las comunidades en 1824, al eliminar las protecciones especiales que tenían y convertirlas en agrupaciones de propietarios dedicados a labores agropecuarias, con capacidad de vender libremente sus tierras.

No obstante, esta política no tuvo el efecto deseado desde el primer momento por la corta duración del Gobierno de Bolívar, la inestabilidad política de una nueva república en búsqueda de su propia organización, el escaso atractivo de las tierras comunales de algunas zonas y el estancamiento de la economía (Bonilla 1987:14 y Matos y Fuenzalida 1976: 20-21). Recién a finales de siglo XIX, después de la Guerra del Pacífico (1879-1884), la mayor inserción de la economía peruana en el mercado internacional, y la inversión de capitales extranjeros y nacionales en agricultura y minería dinamizó los latifundios costeños y andinos. Como señala Bonilla (1987: 14): *"Este dinamismo reposó más que en el incremento de la productividad del trabajo, en la agregación de unidades adicionales de tierras y hombres, es decir en el asalto de las comunidades campesinas aledañas"*. Para Matos y Fuenzalida, la abolición de las barreras protectoras coloniales a las comunidades andinas, marca el inicio del despojo sistemático de las tierras a las comunidades y el desarrollo de una clase latifundista (Ibíd.: 21).

Las haciendas de los invasores se establecieron paulatinamente sobre tierras usurpadas a los indígenas. Las estrategias para el despojo tomaron formas diversas, que fueron desde los acuerdos fraudulentos de cesión o de compra, hasta la abierta usurpación con el apoyo del poder. La usurpación de tierras por parte de los latifundios, algunos de ellos de poderosas empresas mineras que, además, contaminaron el aire, las aguas y los pastos comunales; y la privatización y el

acceso diferenciado a la propiedad de tierras al interior de las comunidades, sumados a su crecimiento poblacional, generaron una situación de escasez y la aparición de un sector de comuneros sin tierras, compuesto especialmente por jóvenes que recién adquirían la mayoría de edad y, con ella, la condición de comuneros.

En 1920, la presión ejercida por las comunidades campesinas con apoyo de algunos indigenistas, como Pedro Zulen y Dora Mayer, agrupados en la Asociación Pro Indígena, fundada en 1909, logró que el Gobierno del presidente Joaquín Leguía reconociera constitucionalmente las comunidades indígenas y declarara el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de sus tierras.

No obstante el reconocimiento constitucional, los problemas de escasez de tierras de las comunidades y de deterioro de las que poseían se agudizaron durante las primeras décadas del siglo XX. En este sentido, no es casual que en esa época comenzasen las migraciones de campesinos andinos sin tierra hacia los valles aledaños de la vertiente oriental de la Cordillera, es decir, hacia las zonas altas de la cuenca amazónica.

Estudios realizados entre 1960 y 1970 muestran la crudeza de la situación. Para 1961, las unidades de producción agrícola del país del rango de menos de 1 hasta 5 hectáreas comprendían el 82,9% de las existentes, pero abarcaban apenas el 5,8% de la superficie cultivada, mientras que las de más de 100 hectáreas, que representaban el 1,3%, poseían el 83,9% de dicha superficie (Alberts 1877: 5). Por su parte, Martínez (1970: 112 y 120-21) señala que la escasez de tierras en la década de 1960 era particularmente aguda en el valle de Tarma y en la meseta del Titicaca. En Conima (Puno) había agricultores que tenían más de 40 parcelas que sumadas no llegaban a una hectárea. En ese mismo lugar y en Moho, muchas propiedades eran apenas de un surco, y las yuntas de un campesino al arar no podían dar la vuelta sin invadir el surco del vecino.

Matos (1976: 180) aporta cifras referidas a las comunidades hasta fines de la década de 1960. Señala que desde 1925, año en que se inició su inscripción, hasta fines de 1969, había 2.338 comunidades inscritas, con 1.960.805 habitantes, que representaban el 36% del total de población rural. Esas comunidades tenían 1.119.302 hectáreas de tierras de cultivo (39,6% del total nacional en ese entonces) y 9.096.645 hectáreas de pastos naturales (el 32,6% de las existentes). Además, tenían cuatro y medio millones de tierras eriazas, que sumadas a las anteriores hacen un total de 14.715.947 hectáreas. Casi 20 años más tarde, Bonilla aporta otras cifras. Señala la existencia de unas 5.000 comunidades, de las cuales 3.030 habían sido inscritas hasta julio de 1980. Indica que su población era de 2.700.000 personas, que representaban el 20% de la población nacional y el 50% de la rural. También indica que un estimado del 30% de las tierras del país estaba en manos de comunidades campesinas, que estaban constituidas principalmente por tierras de secano y pastos naturales, que son las menos productivas. Añade: "Esto

significa que el componente más importante de la población rural posee relativamente menos tierra y de las de menor calidad" (1987: 15).

A pesar de mantenerse, es un hecho que las comunidades han ido cambiando a lo largo del tiempo. Una de las expresiones de ese cambio es la privatización de hecho de las tierras agrícolas, convertidas en bienes susceptibles de ser dejadas en herencia. Otro de los marcadores de cambio ha sido la urbanización parcial de tierras de las comunidades y el asentamiento de foráneos en sus centros poblados. La tendencia ha sido mantener el carácter comunal de las zonas de pastoreo y de ciertas labores en beneficio de todos, como la limpia de acequias y reservorios y la construcción y refacción de la infraestructura social y religiosa.

Durante el Gobierno del presidente Juan Velasco Alvarado (1968-1975), una oficina especializada del desaparecido SINAMOS realizó intenso trabajo de saneamiento y reestructuración de las comunidades campesinas. Mediante éste, se pretendía, por un lado, determinar con exactitud los territorios comunales, muchos de los cuales sólo contaban con documentos y croquis de la época colonial; y, por otro, se buscaba poner al día la organización de las comunidades, cuestión para la que se requería poner al día sus estatutos.

Este trabajo fue continuado, durante la década de 1980, por el presidente Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), y por el primer Gobierno del presidente Alan García Pérez, que promulgó, el 30 de abril de 1987, dos leyes de número correlativo, con la finalidad de garantizar la integridad del territorio comunal. Se trata de las Ley General de Comunidades Campesinas Nº 24.656 y de la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas Nº 24.657. Durante el Gobierno del presidente Alberto Fujimori, al aprobarse el reglamento (DS Nº 008-91-TR) de la primera de las leyes nombradas, se incluyó una norma específica para la inscripción como comunidades campesinas de los asentamientos de pobladores ribereños de la Amazonía. El origen de esta inclusión se debió a las presiones ejercidas por la organización loretana "Casa Campesina", en ese momento poderosa y con capacidad de convocatoria, que agrupaba a numerosos gremios de productores agrarios de la selva baja.

No obstante, pocos años más tarde, Fujimori propinó duros golpes a las comunidades campesinas y nativas. El primer impacto llegó con la Constitución de 1993, que eliminó el carácter inembargable e inalienable de sus tierras, y mantuvo la imprescriptibilidad siempre que las tierras no hubieran sido abandonadas.[3] Dos años después, retomando la idea de Bolívar, dio una ley para permitir el cambio de su estatus jurídico de las comunidades campesinas y nativas. Fue la llamada "Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas", Nº 26.505 (comúnmente conocida como "Ley de Tierras"), promulgada el 14 de julio de 1995.

Los aspectos centrales de esta ley fueron, por un lado, abrir la posibilidad de cambio de la naturaleza jurídica de las comunidades, que pueden pasar de un

modelo asociativo basado en características sociales y económicas tradicionales a uno de naturaleza empresarial, en el cual sus miembros serán considerados "socios". Con esto se busca eliminar los atributos particulares de las comunidades y debilitar su organización. Al individualizar la participación de los socios en la "unidad productora", cobra importancia el segundo aspecto, que tiene que ver con el régimen de tenencia de la tierra. Al respecto, la ley dispone que los socios pueden "*disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de las Sierra y Selva*", y que para esto requieren con la aprobación de no menos de dos tercios de los votos de la Asamblea General (art. 11º). Tratándose de comunidades campesinas de la costa, la venta de tierras a "*a no posesionarios o a terceros*" [sólo] *requerirá el voto a favor de no menos del 50 por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente*" (art. 10º, b)[4].

Frente a esto, algunas comunidades indígenas amazónicas han tomado precauciones, para lo cual han suscrito acuerdos civiles, que han sido debidamente inscritos en los registros públicos, de indivisibilidad. No obstante, el poco éxito en los Andes y la Amazonía de las intenciones de parcelación y venta de tierras comunales expresadas por la mencionada ley, se deben también, a nuestro juicio, a la escasa rentabilidad de los suelos considerados desde una perspectiva agropecuaria. Lo valioso en estas regiones son los recursos del subsuelo y los bosques, pero dado que éstos pertenecen al Estado, su entrega para explotación no depende de la disolución y venta de las comunidades.

Sin embargo, en la costa la situación ha sido diferente. Adicionalmente a la ley citada, el Gobierno de Fujimori aprobó específicamente para la región, la llamada "Ley de Titulación de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa" Nº 26.845, el 9 de julio de 1997. Nunca antes una norma había discriminado a las comunidades en función de la región donde se ubicaban. Su título, además es engañoso ya que sugiere lo contrario a lo que en realidad se quiso hacer y se hizo, que fue dividirlas para favorecer su venta a empresas privadas. En suma, la ley constituye un claro ejemplo de la intención de ese Gobierno de acabar con la propiedad asociativa en la costa, región rica en tierras para rentables cultivos de exportación.

Las facilidades especiales que la ley de 1995 establecía para la parcelación y venta de las comunidades campesinas de la costa (50% de aprobación por parte de la asamblea general, contra el 75% en el caso de los Andes y Amazonía), son ampliadas por esta ley específica para la costa. En efecto, para la venta de tierras comunales a terceros que las poseyeran durante al menos dos años, sólo se requerirá la aprobación del 30% de la asamblea. Más aun, este requisito puede ser obviado si el tercero gestiona ante el Ministerio de Agricultura la declaración de abandono legal de las tierras comunales que posee, para lo cual sólo debe demostrar que las tiene "*...dedicadas a actividad agraria bajo explotación económica, pública, pacífica e ininterrumpida por un plazo no menor de dos (02) años a la fecha de presentación de la solicitud de abandono*" (art. 10º).

A raíz de normas como ésta, muchas comunidades campesinas costeñas se encuentran en proceso de disolución, al haber sido parceladas sus tierras para venta a empresas privadas.

Comunidades amazónicas

Los asentamientos indígenas amazónicos adquieren su actual forma jurídica, como "comunidades nativas", recién con la promulgación de la ley, en 1974. Si bien es cierto que desde ese año la formación de esas comunidades se produce bajo el paraguas de esa norma, la aceleración del proceso de proliferación de comunidades tiene que ver con cambios sociales, económicos e ideológicos que van más allá de la ley, entre los cuales hay que tener en cuenta la expansión de la colonización y del mercado (industrias extractivas de madera, hidrocarburos y minería y cultivos comerciales de cereales, frutales, café y coca), de las vías y medios de comunicación (las carreteras, sobre todo las ilegales, se han expandido especialmente por la parte alta de la cuenca amazónica; y la televisión y el teléfono son servicios que hoy llegan a muchas comunidades) y la difusión del sistema de escuelas. Por otro lado, es igualmente cierto que el proceso de formación de asentamientos indígenas concentrados, bajo nombres diferentes (*reducciones* o *misiones*, *tribus*, *reservas*), es anterior a la ley de comunidades nativas. En las páginas siguientes intentaremos trazar el origen de diferentes tipos de concentraciones indígenas, que responden a causas distintas, y que hoy día se reconocen oficialmente con el nombre genérico de "comunidades nativas".

Se ha escrito muy poco sobre la formación de comunidades nativas, lo cual puede deberse a que durante un tiempo éstas hayan sido consideradas como un modelo organizativo tradicional de los pueblos indígenas. Para algunas regiones, no obstante, hay estudios más detallados que dan cuenta de situaciones que son similares a las de otros enclaves. Uno de los pocos escritos que intenta una aproximación sistemática al tema es un artículo de Barclay y Santos (1980). Ellos analizan el proceso de formación de comunidades yaneshas (en ese tiempo conocidas como amueshas) e identifican *"cuatro tipos de unidades artificiales que están en la base del actual régimen de tenencia de tierra entre los Amuesha"*, las cuales definen teniendo en cuenta los criterios legales que les dieron origen (Ibíd.: 47). Esos cuatro tipos son: condominio, lotización, reserva y comunidad nativa a partir de la ley de 1974.

El condominio, como lo señalan Barclay y Santos, fue un modelo impulsado por algunas misiones católicas a fines del siglo XIX, que luego asumirían algunas evangélicas[5] (por ejemplo, la misión adventista de Nevati, río Pichis). La fórmula era simple: indígenas y misioneros gestionaban un título de propiedad sobre un área determinada. Seguramente lo que operaba en esta extraña sociedad era una combinación de las "ventajas comparativas" de las partes, en la cual los sacerdo-

tes aportaban el prestigio institucional y su oferta civilizadora, mientras que los indígenas eran entregados por el Estado como materia prima para ser evangelizados. Esta supuesta relación paritaria pondría rápidamente en evidencia su carácter asimétrico, cuando los misioneros empezaron a tomar decisiones para asentar foráneos en las tierras, vendiendo lotes a colonos. Éste ha sido un proceso que se ha cumplido de manera regular en todos los casos de condominio entre misioneros e indígenas. Uno de los casos emblemáticos de esta relación, que comenzó con la entrega del condominio en 1905 y se prolongó, con disputas entre las partes que fueron dilucidadas en los tribunales, hasta inicio de la década de 1980, fue el de la misión franciscana de Quillazú (Oxapampa) y los yaneshas de los asentamientos coordinados alrededor de la comunidad de Tsachopen. Alrededor de 1960, después de haber vendido parte de las tierras a colonos, los misioneros intentaron vender el resto a los propios yaneshas. En 1969 el título fue finalmente caducado por el Estado, y cinco años más tarde, con la ley de comunidades, la comunidad de Tsachopen recibió 764 hectáreas, es decir, un poco más del 60% del total del condominio original. Al igual que éste, varios otros condominios se convirtieron posteriormente en comunidades nativas. (Barclay y Santos 1980: 47-52.)

El segundo tipo es el de la lotización, que tiene que ver también con procesos de colonización realizados en la zona. La Peruvian Corporation fue una empresa inglesa que recibió del Estado peruano, en 1891, una concesión de 500.000 hectáreas, con la condición de habilitarlas y promover el asentamiento de colonos extranjeros, en un plazo máximo de 9 años. La empresa no cumplió con sus obligaciones y las tierras recibidas comenzaron a ser invadidas por colonos andinos. En ellas se encontraban numerosos asentamientos, tanto yaneshas como ashaninkas, que por la fuerza del empuje colonizador se habían ido reduciendo a espacios cada vez más pequeños. Varios de esos espacios fueron lotizados por la Peruvian Corporation para la población indígena, lo cual desde su óptica tenía la doble ventaja de consolidar los agrupamientos y de establecer una reserva de fuerza laboral para épocas de fuerte demanda de mano de obra. Las lotizaciones concentraban familias extensas. En una de ellas, 125 familias yaneshas se repartieron 1.877 hectáreas, mientras que en otra, alrededor de 100 familias ashaninkas hicieron lo mismo con unas 1.500 hectáreas. Si bien las tierras se entregaban gratuitamente, cada familia debía pagar por el trabajo de mensura de los lotes, que eran entregados mediante títulos provisionales de acuerdo a la normativa vigente (ley 1.220, de "Tierras de Montaña"). Las familias indígenas con mayores recursos podían pagar la demarcación de lotes más grandes. Las familias de la zona entraron en la dinámica económica impulsada por los colonos, basada en el cultivo de frutales y café. (Barclay y Santos 1980: 53-58.) Muchas de estas lotizaciones se convirtieron posteriormente en comunidades nativas, en la mayoría de las cuales las familias mantuvieron sus lotes individuales, a pesar que las tierras fueron tituladas en conjunto a nombre de la comunidad.

El tercer tipo es de las "reservas". En 1957, durante el primer Gobierno del presidente Fernando Belaúnde, el mayor impulsor de la colonización de la Amazonía peruana, el Estado promulgó el decreto supremo Nº 03, mediante el cual estableció el mecanismo para "reservar" tierras, en una proporción de 10 hectáreas por persona mayor de 5 años, extensible hasta un 20% más. Este régimen no implicaba el reconocimiento de la propiedad de los indígenas sobre las tierras que ocupaban, sino sólo su posesión, y además no contemplaba ni siquiera la "reserva" de los otros recursos del terreno: bosque, fauna y cuerpos de agua. Como señalamos en otra parte de este trabajo, a pesar de la falta de explicación específica, es posible que esta norma responda a la perspectiva integracionista del antiguo Convenio 107 de la OIT, también de 1957. La entrega de tierras en posesión ("reserva") a los indígenas parece haber respondido a la concepción evolucionista de que éstos dejarían de serlo cuando se asimilasen a la civilización. Asumen los autores del trabajo comentado, que *"...la necesidad de hacer respetar sus derechos sobre la tierra frente a la colonización, los fue llevando [a los indígenas] a actuar en forma conjunta tras los múltiples fracasos a nivel individual"* (Ibíd.: 60). Esto explicaría el relativo éxito de las solicitudes de caseríos indígenas para que el Estado les reservase sus tierras. De todas maneras, el avance, como se puede

Tierras reservadas para comunidades nativas (DS Nº 03 de 1957)

Nº	Pueblo indígena	Reservas	Extensión (hectáreas)	Comunidades estimadas[6]
1	Arazaire	1	81	2
2	Ashaninka (Campa)[7]	38	27.420	250
3	Awajun (Aguaruna)	14	29.673	160
4	Boras	1	3.519	5
5	Capanahua	1	1.141	3
6	Conibo[8]	4	7.773	--
7	Huitoto	1	991	6
8	Mai juna (Orejón)	1	713	5
9	Matsigenka(Machiguenga)	2	1.384	30
10	Shipibo	34	47.672	84
11	Ticuna	2	3.311	4
12	Uni (Cashibo)[9]	1	6.328	3
13	Yaguas-Boras[10]	1	935	4
14	Yanesha (Amuesha)	8	21.738	30
15	Yine (Piro)	5	3.084	10
	TOTALES	**114**	**155.763**	**596**

***Fuente*:** *Chirif 1974*

ver en el cuadro siguiente, fue muy pequeño considerando los 17 años de vigencia del mencionado decreto supremo. De alguna manera, en las regiones más intervenidas por la colonización, el régimen de reservas contribuyó a salvar los reducidos espacios que los indígenas habían podido conservar. En suma, el régimen de reservas contribuyó a impulsar la consolidación de los espacios reducidos que la colonización dejaba a los indígenas (Barclay y Santos 1980: 58-64).

El cuarto y último tipo es el impulsado por el DL Nº 20.653 de comunidades nativas[11], que consolida en un nuevo modelo anteriores procesos de concentración de población indígena, ofreciendo mayor seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y, al menos durante el primer año de su vigencia, también sobre los bosques.[12] La novedad de esta ley fue el paso de un régimen de reservas, que reconocía la posesión de las tierras a colectividades indígenas, a uno que les garantizaba la propiedad. Barclay y Santos (1980: 64) señalan, al referirse a este mecanismo de formación de comunidades, que a pesar de los avances de la legislación, éstos "*...se ubican en un proceso de largo alcance en el cual marcan un hito importante, pero del que son de alguna manera parte constitutiva: el desmembramiento de las unidades territoriales étnicas*".

Para ubicar el debate es importante recordar que el desmembramiento y la dislocación de los pueblos indígenas son procesos que comenzaron mucho antes, como parte de las políticas de conquista y evangelización iniciados durante la Colonia; y de expansión capitalista y colonización impulsados en la república.

Para el tiempo en que la legislación sobre comunidades indígenas entró en vigencia, el cuadro de distribución de tierras en las zonas más impactadas por la colonización, en especial, la parte de selva central (Perené, Villa, Rica, Satipo, Chanchamayo y Oxapampa) y centro-sur (alto Urubamba) ya estaba definida con las características que le conocemos actualmente, es decir, de asentamientos indígenas aislados y reducidos a espacios mínimos. Las medidas de reforma agraria que se aplicaron en estas zonas, y que afectaron unos pocos fundos de tamaño pequeño, no sirvieron para mejorar las condiciones de acceso de los indígenas a la tierra, en muchos casos, porque ya ellos no estaban en esos lugares por haber sido desplazados mucho tiempo antes; y en otros, porque las tierras expropiadas fueron entregadas, como cooperativas o parcelas individuales, a los trabajadores y agricultores que en ese momento las ocupaban. Poner en marcha medidas de reforma agraria en zonas en las que aún existían indígenas en situación de aislamiento y reducción territorial, lo que sólo habría permitido recomponer mínimamente sus propiedades, hubiera significado afectar a colonos, muchos en número y con pequeñas extensiones cada uno (por lo general entre 5 y 10 hectáreas). En cambio, sí se pusieron en práctica, allí donde fue posible, los procesos que la ley califica de "extinción de dominio" y de "caducidad de la propiedad", que se aplicaban, en el primer caso, cuando los títulos no hubiesen sido otorgados por el Estado y cuando el propietario no ejerciese la posesión inmediata del predio; y, en el segundo, cuando los propietarios no hubiesen cumplido las condiciones fi-

jadas en el momento de la adjudicación. Mediante el empleo de estos procedimientos se logró la ampliación de tierras comunales, lo cual, sin embargo, no sirvió para modificar sustancialmente la situación. Dos ejemplos de esto son las comunidades yaneshas de Alto Churumazú y Palomar, que pasaron, respectivamente, de reservas de 43 y 59 hectáreas, a títulos de 113 y 166 hectáreas (PETT 1999). Como veremos más adelante, también en las partes bajas de la cuenca amazónica habían tenido lugar procesos de desmembramiento y dislocación territorial.

Es importante recordar que por los años en que se decretó la legislación de comunidades nativas el nivel del reclamo indígena era muy limitado y también localizado. Provenía de aquellos asentamientos indígenas más afectados por procesos de colonización donde el agobio era ya manifiesto y las familias percibían con angustia la amenaza del desplazamiento. Entonces, la demanda era sobre las tierras que cada grupo de familias, integrado como comunidad, creía posible poner a salvo del despojo. En regiones menos impactadas, donde los espacios territoriales eran todavía amplios y, de alguna manera, libres, el apremio fue menor. Pero ni el legislador ni los indígenas, fuera cual fuera su situación, vislumbraron en aquel tiempo la posibilidad de vincular la idea de la titulación de tierras con un sujeto integrado como hoy es común para la generalidad de las organizaciones indígenas del Continente.

A pesar de que en el año 1980 se había podido dilucidar mucho la situación, la terminología seguía siendo limitada. Así, Barclay y Santos (1980: 64) señalan el desconocimiento de *"...los derechos de lo que se conoce como grupos etnolingüísticos de la selva"*, ya que la ley *"...otorga los títulos, la personería jurídica y los incentivos a las comunidades nativas entendidas como los asentamientos poblacionales localizados, pero no a los grupos étnicos como depositarios de esos derechos"*. El mismo empleo de las palabras usadas en la cita previa sirve para plantear una reflexión sobre la temporalidad de los conceptos, ya que así como hoy términos como "grupos etnolingüísticos" o "grupos étnicos" han caído en la obsolescencia, en aquél tiempo no se había definido el alcance de esas unidades hoy llamadas "pueblo indígena" y "territorio". Ambos conceptos recién comenzaron a ser incorporados al discurso a mediados de la década de 1980, como aporte de un movimiento indígena mundial en crecimiento.

Más allá de la consideración anterior queda para la discusión de si hubiese sido menos arbitrario reconocer como tenedor de un título a un pueblo, previamente dotado de personería jurídica como tal, que a una comunidad. Como se dijo en otra parte de este texto, crear un "gobierno" de un pueblo determinado, y atribuirle la responsabilidad del cuidado y la administración de un territorio de todos, en muchos casos puede ser tan forzado y poco funcional para la gobernanza territorial como hacer lo mismo con el asentamiento local elevado a estatus de "comunidad". Del mismo modo, y como ya se habló, es también arbitraria la fijación de límites territoriales, sean éstos para la comunidad o para el pueblo, porque in-

troduce un elemento que no hace parte de la tradición de los indígenas, para quienes el territorio ha sido más un espacio de influencia social, que en un tiempo puede expandirse y en otro contraerse, que un polígono, por grande que sea, encerrado en fronteras fijas. No obstante, no nos queda la menor duda de que un reconocimiento territorial amplio favorece el buen uso del espacio y sus recursos, y se adecua mejor a los modelos indígenas de manejo del medio ambiente.

Barclay y Santos (1980: 44-45), señalan un punto de importancia: *"Debe quedar en claro que una legislación como la actual no podría haberse dado en el contexto de una débil colonización e incorporación del territorio amazónico"*. Ciertamente esto es así y de hecho no se hubiera dado una legislación como la existente de no haberse producido una consolidación del espacio económico (que necesariamente pasa por el despojo territorial de los grupos nativos) garantizado por la presencia del Estado a través de grupos de poder local. Una débil colonización no hubiese generado presión sobre los territorios de los indígenas, quienes no se hubiesen visto acorralados por oleadas de inmigrantes andinos y no hubieran requerido de defensas legales para salvaguardar los restos de sus antiguos territorios. En efecto, fue en aquellas regiones donde la colonización ya había quebrantado la integridad territorial de diferentes pueblos indígenas donde los procesos de titulación fueron más demandados, como lo dicen esos autores: *"De hecho, a simple vista es fácil percibir que la acción efectiva de lo prescrito por los D.L. 20.653 y 22.175 ha tenido lugar entre aquellos grupos ubicados en zonas de colonización intensiva y ya incorporados a la dinámica del mercado"* (Ibíd.).

También es cierto, siguiendo en esta línea especulativa, que si a comienzo de la década de 1970 hubiesen existido organizaciones indígenas fuertes y con elaborado discurso sobre identidad, autodeterminación y territorio, las características de la legislación habrían sido radicalmente distintas. Pero lo cierto es que nada de esto existía en ese entonces, cuando las organizaciones indígenas amazónicas en el Perú eran pocas, incipientes y con una plataforma muy elemental de reivindicaciones. Los discursos políticos sobre estos temas recién fueron lanzados una década más tarde, cuando organizaciones de diversas regiones del mundo se integraron en ese vasto campo de intercambio de ideas y debates que es el movimiento indígena internacional.

Tipología de situaciones

La tipología aportada por Barclay y Santos es valiosa porque constituye el primer esfuerzo para tratar de definir qué son y de dónde provienen esas formaciones sociales y territoriales bautizadas en la década de 1970 como comunidades nativas.

Con frecuencia se piensa que el modelo actual de asentamiento de los indígenas, en caseríos estables, comienza con la ley de comunidades nativas. En reali-

dad, dicho modelo es muy anterior y lo que ha hecho la ley vigente es consolidarlos jurídicamente y ofrecer a sus moradores algunas seguridades sobre la propiedad de las tierras. Con ánimo de aportar a un debate tan importante, en las siguientes páginas planteamos una nueva aproximación al problema. Si la tipología de Barclay y Santos, como ellos afirman, parte de la consideración de los criterios legales bajo los cuales se fueron estructurando los modelos que definen, nuestra intención apunta a señalar los procesos sociales, económicos y políticos que dieron origen a la conformación de asentamientos que, más adelante, serían legalmente configurados como "comunidades nativas".

El común denominador de la tipología establecida por Barclay y Santos es la "reducción". Nuestro análisis también tomará la reducción como cuestión medular. La reducción fue una institución impuesta históricamente por la Corona Española, que consistió en la agrupación de población para asignarla a una misión y a una encomienda. El propósito de esta estrategia fue reunir "infieles" con la finalidad de impartirles el evangelio, agrupar la fuerza de trabajo para destinarla a labores en provecho de los conquistadores y liberar tierras para que éstos pudieran apropiarse de ellas y constituir sus fundos. En el caso del Perú, estas dos últimas razones han sido más importantes en las regiones andina y costeña, mientras que la primera, la evangelización de los indígenas, sin ser la razón exclusiva de la política colonial, ha tenido mayor peso en la Amazonía.

La palabra reducción tiene varias acepciones que sirven para explicar muy bien lo que fue en la práctica esta institución colonial para la población indígena. La más evidente es la de concentrar población. El Diccionario de la RAE es muy específico y señala: "Pueblo de indígenas convertidos al cristianismo". En la realidad, esta práctica consistió en reunir personas que hasta entonces vivían separadas, fuesen ellas de la misma tradición cultural o no. En este sentido, forzó una realidad para imponer otra, lo que generó conflictos entre personas que no tenían tradición de vivir juntas. Además, al poner a la gente en contacto con foráneos que traían enfermedades desconocidas, esas concentraciones facilitaron la difusión de epidemias, que fueron la causa de centenares de miles de muertes. Otra acepción de esta palabra describe bien este hecho: reducir es disminuir, porque, en efecto, los pobladores disminuyeron en número, pasaron de muchos a pocos o incluso a ninguno, porque desaparecieron entidades étnicas completas.

No obstante, la palabra "reducir" tiene además otras acepciones que ayudan a explicar mejor lo que fueron en la práctica las reducciones para los indígenas. Algunas de éstas, de acuerdo al DLE, son disminuir o aminorar, estrechar, ceñir. En efecto, las reducciones, al mismo tiempo que concentraron población, acortaron y contrajeron su espacio, lo constriñeron y estrecharon. El bosque amplio quedó cercado en límites fijos y estrechos.

Misiones y comunidades

Las reducciones modernas, las realizadas durante el siglo XX, han tenido unas motivaciones religiosas y otras seculares. Entre las primeras, están las que son consecuencia del trabajo misional; mientras que entre las segundas, están las que son resultado de la instalación de escuelas o del establecimiento de fundos. Misión, escuela y fundo tiene que ser vistas como las causas principales de cada tipo de reducción. Sin embargo, no se trata de causas excluyentes, ya que en algunos de estos tipos confluyen al menos dos de ellas. Por ejemplo, misión y escuela e incluso, fundo y escuela.

Un ejemplo claro de reducción moderna son las misiones dominicas del Urubamba: Chirumbia (fundada en 1906), Koribeni (1918), Sepahua (1948), Timpía (1953) y Picha (1960), esta última trasladada en 1971 a Kirigueti, en el mismo río Picha (padre Ricardo Álvarez, comunicación personal, 28/11/06). En Madre de Dios, una serie de misiones, como Shintuya y el Pilar fueron también fundadas durante el siglo XX y cumplieron un papel similar a las del Urubamba.

A excepción de Sepahua, todas las misiones del Urubamba concentraron población matsigenka, es decir, la "redujeron", ya que ella vivía antes en asentamientos dispersos en el monte. Además de iglesias, en ellas fueron instaladas escuelas y, en casi todas, colegios secundarios que funcionaron como internados. En muchos casos las misiones fueron un centro de atracción de comerciantes y a su alrededor surgieron caseríos que impulsaron la llegada de familias andinas. Por el contrario, otras veces la presencia de los misioneros sirvió para frenar el asentamiento de colonos, aunque la tierra no tuvo protección legal de ningún tipo. Por otra parte, la presencia de los misioneros tampoco sirvió siempre para proteger las tierras y bosques del entorno. Los casos más dramáticos de asentamientos indígenas afectados por la expansión de inmigrantes andinos fueron los de Chirumbia y Koribeni, que desde hace muchas décadas han quedado aislados en un contexto dominado por medianas y pequeñas propiedades, y con mucha población foránea asentada en territorios que anteriormente les habían pertenecido. Durante la década de 1970, las tierras fueron tituladas a esas comunidades indígenas y a colonos que se asimilaron a ellas. Chirumbia es hoy casi totalmente un asentamiento de colonos. De hecho, parte de su población ha migrado hacia el norte, aguas abajo por el Urubamba. Sin embargo, la situación del tramo de este río que va hasta el Pongo de Mainique no es diferente a la de Chirumbia, ya que también está influida por la colonización desde hace décadas, la cual se ha incrementado en los tiempos recientes, a causa de la explotación del gas de Camisea, que ha traído consigo nuevas vías de acceso y más población.

En Sepahua fue diferente porque se concentró población de diversos pueblos: Yaminahua, Arahuaca, Matsigenka y Yine. En este sentido, se pareció más bien a las reducciones jesuitas del bajo Marañón, que en el pasado fue zona de confluen-

cia de pueblos de distinta tradición, muchos de los cuales hoy han desaparecido. Yaminahuas y amahuacas han sido tradicionalmente enemigos, lo que originó que en el seno de la misión se desataran combates en varias oportunidades, que terminaron con numerosos muertos en cada bando.

En el espacio comprendido entre Chirumbia y Koribeni y Sepahua, que representan los extremos sur y norte de estas misiones-reducciones modernas, se formaron otras concentraciones permanentes de población matsigenka y yine, alentadas también por los misioneros, aunque no tuvieran presencia permanente en ellas.

En términos generales, las comunidades de la parte baja del río, es decir, desde el Pongo de Mainique, siguiendo el curso de las aguas, hasta Sepahua, tuvieron más suerte que las de la parte alta, principalmente por haber sido menos afectadas por la colonización. En efecto, en la década de 1970, cuando se aprobó la ley de comunidades nativas, el gran contingente de colonos estaba detenido en el tramo alto del río por falta de una carretera que aún hoy no existe. La aprobación de la ley de comunidades en ese tiempo, permitió que durante la década de 1980 algunas ONG impulsaran programas de titulación y de ampliación de territorios comunales, que en realidad fueron cerrando el espacio para incursiones de los colonos.

Las misiones siguen existiendo. Lo que ha cambiado es la denominación del lugar. Si antes uno se refería a éstos como "la misión de…", ahora se los designa como "la comunidad de…".

Por cierto, este tipo de misiones-reducciones no fueron exclusivas de la parte de la Amazonía bajo el vicariato a cargo de los dominicos. También en la zona bajo control de los franciscanos se han dado procesos similares. Por mencionar sólo algunos, están los casos de Puerto Ocopa (en el Perené, fundada en 1918), Oventeni (en el Gran Pajonal, a mediados de la década de 1930) y Cutivireni (en el Ene, en la década de 1960) que han jugado el papel de concentrar la población ashaninka y asheninka aledaña a esas localidades.

Escuela y comunidades

Las reducciones por motivos diferentes al establecimiento de misiones católicas han sido mucho más numerosas. Sin embargo, no podemos definirlas como laicas, porque razones de carácter religioso han tenido peso en la fundación de muchas de ellas. El principal impulso para estas reducciones ha sido la formación de escuelas. El sistema de escuelas se expandió con particular fuerza a partir de 1950. Dos años antes, el Gobierno peruano había firmado convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), institución dedicada principalmente a la traducción de la Biblia a diferentes lenguas indígenas en el mundo. En 1950 las partes acordaron impulsar la creación de escuelas en el ámbito indígena, tanto de los Andes como de la Amazonía, pero para esto era necesario concentrar población.

Sin embargo, no es que las escuelas en los asentamientos indígenas comenzaron recién a partir de 1950 con la labor de los misioneros evangélicos del ILV. De hecho, en sus zonas de trabajo los dominicos, como ya antes mencionamos, habían fundado escuelas en sus misiones (en algunos casos, incluso colegios secundarios) y en otros asentamientos indígenas que ellos habían promovido. Los jesuitas, por su parte, también las habían impulsado en sus misiones en el alto Marañón y en los asentamientos indígenas bajo influencia de éstas, incluso en mayor número, como veremos más adelante, que los evangélicos. Asimismo, los adventistas establecieron escuelas en asentamientos ashaninkas, yaneshas y shipibos, de los ríos Perené, Pichis, Palcazu, Ucayali y otros, durante la primera mitad del siglo XX. Por último, diversos asentamientos con población de origen indígena, aunque con una identidad reprimida, ubicados en el curso bajo de los ríos Marañón y Ucayali y en parte del Amazonas, también tenían escuelas, en algunos casos, desde las primeras décadas del siglo XX (Chirif 2003a: 31-38).

No obstante, el convenio entre el Estado y el ILV permitió la rápida expansión del sistema de escuela a partir de 1950, ya que la labor de los evangélicos se propagó prácticamente por toda la región. La estrategia que utilizaron para promover la creación de nuevas escuelas fue muy efectiva. Consistió en formar maestros bilingües, en ciclos cortos, durante los meses de verano (de allí el nombre del Instituto), en su sede central en Yarinacocha, Pucallpa. En realidad, la mayoría de alumnos de las primeras promociones, más que ser preparados como docentes, cursaron recién estudios de primaria, ya que llegaban a ese centro sin instrucción alguna. Aun así, después de un año lectivo comprimido en tres meses regresaban a enseñar en sus comunidades como maestros. Cientos de estudiantes pasaban cada año por ese proceso. De esta manera, casi todos los maestros comenzaron su labor docente con muy poca preparación, lo que dio como resultado que impartieran una educación de muy baja calidad. Este problema se arrastra hasta hoy, ya que las nuevas generaciones de maestros provienen de escuelas que han estado a cargo de docentes con escasa formación.

La escuela aceleró las concentraciones de indígenas en poblados, ya que el Ministerio de Educación fijó mínimos poblacionales para instalar escuelas. Los indígenas respondieron rápidamente a este requisito concentrándose en caseríos y convirtieron la escuela en una de sus demandas. El entusiasmo de la población fue tal que en muchos casos los mismos padres de familia, ante la negativa del Estado de atender su pedido, pagaron los sueldos de los maestros. Los docentes formados en las instalaciones del ILV se convirtieron en eficaces trasmisores de una ideología civilizadora, junto con docentes andinos salidos de pedagógicos regulares.

La década de 1960, en la que el proceso de expansión de escuelas estuvo en aumento, coincidió además con el incremento de las colonizaciones, principalmente durante el primer Gobierno de presidente Belaúnde, quien lanzó un agresivo plan de *conquista del Perú por los peruanos* (título de uno de sus escritos), apoyándose en la construcción de la "Carretera Marginal de la Selva", planifica-

da para unir la región longitudinalmente de sur a norte. La colonización también actuó como factor de difusión de la ideología civilizadora e impulsó el patrón de asentamiento concentrado como superior. Se inició un lento proceso de urbanización de los poblados, con lotes para viviendas, escuela, en algunos casos iglesia, calles, cancha de fútbol y, en ciertas zonas, campo de aterrizaje. Pero la colonización en esa época, al igual que lo que había sucedido en otras anteriores, también arrinconó a la población indígena y la *redujo* en el espacio. En este sentido, la concentración de la población se asumió como un reducto para protegerse de la invasión foránea.

Aunque no en número significativo, la colonización durante estos años también influyó para que algunos indígenas se acogieran al régimen de parcelaciones individuales promovidas por este proceso, tal como había sucedido, a inicios de siglo, en la selva central (Barclay y Santos 1980). Éste fue el caso de la colonización de Tuntungos, afluente del río Chiriyacu, en el alto Marañón, donde algunos awajun recibieron parcelas como colonos en 1969.

En 1968, el Ministerio de Agricultura tenía registradas y ubicadas en un mapa unos 70 caseríos indígenas en el alto Marañón, en casi todos los cuales funcionaban escuelas. Cuatro años más adelante, una publicación del Ministerio de Trabajo y de OIT daba una relación de 110 caseríos indígenas en esta zona, 71 de ellos (64,5%) con escuela primaria, 41 de ellas promovidas y supervisadas por los misioneros jesuitas y 38, por el ILV (Galdo Pagaza et al 1972: 98-103).

En 1974, antes de la promulgación de la ley de comunidades nativas, SINAMOS, institución ya desaparecida, realizó un diagnóstico en siete zonas de la selva central: Urubamba, Tambo, Ene, Satipo-Mazamari, Perené, Oxapampa-Villa Rica y Pichis-Palcazu. Sobre un total de 170 asentamientos indígenas, 123 de ellos (72,3%) tenían escuela, ya sea del sistema del ILV o de misioneros católicos. El mayor porcentaje de escuelas considerando el número de comunidades se encontraba en el Urubamba, donde 23 (96%) de las 24 comunidades encuestadas tenían escuela. En el otro extremo se encontraba el Ene, donde sólo 9 (39%) de las 23 comunidades visitadas tenían escuela. No es casual que de todo el conjunto de las zonas estudiadas el Ene fuera, en ese momento, la cuenca más aislada y con población con características más tradicionales y menos influida por las colonizaciones (Chirif et al 1974).

Fundos y comunidades

Finalmente, otro tipo de reducciones por motivos laicos, muchas de las cuales a la larga se constituirían como comunidades nativas, se han originado por la decisión de patrones de concentrar mano de obra indígena para destinarla a trabajos de carácter agropecuario o extractivo. De estos casos, existen muchos y con muy

diversas formas de relación entre las partes implicadas, que van del paternalismo a la esclavitud más descarnada.

Años después de la caída del caucho y de que los territorios que se extienden al norte del Putumayo quedaran en manos de Colombia, algunos patrones de la ex Peruvian Amazon trasladaron indígenas hacia suelo peruano, para tenerlos como mano de obra de sus fundos o dedicarlos a la extracción de productos forestales. Miguel Loayza fue uno de los patrones. Él llevó indígenas boras, witotos, ocaina y de otras identidades al río Ampiyacu, aguas debajo de Iquitos, donde se dedicó a la crianza de ganado y a la explotación de madera. Parte de población witota también llegó al río Nanay, trasladada, según dicen los sobrevivientes de esta experiencia, por el propio Julio C. Arana, el mayor accionista de la citada empresa y principal responsable de la debacle demográfica de la población indígena a consecuencia de la explotación cauchera entre el Putumayo y el Caquetá. Ya liberados de su sujeción a los patrones, en ambas cuencas se conformaron, a partir de 1974, comunidades nativas al amparo de la ley de ese año.

Un fenómeno parecido tuvo lugar en el entorno de la actual reserva nacional Pacaya Samiria, ubicada en el triángulo formado por las confluencias de los ríos Marañón y Ucayali. Desde finales del siglo XIX, pero en especial durante las primeras décadas del XX, se instalaron numerosos fundos en esta zona, propiedad de patrones locales o de otras regiones, incluyendo algunos extranjeros. Su actividad principal era explotar los recursos del área, en especial caucho y fauna terrestre y acuática, incluyendo quelonios y lagartos.

Para llevar adelante sus iniciativas, los patrones concentraron pobladores del área en sus instalaciones y a veces capturaron la población de caseríos ya existentes en la zona. Se trataba de una población de procedencia muy diversa que había pasado por un largo proceso de mestizaje, como consecuencia de las reducciones jesuitas impulsadas desde el siglo XVIII. En efecto, en el curso bajo del Marañón, Huallaga y Ucayali, que constituyen los límites norte y sudeste de la RN Pacaya Samiria, era una zona compartida entre pueblos indígenas de diferentes identidades étnicas y troncos lingüísticos. Estaban los Kukama y Kukamiria, de la familia Tupí, pero también los Urarina, de una lengua considerada aislada, asentados en la margen izquierda del Marañón, en la zona comprendida entre las bocas del Tigre y Chambira. Igualmente, los Aguano y Chamicuro, ambos de la familia Arawak, que ubicados en la margen derecha de la zona de encuentro entre el Marañón y Huallaga; los Mayorunas o Matsés (a veces también llamados "barbudos" en las crónicas), del tronco Pano, en el alto Samiria y en la parte colindante de éste con el Huallaga; los Maynas, en la margen izquierda del Marañón (aguas arriba de la zona ocupada por los Urarina), quienes, junto con los Omurana, integraban una familia lingüística diferente; los Yameo, de la familia Peba-Yagua, asentados en la amplia zona comprendida entre la boca del Tigre y el Napo; los Cutinama, también Arawak, que ocupaban el delta del Samiria y áreas aledañas; los Chama o Chipeo o Shipibo o Puinahua, del tronco Pano, que se extendían por

el curso bajo del Ucayali; de los Jebero, de la familia Cahuapana, del Aypena, en el bajo Huallaga; y de otros pueblos del entorno.

Esta gran diversidad de pueblos distintos, cuya interrelación debe haber producido intercambios significativos, se aceleró a partir del siglo XVII y, sobre todo, del XVIII, por la influencia de misioneros jesuitas, que crearon reducciones en las que concentraron población de estos pueblos para catequizarla. Este proceso determinó la dilución de algunas identidades para dar paso a otras o la pérdida de algunos elementos culturales importantes, como es la lengua.

En el siglo XIX, con el desarrollo de la economía extractiva, en especial, de la industria gomera, se continuó este proceso de alteración y fusión de identidades. Se sumó también entonces la llegada a la zona de gente procedente de otras regiones del país, en especial de San Martín, que en gran parte eran descendientes de población indígena de esta región.

La fusión social que se ha producido en la zona ha dado como consecuencia la identidad que hoy se conoce como ribereña o mestiza ribereña, que es la dominante en vastas zonas, no sólo en el entorno de la RN Pacaya Samiria sino de Loreto en general, aunque también en Ucayali y Huánuco (río Pachitea).

La desaparición de los fundos a los que gran parte de esta población se encontraba adscrita y la progresiva tendencia a identificarse como indígenas de muchos ribereños mestizos, por influjo de un movimiento social y político que se ha afianzado en las últimas décadas, ha dado como resultado la emergencia de comunidades indígenas en esta región. Éstos han sido los casos, en la década del 1980, de los Kukamiria del medio y bajo Huallaga y, en las siguientes, de los Kukama del medio Marañón y afluentes, de los Shiwilu (Jebero) del Aipena y de los Lamistas de la provincia de Lamas.

Antes de su conversión en comunidades jurídicamente constituidas, en estos asentamientos ya existían ciertos servicios, principalmente escuela y, a veces, posta sanitaria; y además un sistema de gobierno local, fundado en una asamblea comunal, y representado por autoridades como teniente gobernador y agente municipal.

En 2006, algunos asentamientos cercanos a Iquitos en el Amazonas también han reclamado con pleno derecho ser inscritos como comunidades indígenas e, incluso, federaciones como la ACODECOSPAT tiene entre sus planes incorporar como bases a población indígena urbana.

Otros casos de establecimientos de patrones que se convirtieron en comunidades se dieron en la parte del alto Urubamba comprendida entre aguas arriba del Pongo de Mainique y la zona de Quireni. Justo Pereira fue un personaje que manejó la zona hasta que su hijo Fidel, de madre matsigenka, lo mató en una disputa. A final de la Primera Guerra Mundial tenía a más de 500 indígenas trabajando para él en la extracción del caucho. Dominaba con mano fuerte y castigaba a quienes intentaban huir pero, a su vez, los protegía contra aquéllos que quisieran esclavizarlos y los trataba con paternalismo. Tuvo numerosos hijos e hijas con

mujeres matsigenkas y a todos, cuando se casaban, les regalaba familias indígenas para que trabajasen con ellos en la extracción de recursos, en cultivos y crianzas, y como sirvientes domésticos.

La muerte del patriarca y de algunos de sus hijos más crueles fue poco después de la ley de comunidades nativas. Ambos hechos contribuyeron a debilitar el poder de los patrones en la zona y a la constitución de los asentamientos que ellos habían creado como comunidades libres. (Jonson 2003: 35)

Con mayor crueldad, y sin el beneficio del paternalismo protector de Pereira, un grupo considerable de patrones, dedicados principalmente a la extracción de madera y a la crianza de ganado, tuvieron esclavizadas a familias enteras, principalmente ashaninkas, en la zona del alto Ucayali, comprendida entre el curso alto de este río, y el bajo del Tambo y Urubamba. Se trata de un caso mucho más reciente, que comenzó a hacerse público en 1986, cuando algunos indígenas de la zona pudieron escapar y comunicaron la noticia a AIDESEP. Este caso fue tratado en detalle en un largo informe elaborado por AIDESEP, extractos del cual fueron publicados (AIDESEP 1991a, 1991b y 1991c).

La denuncia fue presentada al Instituto Indigenista Peruano, antes de ser remitida a la OIT, al amparo del Convenio 107, vigente en ese entonces. En una acción concertada con el Gobierno, AIDESEP realizó un notable trabajo que permitió la liberación de los indígenas y la constitución de sus asentamientos en comunidades libres (sobre el tema ver Hvalkof 1988 y García 1988).

Territorios y comunidades

La ley de Comunidades tuvo un contexto muy diferente que aquél posterior en el que se dieron los principales debates sobre la temática indígena. Reflejaba por lo demás la imagen más visible de las poblaciones indígenas amazónicas en aquel momento, es decir, las de aquellas poblaciones afectadas por la frontera de la colonización y que, en alguna manera, respondían a características de unidades comunales.

En el resto de la Amazonía, si bien se habían producido procesos como los descritos y ya existían asentamientos concentrados de población en agregados que podrían responder a la idea de comunidad, se mantenía en uso diario y bajo control grandes espacios territoriales en los que se ubicaban la mayor parte de los recursos de la subsistencia diaria. Las comunidades quedaban así como centros vecinales, donde se concentran los servicios (como escuela, bazar, posta, radiofonía y otros), donde se centralizaban los debates políticos y asociativos y desde donde se efectuaban las relaciones exteriores con misiones, funcionarios o comerciantes.

Alrededor de estos centros existían algunas huertas agrícolas que pronto debieron abrirse en áreas más y más alejadas de los centros en virtud de las limita-

das condiciones de los suelos y de la presión de las concentraciones demográficas. Cuando la ley de comunidades comenzó a ejecutarse, las titulaciones comunales se concentraron en estos espacios en uso alrededor de los centros comunales y las áreas tituladas fueron muy reducidas.

Con mayor conocimiento legal, y con organizaciones que ya habían incluido entre sus demandas políticas la reivindicación de los grandes espacios territoriales, las comunidades comenzaron a solicitar espacios más amplios y, cuando fuese posible, contiguos para recomponer sus territorios tradicionales. En el mismo sentido se promovió una ola de solicitudes de ampliación de los territorios (o más bien de titulaciones complementarias de aquellas áreas de uso cotidiano que la ley contemplaba como territorio pero que no se habían tomado en cuenta en las primeras titulaciones) y se intentó completar la integración territorial sobre la base de las reservas comunales, contempladas en la legislación sobre ANP, de las que se hablará en su momento.

Final

Como hemos visto, en muchos casos la consolidación de las comunidades como forma jurídica de organización social con una base territorial determinada, fue la culminación de un proceso que había comenzado mucho antes. Las excepciones a este proceso fueron, y en muchos casos continúan siéndolo, los segmentos de pueblos indígenas que se mantienen aislados, de manera total o relativa, de la dinámica de inserción creciente de los indígenas en las redes de la economía de mercado. Son los llamados pueblos en aislamiento voluntario, que es una realidad poco conocida, con frecuencia materia de especulaciones pobremente fundamentadas, y para la cual aún no se ha diseñado una estrategia concreta que permita salvaguardar su derecho a la vida y a la libertad.

Es claro que desde la promulgación de la ley la inserción de los indígenas en las redes del mercado y de la dinámica nacional ha aumentado, pero esto tiene que ver con factores que van más allá de la normativa, como son la expansión de las vías y los medios de comunicación, la difusión de la economía de mercado, el crecimiento del sistema de escuelas y, finalmente, lo que unas y otras han llevado consigo, que es el fortalecimiento de la ideología civilizadora, sobre la que recae una mirada muy crítica de parte de muchas organizaciones indígenas, pero que cada vez está más asentada en la mente de los individuos indígenas.

Es este fortalecimiento del mensaje civilizador lo que ha determinado que la mayoría de los indígenas opten hoy por formar pueblos, concentrarse cerca de los ríos o de las carreteras si las hay, o pedir su construcción cuando no existen, demandar el establecimiento de escuelas, aunque sin preocuparse por la calidad de la educación que imparten, y preferir la economía de mercado al sistema tradicional de intercambio de bienes y servicios, para lo cual, cada vez con más fre-

cuencia, y con peores consecuencias, negocian sus propios recursos a precios irrisorios, lo que de ninguna manera les permiten acumular para buscar una forma de desarrollo dentro del mercado.

Por otro lado, la concentración poblacional, que es acompañada de la pérdida de prácticas económicas tradicionales, y a veces incluso de los conocimientos necesarios para realizarlas, ha dado como consecuencia una mala distribución demográfica. El abandono de los espacios interfluviales, que han sido áreas privilegiadas para el desarrollo económico y social de gran parte de los indígenas de la Amazonía peruana, incluyendo muchos de los asentados en la parte baja de la cuenca, ha resultado en una fuerte presión sobre los recursos ribereños y un abandono de actividades relacionados con los recursos de monte adentro, como la caza. Muchas veces la queja por la disminución de los animales del monte no tiene que ver con la pérdida de abundancia del recurso, sino con el abandono de la gente de los espacios interfluviales y con la pérdida del hábito de cazar.

La concentración en poblados ha traído además otras consecuencias negativas, como el surgimiento de conflictos entre vecinos. En muchas comunidades el patrón de asentamiento urbano es absurdamente concentrado y no guarda relación con el amplio espacio disponible que permitiría construir las viviendas con un buen margen de separación entre ellas. En este sentido, son frecuentes los problemas por robos, invasión de animales domésticos y, en fin, por intrusiones en la propiedad, los cuales con frecuencia terminan en acusaciones recíprocas de brujería, que dan pie al rompimiento de la comunidad. Los grupos disidentes suelen formar nuevos asentamientos comunales apartados (denominados anexos), que a su vez se subdividen a causa de una nueva disidencia hasta llegar a situaciones agobiantes e ingobernables.

Para muchas organizaciones indígenas ya se han hecho evidentes los problemas que conllevan la concentración comunal y los nuevos estilos de la economía mercantil. Asimismo se ha puesto de manifiesto que las más eficaces "técnicas" de manejo de los grandes espacios, consistían precisamente en pautas de asentamiento, de distribución poblacional y de movilidad interna. Sin embargo, es difícil imaginar un viaje de regreso hacia ese tipo de racionalidad distributiva. Las comunidades y su implantación en un entorno globalizado son un hecho irrefutable. Criterios de costo-beneficio en la asignación de los recursos públicos (en educación, en salud y otros) promueven, más bien, concentraciones incluso mayores de población. Y lo mismo ocurre con el atractivo de la creación de nuevas municipalidades.

La inviabilidad de estas nuevas macro-comunidades se hace patente en el transcurso de los años condenándose en muchos casos a una creciente dependencia de la asistencia estatal. Es éste uno de los más arduos retos para la gobernanza territorial indígena generados por la modernidad.

Notas

1 Sobre el tema, ver la segunda parte de este libro.
2 La presentación de las comunidades andinas en este texto se justifica por ser el antecedente directo para la introducción al ordenamiento jurídico nacional de la institución denominada "comunidad nativa", la unidad a la que el sistema peruano otorga los derechos territoriales. Existen análisis detallados sobre esta temática. Ver, por ejemplo, *Las comunidades campesinas del siglo XXI*, Allpa, Lima 2004.
3 Con este precedente constitucional, la Ley Nº 26.505 planteaba como amenaza real la posibilidad de declarar abandonadas las tierras indígenas de acuerdo con criterios no definidos, pero que, por lo mismo, pudieran concretarse de manera arbitraria.
4 Para un análisis detallado del contenido e intenciones de esta ley, ver García 1995.
5 En Bolivia, evangélicos de diferentes confesiones consiguieron tierras en los territorios indígenas de los pueblos Sirionó (departamento del Beni) y Wehenayek (Santa Cruz) con fines de enseñanza religiosa y de ayuda humanitaria. No obstante, tiempo después manejaron las tierras como propias para desarrollar actividades agropecuarias e intentaron negociarlas con foráneos. (Para el caso de los Sirionó, ver Lehm 1991.)
6 El estimado corresponde al 1974, año en que se elaboró el cuadro. Los cálculos actuales triplican las cifras en muchos casos.
7 Los nombres entre paréntesis corresponden a las denominaciones que se les daba a estos pueblos hace 30 años, las cuales han sido cambiadas por los propios indígenas, ya que muchas veces eran apelaciones peyorativas.
8 En la actualidad, este pueblo ha asumido una identidad integrada con los Shipibo, por lo que se usa el nombre de Shipibo-Conibo.
9 En realidad, este caso no debería estar incluido en el presente cuadro, ya que no se trata de una reserva sino de un título de propiedad otorgado como una excepción a la regla. En efecto, un asentamiento de los Uni, por gestión personal de su representante ante el presidente de la República, recibió personería jurídica y un título de propiedad de 6.328 hectáreas, en 1955, de acuerdo a la legislación de comunidades indígenas, rebautizadas años más tarde como campesinas.
10 En realidad, los Yagua y los Bora son pueblos diferentes. Al parecer se habría tratado de una reserva otorgada a un asentamiento que congregara población de ambas identidades.
11 El DL 20.653, de 1974, fue la primera ley de comunidades nativas. En 1978 fue reemplazado por el DL 22.175, aún vigente a pesar de haber sido modificada.
12 En efecto, en 1975 se promulgó el DL 21.147, Ley Forestal y de Fauna, que declaró de dominio público los recursos forestales, que incluyen los suelos de protección y los de aptitud forestal.

capítulo 4

EL PROCESO DE TITULACION

Los datos

Para el seguimiento del proceso de titulación y, sobre todo, para dar cuenta del estado actual de esta actividad, utilizaremos principalmente información proveniente de datos del IBC. Como ya antes mencionamos, existen sin embargo algunas discrepancias entre la información del IBC y la del PETT. Así, mientras el primero señala que hasta la fecha se han titulado 10.105.505 hectáreas para las comunidades, el Directorio de Comunidades Nativas del Ministerio de Agricultura (1999) da el dato de 10.503.888 hectáreas tituladas. Ninguna de estas dos cifras incluye la extensión de las reservas territoriales, que alcanza las 2.799.901. El mayor título otorgado hasta la fecha es el del pueblo Matses, que ha sido considerado como una sola comunidad, a la que se le han legalizado 452.735 hectáreas. En el cuadro de la página 174-175 se presenta un resumen de tierras tituladas y ampliadas, según pueblo.

Utilizamos la información del IBC porque está disponible para el público en general y porque sobre ella hemos podido encargar el procesamiento de cuadros que combinan variables, como los que presentamos en ésta y otras parte del libro. Por ejemplo, títulos expedidos por periodo de Gobierno, promedio de hectáreas por comunidades, titulaciones según rangos de tamaño y otros.

Una de las posibles razones de la discrepancia entre la información del Directorio del PETT y la del IBC es que esta segunda ha sido construida a partir de la georreferenciación de los planos de titulación de tierras comunales. En decir, en cada caso se han tomado las coordenadas UTM para ubicar con exactitud estos planos. En cambio, la base de datos del PETT ofrece la información que obra en los títulos, que fueron establecidos a partir de mediciones de campo que, salvo en los últimos años, en los cuales se emplearon instrumentos avanzados (como GPS), se realizaron con tecnología imprecisa, que en ese entonces era la única disponible (winchas, brújulas y, sólo parcialmente, teodolitos) y a partir de bases cartográficas incompletas y deficientes. Por otra parte, el IBC no ha llegado a georreferenciar la totalidad de comunidades tituladas. Concretamente no ha realizado esta labor en las provincias de Datem del Marañon y Alto Amazonas (región de Loreto), las cuencas del Nieva (provincia de Condorcanqui) y de Yurúa (provincia de Atalaya) y en 10 de las 20 comunidades de la región de Madre de

Dios. A pesar de esto, parte de las comunidades de las dos primeras provincias sí han sido incorporadas a la base de datos que presentamos ahora, sobre la base de información tomada del directorio electrónico del PETT Loreto y del Atlas realizado por Brack (1977).

Por último, debemos decir que la diferencia entre la cantidad total de hectárea que ofrece cada base de datos es pequeña y no distorsiona los resultados del análisis. En efecto, se trata de una diferencia de 398.383 hectáreas, que representan el 3,8% del total.

La titulación desde 1975

Como hemos mencionado, la primera ley de comunidades nativas se promulgó en 1974. Un año más tarde, con motivo del primer aniversario de la ley, se expidieron los primeros títulos. El 24 de junio, fiesta nacional en la que se celebra el "Día del Campesino" (antes era llamada "Día del Indio"), se entregaron 133 títulos. En la mayoría de los casos, se trató de una simple adecuación administrativa de los expedientes de las 114 "reservas" que habían sido reconocidas hasta entonces. No obstante, a pesar de haberse aumentado sólo 29 comunidades al número de reservas existentes, las tierras demarcadas y entregadas a las comunidades sí presentan un fuerte incremento. En efecto, de 155.763 hectáreas reservadas hasta 1974, se pasó a 766.758 tituladas en 1975, es decir, 610.995 hectáreas más, lo que significa que la extensión de tierras fue multiplicada casi por cinco.

A partir de 1976 la cantidad de títulos entregados en la misma fecha fue paulatinamente decreciendo: 102, 41, 27 y 4, respectivamente (Ministerio 1986). Durante estos años, que corresponden al Gobierno del presidente Morales Bermúdez, a pesar de haberse titulado un número menor de comunidades, el promedio de tierras legalizadas por año es sólo un poco menor al del Gobierno de Velasco Alvarado, como se desprende de la lectura del cuadro de la página 176.

No obstante, en 1978 quedó claro que las prioridades futuras del Estado no serían los indígenas amazónicos sino la promoción de la inversión nacional y extranjera en la cuenca, en especial, en los campos agropecuario y forestal. En efecto, ese año, con el reemplazo de la ley de comunidades por una nueva se produjeron cambios significativos, no tanto en lo que respecta a los derechos de las comunidades indígenas, que *grosso modo* mantuvieron iguales sus prerrogativas, sino en el peso que le dio a la inversión privada. En este sentido, el carácter social de la ley de apoyar a las comunidades se vio afectado por el fuerte énfasis que le puso al tema de la gran inversión. Estas modificaciones se produjeron durante lo que se conoce como la segunda fase del Gobierno militar, que tuvo inicio en 1976.

Tierras tituladas y ampliadas por pueblo indígena

Pueblo indígena	Territorio comunal (en has.)				
	Titulada				
	En propiedad	En uso	Fiscal	Protección	Rese
Achuar	445.356	111.587	0	0	
Amahuaca	52.041	23.198	0	0	
Amarakaire	5.097	3.497	0	0	
Arabela	9.336	0	0	0	
Arazaire	658	0	0	0	
Ashaninka	797.383	746.424	1.552	7.954	
Asheninka	138.520	62.294	0	0	
Awajun (Aguaruna)	812.905	338.872	87.952	0	
Bóóraa (Bora)	28.827	3.890	0	0	
Cacataibo	62.358	30.123	0	0	
Candoshi-Murato	196.992	47.673	0	0	
Capanahua	52.686	15.801	0	0	
Caquinte	3.691	13.533	0	0	
Cashinahua	52.469	103.679	0	0	
Culina	7.184	2.350	0	0	
Ese´eja	28.177	3649	0	0	
Harakmbut	66.012	20.559	0	0	
Iquito	58.151	18.593	0	0	
Kukama-Kukamiria	208.925	117.229	0	0	
Lamistas	15.423	8.247	0	48.492	
Mai Huna (Orejón)	15.423	8.247	0	48.492	
Mastanahua	5.996	2.119	0	0	
Matses (Mayoruna)	97.755	354.980	0	0	
Matsigenka (Machiguenga)	88.574	300.741	1.782	6.367	
Nomatsiguenga	30.026	59.968	0	17.330	
Morunahua	0	0	0	0	
Ocaina	11.112	1.623	0	0	
Pukirieri	24.138	4.235	234	0	
Quechua (Napo)	228.983	83.355	0	0	
Quechua (no especificado)	346.181	74.387	0	0	
Quechua (Pastaza)	106.047	11.550	0	0	
Secoya	36.636	6.388	0	0	
Sharanahua	8.999	5.208	0	0	
Shawi (Chayahuita)	215.963	75.278	0	0	
Shipibo-Conibo	263.156	61.583	0	0	
Shiwilu (Jebero)	27.332	8.873	0	0	
Tikuna	65.510	10.420	0	0	
Tupi Guaraní	6.406	0	0	0	
Uitoto	63.657	12.336	0	0	
Urarina	218.537	75.069	0	0	
Yagua	137.057	25.605	0	0	
Yaminahua	24.574	48.242	0	0	
Yanesha (Amuesha)	55.712	17.859	0	0	
Yine (Piro)	20.824	22.524	0	0	
Wampis (Huambisa)	222.236	77.931	30.791	0	
Totales	**5.363.023**	**3.019.717**	**122.311**	**128.635**	

	Ampliación					Totales
rvada	En propiedad	En uso	Fiscal	Protección	Reservada	
0	27.752	6.171	0	0	0	590.865
0	363	4.153	0	0	0	79.754
0	0	0	0	0	0	8.594
0	0	0	0	0	0	9.336
0	0	0	0	0	0	658
48.313	71.384	73.493	0	6.359	0	1.752.861
6.779	7.975	9.049	0	0	0	224.618
17.506	70.844	118.604	7.535	0	4.994	1.459.212
0	15.862	3.787	0	0	0	523.66
0	50.539	42.138	0	0	0	185.157
0	0	0	0	0	0	244.665
0	0	0	0	0	0	68.487
1.446	0	0	0	0	0	18.670
0	8.155	36.511	0	0	0	200.813
0	3.726	13.071	0	0	0	26.330
3.126	0	0	0	0	0	34.951
4.000	0	0	0	0	0	90.571
0	0	0	0	0	0	76.745
0	13.353	9.184	0	0	0	348.692
0	0	0	0	0	0	72.161
0	0	0	0	0	0	22.441
0	872	5.053	0	0	0	14.040
0	0	0	0	0	0	452.735
15.635	84.449	91.015	0	1.092	11.807	601.462
0	0	0	0	0	0	107.325
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	12.735
0	0	0	0	0	0	28.606
0	0	0	0	0	0	312.337
0	7.435	4.669	0	0	0	432.672
0	0	0	0	0	0	117.597
0	47.676	8.937	0	0	0	99.638
0	16.654	46.955	0	0	0	77.815
0	0	0	0	0	0	291.240
4.175	144.667	68.902	0	0	0	542.482
0	0	0	0	0	0	36.205
0	12.776	0	0	0	0	88.707
0	0	0	0	0	0	6.406
0	20.549	4.885	0	0	0	101.427
0	7.723	3.237	0	0	0	304.566
0	10.977	6.881	0	0	0	180.521
0	0	0	0	0	0	72.816
114	0	0	0	0	0	73.684
6.526	60.047	32.446	0	0	2.457	144.823
227	64.312	42.222	0	0	0	437.718
107.846	**748.088**	**631.362**	**7.535**	**7.451**	**19.257**	**10.105.505**

Comunidades tituladas por año y Gobierno

Gobierno[1]	Comunidades	Promedio (comunidades / año)	Extensiones tituladas (has.)	Porcentaje (tierras por periodo)
Juan Velasco 1974 – 1975	133	133.0	766.758	7,59
Francisco Morales 1976 - 1980	198	49.5	1.453.705	14,39
Fernando Belaúnde 1981 - 1985	177	35.4	1.555.553	15,39
Alan García 1976 – 1980	91	18.2	476.406	4,71
Alberto Fujimori 1991 - 2000	549	49.90	5.505.479	54,48
Valentín Paniagua 2001[2]	---	---	---	--
Alejandro Toledo 2002- 2006	64	12.8	347.604	3,44
Total	**1.212**	**---**	**10.105.505**	**100**

Fuente: *Base de datos IBC*

Los militares habían asumido la conducción del país en 1968 con la anunciada intención de reivindicar los derechos de los sectores más pobres del país, entre ellos los indígenas, y de que el Estado asumiera el control directo sobre ciertas actividades productivas y de servicios que habían sido calificadas de estratégicos. El petróleo y el cemento, y la generación eléctrica y de agua para el consumo y regadío se encontraban entre ellas. Una serie de otras medidas drásticas marcaron el desarrollo de esta primera fase. Entre las más importantes, estuvieron la reforma agraria y de la educación, la nacionalización de la banca y del petróleo, y la creación del sector conocido como "propiedad social", que diseñaba mecanismos para la participación de los trabajadores en la gestión y beneficios de las empresas privadas.

Como se ve, los indígenas apenas disfrutaron de dos años de esta fase de reivindicaciones sociales. Los cambios más visibles introducidos por la modificación de la ley en 1978 estuvieron dirigidos a dar mayores facilidades para otorgar propiedades privadas en tierras de la cuenca amazónica. Así, se ampliaron los límites para las adjudicaciones de tierras a particulares y se relajaron las causales de rescisión de contratos de adjudicación (que constituían una forma de propie-

dad condicionada sujeta al cumplimiento de determinados requisitos). Pero en lo que respecta a tierras, la gran alteración que introdujo la ley fueron las "adjudicaciones especiales". A través de esta modalidad, el Estado rompía los límites fijados para la entrega de tierras a empresas que, en ese momento, tenían que ser del Estado o con participación de éste, para proyectos agropecuarios o agroindustriales que fuesen calificados "de prioridad nacional" (art. 70º de DL 22.175). De igual manera, esta ley abrió los "bosques nacionales" para explotación del capital privado. Se trataba de una categoría de bosque cuya explotación hasta entonces había estado reservada para el Estado. Otra vez se mencionaba que esto se haría "cuando fuese de prioridad nacional" (art. 85º).

La "prioridad nacional" constituye en realidad un viejo pretexto en países como el Perú, cuando los gobiernos tratan de favorecer intereses específicos. Un seguimiento detallado de los intereses detrás de estas modificaciones pone al descubierto las empresas forestales y agropecuarias que se beneficiaban directamente con el cambio de la ley. Al respecto, un artículo muy documentado de Moore muestra la relación directa entre el cambio de la norma y los intereses de una empresa, la Central American Services, que gestionó un área de 300.000 hectáreas, ubicada a ambas márgenes del Madre de Dios, entre los ríos Karene y Las Piedras, para dedicarse al negocio de la ganadería. Investigaciones realizadas, que vinculan la empresa con el ex dictador de Nicaragua Anastasio Somoza, determinaron que ella fue constituida en Nassau, con capitales transferidos de la Isla de Gran Cayman en el Caribe, a través de Ultramar Banking Corporation. El vicepresidente ejecutivo de la empresa, un milanés de nombre Alberto Capriotti, manifestó que sus capitales provenían en parte del Banco Ambrosiano de Italia. La zona en cuestión incluía territorios tradicionales de caza, pesca y recolección del pueblo Harakmbut (ver Moore 1980). En la misma época, las empresas Pacocha S.A., filial de una transnacional estadounidense, y COPSA gestionaban tierras en la zona del Huallaga, para dedicarlas a la producción de palma aceitera (ver Shupihui 1980).

El DL Nº 22.175 también confirmó un cambio que ya había sido establecido por la ley Forestal y de Fauna (DL Nº 21.147 de 1975), referido a la declaración de propiedad pública de los bosques. En concordancia con esta disposición, la nueva ley introdujo el cuestionado artículo 11: *La parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras de aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia*. A partir de ese año, el procesamiento de los títulos de comunidades nativas, además de incorporar una nueva complicación a los trámites, segregó las tierras de aptitud forestal, que fueron entregadas a las comunidades en contratos en cesión de uso, de las de aptitud agropecuaria, sobre las cuales el Estado les reconoció la propiedad. Si bien esos contratos no tienen fecha de vencimiento ni su vigencia está sujeta al cumplimiento de requisitos específicos por parte de las comunidades, la calidad de las zonas de aptitud forestal se ha prestado a manipulaciones de funcionarios y colonos y, como

dijimos en la segunda parte de este libro, ha generado conflictos de intereses entre indígenas y foráneos. No obstante, pese a la realidad jurídica de esta discriminación de las tierras indígenas, las comunidades siguen asumiendo como propias la totalidad de las tierras demarcadas a su favor.

La tendencia a relegar a las comunidades continuó durante el Gobierno del presidente Belaúnde, durante el cual el total de tierras tituladas por año bajó a 311.110 hectáreas. Justamente a los pocos meses de haber llegado al poder, la Ley de Comunidades Nativas, que había sido cambiada por el Gobierno anterior en 1978, fue modificada parcialmente. Ese Gobierno aprobó el DL Nº 02, Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, que dirigió gran parte de su contenido a la región amazónica. Uno de los principales cambios de esta norma fue ampliar aun más los límites de las adjudicaciones de tierras a particulares, reduciendo al mismo tiempo los requisitos exigidos para mantener el dominio de estas áreas. Otro cambio importante fue el relacionado con las *adjudicaciones especiales* creadas por el Gobierno anterior. En este sentido, la ley estableció que las empresas que se formasen para manejar esas adjudicaciones, *podrán constituirse con o sin la participación del Estado* (art. 64º), lo que constituía una manera sutil de eliminar la participación de éste.

El primer Gobierno del presidente García Pérez (1985-1990) ha sido uno de los que menos tierras ha legalizado a las comunidades, con 476.406 hectáreas, con un promedio anual de 95.281 hectáreas tituladas. Sin embargo es durante este periodo que se llevaron a cabo los procesos más intensos de demarcación de tierras en convenios con organizaciones indígenas. En efecto, al término de éste quedaron listos para la firma cerca de 350 expedientes que se culminaron, con muchas dificultades, durante el siguiente Gobierno. Durante sus últimos meses de Gobierno, el Congreso aprobó el Código del Medio Ambiente (DL Nº 613), que en realidad fue una excelente norma para protección de los recursos naturales y también de los derechos de las comunidades indígenas y campesinas asentadas en ANP. Esta norma, por ejemplo, prohibía la explotación de hidrocarburos en ANP y obligaba a las empresas dedicadas a esta actividad, a incluir los costos de reposición de las áreas afectadas en casos de comprometer derechos de comunidades indígenas. (art. 72º).

Respecto a las comunidades asentadas en las ANP, estableció: *"El Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia; promueve la participación de dichas comunidades para los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentren"* (art. 54º).

Esta declaración, sin embargo, ha sido letra muerta hasta hace poco, ya que el Estado, a través de INRENA y del Ministerio de Agricultura, se ha negado a reconocer el derecho expresado en el Código del Medio Ambiente, que además ha sido refrendado por la ley de ANP de 1997. Alegan los funcionarios que el reconocimiento de ese derecho se demuestra a través de un título y que si las comu-

nidades no lo tienen, no tienen tampoco el derecho. Desconocen así el reconocimiento constitucional del derecho de los indígenas a sus tierras ancestrales, el cual no depende de un título, ya que éste sólo formaliza un derecho preexistente pero no lo crea. El año 2006, empero, se ha dado cumplimiento, por primera vez, al reconocimiento del derecho de propiedad de comunidades asentadas en ANP, al haberse titulado cinco comunidades campesinas asentadas en la reserva nacional Allpahuayo Mishana, en Loreto, a pocos kilómetros de la ciudad de Iquitos.

El Código del Medio Ambiente fue mutilado por el Gobierno de Fujimori, a partir de 1991, mediante una serie de decretos legislativos orientados a promover la inversión de capitales extranjeros en el país. De hecho el artículo que obligaba a las empresas de hidrocarburos, a incluir los costos de reposición de las áreas afectadas en comunidades indígenas, fue derogado. Igualmente se eliminó el artículo 71º que imposibilitaba la explotación de recursos no renovables en las ANP. Apenas se mantuvo una prohibición en el caso de recursos del patrimonio natural cultural (aquellas obras arqueológicas o históricas unidas a la naturaleza: andenes, canales, acueductos y otras).

El cambio de la Constitución efectuado durante el Gobierno de Fujimori redujo las garantías constitucionales que hasta entonces amparaban a las comunidades campesinas y nativas. La Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (DL Nº 26.505), a la cual ya antes nos hemos referido, abrió las puertas para la parcelación de las comunidades y su disolución legal. Esta norma eliminó todas las causales para expropiación de tierras que habían sido establecidas por la ley de Reforma Agraria (1969), como la conducción indirecta de los predios, su uso antisocial y otras; y sólo mantuvo la causal de necesidad pública, circunscrita a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos. También estableció amplias facilidades para que empresas transnacionales y particulares constituyan latifundios en la región amazónica.

No obstante los embates de las normas dictadas durante este Gobierno, fue durante el mandato de Fujimori, que se prolongó durante 11 largos años, que se titularon más comunidades (el 45,3% de las existentes) y más tierras a las comunidades (el 54,5% del total), así como más tierras por año (500.498 hectáreas) y más promedio de tierras por comunidad (10.028 hectáreas). Fue también durante ese Gobierno que, en 1993, el país ratificó el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, el dato sobre las titulaciones realizadas durante el Gobierno de Fujimori es engañoso. En 1990, cuando él llegó al poder, se había culminado el trabajo de titulación de 209 comunidades ubicadas en la parte alta de la cuenca del Ucayali, así como otros seis procesos regionales de titulación, con un número aproximado de 350 comunidades. Es decir, los expedientes de una gran parte de las comunidades tituladas por Fujimori habían sido realizados durante el Gobierno anterior. Por lo demás, la titulación de estas comunidades implicó una dura lucha de AIDESEP contra el Gobierno, que se negó, durante cuatro años, a culminar lo

que ya estaba hecho, e incluso hizo repetir todo el trabajo de demarcación del Ucayali. En ese periodo, manos anónimas quemaron la oficina de AIDESEP en Pucallpa con todos los expedientes de titulación. La organización se vio forzada a establecer una estrategia de emergencia, con el apoyo de muchas instituciones y cientos de personas (mujeres shipibas, prensa, organizaciones y otros), para obligar a Absalón Vásquez, en ese entonces ministro de agricultura, a firmar los títulos.[3]

El Gobierno del presidente Valentín Paniagua duró apenas siete meses, y marcó la transición entre la dictadura de Fujimori y el Gobierno del presidente Alejandro Toledo. No obstante no haberse titulado comunidades en este periodo, le cabe el mérito al presidente Paniagua de haber formado, en respuesta a demandas planteadas por AIDESEP, una comisión de alto nivel que elaboró un importante documento para atender los problemas más serios de las comunidades. Lamentablemente no es mucho lo que se ha cumplido de sus recomendaciones.

Es el Gobierno del presidente Toledo el que presenta índices más bajos de titulación de comunidades, tanto en número de ellas cuento en la cantidad de tierras legalizadas.

Los rangos de las titulaciones realizadas a lo largo de estos años son muy variables y van desde pequeñas extensiones de apenas algunas decenas de hectáreas, hasta otras de decenas de miles. En el siguiente cuadro presentamos una relación de las tierras tituladas según rangos de extensión y número de comunidades por rango.

Comunidades tituladas y ampliadas según rango de extensión

Rango de extensión (hectáreas)	Comunidades	Extensión total
Menos de 400	86	16.260
De 401 a 1.000	100	69.758
De 1.001 a 3.000	255	519.956
De 3.001 a 6.000	273	1.194.264
De 6.001 a 10.000	193	1.503.475
Más de 10.000	305	6.801.791
Total	**1.212**	**10.105.505**

***Fuente**: IBC*

También el tamaño de la población de las comunidades es muy variable y va de unas pocas familias a más de 100, como se muestra en el siguiente cuadro. Casi todos los pueblos indígenas tienen comunidades en todas las categorías, por lo que no puede decirse que la mayor concentración de familias caracterice a algunos y la menor a otros. Sí destaca que el menor número de comunidades se con-

centre en los rangos extremos, inferior y superior, y que el mayor número de ellas quede en los tres rangos intermedios.

Comunidades inscritas y tituladas según rango de población

Rango de población (familias)	Comunidades
Menos de 10	163
Entre 11 y 30	564
Entre 31 y 50	327
Entre 51 y 100	222
Más de 100	101
Total	**1.377**

***Fuente**: IBC*

Los gestores de la titulación

La titulación de tierras comunales en el país es ciertamente responsabilidad del Estado, hasta hace unos años, a través del Ministerio de Agricultura y, más recientemente, del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), que es una entidad independiente que pertenece al sector Agricultura. Durante un corto periodo, los títulos fueron emitidos por los gobiernos regionales durante la primera experiencia de regionalización del país, que fue desde inicios de 1990, cuando se instalaron al amparo de una ley promulgada poco antes por el presidente Alan García, que había terminado su mandato en julio de 1990; hasta abril de 1992, cuando se produjo el llamado autogolpe del presidente Fujimori, mediante el cual los anuló, clausuró el Congreso y emitió una serie de otras medidas dictatoriales.

Desde la promulgación de la ley quedó claro para las organizaciones indígenas y las instituciones de apoyo, que el Estado tenía poco interés en titular comunidades, justificando su actitud con el alegato de escasez de recursos financieros. Esto dio inicio a una modalidad de convenios entre el Ministerio de Agricultura y, más tarde, de los gobiernos regionales y del PETT, con ONG y organizaciones indígenas, para realizar planes concertados de titulación.

Aunque no nos ha sido posible reconstruir por completo el proceso, por falta de información, ofrecemos a continuación un panorama parcial de lo que se ha demarcado con fondos del Estado, de instituciones y de organizaciones indígenas.

Hay que entender que, siendo el Estado el responsable constitucional de dar un reconocimiento oficial a los títulos de las comunidades indígenas, todos los títulos han sido finalmente resueltos por sus oficinas especializadas. Sin embargo, lo que se quiere destacar en las siguientes páginas es la iniciativa, el impulso de la titulación que puede haber provenido de instancias oficiales, como fue en las primeras etapas, o particulares a través de diversas modalidades de cooperación (técnica, financiera, de capacitación).

El Estado

Después de las primeras titulaciones realizadas por el Estado en 1975, éste no mostró mayor interés en continuar esta labor hasta la puesta en marcha de los llamados "proyectos especiales", en los primeros años de la década de 1980, que fueron iniciativas del Estado, financiados por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), para impulsar planes de colonización en la cuenca amazónica. Un fuerte componente de estos proyectos ha sido siempre la construcción de infraestructura vial.

La primera vez que un proyecto de este tipo intervino para titular comunidades indígenas, fue en 1981, a raíz que el Proyecto Especial Pichis Palcazu (PEPP) fue presionado a hacerlo por el Congreso Amuesha (reemplazado poco más tarde por la Federación de Comunidades Nativas Yanesha –FECONAYA–). El PEPP (al igual que los otros proyectos especiales) fue una iniciativa del Gobierno del presidente Belaúnde que pretendió instalar 50.000 colonos en las cuencas de los ríos Pichis y Palcazu. Las nacientes organizaciones vieron que esta iniciativa constituía una amenaza para sus territorios y, por esto, resolvieron realizar un viaje a los Estados Unidos para negociar directamente con la fuente financiera, en este caso USAID.

La negociación fue fructífera en el sentido que se logró el compromiso de las fuentes financieras de pagar el costo de la titulación de las comunidades. La titulación, además, fue parte de una propuesta de zonificación territorial presentada por el Congreso Amuesha, que incluyó la declaración de una reserva comunal (la RC Yanesha, la primera de este tipo, creada en 1988), el Bosque de Protección San Carlos-San Matías (1987) y el Parque Nacional Yanachaga- Chemillen (1986). Aunque no hay registros del número de comunidades tituladas, estimamos que entre 50 y 60 de ellas fueron demarcadas y legalizadas sus tierras.

Entre 1984 y 1988 el PEPP apoyó la titulación de comunidades ashaninkas en Satipo y Gran Pajonal. En este proceso jugaron un rol importante el ILV y

MAPA 01

el antropólogo danés Søren Hvalkof. En el Gran Pajonal se titularon alrededor de 30 comunidades.

El Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) también ha apoyado la titulación de comunidades de su ámbito de trabajo. Con su concurso se titularon cuatro comunidades y se amplió una, todas del pueblo Awajun, a finales de la década de 1980.

El Tratado de cooperación Amazónica (TCA), con fondos de la Unión Europea y apoyo del PETT y del PEPP, tituló y amplió, en 1996, tierras de 30 comunidades ashaninkas del río Pichis. En total se legalizaron 225.764 hectáreas. El proyecto fue coordinado localmente por la organización indígena ANAP y por una oficina de AIDESEP con sede en Pucallpa, especializada en el tema de demarcación y titulación de comunidades.

Instituciones privadas

a) CIPA

El Centro de Investigación y promoción Amazónica (CIPA), fundado en 1978, fue la primera ONG en celebrar convenios con el Estado para titular comunidades indígenas en la cuenca amazónica. Ese mismo año firmó un convenio con el ex ORDELORETO, institución que unificó y coordinó diversas dependencias estatales con sede en Iquitos. El acuerdo sirvió para titular unas 20 comunidades del pueblo Quechua del río Napo. Los compromisos del CIPA fueron asumir los costos de la actividad, que incluían los costos de viajes y de los trabajos de campo y de elaboración de expedientes, así como los honorarios de dos personas que acompañaron al equipo técnico, para servir como interlocutores con las comunidades. El organismo estatal puso el personal y los equipos técnicos. Este trabajo fue financiado por OXFAM Inglaterra. Los títulos se entregaron a las comunidades en 1980.

Sobre la base de esta experiencia, el CIPA suscribió un nuevo convenio, esta vez con la Dirección regional Agraria de Junín (Huancayo), en 1979, para titular unas 30 comunidades ashaninkas, incluyendo anexos, asentadas en la cuenca del río Pichis. Ambas partes firmaron, un año más tarde, un nuevo convenio, a través del cual se demarcaron y titularon alrededor de 22 comunidades en las cuencas de los ríos Ene y Tambo.

En 1980 comenzaron los primeros brotes de violencia en la cuenca del Ene. Colonos cocaleros provenientes del Apurímac, antigua zona productora de hoja de coca, navegaron aguas abajo hasta llegar al Ene, y se asentaron en terrenos que, según ellos, eran libres. Tiempo más tarde se descubrió que esos colonos constituían avanzadas del Partido Comunista del Perú, Sendero Luminoso (SL), en su afán de controlar una cuenca importante para el procesa-

miento de pasta básica de cocaína y su transporte al norte, hacia la frontera con Colombia, donde era vendida como insumo para elaboración de clorhidrato de cocaína. A través de este sistema, el SL financiaba sus actividades. A partir de entonces el Ene ha sido escenario de masacres sufridas por los ashaninkas. Aunque la violencia ha decrecido a partir de la segunda mitad de la década de 1990, aún hoy la cuenca sigue siendo una zona de tensión latente y, más que esto, el Estado no ha desarrollado una política tendiente a reparar las atrocidades sufridas por los indígenas, muchas veces debida a la acción de las fuerzas antisubversivas. Una de las peores injusticias que afectan a los ashaninkas de esta cuenca es que no les han sido restituidas sus tierras comunales, que tuvieron que abandonar a causa de la violencia para refugiarse en las partes altas de la Cordillera de Vilcabamba, que separa el Ene del Urubamba. Más aun, luego del inicio de la llamada "pacificación", el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), ejecutado por el Estado, en vez de propiciar la devolución de las tierras usurpadas a las comunidades, ha llevado nuevos contingentes de colonos para que se asienten en ellas. Hay que recordar que el pueblo ashaninka fue uno de los grupos sociales que con mayor entereza afrontó las vejaciones del SL y el MRTA y que, en defensa de la dignidad, la libertad y el territorio sufrió una drástica reducción de su población y se vio sometida a las mayores penalidades y enfrentamientos durante todo el transcurso del periodo de guerra.

En 1980 el CIPA firmó un convenio con la Dirección Regional de Agraria del Cuzco para titular comunidades matsigenkas y harakmbut en el curso alto y medio del Urubamba y en el Alto Madre de Dios. En total fueron alrededor de 20 las comunidades demarcadas.

Todos los proyectos de titulación realizados por el CIPA entre 1979 y 1980 fueron financiados por la agencia HIVOS, de Holanda.

En 1980 el CIPA suscribió un convenio con el Ministerio de Agricultura y la Cooperación Técnica Suiza (COTESU) para realizar un programa integral en las cuencas de los ríos Pichis y Palcazu, que incluía actividades de ordenamiento territorial (titulación tanto de comunidades como de colonos) y de desarrollo económico (reforestación, crianza de animales menores y otros). El programa fue cerrado abruptamente por el Ministro de Agricultura en 1981, quien dio crédito a una campaña de desprestigio impulsada por los colonos.

Ese año marcó el final del interés del CIPA en proyectos de titulación.

b) CEDIA

El Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico, CEDIA, fue fundado en 1982. Durante los primeros años trabajó exclusivamente en la parte alta de la cuenca del río Urubamba, principalmente en la demarcación de comunidades y en tareas relacionadas con ésta, como el desarrollo de un sistema de vigilan-

cia y control de linderos. Para este fin impulsó la plantación de árboles frutales y maderables en las trochas de demarcación. Su apoyo fue también importante para el nacimiento del Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), actualmente una de las bases regionales de AIDESEP.

CEDIA completó los trabajos que el CIPA había iniciado dos años antes en el Urubamba y que habían quedado abandonados a causa de su pérdida de interés en el tema. En 1995 amplió su actividad hacia la cuenca del Madre de Dios y del bajo Urubamba. Como pueden verse en mapas incluido en el presente libro, el mosaico de comunidades armado en la parte media del Urubamba ha llegado a constituir un amplio territorio bajo dominio indígena. Éste es un logro que no fue posible alcanzar en el alto Urubamba, a causa de la fuerte presencia de colonos andinos en esta parte de la cuenca, desde comienzos del siglo XX.

Al año siguiente, en coordinación con el Centro de Estudios y Promoción Étnica (CEPE), de Iquitos, y en convenio con la Dirección Regional Agraria de Loreto, inició un trabajo para titular el territorio del pueblo Matses, en el Yaquerana y Yavarí, en la frontera con Brasil. Ellos tenían una gran reserva de 340.000 hectáreas, que había sido aprobada por ORDELORETO al comienzo de la década de 1970, sobre la base de un estudio antropológico que demostró que esa área constituía su territorio tradicional. Como resultado del trabajo de CEDIA, todos los asentamientos del pueblo Matses, alrededor de 20, fueron considerados como una sola comunidad y, en 1993, se les tituló 452.735 hectáreas, en lo que actualmente constituye el área más grande titulada a una comunidad indígena amazónica en el Perú.

Posteriormente, CEDIA realizó trabajos de demarcación y titulación de comunidades indígenas y campesinas en las cuencas de los ríos Nanay y Chambira y, en 1997, en la del Corrientes. Desde comienzos de la presente década, CEDIA trabaja en la cuenca del Apurímac, zona muy difícil por la antigua presencia de colonos cocaleros que han obligado a las comunidades a refugiarse en pequeñas islas.

Un resumen de los trabajos de titulación del CEDIA realizados en diferentes cuencas es ofrecido en el cuadro de la página siguiente.

Comunidades tituladas o ampliadas con apoyo del CEDIA, según cuencas

Zona	Comunidades	Propiedad	Uso	Protección	Total
Alto Urubamba	13	28.482	97.969	7.267	133.718
Bajo Urubamba	22	62.206	247.663	8.272	318.142
Alto Madre de Dios	9	57.395	36.806		94.201
Apurímac	21	43.734	73.355		117.090
Corrientes	4	6.252	1.559		7.812
Chambira	23	43.814	25.751		69.566
Gálvez	1	97.755	354.980		452.735
Nanay	4	58.224	18.519		76.744
Tigre	3	9.007	1.999		11.007
Bajo Amazonas	5	13.927	5.677		19.605
Total	**105**	**420.800**	**864.283**	**15.539**	**1.300.623**

Fuente*: Archivos CEDIA y PETT 1999*

Actualmente el CEDIA trabaja en la ampliación de seis comunidades en la parte alta de la cuenca del Urubamba, con una extensión de 83.020 hectáreas, y de otras 15 en la baja, con 158.905 hectáreas. También ha apoyado la titulación de nueve comunidades campesinas en la cuenca del Chambira y ocho en la del Nanay (ambas en Loreto), con 54.065 y 91.557 hectáreas, respectivamente.

Esta ONG también ha trabajado en la creación de las reservas territoriales para pueblos en aislamiento Nahua Kugapakori, junto con COMARU, y Madre de Dios, junto con FENAMAD, de 443.887 y 829.941 hectáreas, respectivamente. Asimismo, ha trabajado en la demarcación del Santuario Nacional Megantoni y ha contribuido a la declaración del conjunto de ANP constituido por el Parque Nacional de Otishi y las reservas comunales Ashaninka y Machiguenga.

c) Programa Integral de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria

Este Programa, que funcionó entre 1992 y 2003, fue financiado por DANIDA, a través del consorcio WWF-AIF/DK. El 5 abril de 2002, el programa suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con el PETT, para titular comunidades ubicadas en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Pacaya Samiria.

Los trabajos de campo se realizaron a lo largo de tres meses. Para los trabajos de elaboración de planos, el Programa firmó un acuerdo adicional con el IBC, que proporcionó una especialista en la materia.

Al final del trabajo se logró titular 27 comunidades, 21 en la cuenca del Marañón y afluentes, cuatro en la del Ucayali (canal de Puinahua) y dos en la del Amazonas, con alrededor de 100.094 hectáreas en total.

d) Otras instituciones privadas

El grupo Desarrollo Alto Marañón (DAM) colaboró técnicamente y con apoyo legal y jurídico en la titulación de las comunidades del río Cenepa y afluentes, en la década de 1970. El centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), fundado en 1974, ha apoyado la titulación de comunidades yaguas en el bajo Amazonas. La institución Vecinos Perú (antes, Vecinos Mundiales), a comienzos de la década de 1990, apoyó la titulación de alrededor de 20 comunidades chayahuitas, de la cuenca del Paranapura, afluentes del Huallaga (provincia de Alto Amazonas). El Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica (SAIPE) ejecutó algunas acciones de titulación en el Alto Marañón, a mediados de la década de 1990.

Organizaciones indígenas

La ejecución de programas de titulación de tierras comunales conducidos por organizaciones indígenas se remonta a mediados de la década de 1980. En esa oportunidad, el CAH obtuvo fondos de la cooperación internacional para ejecutar un proyecto de demarcación y titulación de comunidades. Esta misma organización impulsó procesos similares durante la década de 1990, sea para titular nuevas comunidades o para ampliar las ya tituladas.

El más fuerte impulso a la titulación se dio entre 1984 y 1994, cuando AIDESEP y tres de sus oficinas regionales (de Pucallpa, Iquitos y San Lorenzo) acometieron programas de gran envergadura para la legalizar territorios comunales en sus zonas de trabajo. La ejecución de los proyectos de demarcación se realizó por lo general en condiciones muy difíciles e incluso de alto riesgo, pero con modalidades muy acertadas de trabajo convenido con las oficinas competentes del Estado.

Programa de territorio de AIDESEP Ucayali:

Al término de la década de 1980, AIDESERP nacional recibió la visita de un morador de un asentamiento indígena del alto Ucayali, zona que comprende el cur-

so alto de este río y el bajo de los ríos Tambo y Urubamba. Él denunció que patrones de la zona, dedicados a la explotación de madera y a la crianza de ganado, tenían a cientos de familias ashaninkas sometidas a condiciones de esclavitud. Las personas no solamente no eran pagadas por su trabajo, sino que vivían en las peores condiciones de insalubridad en las barracas de los fundos de los patrones, quienes además los sometían a castigos físicos en caso que incumpliesen sus órdenes o intentasen fugarse. En más de una ocasión, estos castigos habían llevado a la invalidez permanente de indígenas o, incluso, a la muerte. Las condiciones de la zona previa al trabajo de AIDESEP y los resultados del proyecto de titulación están bien documentadas en diversas publicaciones. (Ver AIDESEP 1991a, 1991b y 1991c, y García et al 1998)

Mediante informes elaborados por dirigentes y asesores, se conformó un expediente que fue presentado al Ministerio de Trabajo, responsable de la supervisión del Convenio 107 de la OIT, por entonces vigente. Alarmado por la situación, el Estado nombró una comisión multisectorial que confirmó las denuncias. A raíz de esto se dispuso la ejecución de un plan para liberar a la gente, organizar y titular las comunidades y sancionar a los responsables.

AIDESEP firmó un convenio con la Dirección Regional Agraria de Ucayali para realizar la titulación de las comunidades y estableció un equipo técnico con oficina en Pucallpa, que quedó encargado de efectuar el trabajo de demarcar las comunidades. DANIDA, agencia de cooperación externa de Dinamarca, aportó la financiación, que fue canalizada a través de la institución IWGIA, también de ese país.

El proceso se realizó en dos fases, la primera, entre 1989 y 1993, y la segunda, entre este año y 1995. Los problemas que enfrentó este trabajo, especialmente en la primera fase, fueron enormes. Por un lado, estaban los poderosos patrones, con buenas conexiones con las estructuras de poder locales y regionales, quienes se negaban a perder los privilegios que habían gozado hasta entonces, mediante la explotación de los indígenas. Pero por otro, estaba un escenario en el que los grupos subversivos se enfrentaban (SL y MRTA) a las fuerzas armadas, en este caso, de la Marina de Guerra. Por último, la zona era también lugar de tránsito de narcotraficantes provenientes del Apurímac y del Ene.

A pesar de estas dificultades y riesgos, AIDESEP logró realizar el trabajo. Al término de éste, existían 117 títulos comunales nuevos, con un total de 1.537.439 hectáreas, más 92 comunidades ampliadas, con un 542.069 hectáreas. Es decir, en total el proyecto tituló y amplió 2.079.508 hectáreas para 209 comunidades. Adicionalmente, el proyecto trabajó y logró establecer tres reservas territoriales para pueblos en aislamiento. Ellas fueron las RT Mashco-Piro, en el alto Purús y Curanja; Murunahua, en el Yurúa y Mapuya; e Isconahua, en el curso alto del río Callería, con un total de 1.526.073 hectáreas. Igualmente preparó expedientes para tres reservas comunales: Sira, Inuya-Tahuanía, Yurúa y Tamaya-Caco, de las cuales la primera fue oficialmente creada, el 2001, con 616.413 hectáreas.

MAPA 02

Tierras tituladas a comunidades según provincia

Provincia	Total de hectáreas
Atalaya	823.562
Coronel Portillo	270.068
Padre Abad	132.308
Purús	311.501
Total	**1.537.439**

Fuente: *Ing. Sergio Arbaiza, comunicación personal*

La titulación de las Comunidades del entorno de Atalaya corrió en paralelo con un proceso de liberación de esclavos de las haciendas locales. Se consiguió clausurar 18 "fundos esclavistas y establecer una fiscalía *ad hoc* para tratar la problemática social. Por su parte, AIDESEP logró implementar un servicio de documentación ciudadana que permitió a la población ashaninka presentarse por vez primera a elecciones y ganarlas en los ámbitos provincial y distrital.

Este programa de titulación tuvo un desarrollo metodológico innovador, en convenio con las dependencias competentes del Estado. Dieciséis reuniones del comité mixto se desarrollaron para debatir cada punto del proceso, incluyendo dos con la presencia del Ministro del ramo. El equipo técnico tuvo una composición mixta, con topógrafos del Gobierno y de la organización indígena, y los expedientes fueron armados por otro equipo técnico también mixto. De igual manera, el proyecto recibió asignaciones financieras de la organización indígena y del Gobierno. Uno de los puntos de mayor interés fue el saneamiento territorial donde la organización indígena creada en ese proceso, la Organización Indígena Regional de Atalaya (OIRA), negoció la salida de colonos, previo pago de mejoras y cooperación para lograr su reubicación legal en áreas determinadas. OIRA fue reconocida internacionalmente con el Premio Anti Slavery en 1996.[4]

CORPI

La Coordinadora Regional de Pueblos indígena se constituyó formalmente con ese nombre en 1996, pero ya funcionaba desde 1985 como oficina regional de AIDESEP-San Lorenzo. Fue la primera oficina regional constituida por AIDESEP y agrupa organizaciones de los pueblos Awajun, Wampis, Achuar, Shapra, Kandozi, Shawi, Quechua, Kukama-Kukamiria y Siwilo.

El programa territorial de esta oficina tuvo un trabajo muy intenso desarrollando paralelamente diferentes iniciativas de titulación en las distintas cuencas de su jurisdicción. El funcionamiento de este programa fue acompañado de un proceso de capacitación de cuadros (los llamados "parlamentarios indígenas) y

de una serie de talleres con los diferentes pueblos que culminaron en 1996 con los consensos de límites entre casi todos los pueblos de la región.[5] Sobre el funcionamiento de este programa durante los años que van desde 1985 al 2002, ver CORPI, 2002. En Convenio con el Estado se logró titular 136 Comunidades y ampliar otras 10. Su actuación fue determinante porque consiguió triplicar el total de tierras legalizadas a los pueblos indígenas de la región. Estos procesos fueron apoyados con recursos provenientes de IWGIA (Dinamarca) y Alternativa Solidaria (ex Plenty) de Cataluña.

En este cuadro se muestra las comunidades tituladas y ampliadas a través de proyectos realizados por CORPI.

Comunidades tituladas y ampliadas con apoyo de CORPI

Distrito	Comunidades		Titulación y ampliación			Titulaciones anteriores
	Tituladas	Ampliadas	Propiedad	Uso	Total	
Yurimaguas	4		13.610	4.623	18.234	7.160
Balsapuerto	35		84.321	19.846	104.168	61.730
Barranca	5	1	116.308	47.104	163.413	40.188
Cahuapanas	4	1	80.794	66.354	147.148	59.702
Jeberos	5		30.392	10.192	40.584	12.017
Lagunas	21	2	130.099	63.634	193.734	12.571
Manseriche	4	1	66.477	26.538	93.016	66.109
Morona	10	1	113.265	45.952	159.218	63.357
Pastaza	40	4	525.002	125.902	650.904	42.128
Santa Cruz	8		28.366	12.234	40.601	---
Teniente López	---	---	---	---	---	4.630
TOTAL	**136**	**10**	**1.188.637**	**422.385**	**1.611.023**	**369.595**

Fuente: *Archivos CORPI*

ORAI

Como oficina descentralizada de AIDESEP, la sede de Iquitos comenzó a funcionar en 1989, pero se constituyó en su forma actual, como Organización Regional de AIDESEP-Iquitos, en 1997.

El primer trabajo de titulación realizado por ORAI fue mediante un convenio, suscrito en 1990, con la Secretaría de Asuntos Productivos Extractivos y la de Asuntos Sociales del Gobierno Regional de Loreto. Tuvo por finalidad titular y ampliar comunidades indígenas asentadas en las cuencas de los ríos Ampiyacu y Putumayo. Los fondos para este trabajo fueron proporcionados por la agencia suiza Nouvelle Planète. En total se demarcaron para titular y ampliar a 55 comunidades, 13 en la primera cuenca y 42 en la segunda. Al término del trabajo, en 1991, en el Ampiyacu se lograron añadir 20.000 hectáreas nuevas a las 12.000 que ya tenían las comunidades; mientras que en el Putumayo, de siete comunidades con 26.000 hectáreas, se pasó a 42 con cerca de 500.000 hectáreas.

Posteriormente, con apoyo de la misma fuente financiera, ORAI tituló 20 comunidades en el bajo Amazonas, 7 en el bajo Huallaga y 12 en el Corrientes, pertenecientes a los pueblos Yagua, Kukamiria y Quechuas, respectivamente. En coordinación con CORPI, realizó un trabajo de titulación de ocho comunidades de diversos pueblos, asentadas en la cuenca del Pastaza.

El programa territorial de ORAI, por estar ubicada su oficina en la capital de una región de proporciones gigantescas, fue punto de apoyo para el programa de la oficina regional de San Lorenzo (hoy CORPI). Entre 1990 y 1993, ORAI inscribió en los Registros Público de Maynas (Iquitos) y Alto Amazonas (Yurimaguas) las personerías jurídicas de 362 comunidades y los títulos y contratos de cesión en uso de tierras forestales de 257, que por entonces eran todos los que existían en Loreto. Implementó, además, un eficiente directorio de comunidades, un archivo completo de todos los expedientes de titulación de la región y una planoteca, que lamentablemente no ha sido mantenida al día.

En 2006, ORAI, en convenio con el PETT, ha iniciado un trabajo para titular y ampliar comunidades indígenas asentadas en los ríos Tigres y Corrientes, el cual aún se encuentran en proceso.

En el cuadro siguiente se muestra las comunidades y las extensiones de tierras tituladas y ampliadas a través de proyectos realizados por ORAI.

Comunidades tituladas y ampliadas con apoyo de ORAI

Zona	Comunidades		Titulación			Ampliación			Total titulaciones ORAI	Titulaciones anteriores[6]
	Tituladas	Ampliadas	Propiedad	Uso	Total	Propiedad	Uso	Total		
Ampiyacu	5	3	15.991	---	15.991	2.129	2.354	4.483	20.474	14.021
Putumayo	35	7	342.669	54.999	397.668	90.682	21.825	112.507	510.175	27.149
Tigre	6	---	32.713	5.735	38.449	---	---	---	38.449	---
Amazonas	6	5	25.693	5.025	30.718	3.228	6.880	10.109	40.827	9.558
Huallaga	3	2	18.432	10.801	29.234	7.832	8.134	15.966	45.200	17.647
Urituyacu	13	---	---	---	35.257[7]	---	---	---	35.257	---
Huasaga	1	3	9.037	373	9.411	27.429	4.719	32.148	41.560	14.150
Totales	**69**	**20**	**444.538**	**76.935**	**556.731**	**131.301**	**43.913**	**175.215**	**731.946**	**82.525**

Fuente: *Archivos de Nouvelle Planète*

Notas

1 Los cambios de los gobiernos constitucionales (todos los que figuran en el cuadro menos los dos primeros), se producen el 28 de julio del año correspondiente. Así, por ejemplo, el presidente Fernando Belaúnde estuvo en el poder entre julio de 1980 hasta julio de 1985. Sin embargo, como las bases de datos no dan cuenta de los meses se han considerado años completos que van desde seis meses después del inicio del Gobierno, hasta seis meses después del término de éste. Si bien es un arreglo funcional, por otro lado tiene cierta lógica, porque con seguridad los títulos de comunidades expedidos durante los seis primeros meses del Gobierno de un mandatario, han sido preparados por el Gobierno precedente.

2 El Gobierno del presidente Valentín Paniagua, llamado "de transición", duró apenas los meses que transcurrieron entre la fuga de Fujimori al Japón, a fines de 2000, y la toma de mando del presidente Toledo, elegido en las elecciones realizadas en 2001.

3 Durante un mitin realizado por ese ministro en la ciudad de Pucallpa, las organizaciones populares participantes, en solidaridad con AIDESEP y las comunidades, detuvieron el acto para exigirle que cumpliera con la titulación. Vásquez dijo que firmaría los títulos si, antes de irse, la organización le hacía llegar un proyecto de desarrollo que "justificara que él regalase tal cantidad de tierras a un sector que no había demostrado capacidad productiva". La organización preparó y entregó el documento al ministro, que tuvo más alternativa que expedir los títulos.

4 Para una reseña detallada de este proceso ver Gray 1998.

5 Con excepción de los límites entre el territorio del pueblo shapra y kandozi, cuya polémica aún no se resuelve.

6 Estas cantidades corresponden a extensiones tituladas en procesos anteriores en los cuales ORAI no tuvo intervención. Se incluye el dato con fines comparativos del incremento de los territorios comunales.

7 La información disponible no diferencia las tierras entregadas en propiedad de las cedidas en uso.

capítulo 5

DERECHOS TERRITORIALES, AREAS NACIONALES PROTEGIDAS Y RESERVAS PARA PUEBLOS EN AISLAMIENTO

Introducción

El hábitat de los pueblos indígenas amazónicos, en el último medio siglo, ha respondido a diferentes objetivos socioeconómicos dando lugar a una institucionalidad que atribuye diferentes derechos en favor de diversos actores. En líneas generales, estos grandes espacios han sido configurados de esta manera:

a) Propiedades privadas individuales o colectivas a favor de hacendados y colonos con objetivos agropecuarios, políticos o demográficos.
b) Espacios sujetos a concesiones, extractivas (forestales, mineras, petroleras) o de otro tipo (turismo, prospección, investigación y otras).
c) Espacios destinados, con mayor o menor rigurosidad, a la conservación.
d) Territorios y tierras indígenas.

Estos dos últimos destinos armonizan, en teoría, con los intereses de los pueblos indígenas. Por un lado, es fácil constatar que la mayor parte de las Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía son o colindan con territorios indígenas y han sido secular y permanentemente utilizados, en una u otra manera, en el marco de los sistemas tradicionales de acceso a los recursos de la naturaleza por los diferentes pueblos. Es decir, la persistencia de esos espacios biodiversos suele ser una consecuencia del tipo de relación mantenida por los pueblos indígenas y los bosques y ecosistemas que constituyeron su hábitat. La buena conservación de estos bosques y ecosistemas es, pues, un objetivo coherente con los objetivos de la vida y la economía indígena.

Por otro lado, si bien la concepción de la propiedad territorial indígena responde a ciertas necesidades jurídicas del sistema propietario nacional, nada más alejado de los objetivos indígenas tradicionales que la mayor parte de los atributos jurídicos de esa institución, especialmente la libre disposición y el fin mercantil de la relación.

La relación pueblo-territorio es, más bien, una relación de "custodia", un "estar a cargo" que exige una fuerte capacidad de control a fin de evitar distorsiones

de uso del bien común. Por su parte, muchas de las áreas protegidas por el sistema estatal han sido consideradas áreas (culturalmente) protegidas por los sistemas de control indígena, si no formalmente, al menos en términos prácticos. En principio, entonces, no debiera haber problema para aceptar que el sistema de áreas protegidas, que forman casi siempre unidades continuas con los territorios indígenas y cuyos límites mutuos son muy flexibles, es apto para integrarse a la concepción territorial indígena sin excesivos ajustes.

Habría, por un lado, un objetivo conservacionista de parte del Estado donde los pueblos indígenas, es decir, aquellos cuya relación armoniosa con el hábitat ha generado el actual estado de conservación del área, debieran, por lógica, ser tomados en cuenta a la hora de atribuir la administración de dicho objetivo. Y habría, por otro, un objetivo de control de parte de los pueblos indígenas que, tras la declaración del área como bajo protección estatal, estaría reforzado por la institución con mayor capacidad institucional para ese cometido, incluyendo el monopolio de la represión.

Las condiciones para una efectiva alianza entre Estado, instituciones conservacionistas y organizaciones indígenas estaban dadas, y de hecho ha habido momentos en los que parecía que ése iba a ser el camino que iba a tomar la conservación *in situ*, tanto en lo que se refiere a la legislación internacional (por ejemplo, el Convenio de la Biodiversidad) como a las mismas relaciones entre conservacionistas e indígenas.[1]

Lamentablemente no ha sido así, y la desconfianza es hoy la tónica de esta relación, de manera tal que cada vez más las organizaciones indígenas rechazan la idea del establecimiento de nuevas áreas protegidas, incluso poniendo en duda las ventajas de figuras como las reservas comunales de la legislación peruana que fueron un objetivo de su lucha durante muchos años. Aunque las razones que se aducen son la diferencia del estatus jurídico de cada figura (las ANP como bienes públicos a cargo del Estado y los territorios como bienes colectivos a cargo de las comunidades y los pueblos indígenas), en realidad ha sido una larga serie de experiencias incómodas las que han ido menoscabando la confianza mutua.

Las organizaciones indígenas aducen que el Estado, lejos de fortalecer el control (su contribución a la posible alianza), ha demostrado ser un pésimo supervisor de las Áreas Nacionales Protegidas, incapaz de controlar las extracciones ilegales y de sancionar a los responsables. Cuestionan también su apertura para facilitar el acceso comercial de terceros y su inoperancia frente al accionar de empresas petroleras y mineras, que ponen en riesgo importantísimas porciones de lo que los pueblos indígenas consideran espacios territoriales tradicionales. De ahí que exijan recuperar el control de esas zonas y prefieran su declaratoria como áreas territoriales bajo su exclusivo gobierno.

El Estado, por su parte, señala que los indígenas no cuentan hoy con los atributos que ayer les permitieron manejar grandes áreas sin menoscabo de su oferta biológica; es decir, pone en duda su espíritu conservacionista (que es su contribu-

ción a la posible alianza) y su capacidad de gestionar los grandes paisajes públicos con la solvencia necesaria. De ahí que prefiera entregar la administración a instituciones privadas conservacionistas que supuestamente cuentan con condiciones técnicas adecuadas pero que, sin duda, proveen recursos financieros a las instituciones estatales y suelen ser "comprensibles" a la hora de aceptar decisiones de Estado respecto a la inversión privada en cualquiera de sus modalidades.

Así las cosas, el tema parece que exige un replanteamiento donde ambas partes flexibilicen sus posiciones. Para los pueblos indígenas, como se verá, existe un patrimonio público de reservas ya creadas o en proceso de serlo, que podrían quedar bajo su cargo y que incrementarían significativamente las áreas accesibles a los usos tradicionales junto con el total de lo titulado para comunidades nativas. Para el Estado no hay duda de que incrementando la participación de los pueblos indígenas en la gestión del patrimonio de Áreas Naturales Protegidas, con reglas serias que les permitan acceder a los usos tradicionales y controlar con cierto nivel pactado de autonomía la administración de las áreas, podría mejorar el control de ese patrimonio. Actuando contra los indígenas es muy dudoso que la conservación de las áreas llegue a buen puerto.

Se trata, como a continuación se verá, de un patrimonio de una magnitud e importancia tan significativa que debiera llamar a la reflexión a los actores interesados.

A continuación presentamos un panorama general del estado de la cuestión.

Los inicios de la conservación

La legislación nacional respecto a la protección de ciertas especies (como la vicuña) o espacios (las islas guaneras del litoral) data de las primeras décadas de la república. En cambio, las normas y estrategias referidas a las Areas Naturales Protegidas son muy recientes. La primera de ellas fue incluso declarada antes de que existiese una ley específica sobre la materia; es el caso del Parque Nacional de Cutervo, de 1961. La Ley Forestal de 1963 (D.L. 14.552) sentó la primera base jurídica para abordar esta materia. No obstante, la creación de los PN de Cutervo y Tingo María, el segundo de la lista, fue producto de iniciativas personales de parlamentarios para proteger una especie (el guácharo, *Steatornis caripensis*), antes que de decisiones meditadas sobre la necesidad de conservar (Dourojeanni 1990: 318).

En 1964, con el concurso del experto belga Paul Pierret, del Proyecto FAO/PNUD, quien creó la Facultad de Ciencias Forestales en la Universidad Nacional Agraria, se inició una etapa más profesional para formular propuestas de ANP más apropiadas. Entonces se empezaron a tomar en consideración criterios como representatividad, sobre la base del mapa ecológico de Tossi, especies en peligro, viabilidad socioeconómica de las áreas, tamaño, forma e interés turístico, entre

otros (Ibídem: 318-319). De esta década (1967) data la creación de la Reserva Nacional de Pampa Galeras, para protección y manejo sostenible de la vicuña (*Vicugna vicugna*). Esta ANP trajo algunas novedades, respecto a lo hecho hasta entonces. En primer lugar, se declaró sobre tierras privadas, ya que pertenecían a la comunidad indígena de Lucanas, en Ayacucho, a partir de un acuerdo celebrado por ésta, con el Servicio Forestal y de Caza del Ministerio de Agricultura. En segundo lugar, la comunidad recibió como compensación "*facilidades de forestación de las zonas no agrícolas de su propiedad, así como su participación en las utilidades que se obtuvieran del desarrollo de dicha Reserva que resultará en provecho económico de la mencionada comunidad*" (R.S. Nº 157-A, de 23 de mayo, 1967). Y en tercer lugar, se trataba de proteger un recurso, pero para aprovecharlo. En este sentido, había cambios importantes respecto al modelo de ANP venido del Norte, en el que la conservación es un fin en sí mismo y el ser humano, un estorbo para lograrlo. En la década de 1970 se crearon cinco reservas nacionales más, que constituyen la mitad de las que actualmente existen. Salvo una[2], todas las demás tienen como fin conservar un recurso para aprovecharlo.

El primer conflicto entre una ANP y población indígena amazónica se presentó en 1973, cuando se declaró el PN del Manu. En este parque, además de dos comunidades inscritas, existe superposición parcial de territorios de otras comunidades, población indígena dispersa (por ejemplo, en la cuenca del Piñipiñi) y grupos errantes de indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial. La situación fue conflictiva desde el inicio (D'Ans 1975: 15-25) y no hay señales de una solución concertada entre las partes.

En 1975, el Gobierno aprobó el D.L. Nº 21.147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que incluyó una sección (Título II, Capítulo II) sobre "unidades de conservación". Esta ley señaló y definió cuatro categorías de "unidades de conservación": parques nacionales, reservas nacionales, santuarios históricos y santuarios naturales, las cuales fueron incluidas en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC). A través de la práctica de los años siguientes, se fueron incorporando como "otras unidades de conservación", una serie de espacios que originalmente no habían sido claramente definidos como tales. Son los casos de las zonas reservadas, bosques de protección, cotos de caza, reservas comunales y bosques nacionales. Las primeras ni siquiera estaban definidas en la legislación en ese tiempo, ya que no se contaba con experiencias que abogaran por la necesidad de un paso previo a la declaración definitiva del área. Todas estas categorías, a excepción de los bosques nacionales[3], han sido incluidas en la nueva ley sobre la materia.

En 1990, al crearse el Sistema Nacional de Áreas Naturales por el Estado (SINANPE), en sustitución del SINUC, se impuso en el lenguaje oficial el concepto de ANP, que reemplazó al antiguo de "unidad". En septiembre de ese mismo año, el recién llegado presidente Alberto Fujimori promulgó el Código del Medio Ambiente (D.L. Nº 613), que dedica el capítulo X al tema de las ANP. No incluye

nuevas definiciones, pero sí destaca su importancia y objetivos, y afirma algo que es central para los pueblos indígenas: el derecho de éstos a la propiedad sobre las tierras que posean como comunidades campesinas o nativas dentro de las ANP, siempre que ése haya sido adquirido con anterioridad al establecimientos de éstas (Arts. 53º y 54º). Los tímidos intentos por hacer valer ese derecho realizados hasta el momento por organizaciones indígenas, han chocado con la pared de la terca postura de funcionarios del Ministerio de Agricultura, quienes alegan que si las comunidades no tienen títulos, entonces no tienen derechos adquiridos. Sin embargo, se trata de una interpretación errónea del tema, ya que el derecho a la propiedad comunal está reconocido por la Constitución, al igual que la imprescriptibilidad de éste. Esto indica que no son los títulos los que otorgan la propiedad a las comunidades, puesto que la propiedad es anterior a éstos, y que los títulos no son más que instrumentos de un trámite administrativo que tiene por objeto formalizar un derecho preexistente.[4]

En los doce meses que siguieron a su promulgación, el Código del Medio Ambiente fue drásticamente mutilado y parcialmente derogado. Sin embargo, el derecho de las comunidades nativas y campesinas asentadas con anterioridad dentro de ANP no sólo ha prevalecido, sino que ha sido refrendado por el reglamento de la ley vigente de ANP, al afirmar: *"En todos los casos se respetan las disposiciones señaladas en los Artículos 53º y 54º del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales - Decreto Legislativo Nº 613"* (art. 44º,2). Al igual que el Código, este reglamento también señala que el derecho de propiedad preexistente a la creación de una ANP, debe ser compatible con los fines de ésta (art. 44º,1).

A pesar de que muchas comunidades asentadas al interior de ANP han exigido la titulación de sus territorios, la primera aplicación real de este derecho recién se ha realizado en julio de 2006, en la RN Allpahuayo Mishana, donde han sido tituladas seis comunidades campesinas. Podemos entonces esperar que esto marque el inicio de un proceso para el tratamiento más racional del tema, que en vez de enfrentamientos entre Estado y organizaciones indígenas, persiga la búsqueda de soluciones que no excluyan el derecho de una parte, sino que conjugue los de ambas.

La Ley Nº 26.834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (17 de junio de 1997) establece dos grandes conjuntos de ANP: de uso indirecto y de uso directo. En las que pertenecen al primer bloque se permite "*la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo*", en zonas especialmente designadas. En cambio, no se permite la extracción de recursos naturales, ni modificaciones ni transformaciones del ambiente natural. El reglamento de dicha ley establece además: "*El aprovechamiento de recursos naturales no renovables es incompatible con las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto; salvo cuando existan derechos adquiridos establecidos por la legislación de la materia previos a la creación del área*" (art. 115°, 2). En este grupo están las categorías de parque nacional, santuario nacional y santuario histórico (art. 21°, a). En el segundo conjunto se encuentran las ANP, en las cuales está

permitido el aprovechamiento y extracción de determinados recursos, principalmente por las propias poblaciones locales, en zonas y lugares establecidos por el plan de manejo del área. Están dentro de este grupo las categorías de reserva nacional, reserva paisajística, refugio de vida silvestre, reserva comunal, bosque de protección y coto de caza, así como también las áreas de conservación regionales (art. 21º, b).

Adicionalmente a la categoría asignada, las ANP deben ser zonificadas con el objeto de asignar a cada lugar el uso que mejor convenga a sus características y a la naturaleza de sus recursos. En este sentido, pueden existir las siguientes zonas: protección estricta, silvestre, uso turístico y recreativo, aprovechamiento directo, uso especial, recuperación e histórico-cultural (art. 23°). Corresponde al plan maestro realizar la zonificación de las áreas.

Con el fin de articular las ANP con la temática de los territorios indígenas, el objeto de este libro, en las siguientes páginas mostraremos la situación de la población indígena asentada dentro o en el entorno de ANP de diversas categorías. En unos casos se trata de situaciones conflictivas, principalmente porque las ANP han sido creadas sin coordinación con las comunidades de la zona o porque, a pesar de haber existido la consulta previa, en las negociaciones posteriores para la categorización o administración del área, las partes han demostrado intransigencia. En otros casos, por el contrario, podrían generarse situaciones favorables para las comunidades que, a través de la declaratoria de una ANP, podrían asegurar recursos para su propio consumo. Esto incluso tratándose de un área de protección estricta, como un parque nacional, en el cual se van a reproducir animales que luego la gente puede aprovechar también en su territorio.

El cuadro en la página siguiente muestra todas las ANP que hemos encontrado en la región amazónica peruana, con población indígena dentro o en su entorno.

I. Parques Nacionales

Los parques nacionales son áreas de uso indirecto. La ley los define como: "*áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad cultural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas*" (art. 57º). Respecto la población establecida en un parque, el reglamento de la ley indica que *"está prohibido el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales" (*art. 50º, 2). El Plan Director de ANP encara el tema de manera más armoniosa con el espíritu general que la ley expresa en su artículo 31, cuando después de señalar que está absolutamente prohibido el asen-

ANP con población indígena dentro o en su zona de influencia

Nº	Categoría y Nombre	Ubicación	Extensión	Población indígena estimada		
				Comunidades		Aislados
				Número	Población	
I	**Parques nacionales**					
1	Manu	Cuzco	1.176.295	2[5]	290	1080. Panos[6] y arahuacas
2	Yanachaga-Chemillen	Pasco	122.000	---[7]	---	---
3	Bahuaja-Sonene	Madre de Dios	1.091.416	---	---	---
4	Cordillera Azul	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	1.353.191	---	---	Cacataibos[8] (*Camano*), n/d
5	Otishi	Junín y Cuzco	305.973	---	---	n/d
6	Alto Purús	Ucayali y Madre de Dios	2.510.694	---	---	"Mashco piros", n/d
II	**Santuarios Nacionales**					
7	Megantoni	Cuzco	215.869	---	---	100
III	**Reservas nacionales**					
8	Pacaya Samiria	Loreto	2.080.000	94[9]	42.000[10]	---
9	Tambopata	Madre de Dios	274.690	---	---	---
10	Allpahuayo-Mishana	Loreto	58.069	6	1.100[11]	---
IV	**Reserva comunales**					
11	Yanesha	Pasco	34.745	---	---	---
12	El Sira	Huánuco, Pasco y Ucayali	616.413	---	---	---
13	Amarakaeri	Madre de Dios y Cuzco	402.336	---	---	---
14	Machiguenga	Cuzco	218.906	---	---	n/d
15	Ashaninka	Junín y Cuzco	184.468	---	---	n/d

16	Purús	Ucayali y Madre de Dios	202.033	---	--	Tránsito de aislados n/d
17	Tamshiyacu-Tahuayo[12]	Loreto	322.500	33[13]	5.000	---
V	**Bosques de protección**					
18	San Matías-San Carlos	Pasco	145.818	7[14]	460	---
19	Alto Mayo	San Martín	182.000	---	---	---
VI	**Zonas reservadas**					
20	Güeppí	Loreto	625.971	18[15]	2.400	---
22	Santiago-Comaina	Amazonas y Loreto	1.642.567	170	30.000	---
23	Pucacuro	Loreto	637.919	---	---	¿Huaorani? n/d[16]
24	Sierra del Divisor	Ucayali y Loreto	1.478.311	---	---	Iscobaquebu n/d
TOTALES			**15.882.184**	**330**	**81.250**	**1161**

tamiento de nuevos grupos humanos en ellos, indica que el aprovechamiento de sus recursos naturales puede ser hecho por comunidades y grupos ancestrales: "*Éstos podrán continuar sus prácticas y usos tradicionales en la medida que sean compatibles con los objetivos del área protegida*" (INRENA / SPDA 2002: 112).

PN del Manu

Con sus 1.716.295 hectáreas, este parque nacional, constituido en 1973, es uno de los más grandes del país. Comprende las provincias biogeográficas de Amazonía Subtropical y Tropical (PD 1994: Anexo 9.1). Su extensión original era de 1.500.757 hectáreas[17], pero creció cuando, en 2002, se le adicionó la mayor parte de la Zona Reservada del Manu (el resto quedó como zona de amortiguamiento), que había sido creada en 1980. Al momento de su creación, no se tomó en cuenta la existencia de la población indígena que vivía en el área, constituida, por un lado, por grupos en situación de aislamiento, cazadores errantes que se mueven entre las zonas in-

terfluviales de las cabeceras del Madre de Dios y aquéllas del divorcio de las aguas entre esta cuenca y la del Purús, de origen Arawak (Matsigenka, "Mashco Piro", Yine y Nanti) y Pano (Nahua, Yora y Amahuaca); y, por otro lado, por las comunidades matsigenkas de Tayacome y Yomibato. La primera fue fundada en la década de 1950, es decir, mucho antes de la declaración del Parque. Guías bilingües provenientes del bajo Urubamba, apoyados por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), congregaron población matsigenka de ríos tributarios de las cuencas del Manu y Madre de Dios, y con ella crearon Tayacome. Yomibato, en cambio, fue producto de la escisión de la anterior, causada por una serie de conflictos sociales. Se constituyó en 1978. (INRENA) [2003]: 134). Ambas tienen personería jurídica y escuelas, pero no cuentan con títulos de propiedad sobre sus territorios. Su población es, respectivamente, de 153 y 137 personas (Ibid: 117-118). El Plan Maestro de PN Manu indica que la comunidad Santa Rosa de Huacaria (del pueblo Harakmbut), ubicada en el límite sureste de esa ANP, tiene título de propiedad y que más del 70% de su territorio está dentro del parque. Su población es de 81 personas.

La población indígena del PN Manu llega a 1.545 personas, a la cual se suman 194 colonos, lo que hace un total de 1.739 individuos. La distribución de la primera es como se muestra en el cuadro de la página siguiente.

El Anexo E2 del documento elaborado por el CINA ("Matriz de análisis de problemas de pueblos indígenas y áreas naturales protegidas), además de la superposición del parque con Santa Rosa de Huacaria, menciona como posible otra con Isla de los Valles (Yine). El análisis del mapa sobre diversidad cultural del Plan Maestro pone en evidencia que esta última comunidad, ubicada en las inmediaciones de Boca Manu, está dentro del parque.

En la zona aledaña al parque, parte de la cual ha sido declarada como zona de amortiguamiento, existen además otras comunidades, como Shintuya (Harakmbut), Palotoa Teparo y Shipetiari (Matsigenka) y Diamante y Boca Manu (Yine). Por su proximidad al parque (algunas de ellas están en el mismo lindero) se puede deducir que aprovechan recursos dentro de esta ANP. Algunas de ellas tienen relaciones conflictivas con empresas dedicadas al turismo. Aprovechando la escasa preparación de los comuneros, éstas han firmado contratos con esas comunidades para aprovechar sus territorios, e incluso servicios construidos y mantenidos por ellos, como es el caso de la pista de aterrizaje de la comunidad Diamante.

Además de las comunidades ubicadas dentro y en el perímetro del parque, el mapa sobre diversidad cultural muestra grupos de población indígena aislada dentro del parque, cuyo volumen bordea las 1.200 personas (INRENA op. cit.: 118). Se trata de grupos móviles de cazadores-pescadores-recolectores, que transitan por amplias zonas ubicadas en el interior y en las inmediaciones del parque. Los grupos más numerosos (aunque esto no necesariamente significa que en conjunto sumen la mayor población) pertenecen al pueblo Matsigenka, y están en las zonas central y sur del parque. También hay grupos de los llamados Mashco-Pi-

Población indígena en el PN Manu

Comunidades o población dispersa	Personas
Tayacome	153
Yomibato	137
Santa Rosa de Huacaria	81
Mameria Piñipiñi	94
En aislamiento voluntario (mashco piro, amahuaca)	200
Contacto inicial (yora, nanti, kugapakori)	880
No identificados	S/d
Total	**1.545**

Fuente: *INRENA [2003]: 118*

ro, al este y norte; Nanty, al oeste, a caballo entre esta ANP y la Reserva Territorial Nahua-Kugapakori y el Santuario Megantoni; Yora y Amahuaca, al norte y un grupo no identificado al noreste.

El Plan Maestro señala también la existencia de un grupo de 194 colonos en la zona de Callanga (INRENA op. cit: 117-118). Según otra versión autorizada, en Callanga, que es el nombre de una hacienda y también de un río, no existen colonos sino un hacendado y sus peones. *"Esta parte ha sido siempre una ruta de entrada al Manu de intrusos que explotan a los kugapakori de la zona de Mamería y los usan como cargadores de mochilas para exploradores que buscan el Paititi, que se supone está muy próximo a Mameria"* (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06). El mapa sobre diversidad cultural muestra también fuerte presencia de colonos en los límites oeste del parque (río Yavero) y este (a lo largo del eje Kosñipata-Alto Madre de Dios).

PN Yanachaga-Chemillen

Este parque, de 122.000 hectáreas, fue creado en 1986 y corresponde a la provincia biogeográfica de Yunga Tropical (PD 1994: Anexo 9.1). Su establecimiento fue parte de una propuesta de zonificación avalada por el Congreso Amuesha, por entonces, la organización representativa de las comunidades del pueblo Amuesha (hoy llamado Yanesha), que pocos años después fue reemplazada por la Federación de Comunidades Nativas Yanesha (FECONAYA). La zonificación, además del parque, incluyó la creación de la Reserva Comunal Yanesha, del bosque de protección San Carlos-San Matías, y la titulación y ampliación de las comunidades yanesha colindantes con la citada reserva comunal. La propuesta fue nego-

ciada por el Congreso Amuesha, contando con asesoría técnica externa, ante la agencia de Estados Unidos USAID, a la cual el Gobierno peruano le había solicitado financiar el Proyecto Especial Pichis Palcazu. Dicha agencia resolvió aprobar los fondos para este proyecto cuando el Gobierno aceptó la propuesta de zonificación avalada por el Congreso Amuesha.

En este caso, la creación del parque y de las demás ANP es fruto de una acción negociada entre la organización indígena, el Gobierno y USAID. No existe entonces la típica situación conflictiva de ANP creadas sobre áreas indígenas. Las dificultades actuales se deben a la falta de claridad de los límites que separan comunidades tituladas con las ANP y a invasiones de colonos y madereros en algunos sectores. No existen comunidades asentadas dentro del parque, y la más cercana a éste es San Pedro de Pichanaz, que se encuentra en la cuenca del Palcazu. El parque es importante porque protege, por el oeste, las cuencas de los ríos Oxapampa y Huancabamba y, por el este, la del Palcazu. Asimismo, es un área de reproducción de fauna, aprovechada por las comunidades para su alimentación.

PN Bahuaja Sonene

Este parque, actualmente de 1.091.416 hectáreas, contaba en su inicio, en 1996, con apenas 537.053 has. (D.S. Nº 012-96-AG).[18] Corresponde a la provincia biogeográfica de Amazonía Subtropical (PD 1994: Anexo 9.1). El D.S. de creación no señala los objetivos que debe cumplir esta ANP y sólo menciona que el área "... *alberga uno de los ecosistemas más representativos y con una alta diversidad biológica y extraordinarias reservas paisajísticas*". Al crearse, asumió la extensión del santuario nacional pampas del Heath, que desapareció como tal. Su creación fue conflictiva, ya que su área se superponía casi en 50% al lote petrolero 78, en ese entonces en negociación entre el Gobierno peruano y el consorcio de empresas formado por Mobil, Elf Aquitaine y Esso. Por esta razón, el dispositivo que lo crea establece: "*las 'sueltas' obligatorias que se produzcan como resultado del Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos* [entre el Estado y el consorcio] (...) *incrementar la superficie del parque nacional"* (art. 2º). Las llamadas "sueltas'"son aquellas zonas del contrato que el consorcio ha ido devolviendo al Estado por no encontrar hidrocarburos. El crecimiento de este parque se ha debido entonces a los incrementos de "sueltas" y también al haber incorporado la mayor parte de la zona reservada Tambopata Candamo, hoy desaparecida, porque lo que no fue incorporado a Bajuaja Sonene se constituyó como la Reserva Nacional Tambopata.

Ninguna comunidad perteneciente al pueblo Ese'Ejja (Tacana) ha quedado dentro de los límites del Parque Nacional Bahuaja Sonene, palabras que en su lengua denominan, respectivamente, a los ríos Tambopata y Heath. Sin embargo, el parque compromete áreas usadas tradicionalmente por ellas, para caza, pesca

y recolección. Además, no existe claridad entre los límites de la ANP con los territorios comunales de Palma Real, Sonene y Cotzinga.

Los problemas actuales, son principalmente de carácter ambiental debido al fuerte impacto de la minería aurífera en la cuenca del Malinowsky, tributario del Tambopata y limite del parque nacional. Hay estudios que demuestran la contaminación por mercurio en el agua y peces. No hay problemas de tala ilegal debido a que la hidrografía de la zona permite un buen control y a que tampoco hay concesiones en la cuenca del Tambopata.

PN Cordillera Azul

Inicialmente, este área fue declarada bosque nacional con el nombre de Biabo-Cordillera Azul, con una extensión de 2.084.500 hectáreas. En 1999 un equipo de la Red Ambiental Peruana evaluó sus zonas montañosas e hizo una propuesta de ordenamiento que incluía el establecimiento de un parque nacional y la realización de un inventario detallado de la diversidad biológica. Su conversión en parque nacional se produjo el 22 de mayo de 2001 (D.S. Nº 031-2001-AG) y su superficie se definió en 1.353.191 hectáreas, lo que lo convirtió en el tercer parque más extenso del Perú. Cubre cuatro regiones: Ucayali, San Martín, Huánuco y Loreto. Este parque alberga una biodiversidad única y contiene la superficie más importante de bosques montanos intactos y sin interrupción del Perú, que son uno de los hábitats bajo amenaza constante en los países andinos. En su entorno, se encuentran importantes ciudades como Tarapoto, Tingo María, Tocache, Contamana y Aguaytía.

La población de los distritos del ámbito de influencia del parque, según información de 1993 y 2000, era de 180.550 y de 239.235 habitantes (INRENA 2006: 76). En su zona de amortiguamiento hay alrededor de 100.000 personas, de las cuales 53% viven en el sector Huallaga, 26% al este del parque en el Ucayali y 21% al sur, en la zona de Aguaytía. En el área más cercana al parque habitan aproximadamente 21 mil personas, entre lugareños, inmigrantes y población indígena quechua lamista, cacataibo, shipibo y yine, agrupados en alrededor de 60 poblados[19]. Estudios conducidos por el IBC para el mapeo de poblaciones cacataibo en aislamiento, han permitido determinar la existencia de un grupo de ellos en las cabeceras de los ríos Pisqui, Santa Ana y Pintoyacu, en los sectores sur y este del parque (IBC 2006: 53-55, ver también INRENA 2006: 73). La zona de tránsito de esta población, incluye áreas tanto dentro del parque como colindantes con éste. Sin embargo, las apariciones esporádicas de estos grupos no permiten determinar su volumen poblacional. Sobre estas propuestas trataremos más adelante en la sección de dedicada a las reservas territoriales.

Aunque la mayoría de los hábitats dentro de este PN permanecen inalterados, existen algunas amenazas a causa de las incursiones de madereros que extraen

recursos cerca de los ríos. El número de éstos podría incrementarse como consecuencia de la presencia de nuevos madereros en la zona de las concesiones, lo que originaría el desplazamiento hacia el interior del área de los que actualmente explotan ilegalmente madera. La tala y el establecimiento de nuevas vías de acceso, a su vez, podría aumentar los flujos migratorios de colonos.

El avance de la frontera agrícola, la mayor amenaza a estos bosques, es especialmente agresivo en la parte sur, cercana a la Carretera Federico Basadre que une la cuenca del Aguaytía con la ciudad de Pucallpa. Al oeste del parque se da la mayor deforestación aledaña a la carretera Marginal, que une las ciudades de Tarapoto y Tingo María. La zona entre el Huallaga y el límite oeste del PN ha sufrido un fuerte proceso de deforestación debido principalmente al cultivo de la coca. Esta presencia también ha tenido repercusiones en el aumento de la presión de caza y pesca.

PN Otishi

El Parque Nacional Otishi fue creado mediante decreto supremo Nº 003-2003-AG del 13 de enero de 2003. Se ubica en la parte alta de la Cordillera de Vilcabamba, en la divisoria de aguas de las cuencas de los ríos Ene y Apurímac con el Urubamba, en los distritos de Río Tambo (provincia de Satipo, Junín) y Echarate (La Convención, Cuzco). Sus partes más altas llegan hasta los 4.000 metros y presenta cientos de cataratas. Su extensión es de 305.973 hectáreas. Su declaración fue simultánea a la de las reservas comunales Ashaninka y Machiguenga el 14 de enero de 2003. CEDIA y ACPC tuvieron a su cargo el proceso participativo de categorización de este parque nacional y de las dos reservas comunales.

Su territorio es predominantemente montañoso, con bosques prístinos de gran biodiversidad. Su protección es importante para garantizar la estabilidad e integridad de los suelos y las cuencas de los ríos Ene, Tambo y Urubamba. Posee importantes zonas de vida, especies endémicas y gran diversidad de ecosistemas. Forma parte del corredor binacional Vilcabamba-Amboró (Bolivia).

Dentro del parque existen asentamientos de indígenas aislados, en las faldas de la vertiente que tributa hacia el río Ene. También existe esta población en la vertiente del Poyeni, afluente del Tambo por su margen derecha, y en la parte de esta cordillera que desciende hacia el Urubamba. Esta última es conocida con el nombre de Poyenitzate. En su zona de influencia se asientan comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas Ashaninka (en las laderas que discurren hacia el Apurímac, Ene y Tambo) y Matsigenka (en las que drenan hacia el Urubamba), y en menor proporción, también Yine y Caquinte, todos ellos del tronco Arahuaca. El área es importante para ellos como centro de reproducción de una variada fauna y flora, que utilizan con fines de alimentación y medicinales. Contiene ade-

más parajes de especial significación cultural para los Ashaninka, como las cataratas de Parijaro.

PN Alto Purús

La zona reservada que dio posteriormente origen a este parque nacional, tuvo una primera declaratoria el 6 de julio de 2000 (D.S. Nº 030-2000-AG). Su extensión original fue de 5.101.945 hectáreas, ubicadas en las provincias de Purús y Atalaya, de la región Ucayali, y de Tahuamanu, región Madre de Dios. Año y medio más tarde, el 3 de enero de 2002, su área fue recortada casi a la mitad (D.S. Nº 001-2002-AG), al excluirse las cuencas de los ríos Yurúa, Inuya y Sepahua y los territorios ocupados por las comunidades indígenas asentadas en el Purús. En esta gran extensión, se crearían posteriormente dos ANP: el Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Comunal Purús (D.S. Nº 040-2004-AG, del 18 de noviembre, 2004).

Desde el primer decreto, el Estado reconoce la existencia en esta zona de población indígena, una parte asentada en forma de comunidades nativas inscritas y tituladas y la otra, "*...como grupos étnicos aislados voluntariamente cuyos territorios ancestrales se encuentran ubicados principalmente en las cabeceras de las cuencas de los ríos Alto Purús, Alto Yurúa y Las piedras, siendo necesarias ampliar medidas para su protección*" (segundo considerando). Esta misma norma declara la necesidad de "*...contemplar medidas para proteger el derecho de los grupos étnicos aislados voluntariamente a su libre tránsito y usos tradicionales*" (en cumplimiento de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT art. 4). Igualmente, el decreto que crea el parque declara que su primer objetivo específico es: "*Proteger el área donde existen indígenas voluntariamente aislados y/o en contacto inicial o esporádico que se encuentran al interior del área natural protegida, a fin de garantizar su integridad física y cultural*" (art. 2).

A pesar de estos reconocimiento, el recorte de la extensión original se debió a las protestas de las comunidades tituladas de la zona y de AIDESEP, que había conseguido que el Ministerio de Agricultura declarara la Reserva Territorial Mashco Piro para grupos en aislamiento voluntario, el 1º de abril de 1997, en las cabeceras del Purús y Curanja (cuenca del Ucayali). Esta reserva, de 768.848 hectáreas, fue absorbida por la zona reservada, situación que se mantuvo al ser creado el parque, en noviembre de 2004. Dentro del parque no existen centros poblados, sino sólo en su zona de influencia. Éstos suman 41 en total, siendo en su mayoría asentamientos indígenas (comunidades o asientos familiares), que representan el 70% de la población total. El 30% restante está compuesto por pobladores mestizos y foráneos, inmigrantes de las regiones Junín, Huánuco, Pasco, Ucayali y Madre de Dios, y de Brasil (INRENA 2005a: 41), establecidos principalmente en Esperanza, capital de la provincia de Purús.

El hecho de haber encerrado la reserva territorial dentro de los límites del parque nacional, ha creado tensiones entre AIDESEP, por un lado, e INRENA y ONG ambientalistas, por otro. Sin embargo, la reserva no ha sido formalmente anulada y la norma de creación del parque reconoce expresamente derechos adquiridos de los grupos aislados que se encuentran allí desde antes de la creación de la ANP. Concretamente señala: "*El establecimiento del Parque nacional Alto Purús deja a salvo los derechos reales, uso y manejo de los recursos naturales renovables para su subsistencia, a favor de las poblaciones indígenas Mashco-Piro, Curanjeños y otros allí presentes, en situación de aislamiento voluntario y/o contacto inicial o esporádico, el primero reconocido a través de la Resolución Directoral Regional Nº 000190-97-CTARU/DRA, la cual declaró una Reserva Territorial a favor del grupo étnico Mashco-Piro sobre un área de setecientos sesenta y ocho mil ochocientos cruenta y ocho hectáreas...*" (art. 5°).

Es posible que se haya producido una lectura sesgada de la situación. De hecho la Reserva Territorial para los Mashco-Piro no sólo no se ha anulado sino que ha sido reconocida en toda su vigencia en una norma de jerarquía superior a la original. El hecho de que a su alrededor se halle un parque de protección estricta es desde luego preferible, en este caso donde el objetivo es la protección y libre movimiento de los indígenas en aislamiento, a que la reserva está rodeada por terceros u otros titulares de derechos. Contaría además con una institucionalidad con la que antes no contaba y cuyo objetivo en teoría es el de proteger el área para facilitar el libre desenvolvimiento de los indígenas en aislamiento.[20] Por su parte, la norma deja a salvo los derechos de estos grupos aislados de reclamar la titulación de sus tierras una vez que opten constituirse como comunidades, tal como lo dispone actualmente la ley de comunidades nativas (D.L. Nº 22.175).

Lo cierto es que la organización indígena del Purús frecuentemente expresa quejas por las dificultades del Estado para controlar las extracciones ilegales de madera dentro del Parque. Dejando a un lado que estas extracciones se producirían fuera cual fuera el estatus jurídico de la zona, el descontrol avalaría la desconfianza de AIDESEP respecto a una figura jurídica que, en sí, debería ser ventajosa. La propuesta, encabezada por los madereros y comerciantes y apoyada por la Iglesia, de cruzar por el Parque un tramo de carretera que iría de Iñapari a Puerto Esperanza podría generar problemas tanto a los grupos en aislamiento como a los objetivos del parque.

II. Santuarios Nacionales

Según la ley, se trata de áreas de uso indirecto, "*donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico*" (art. 22°, b). No se permite en ellos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de recursos naturales. "*El uso público puede estar prohibido con base a la fragilidad del área, salvo para*

el caso de las investigaciones debidamente autorizadas" (reglamento, art. 51). Destaca en la definición la fragilidad del área, razón por la cual en los santuarios no existen asentamientos poblacionales permanentes. Sin embargo, sí se admiten que los *grupos ancestrales* mantengan "*el derecho y ejercicio de sus usos tradicionales y prácticas tradicionales en la medida que sean compatibles con los objetivos primarios del área"* (INRENA/SPDA 2002: 112).

SN Megantoni

La primera propuesta para declarar este santuario, elaborada técnicamente por CEDIA, data de 1992, pero fue modificada con una posterior en 1998. Esta iniciativa fue trabajada de manera coordinada con COMARU, comunidades de base y asentamientos de colonos. Este santuario nacional fue finalmente declarado el 18 de noviembre de 2004 (D.S. Nº 030-2004-AG), con una extensión de 215.869 hectáreas. Se trata de una zona de topografía abrupta de divisoria de aguas, entre ríos afluentes del Urubamba ubicados al sur y al norte del Pongo de Mainique. Este accidente geográfico separa además los bosques montañosos del llano amazónico, a partir del cual el río se explaya y se vuelve navegable para embarcaciones de mediano calado durante todo el año. Desde el año 2006, CEDIA ha trabajado en la preparación del Plan Maestro, en consulta con la población indígena y colona. Hoy este documento está en fase de aprobación. Una de las peculiaridades de esta ANP es su importancia como zona de presencia de nuevas especies de flora y fauna en las alturas de la cordillera de Megantoni. En efecto, en un sondeo rápido que duró menos de 30 días de trabajo se encontraron 122 especies nuevas. (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06)

El Pongo de Mainique tiene gran importancia para los Matsigenka. Entre sus más de 30 cataratas, la principal produce un hoyo en el río a manera de remolino de unos dos metros de diámetro. Este remolino es el puerto de Tonkini de donde las almas se embarcan hacia el Inkiti (Cielo) y también hacia el mundo de las tinieblas (Menkoripatzi) surcando el río Mesiareni. Desde Tonkini también se accede al río Kamaviria que conduce a Gamaironi, lugar de aguas negras pestilentes con mucha niebla y donde no hay pescado. Por allí mismo vino y se fue Cashiri, la luna-hombre cuando estuvo en la tierra y se unió con una Matsigenka para engendrar a su hijo el Sol-Poriatziri. Él también se fue a Inkiti, desde donde ahora vigila que la gente sea trabajadora. Por Tonkini asimismo aparecieron Pachakamue y Pareni, los hijos de Yavireri o el gran Tasorinshi, el Dios creador, quienes vinieron a poblar la tierra de animales y plantas y a enseñar a cultivar a la gente la agricultura, a hacer masato, a cazar y otras habilidades (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06).

Este santuario limita, al norte, con asentamientos colonos, comunidades indígenas, la Reserva Territorial Kugapakori-Nahua para pueblos en aislamiento y el

PN Manu; al sur, con comunidades indígenas y asentamientos colonos; al este, con el PN Manu; y al oeste, con la RC Machiguenga, comunidades indígenas y asentamientos colonos (IBC 2006: 47).

Dentro de los límites de este santuario existen cuatro asentamientos de indígenas aislados en el Alto Timpía, con alrededor de 100 personas en total, cuyo ámbito de influencia se ha zonificado como de protección estricta a fin de no permitir la presencia de turistas ni investigadores. También hay alrededor de 150 colonos precarios en distintas quebradas (Ticumpinía, Cosireni, Kirajateni y Taperachi), con los cuales los gestores de la iniciativa han negociado su salida.

Las ANP de diversas categorías que se encuentran en esta región y la reserva territorial antes mencionada, comprendida entre el norte de Cuzco y Madre de Dios, el sur de Ucayali y el este de Junín, configuran, junto con los territorios titulados de comunidades, principalmente de los troncos Arahuaca y Pano, un gran espacio protegido, con buenas condiciones para el manejo de recursos en beneficio de la población indígena.

III. Reservas Nacionales

Las reservas nacionales son unidades de uso directo. La ley las define como: "*áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente*" (art. 22°, f). El reglamento de la ley se refiere a temas complementarios: la prioridad de la población aledaña a estas ANP o residente en el aprovechamiento de los recursos, la participación y consulta de la población como requisito para la planificación del área, la posibilidad de que ella continúe sus actividades agrícolas y pecuarias, siempre y cuando éstas guarden armonía con los objetivos de la reserva y la prohibición de realizar actividades de extracción de madera con fines comerciales, salvo en los casos que ésta provenga del manejo forestal, "*incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial*"(art. 55°, 4).

RN Pacaya Samiria

Con 2.080.000 hectáreas, se trata de la ANP más extensa de Loreto. No es un área de conservación estricta, sino de manejo de recursos. Según su Plan Maestro, aprobado el 3 de julio de 2000, en esta ANP viven unas 42.000 personas asentadas en 94 caseríos y comunidades nativas y campesinas[21], algunas de ellas formalmente inscritas, que se ubican en la margen derecha del Marañón e izquierda del Ucayali, y en ríos interiores que desaguan en el primero de los nombrados, como

Yanayacu, Pucate, Caucho Grande, Samiria y otros. El promedio de pobladores por asentamiento es de 447 personas. Los asentamientos son más numerosos en el límite norte de la Reserva, es decir, en el Marañón, que en el límite este, constituido por el canal de Puinahua (Ucayali). En la zona de amortiguamiento existen 203 centros poblados de diversa categoría (incluyendo ciudades como Requena y Nauta y pueblos grandes como Lagunas), habitados por unas 92.000 personas, 56% de la cual están en la cuenca del Marañón y 44% en la del Ucayali (INRENA 2000: 84).

Aunque existe la tendencia generalizada de atribuir origen Kukama-Kukamiria a toda la población del área, la información disponible indica que el tema es más complejo. En el espacio ubicado en la parte baja del Marañón y Ucayali, que constituyen los límites norte y sudeste de la RN Pacaya Samiria, vivían diferentes pueblos indígenas, algunos del mismo tronco Tupí pero otros no. Son los casos de los Urarina, de una lengua considerada aislada, que estuvieron asentados en la margen izquierda del Marañón, en la zona comprendida entre las bocas de los ríos Tigre y Chambira; de los Aguano y Chamicuro, ambos de la familia Arawak, que estuvieron en la margen derecha de la zona de encuentro entre el Marañón y Huallaga; de los Mayorunas o Matses (a veces también llamados "barbudos" y otras "pelados"), del tronco Pano, entre el alto Samiria y la parte colindante de éste con el Huallaga; de los Maynas (para algunos hoy desaparecidos como identidad), en la margen izquierda del Marañón (aguas arriba de la zona ocupada por los Urarina), quienes, junto con los Omurana, integraban una familia lingüística diferente; de los Yameo, de la familia Peba-Yagua, asentados en la amplia zona comprendida entre la boca del Tigre y el Napo; de los Cutinama, también Arawak, que ocupaban el delta del Samiria y áreas aledañas; de los Chama o Chipeo o Shipibo o Puinahua, del tronco Pano, que se extendían por el curso bajo del Ucayali; de los Jebero, de la familia Cahuapana, del Aypena, en el bajo Huallaga; y de otros pueblos del entorno (Chirif 2005).

Existe una tendencia creciente de la población del área para autoreconocerse como indígena, sacando a la luz una identidad que durante siglos ha tratado de ocultar. La explicación de este proceso es la fortaleza de un movimiento liderado por la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT), que actualmente parece dispuesta a ampliar su ámbito de influencia a la población urbana de Loreto. Esto ha llevado en que en apenas 11 años (1992-2003), con el concurso de esa organización y otras que la precedieron (Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria –AIDECOS– y Asociación de Desarrollo y Conservación del Pacaya –ADECOP–) se hayan inscrito 53, que antes se calificaban a sí mismas de "mestizas", como comunidades indígenas.[22]

La RN Pacaya Samiria es una zona muy conflictiva, no por la presencia de población, sino por las contradicciones entre los objetivos expresados por en la declaración del área y lo que éste realmente hace o deja de hacer. Esta reserva,

que es fundamentalmente un ecosistema acuático (85% de su extensión permanece bajo el agua en época de creciente), constituye el hábitat ideal para la reproducción del paiche (*Arapaima gigas*). De hecho, la protección de esta especie fue uno de los motivos para su creación. No obstante, durante la década de 1970[23], el Estado otorgó contratos a particulares para la extracción de paiche que estuvieron a punto de exterminar la especie. Hubo además una corrupción generalizada entre los funcionarios encargados de controlar la zona. La población del área, coaccionada de la noche a la mañana por normas y guardaparques que les prohibían aprovechar los recursos que siempre habían constituido su fuente de alimentación, rechazó este doble juego de represión contra ella y permisividad para los foráneos. Sobre el tema, aunque hay muchos testimonios, citamos sólo éste: "*Cuando la zona fue protegida por el estado peruano (Ministerio de Agricultura), los vigilantes contrataban expertos y hábiles personas para extraer ilícitamente las numerosas especies de animales. Luego los comerciaban para beneficio propio, también se apropiaban de los decomisos, esto ha permitido la exterminación. Pero los vigilantes de la zona culpabilizaban a la gente diciendo que los "infractores"lo exterminaban. ¿Quiénes son los infractores: los pobres pobladores de las comunidades o los que vigilan la zona designada por el Estado?"* (Cenepo Tananta 2001: 38-39; ver también Ibídem: 23-24, 46-47, 54 y 97-98).

Actualmente la principal amenaza para la RNPS es la tala ilegal de especies valiosas, como la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el cedro (*Cedrela odorata*), problema que es más grave en la zona sur del área (canal de Puinahua y quebradas que desaguan en el alto Pacaya). No obstante, también hay tala ilegal a lo largo de la cuenca del Marañón (cerca de la desembocadura del Huallaga, en el área de influencia de la boca del Samiria y cerca de Nauta). La falta de capacidad y voluntad de las autoridades para controlar y sancionar, ha reforzado las posiciones de los madereros involucrados en este negocio, que ahora suelen enfrentarse con la policía cuando ésta les decomisa madera. Al mismo tiempo, ha dejado claro el mensaje en la población de que esos extractores ilegales puede imponer su voluntad sin temer sanciones por parte del Estado.

En el lote petrolero 8X, operado por Pluspetrol, ubicado en la zona de influencia de las quebradas Yanayacu Grande, Huishto Yanayacu, Caño Pinchi y otras (curso alto del río Samiria), hay vertimiento continuo de aguas de formación a los cuerpos de agua, lo que las contamina y mata la fauna y flora para cuya protección se creó la reserva.

Entre las omisiones del Estado podemos mencionar la falta de reconocimiento a los esfuerzos de comunidades o de comités conformados por parte de los moradores de la reserva para organizarse con la finalidad de manejar un determinado recurso. A pesar del apoyo desplegado desde 1992 por el Programa de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria, de la WWF-AIF/DK (terminó sus actividades en 2003) y de Pro Naturaleza, la primera institución sólo logró que el Estado aprobara dos planes de manejo de aguaje (*Mauritia flexuosa*) y, la segunda, uno

de pesca. La población es consciente que si no ha logrado, con el apoyo de instituciones con capacidad técnica y recursos financieros, la aprobación de planes de manejo, menos podrá alcanzar esta meta por sí sola.

RN Tambopata

Esta reserva fue creada el 4 de septiembre de 2000 (D.S. Nº 048-2000-AG), con 274.690 hectáreas[24], con la misma norma que se amplía el PN Bahuaja Sonene y se constituyen las zonas de amortiguamiento de este parque y de la propia reserva. Al igual que la anterior, se trata de un área para manejo de recursos.

No existe población indígena o colona asentada dentro de esta reserva. No obstante, en su entorno hay tres comunidades nativas del pueblo Ese ejja: Infierno[25], en la parte baja del río Tambopata, cuyos territorios colindan con la reserva, y Sonene y Palma Real, en la parte baja del río Madre de Dios y Heath, que limitan con el PN Bahuaja Sonene (Renzo Piana, comunicación personal[26]). En las áreas colindantes con esta ANP, existen unas 1.800 personas, de las cuales unas 1.200 son colonos. Existen concesiones de castaña (*Bertholletia excelsa*) tanto en Infierno como dentro de la reserva. En ella también la población se provee de fauna silvestre para consumo. Otro recurso de extracción es el de palmiche (*Geonoma deversa*), usado para el techado de las casas.

En 1996, la empresa peruana Rainforest Expeditions (RFE) y la comunidad nativa de Infierno firmaron un convenio, con una duración de 17 años, para realizar actividades de turismo en la comunidad, en áreas aledañas a la reserva. Este proyecto fue financiado por el Fondo Contravalor Perú-Canadá. El albergue, llamado Posada Amazonas, pasó a propiedad de la comunidad después de tres años; tiene capacidad para 80 turistas y opera casi a su máxima capacidad todo el año. Las ganancias netas se dividen 40% para la empresa y 60% para la comunidad. Una parte de los ingresos se reparte entre los comuneros, mientras que otra se destina para construir o mantener infraestructura social (escuela, posta, local comunal). La empresa tiene el compromiso de contratar todo el personal que necesita en la propia comunidad, lo cual ha demandado una fuerte inversión para capacitar a los comuneros. No obstante, algunos puestos claves (administrador y algunos guías) todavía son desempeñados por profesionales contratados en Lima.

No existe tala ilegal dentro de la reserva porque no hay concesiones en la cuenca del Tambopata y por el gran interés que tiene para los comuneros el buen estado de conservación de la reserva como fuente de ingresos económicos. Un problema potencial es la inmigración prevista a raíz del asfaltado de la Carretera Interoceánica. Puerto Maldonado está creciendo rápidamente por la llegada de inmigrantes de Cuzco y Puno, sobre todo, quienes se desplazan hacia las áreas boscosas en busca de tierras.

RN Allpahuayo Mishana

Declarada zona reservada en marzo de 1999, esta área recibió categoría definitiva como Reserva Nacional el 15 de enero de 2004, con una superficie de 58.070 hectáreas. Contiene una enorme riqueza biológica, de gran peculiaridad, en ecosistemas únicos en la Amazonía peruana, como los bosques llamados de varillal y chamizal sobre arenas blancas, y los no menos raros bosques inundables por aguas negras del río Nanay. Se ejecutan allí dos iniciativas oficiales conducidas por el IIAP, que son los proyectos Nanay y BIODAMAZ, este último con apoyo de la cooperación finlandesa. La ONG Amigos de Allpahuayo Mishana (ACAAM), con recursos externos realiza actividades de protección. La reserva cuenta con un Comité de Gestión bastante activo, en el que están representados todos los actores locales involucrados, entre ellos, las comunidades del área.

La población de esta reserva se encuentra tanto dentro como en su periferia. En su interior existen seis comunidades campesinas: San Martín, Mishana, Yuto, Porvenir, 15 de Abril y Anguilla, que suman una población aproximada de 1.100 habitantes. La población del entorno, estimada en 3.000 personas, puede ser clasificada entre la que está en las márgenes del río Nanay y la que está a lo largo del límite de la ANP con la carretera Iquitos-Nauta. En la orilla derecha de ese río se encuentra la comunidad de Llanchama; y en la izquierda, Libertad, Shiriara, Yarina, Ayacucho, Laguna, Samito, Maravilla y Santa María del Nanay. A lo largo de la carretera se asientan algunos centros poblados menores y parcelaciones impulsadas en la década de 1980. La población de las seis comunidades asentadas dentro de esta ANP y de siete otras ubicadas en el entorno, está articulada en el Frente Comunal Territorial Mishana Allpahuayo.[27]

El 100% de la población de tres de las seis comunidades asentadas en el interior de la reserva es oriunda de Loreto, mientras que en las otras tres, este porcentaje fluctúa entre el 65% y 83%. Sin embargo, salvo el caso de una de ellas, que tiene un 3% de población proveniente de la sierra, en todos los demás ésta es originaria de alguna de las regiones amazónicas (Chirif 2003b: 15).

La particularidad de esta población es su carácter mestizo, aunque con innegables raíces en pueblos indígenas de la Amazonía. Un estudio sobre la zona sitúa la cuenca en el proceso del desarrollo de las reducciones jesuíticas de los siglos XVII y XVIII y ubica el área como territorio tradicional del pueblo Yameo, hoy desaparecido, perteneciente al tronco lingüístico Peba-Yagua. Ese mismo documento también establece los hitos posteriores que ayudan a enmarcar la zona en procesos más recientes, de carácter regional y nacional, como el auge del caucho, la colonización de inicios del siglo XX y las parcelaciones posteriores relacionadas con la construcción de la carretera Iquitos-Nauta (ZRAM 2002). Otro documento, al marcar el derrotero de estas comunidades durante los últimos 70 u 80 años, indica la presencia de población yagua al inicio de algunas de ellas (PN 2002).

Mención aparte, por ser hasta el momento un caso único, merece el hecho del compromiso adquirido por INRENA y el IIAP, al momento de gestionar la declaración de esta reserva, de titular las seis comunidades asentadas en su interior. En efecto, este compromiso se ha hecho realidad en julio de 2006. Este hecho es importante porque constituye el primer caso en que el Estado cumple con lo establecido en el Código del Medio Ambiente, en el sentido de reconocer *"...el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia"* (art. 54º). *"La condición de este reconocimiento, es que las comunidades usen sus tierras y demás recursos en armonía con los objetivos y fines de creación de la ANP"* (art. 52º).

Además de garantizar la conservación de especies de flora y fauna, algunas únicas, y de los ecosistemas donde habitan y de los ciclos biológicos y ecológicos, la RN Allpahuayo-Mishana brinda diversos servicios a la cercana población de Iquitos: recreación y turismo; educación; investigación; servicios ambientales; generación permanente de agua potable en la cuenca del Nanay (que abastece Iquitos) y de oxígeno; y producción permanente de productos forestales distintos a la madera para beneficio de las poblaciones aledañas. Al interior de la reserva habitan unas 1.100 personas y 3.000 en su área de influencia.

IV. Reservas Comunales

Las reservas comunales son áreas de uso directo y constituyen una particularidad de la legislación peruana. Fueron incorporadas por primera vez a la legislación en 1975, cuando se aprobó el D.L. Nº 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.[28] Ésta las definía como lugares para la "*conservación de fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación"*, los cuales podrán incluir cuerpos de agua (art. 60). Esa ley incluía a las RC dentro de la categoría genérica de "otras unidades de conservación" (término que en esa época se usaba para calificar a las ANP[29]). Durante los 22 años en que estuvo vigente la ley 21.147, sólo se creó una reserva (la RC Yanesha) de estas características. La Reserva Comunal Tamshiyacu Tahuayo, establecida en 1991, se creó a raíz de la inclusión de esta categoría en el Código del Medio Ambiente (D.L. Nº 613, del 8 de septiembre, 1990). El artículo de ese Código que avalaba la posibilidad de creación de ANP de carácter regional, como es ésta, fue eliminado poco tiempo después. Esto, y el hecho de que esta reserva no está incluida en el SINANPE, hace que ella se encuentre actualmente en una especie de limbo legal.[30]

La actual norma sobre ANP define las reservas comunales como: "*áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidos sobre suelos de capacidad de uso agrícola, pecuario, forestal o de protección y*

sobre humedales" (art. 22°, g). Se trata así de una definición más amplia que la anterior, que era sólo para conservación de fauna silvestre, con fines de alimentación de los pobladores vecinos.

Otro aporte de la ley vigente sobre ANP es que le ha dado mayor institucionalidad a las reservas, al establecer mecanismos para su administración, la que deber regirse por un régimen especial. Asimismo, el reglamento de la ley establece que "*su gestión es conducida directamente por los beneficiarios de acuerdo a sus formas organizativas"* (art. 56°) y que, en todos los casos, los contratos de administración de las reservas comunales deben ser otorgados a organizaciones que representen directamente a los beneficiarios. Estos contratos se suscriben por tiempo indefinido y en ellos "*no pueden establecerse cláusulas resolutivas o que impliquen la pérdida de prerrogativas respecto de la conducción de la Reserva Comunal"* (art. 125°).

Hay quienes consideran que las reservas comunales no reúnen los requisitos básicos para ser consideradas como áreas naturales protegidas, ni tampoco satisfacen las expectativas de las sociedades indígenas de reivindicar derechos territoriales. En el primer caso, argumentan que su objetivo directo no es la conservación de la biodiversidad biológica o del paisaje, ni cumplen con otros criterios exigidos para las ANP; sino que es asegurar a las poblaciones rurales el uso tradicional de determinados recursos, principalmente con fines de consumo directo, aunque la ley de 1997 permite también aprovecharlos con fines comerciales. Además, señalan que las reservas comunales, que son declaradas a solicitud de parte, sólo protegen recursos valiosos para un grupo de personas y no para la nación, razón por la cual opinan que deberían estar incluidas en el régimen de concesiones. En el segundo de los casos, argumentan que las reservas sólo otorgan posesión a la colectividad indígena que se organiza para usufructuar sus recursos y coadministrarla con el Estado, pero no la propiedad del área (ver al respecto Solano 2005: 185-198).

El argumento de que las reservas comunales no cumplen los criterios definidos para la declaración de áreas naturales protegidas es contradictorio con la realidad. De acuerdo con lineamientos internacionales, las ANP se crean con el objeto de reservar ecosistemas naturales representativos de las diversas regiones biogeográficas y ecológicas de un país, para proteger cuencas hidrográficas, ciclos hidrológicos, capas acuíferas, muestras de comunidades bióticas, recursos genéticos y la diversidad genética silvestre de flora y fauna, para proteger paisajes naturales y los entornos naturales de los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos en la naturaleza o para favorecer la educación ambiental, la investigación científica y el estudio de los ecosistemas. Si consideramos que el propio Convenio de la Diversidad Biológica ha destacado la importancia de la participación de las comunidades locales e indígenas para cada uno de esos objetivos y si observamos el pleno reconocimiento de la importancia del conocimiento indígena vinculado a la conservación, comprenderemos que no existen incongruencias teóricas entre los objetivos generales de las áreas naturales protegidas y los de una categoría de éstas destinada a que sean las comunidades locales e indígenas las que se responsabilicen,

en coordinación con el Estado, de llevar a buen fin su administración usando los recursos de una forma tradicional y para fines, esencialmente, de subsistencia, tal como queda determinado en el caso de las reservas comunales.

Es del todo cuestionable el argumento que se refiere a que las reservas comunales protegen recursos que no tienen una dimensión nacional, sino sólo local. La definición de lo que constituye "interés nacional" ha pasado en el Perú siempre por el filtro subjetivo de un pequeño grupo, intelectual o, a veces, técnico; aunque también, muchas otras, industrial y financiero. Numerosas leyes, dictadas apelando al criterio del bien nacional, en realidad no han hecho más que satisfacer intereses privados. Más bien podríamos hacer la pregunta de ¿por qué los intereses de colectividades específicas, que hacen parte de pueblos originarios del país, no pueden ser considerados como tema de preocupación y relevancia nacional? En suma, "lo nacional" es una abstracción que sólo puede cobrar realidad en la medida que atienda y reconozca los derechos de colectividades concretas, que viven en ambientes específicos. La vicuña es importante para los moradores de las comunidades de altura de Puquio, Arequipa y otras regiones, tanto como el paiche lo es para aquéllos que viven en el Samiria y otros ríos amazónicos. Sin embargo, ésa no lo es para los Matses, ni éste para los habitantes del lago Titicaca. Más aun, seguramente ambos desconocerán el valor o incluso la propia existencia del recurso valioso para el otro.

Con relación al argumento de que las reservas no otorgan propiedad y, en este sentido, no satisfacen las expectativas de las sociedades indígenas, podríamos decir que, en principio, la propiedad tampoco es un concepto indígena, y que si éste se afirma hoy día, es porque es el que ofrece mayor seguridad para los poseedores de un bien. Con seguridad que si las reservas fuesen susceptibles de titulación, las organizaciones indígenas se sentirían más confiadas. Por otro lado, sin embargo, hay que recordar que todas las reservas declaradas han partido de propuestas formuladas o asumidas directamente por organizaciones indígenas. No obstante, debemos decir que, en los últimos tiempos, algunas dirigencias han adoptado la posición de no aceptar reservas comunales, porque consideran que éstas no les otorgan real dominio sobre un área, y de exigir en cambio que las zonas en disputa les sean reconocidas como territorio ancestral bajo su control. Por lo general esta radicalización del planteamiento ha sido una respuesta a la intransigencia demostrada por funcionarios del Estado durante las negociaciones para zonificar el área o para definir los mecanismos de cogestión.

En 2005, después de un largo proceso de debates entre representantes de AIDESEP y del Instituto Nacional de Recursos Naturales, y de consultas con bases indígenas, se aprobó el documento "Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales" (Resolución Nº 019-2005-INRENA-IANP), que tiene por objeto "*regular la administración y el manejo participativo de las Reservas Comunales entre el INRENA y las comunidades campesinas y nativas pertenecientes a los pueblos indígenas y la población local organizada*" (art. 4º).

El cuadro siguiente da cuenta de las reservas comunales creadas hasta la fecha:

Reservas comunales a favor de comunidades indígenas y ribereñas

Nº	Nombre	Ubicación	Fecha de creación	Extensión	Beneficiarios			Situación del ECA*
					Pueblo	Com.	Población	
1.	Yanesha	Pasco	24/4/1988	34.745	Yanesha			X
2.	Tamshiyacu Tahuayo	Loreto	19/1/1991	322.500	Ribereños	33	5.000	---
3.	El Sira	Huánuco, Pasco y Ucayali	23/6/2001	616.413	Ashaninka y Shipibo			X
4.	Amarakaeri	Madre de Dios	11/5/2002	402.336	Amarakaeri			X
5.	Ashaninka	Junín y Cuzco	14/1/2003	184.468	Ashaninka			En proceso
6.	Machi guenga	Cuzco	14/1/2003	218.906	Matsigenka			En proceso
7.	Purús	Ucayali y Madre de Dios	20/11/200	202.033	Cashinahua y otros pueblos Pano y Arahuaca	44	2.900	En proceso
TOTALES				**1.981.401**				

Fuente: *INEI, Perú, Compendio Estadístico. Lima, 2005: 36-37.*
** ECA: Ejecutor del Contrato de Administración, ente conformado por un comité de comunidades beneficiarias.*

RC Yanesha

Esta reserva, como ya mencionamos, fue parte de una negociación conjunta, que incluía el PN Yanachaga Chemillen, el bosque de protección San Matías-San Carlos y la titulación de las comunidades, entre el Congreso Amuesha (ahora desaparecido) y USAID, que puso como condición para financiar el Proyecto Especial Pichis Palcazu al Estado peruano, que éste aceptara la propuesta de la organización indígena.

La Reserva Comunal Yanesha colinda con ocho comunidades del pueblo Yanesha. Ellas son, de sur a norte: San Pedro de Pichanaz, Santa Rosa de Pichanaz, Loma Linda, Shiringamazu, Alto Iscozacín, Nueva Esperanza, Siete de Junio y Alto Lagarto. Estas comunidades, más otras dos que no limítrofes, son beneficia-

rias de la reserva (Gaviria 1995: 04.01.02). La reserva también limita con seis sectores de colonos. Tanto la población indígena como la colona se encuentran en el flanco oriental de la ANP. Entre esta población y la reserva se han suscitado varios problemas a través del tiempo. El principal de ellos es la invasión del área, que tiene que ver principalmente con la ocupación de su territorio por motivos productivos. Dentro de sus límites se han detectado pastizales, ganado, plantíos, rozos y purmas. Además de estas actividades se han construido viviendas cerca de las áreas aprovechadas, aunque muchas de ellas son temporales.

Uno de los factores que alienta la invasión de la reserva es la indefinición de sus límites respecto a las comunidades y caseríos limítrofes, dado que no se han establecido trochas que marquen la delimitación entre los asentamientos y la ANP (Gaviria 1995: 04.01.03). La población local, colonos e indígenas, aprovecha esta situación para avanzar hacia tierras de la reserva, muchas veces destruyendo los letreros de señalización.

Otro problema es la extracción ilegal de recursos naturales dentro de la reserva, principalmente de madera y recursos pesqueros extraídos mediante el uso de barbasco. Estas actividades no sólo involucran a pobladores aledaños a la reserva, sino también a foráneos que muchas veces emplean mano de obra local.

RC Tamshiyacu Tahuayo

Esta reserva comunal fue creada en 1991 como área de carácter regional, sobre la base de una disposición del Código del Medio Ambiente, que autorizaba a los gobiernos regionales para declarar ANP dentro de su jurisdicción. Poco más tarde, se derogó esa disposición. Este hecho y el no haber sido incluida en el SINANPE, hace que la reserva se encuentre hoy en una situación de inestabilidad jurídica.

La RC Tamshiyacu Tahuayo está ubicada en la provincia de Maynas (Loreto), unas dos horas aguas arriba de la ciudad de Iquitos. Su extensión es de 322.500 hectáreas, divididas en tres zonas: amortiguamiento, para uso de subsistencia, de aproximadamente 160.000 has.; zona central protegida, de otras 160.000 has., en la cual no se realizan actividades extractivas; y área de poblados permanentes. En esta última se encuentran unos 33 caseríos, con una población aproximada de 5.000 personas. Se trata de población mestiza, aunque con fuerte raigambre indígena. Las comunidades intentan organizar un comité de gestión, que constituya el espacio necesario para proponer iniciativas de normativas y planes de aprovechamiento de recursos.

A comienzo de la década de 1970 científicos nacionales y extranjeros realizaban estudios de fauna en la cuenca del alto Tahuayo, que constituye el hábitat de ciertas especies endémicas. La tala de madera y la extracción irracional de recursos de caza y pesca ponía en riesgo la continuidad de las especies y la seguridad

alimentaria de los pobladores. La idea de proteger los recursos y crear una reserva fue entonces impulsada en coordinación entre los propios pobladores y los científicos que investigaban en la zona. La primera medida de los moradores fue controlar el acceso de pescadores comerciales foráneos a los cuerpos de agua del área. Luego, implantaron una serie de medidas adicionales para regular la pesca, basadas principalmente en el uso de aparejos apropiados (*tarrafas*, anzuelos y redes de cortina) y la prohibición de otros (redes arrastreras), la zonificación de cochas (algunas se destinaron sólo para satisfacer el consumo) y la fijación de cuotas de extracción. También implantaron un sistema de vigilancia, el pago de un impuesto para aquellos moradores que venden el pescado capturado y el establecimiento de sanciones para los infractores (Pinedo y Almeida s/f: 14-18).

Sin embargo, la actitud autoritaria de la Dirección Regional de Pesquería, que declaró que los cuerpos de agua eran propiedad del Estado y que los pobladores no podían impedir el ingreso de terceros, desconoció estos esfuerzos y otorgó licencia de extracción a pescadores comerciales. Esto no sólo desarmó la organización sino que atentó contra los recursos, que nuevamente fueron extraídos sin control. En este juego de poder y beneficio personal entraron también algunos dirigentes comunales, dedicados a comercializar productos del monte (Pinedo y Almeida s/f: 21).

La RC Tamshiyacu-Tahuayo ha sido considerada como un área piloto por el "Programa de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en la Región Loreto" (PROCREL), organismo que recién se está creando, mediante un trabajo coordinado entre el Gobierno Regional de Loreto (GOREL), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y Nature and Culture International (NCI).

RC El Sira

La Reserva Comunal El Sira (RCES) fue creada el 22 de junio de 2001 (D.S. Nº 037-2001-AG). Su finalidad declarada es la conservación de la diversidad biológica, en beneficio de comunidades nativas pertenecientes a los pueblos indígenas Ashaninka, Yanesha y Shipibo-Conibo (art. 2º). La norma de creación dispone también que los espacios que puedan quedar entre los límites de la reserva y los de las comunidades adyacentes, sean ampliados en beneficio de estas últimas, hasta lograr que colinden (art. 6º). Este trabajo aun no se ha realizado, a pesar de la oferta concertada hecha al PETT entre IBC y la organización ANAP. Esta reserva fue impulsada por las organizaciones indígenas de la zona, con el apoyo de AIDESEP, como parte de un esfuerzo mayor que incluyó la titulación de territorios comunales, la liberación de indígenas que vivían en condiciones de esclavitud y la solución de conflictos sobre tenencia de tierras con los colonos (García et al 1998).

MAPA 03

Existen alrededor de 400 comunidades nativas en el área de influencia de la reserva, con una población estimada entre 25.000 y 30.000 habitantes. La asamblea general de beneficiarios de la reserva, reunida en Pucallpa en marzo del 2004, identificó como colindantes y beneficiarias directas a 67 comunidades indígenas y a un centro poblado colono. Esas comunidades tienen títulos sobre unas 630.000 has. y están habitadas por alrededor de 7.900 personas.

En la parte baja del río Ucayali habita el pueblo Shipibo-Conibo; en la alta, constituida por Gran Pajonal (sur) y en el río Pichis (suroeste), existen comunidades del pueblo Ashaninka (variante Asheninka); y en el Pachitea (oeste), del pueblo Yanesha. A lo largo de todo este territorio existen poblados de colonos. La diversidad de pueblos y la multiplicidad de comunidades y organizaciones representativas constituye una dificultad para establecer un sólido canal de coordinación con el Estado, con muy débil presencia en la zona, a fin de afinar los mecanismos para la administración del área (Newing y Wahl 2004: 40).

Algunos asentamientos colonos han quedado dentro de la reserva; lo mismo sucede con parte del territorio de algunas comunidades indígenas. La razón de esto es probablemente la deficiente información cartográfica al momento de establecer los límites de esta ANP. Unos y otras han estado asentados allí desde antes de la creación de la ANP.

Existen ciertos conflictos entre indígenas y colonos por sus diferentes modos de usar los recursos del área. Mientras los primeros realizan un uso tradicional basado en la agricultura en pequeña escala, caza, pesca y recolección, los segundos efectúan actividades comerciales a mayor escala, como la extracción de madera.

Las principales amenazas a la RCES son la actividad maderera, la construcción de carreteras, la minería aurífera, la pesca y caza excesivas y la actividad agropecuaria no planificada. Tanto en la zona este de la reserva (Ucayali), como en la suroeste (Pichis) y a lo largo de la carretera Puerto Bermúdez-Pucallpa se realiza una intensa extracción de madera. El centro poblado de Lorencillo, anexo de Puerto Bermúdez, se ha constituido en un importante centro de acopio de madera que luego es llevada por carretera para comercializarla en otros mercados.

Los gobiernos regionales y municipales de las áreas aledañas a la RCES promueven la construcción de carreteras como parte de sus planes de desarrollo. La mayoría de alcaldes son madereros y proponen la construcción de carreteras justamente hacia zonas donde los recursos forestales son importantes. El camino que más afecta a la RCES es el que va desde Iparía en el Ucayali hasta Tournavista en el Pachitea, el cual constituye una amenaza al posibilitar el incremento de invasiones por extractores y colonos.

La minería está localizada en la zona oeste de la reserva, específicamente en el distrito de Yuyapichis, donde existe una concesión minera que opera a gran escala con maquinaria pesada (mina Bonanza) en el río Negro.

Alrededor de la zona de amortiguamiento y al interior de la reserva comunal la actividad agropecuaria trae como consecuencia la deforestación extensiva. Por

el lado oeste de la reserva, junto a la carretera Puerto Bermúdez-Pucallpa, están los fundos agrícolas y ganaderos de mayor tamaño. Los colonos en esta área tienden a cortar nuevas áreas de bosque virgen en lugar de retornar y manejar terrenos previamente utilizados.

RC Amarakaeri

La RC Amarakaeri fue declarada el 11 de mayo de 2002 (D.S. N 031-2002-AG), con una extensión de 402.336 hectáreas. Se ubica en el área comprendida en las márgen derecha de los ríos Alto Madre de Dios y Madre de Dios, y a ambas orillas del río Colorado. Fue impulsada a raíz de propuesta hecha por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), como una medida para controlar las invasiones de mineros y colonos a los territorios de comunidades indígenas. Se propuso como objetivo de esta reserva el desarrollo de actividades de turismo comunal, entre otras actividades. La población indígena usa el área para caza destinada al consumo. Los principales problemas que enfrenta son las invasiones por parte de madereros y mineros y la debilidad del Estado para hacer cumplir la ley (Newing y Wahl, 2004: 39).

Durante más de dos años la FENAMAD, con el apoyo de asesoría externa, ejecutó un plan de trabajo de largo aliento (28 talleres durante 3 años) para lograr la legalización y el diseño de la reserva como un componente territorial de importancia económica clave, a efectos de desarrollar una iniciativa de turismo etno-ecológico, la empresa Wanamei, que llegó a ser premiada internacionalmente, y un plan de manejo compartido entre comunidades de diferentes pueblos indígenas.

Una vez declarada la reserva, se inició un proceso de desarrollo del estatuto del que debió ser el ente administrador, la denominada Asociación "Oredn Ndari", que supuso un intento pionero de parte de una organización indígena para definir las características de este tipo de entidad.

El logro de un importante proyecto financiado por PNUD/GEF, cuyo diseño había sido realizado concienzudamente por FENAMAD en un proceso muy intenso de toma de decisiones programáticas e institucionales que duró casi dos años, no tuvo los resultados esperadas por las dificultades que surgieron a raíz de la imposición de criterios del financiador, que tuvieron como resultado el estancamiento del proceso de apropiación de la reserva por las comunidades.

RC Machiguenga

Esta RC fue declarada el 14 de enero de 2003, sobre una extensión de 218.906 hectáreas. Se extiende, por el norte, hasta las cabeceras del Poyeni (cuenca del

Tambo) y del Miaría (Urubamba); por el sur, con los territorios de las comunidades de Alto Picha (en el río del mismo nombre), Chakopishiato y Poyentimari, y con el santuario nacional Megantoni, al sureste; por el este, con las comunidades tituladas asentadas en la margen izquierda del Urubamba, desde la de Timpía hasta la de Puerto Rico; y por el oeste, con el PN Otishi. Esta reserva cumple también el papel de ser zona de amortiguamiento de dicho parque.

El área es aprovechada por los indígenas de las comunidades vecinas para proveerse de alimentos diversos para su consumo directo y de recursos para la construcción de sus viviendas y la fabricación de utensilios.

Paralelamente a la declaración de la reserva, las organizaciones indígenas de la zona, con apoyo del CEDIA; han trabajado una estrategia de titulación y ampliación de territorios de las comunidades vecinas. El conjunto de ANP (parques, santuarios y reservas) y de territorios comunales titulados, conforman un bloque importante para salvaguardar recursos que son aprovechados por los pobladores indígenas. La población beneficiaria trabaja actualmente para conformar el ente Ejecutor del Contrato de Administración (ECA), que le permitir asumir la gestión de esta reserva.

Sin embargo, existen problemas, en especial, las invasiones de colonos y madereros, la construcción de carreteras y las actividades vinculadas con el proyecto de explotación de gas de Camisea (carreteras y tendido del gasoducto, principalmente). Los lotes petroleros 50 y 57 se superponen con esta reserva. La débil presencia de Estado es también un problema adicional (Newing y Wahl 2004: 40).

RC Ashaninka

La declaración de esta reserva fue el 14 de enero de 2003, simultánea a la Machiguenga, sobre una superficie de 184.468 hectáreas. Como ya dijimos, estas dos reservas y el PN Otishi hacen parte de una misma propuesta de zonificación, para proteger el medio ambiente y asegurar los recursos del área en beneficio de los pobladores indígenas. Esta estrategia también incluyó la titulación y ampliación de las tierras de las comunidades vecinas. Sus límites se extienden, por el norte, con los límites de las comunidades ashaninkas tituladas a lo largo del Tambo, desde su inicio hasta su curso medio en el alto Poyeni; por el sur, la parte baja de la margen derecha del Apurímac; por el este, el PN Otishi; y por el oeste, los límites de las comunidades ashaninkas tituladas a lo largo del río Ene. Al igual que la anterior, esta reserva juega también el papel de zona de amortiguamiento de dicho parque. La población aprovecha una gama de recursos del área para satisfacer necesidades de alimentación y provisión de materiales de construcción.

Su declaración fue coordinada con las organizaciones de la zona, que vieron en esta reserva la posibilidad de controlar las invasiones de colonos y madereros, que en este caso provienen, respectivamente, del Apurímac y de Satipo. La construcción de carreteras por empresas madereras, sin ninguna autorización del Estado, constituye una de las más serias amenazas a la reserva (Newing y Wahl 2004: 40). La presencia de remanentes de Sendero Luminoso y el tráfico de drogas son otros de los problemas de la zona. Las comunidades aledañas están en proceso de conformar el ente Ejecutor del Contrato de Administración (ECA), para asumir la gestión de esta reserva.

RC Purús

Esta reserva comunal fue declarada mediante la misma norma de creación del parque nacional Alto Purús (D.S. Nº 040-2004-AG). Su extensión es de 202.033 hectáreas y se ubica en el distrito y provincia de Purús, región Ucayali. La población indígena de esta provincia es mayoritariamente indígena: 70% contra un 30% de mestizos, asentados en su totalidad en Esperanza, su capital.[31] Su objetivo general es conservar la biodiversidad biológica del área y propiciar el manejo sostenible de los recursos, para beneficio de las poblaciones locales de su ámbito de influencia. Una de las peculiaridades de esta reserva es la de ser, a la vez, zona de amortiguamiento del parque nacional Alto Purús.

Las comunidades existentes en la zona y beneficiarias de la reserva son 44, de las cuales 23 están tituladas. No obstante, la fuente consultada identifica a algunas de las primeras como fundos. Son los casos de Flor de Mayo, Alberto Delgado y DINA –sic– (INRENA 2005b: 44). Su población se estima en alrededor de 2.900 personas. La diversidad de pueblos indígenas existente en el área es grande. El más numeroso es el Cashinahua (1.428 personas), seguido por el Culina (529). En el otro extremo, los de menor población son Amahuaca (40) y Mastanahua (71). Se trata de pueblos mayoritariamente del tronco Pano y, en segundo lugar, Arahuaca: Sharanahua, Amahuaca, Shipibo, Yine y Ashninka (INRENA 2005a: 42).

Esta reserva tiene forma de una especie de "L invertida", que apunta hacia el este, y bordea los límites sureste y suroeste del bloque constituido por las comunidades indígenas tituladas a lo largo del curso medio y bajo del río Purús. Hacia el norte, al otro lado de la frontera, tanto dicho bloque como la reserva colindan con tierras indígenas reconocidas por el Estado brasileño; concretamente, con el TI "Kampa e Isolados, Río Envira", y con el TI "Xiname".

En toda esta área existe población de indígenas en aislamiento voluntario. Sin embargo, su ámbito de ocupación desborda los límites de esta reserva y los del parque mismo, y que se proyectan también hacia el PN del Manu y con seguridad, hacia el otro lado de la frontera. Se han visto incursiones de indígenas aisla-

dos en las comunidades sharanahuas de Santa Clara y Gastabala y en la comunidad yine de Santa Cruz (INRENA 2005b: 44). Su número no ha sido determinado con exactitud. Un estudio de AIDESEP de 1995, estima una población de entre 100 y 259 personas. Michael y Bair, en un trabajo de 2003, señalan entre 200 y 600 (Ibid: 45).

V. Bosques de Protección

Los bosques de protección son áreas de uso directo. La ley de ANP señala que ellos *"...se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área"* (art. 22º, b).

BP San Matías-San Carlos

Este bosque de protección fue declarado el 20 de marzo de 1987 (R.S. Nº 0101-87-AG/DGFF), con una superficie de 145.818 hectáreas. Políticamente se ubica en la provincia de Oxapampa (Pasco) y desde el punto de vista biogeográfico, en la provincia Yunga (Plan Director 1994: anexo 9.1). Los objetivos señalados en la norma que los crea son: conservar suelos y aguas; proteger de la erosión la infraestructura vial y de otro tipo, así como los centros poblados y las tierras agrícolas; regular los ciclos hidrológicos y climáticos de la zona; favorecer el mantenimiento y desarrollo de los valores de las comunidades indígenas; y promover la actividad turística.

Este bosque se extiende lo largo de las altas cumbres de la cordillera de San Matías, que corre en dirección sur-norte y divide las cuencas de los ríos Palcazu y Pichis; y también de las crestas de la cordillera San Carlos, que corre en dirección oeste-este y marca la divisoria de las aguas de los formantes de estos dos ríos con las del Perené.

Este bosque de protección limita, en la vertiente occidental de la cordillera de San Matías, con comunidades yaneshas asentadas a lo largo de la margen derecha del Palcazu; y en la vertiente oriental de esa cordillera, con comunidades ashaninka, a lo largo de la margen izquierda del Pichis. En el primer caso, al menos tres comunidades tituladas se hallan parcialmente dentro del bosque: Maccha Bocaz, Puellas-Yuncullmas y San Pedro de Pichanaz; y en el segundo, dos comunidades, una titulada y una sin titular están en esta situación: Paratoshari y San Luis de Alto Shimaki. Otras dos comunidades ashaninka se encuentran íntegra-

mente dentro del bosque: San Francisco del Alto Azupizu y Santo Domingo de Alto Azupizu (ver IBC 2006: 90 y 97).

BP Alto Mayo

Este bosque de protección fue declarado el 23 de julio de 1987, con una superficie de 182.000 hectáreas. Políticamente se ubica en las provincia de Rioja y Moyobamba (San Martín). Desde el punto de vista biogeográfico, corresponde a la provincia de Yunga Tropical (Plan Director 1994: anexo 9.1). Sus objetivos de creación son conservar suelos y cuencas, proteger la infraestructura y las tierras agrícolas de la erosión, proteger especies de fauna en extinción, constituir un banco de germoplasma basado en sus recursos, promover el turismo y servir de área de recreación y educación para los pobladores de la zona.

Inicialmente el Estado se negó a titular las tierras de algunas comunidades del pueblo Awajun ubicadas parcialmente dentro del BP Alto Mayo. Mediante coordinaciones posteriores entre dirigentes indígenas y funcionarios se solucionaron los problemas y se titularon las tierras.

El bosque, en sus zonas altas, en las inmediaciones de la carretera de Pedro Ruiz a Rioja, está siendo rápidamente deforestado por colonos, lo que ha provocado una severa erosión de los suelos. En las zonas bajas la inmigración procedente de Cajamarca es también intensa.

VI. Zonas Reservadas

1. ZR existentes

Las zonas reservadas están definidas en el reglamento de la ley de ANP: "*Las Zonas Reservadas son Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, cuyos dispositivos legales para su establecimiento deben contener cuando menos: a) expediente técnico justificatorio, incluyendo mapa y memoria descriptiva; b) Objetivos y usos permitidos compatibles con su finalidad; c) La conformación de una comisión para definir la(s) categoría(s) y extensión definitiva, que incluirá la participación de las poblaciones locales, Gobiernos Regionales y Municipales, d) El plazo máximo que se concede a la comisión para proponer la categoría definitiva, extensión y límites del Área Natural Protegidas, o si es que la misma no debe ser incluida en el SINANPE; e) Evaluación de la presencia en la zona, de comunidades campesinas o nativas así como de indicios razonables de la existencia de grupos humanos en aislamiento voluntario de contacto inicial o esporádico*" (art. 59º.2). Las zonas reservadas se establecen de manera transitoria en áreas que reúnen condiciones para ser consideradas ANP, pero que requieren de estudios comple-

mentarios que permitan determinar su extensión definitiva y categoría (art. 59.1).

En la actualidad existen cuatro zonas reservadas, dos de ellas ubicadas en Loreto y una, parcialmente en esta región y en Amazonas. Se prevé que un porcentaje de la extensión de dos de ellas sea declarado reserva comunal; en el caso de la tercera, la declaratoria como RC se estima que será sobre la totalidad del área.

Zonas reservadas creadas en áreas de asentamiento indígena

Nº	Nombre	Ubicación	Pueblo Indígena	Creada como zona reservada		
				Fecha	Extensión	Extensión probable de RC
1	Güeppí	Loreto	Piojé	7/4/1997	625.971	350.000
2	Santiago Comaina	Amazonas	Awajun y Wampis	6/7/2000[1]	1.642.567[2]	95.000[3]
3	Pucacuro	Loreto	Quechuas	8/4/2005[4]	637.919	637.919
4	Sierra del Divisor	Ucayali y Loreto	Isconahuas	5/4/2006	1.478.311[5]	n/d
TOTALES					**4.385.768**	**1.082.919**

ZR Güepp

Esta zona reservada fue creada el 7 de abril de 1997 (D.S. N° 003-97-AG), con una superficie de 625.971 hectáreas. Figuran entre sus objetivos: "*...conservar la diversidad biológica, así como los paisajes prístinos que contiene* y *...promover el turismo, la recreación y otras actividades para la conservación y manejo sostenible de los recursos, involucrando a la población aledaña, tanto colonos como indígenas, para contribuir a mejorar su nivel socioeconómico*" (art. 1º). Está ubicada en los distritos de Putumayo, Torres Causana y Teniente Manuel Clavero, provincia de Maynas (Loreto). Al igual que la ZR Santiago Comaina, su establecimiento está directamente vinculado con el Plan Binacional formulado entre Ecuador y Perú, a raíz de los acuerdos de paz de 1988, aunque en este caso, esta iniciativa se combina también con el interés de Colombia de protección de ecosistemas y especies. En este sentido, su categorización permitirá tener una amplia zona de áreas naturales protegidas colindantes en los tres países. Sus límites son el polígono encerrado por el Putumayo, desde el punto de encuentro de las fronteras con Ecuador y Colombia, hasta la desembocadura del Angusilla en dicho río, y de allí una línea hasta encontrar la confluencia de los ríos Lagartococha y Aguarico.

El ecosistema más importante de esta zona reservada está compuesto por cuerpos de aguas negras, con vegetación acuática flotante y herbácea pantanosa. Se han ubicado en ese ambiente 117 especies de fauna ictiológica, que constituyen un recurso fundamental para la alimentación de los pobladores indígenas y ribereños que allí viven (APECO – ECO Studien 2006: 3).

La declaración de esta área se hizo sin consultar a los pobladores de las comunidades de la zona, razón por la cual se generaron tensiones entre ellas y el INRENA, que ahora han sido resueltas con la firma de un acta de acuerdo entre todos los beneficiarios y el Estado, que establece la creación en parte del área de dos reservas comunales, una en la cuenca del Putumayo, Huimeki, para población huitota, mestiza y quechua; y la otra en la cuenca del Napo, Airopai, para beneficio de comunidades de población secoya (Dora Ramírez, comunicación personal). Los estudios para darle categoría definitiva a la zona reservada prevén también la declaración de un parque nacional. Tres de las comunidades secoyas que están en el área de influencia pero fuera de la ZR, están gestionando la ampliación de sus territorios comunales: Vencedor (de 1.000 hectáreas a 132.424 has.), San Martín (de 56.613 a 60.952 has.) y Mashunta (de 22.378 a 34.292 has.).

En el área de influencia de la ZR existen 22 centros poblados menores, la mayoría de los cuales está en la margen derecha del Putumayo y sus afluentes Peneya, Yaricaya y Angusilla. El patrón de asentamiento es disperso y el tamaño, pequeño. El mayor de ellos, es Soplín Vargas, con 360 habitantes. De los 22 centros poblados, 18 están dentro del área reservada y cuatro en su zona de amortiguamiento. Los estimados de población señalan que en el área viven 2.400 personas (APECO – ECO Studien 2006: 3 y 116).

Once de los asentamientos que están dentro de la zona reservada están compuestos por población indígena, que en varios casos constituyen comunidades nativas con personería jurídica y títulos de propiedad; mientras que los otros siete son caseríos mestizos. No obstante el mayor número de asentamientos, la población indígena, con el 47,4% del total, es menor que la mestiza, aunque esto puede deberse a cómo ella se autoidentifica. En orden de importancia numérica, los indígenas pertenecen a los pueblos Quechua, Aido Pai o Secoya y Huitoto (Murui).

La mayoría de la población secoya es monolingüe en su lengua materna. Ella constituye el núcleo más tradicional en comparación con quechuas y huitotos.

La tala ilegal de madera constituye un problema en la zona del Putumayo y afluentes, y está ejecutada principalmente por extractores colombianos que incursionan en territorio nacional, muchas veces en complicidad con autoridades peruanas.

ZR Santiago Comaina

Esta zona reservada fue creada inicialmente el 21 de enero de 1999 (D.S. N° 005-99-AG), con una superficie de 863.277 hectáreas. Está ubicada en los distritos de

Cenepa, Río Santiago y Nieva, provincia de Condorcanqui (Amazonas). Su declaración está relacionada con el Plan Binacional formulado entre Ecuador y Perú, a raíz de los acuerdos de paz de 1988.

Su creación fue motivo de una dura reacción por parte de las organizaciones indígenas de la zona, en especial del CAH, ODECOFROC, FECOHRSA y FECONARIN. La razón de su protesta fue por no haber sido consultadas, lo que constituye una violación a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y lo dispuesto por el Reglamento de la ley de Áreas Naturales Protegidas que, incluso, exige un consentimiento informado previo en caso de que se afecten propiedades comunales, como fue el caso. Sin embargo, luego de coordinaciones, las partes involucradas acordaron ampliar la zona reservada a 1.642.567 hectáreas (D.S. N° 029-2000-AG, del 6 de julio de 2000). Como resultado de esta relación, se incorporó un representante de las comunidades indígenas vinculadas al área a la comisión técnica encargada de formular una propuesta de ordenamiento territorial, *a fin de fortalecer el proceso participativo iniciado* (art. 2°).

La ampliación extendió los límites de la zona reservada hacia el oeste, a fin de incluir la cordillera del Cóndor, y hacia el este, incorporando la Cordillera de Kampankiz hasta la margen derecha del río Morona, en el distrito del mismo nombre. En este sentido, sus actuales límites llegan hasta la provincia de Datem del Marañón (antes Alto Amazonas) en Loreto.

La propuesta presentada originalmente por las comunidades del Cenepa al INRENA y al PIMA apuntaba a consolidar el espacio mediante dos categorías de áreas naturales protegidas: dos reservas comunales administradas por las organizaciones indígenas y un parque nacional; además, se consideró como condición previa la ampliación y titulación de territorios de las comunidades involucradas. En el caso del Parque a establecerse en la Cordillera del Cóndor, reserva ecológica denominada Ichigkat Nuja por el pueblo Awajun, pesó mucho para los comuneros el rumor de que existían concesiones mineras otorgadas sin consulta previa y la seguridad de que con esa categoría podrían combatir con mejores bases los perniciosos efectos de esas explotaciones. No obstante, las negociaciones se volvieron cada vez más conflictivas, al punto que delegados de FECOHRSA y de la subsede del CAH del río Santiago emitieron un pronunciamiento, fechado el 27 de octubre de 2005, en el que rechazaban toda forma de área natural protegida y afirmaban como "*única propuesta la de reconocimiento de la territorialidad indígena de los Pueblos Awajún – Wampis, tanto en los ámbitos de las Cordilleras del Kampankis y del Tutanain* y piden *al INRENA y al Proyecto PIMA que ya no vengan a nuestros pueblos a engañarnos y mentirnos con falsas promesas*". [37]

Hoy las posiciones son las siguientes. El Cenepa mantiene su acuerdo inicial que consiste en hacer las *sueltas* necesarias de la zona reservada tras la titulación de dos comunidades y la ampliación, hasta sus límites reales, de otras diecisiete comunidades, establecer dos reservas comunales (una de ellas, Tuntanein, en el

Cenepa) y un parque, el mencionado Ichigkat Nuja, para cuya categorización se exige la previa anulación de las concesiones mineras, lo cual, según INRENA, no es posible por tratarse de "derechos adquiridos". Para las comunidades, ésa es la condición previa necesaria. Alegan que no pueden haberse adquirido derechos contra la ley, ya que no hubo consulta alguna y más bien se mantuvo a la organización engañada respecto a la existencia de esas concesiones. El INRENA ha intentado superar el problema redimensionando el área del parque, permitiendo así la permanencia de las concesiones, una alternativa inaceptable para los comuneros. En el Santiago las comunidades no aceptan ya ningún tipo de categoría que les prive del control exclusivo de la Cordillera de Kampankiz. Este cambio de actitud es consecuencia de los múltiples desencuentros de los comuneros con el personal del PIMA, INRENA y algunas ONG ambientalistas presentes en la región, que han generado desconfianza y reducido el margen de las negociaciones.

De este modo, el proceso de categorización se encuentra por ahora en un punto muerto.

La población indígena de esta área está integrada por personas de los pueblos Awajun, Wampis y Shapra. Existe además un pequeño número de colonos, la mayoría de los cuales proceden de Cajamarca y Piura, que comenzaron a ingresar a la zona en la década de 1970, cuando el Estado propiciaba planes de asentamiento en la zona fronteriza.

En el distrito de Cenepa existen 40 comunidades; en el de Río Santiago, 20 comunidades; en el de Nieva (sólo en la parte del distrito incluida en la ZR Santiago Comaina), 50 comunidades; y en el de Morona, 14. En todas ellas existe además un número difícil de precisar de anexos, es decir, de asentamiento vinculados a una comunidad, que a veces, se convierten en comunidades independientes. El predominio de los indígenas sobre los colonos es total. En efecto, en el Cenepa el 100% de los asentamientos son indígenas (awajun); en el de Río Santiago, el 94,5% (66,7 wampis y 27,8 awajun); y en el de Morona, el 100% (72,2% shapras y 27,8 awajun y wampis). Por otro lado, en la parte del distrito de Nieva incluida en la ZR, el 96% de los asentamientos son awajun.

La población total en los distritos de Cenepa y Río Santiago es de alrededor de 10.000 personas en cada uno, mientras que la parte del Nieva incluida en la ZR tiene unos 8.500 habitante (todo este distrito, donde se ubica la capital de provincia de Condorcanqui -Santa María del Nieva- bordea las 23.000 personas). La población de la cuenca del Morona es de unas 3.000 personas.

Los problemas con los colonos fueron serios en la década de 1970, cuando el Estado impulsaba un programa de asentamientos en la zona fronteriza sin considerar la existencia de la población indígena. Con el nacimiento y consolidación de las organizaciones y los sucesivos fracasos de los planes de colonización, éste problema no tiene la importancia de hace 30 años, aunque de vez en cuando se presentan fricciones.

Actualmente, la creciente afluencia de foráneos a los centros urbanos, a causa de la carretera a Santa María del Nieva, está generando algunos problemas nuevos en virtud del demostrado interés de la zona para los promotores de cultivos ilegales que podrían, si tienen éxito, distorsionar las relaciones sociales y productivas de la región.

En los últimos 20 años han aparecido esporádicamente empresas extractoras de oro y obreros individuales que han tenido algunos problemas con comunidades. Estos problemas amenazan con ser gravitantes en el futuro en las cuencas de los ríos Cenepa y Santiago. En la primera, han obtenido concesiones de exploración siete empresas, entre las que se encuentran Afrodita S.A., Metalfin S.A., Carbajal Rubina, Carbajal Ortiz y Newmont Perú; mientras que en la segunda están Enriques SMRL, Matsag Minera S.A., San Luis Primero SMRL y Sandor Ternyik.

En la cuenca del Santiago, además de placeres auríferos, existe petróleo. La presencia de petróleo en la cuenca del Santiago era conocida desde hace décadas. La empresa Mobil exploró hidrocarburos allí hace más de 40 años, aunque luego se retiró sin dejar información precisa sobre las reservas. Los pozos fueron sellados. En la década de 1970 se reanudó la exploración por un breve lapso, pero nuevamente se interrumpió. A inicios de 1995, el consorcio formado por yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina y Quintana Minerals Corporación de Estados Unidos suscribieron un contrato con el Estado para explotar el lote 50, que abarca el curso medio y bajo del río Santiago y el curso medio del Morona. Después de los enfrentamientos armados con Ecuador de hace dos décadas, el Estado intentó promover la colonización del valle, lo que originó un fuerte rechazo de parte de los comuneros. Actualmente, todo el Santiago está incluido en el lote 116 y está adjudicado a la empresa HOCOL.

ZR Pucacuro

La Zona Reservada Pucacuro fue creada el 18 de abril de 2005, con una superficie de 637.919 hectáreas. El 18 de agosto de ese año, otra resolución ministerial añadió precisiones sobre la prohibición de establecer nuevos asentamientos en dicha ZR y la inclusión de nuevos miembros en la comisión encargada de formular la propuesta de categorización. Sin embargo, esta última norma no modificó en nada lo sustancial de la anterior. El río Pucacuro desemboca en el Tigre, por su margen izquierda, aguas arriba de Intuto, capital del distrito de El Tigre.

La propuesta de declaración de esta ANP se ha ido gestando desde 1993, a través de conversaciones entre un biólogo del IIAP y pobladores de las comunidades aledañas al área, quienes mostraban preocupación por la depredación de recursos pesqueros y de los bosques de la cuenca del Pucacuro. A raíz de

esas reflexiones surgió en ellos la idea de impulsar la declaración de una reserva comunal. Los estudios y preparación del expediente técnico fueron realizados por un equipo del IIAP, con participación de dirigentes y bases de la Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre (FECONAT). Las comunidades, en talleres de trabajo realizados entre el 1º y 14 de octubre de 2001, discutieron y propusieron los límites de la futura reserva comunal (por ahora zona reservada).

Los pobladores que se beneficiarían de esta reserva comunal, serían, por un lado, los moradores de cinco comunidades del pueblo Quechua del Tigre y, por otro, los habitantes de Intuto, también mayormente de origen quechua. Las primeras son: Santa Elena, Santa María de Providencia, Santa Clara de Yarinal, Alfonso Ugarte y Veintiocho de Julio. Ellas suman una población de 1.000 personas, mientras que Intuto tiene 1.700. Ésas y éste están asentados a orillas del Tigre. Dentro de la cuenca del Pucacuro, no existen poblados. La finalidad prevista por los pobladores para esta reserva, es servir de zona de recolección, caza y pesca destinada al consumo. La zona, aunque tiene terrenos de altura, es fundamentalmente un ecosistema acuático, con más de 200 cuerpos, de los cuales por lo menos un tercio tienen características apropiadas para la crianza de paiche.

Los pobladores han establecido un Consejo Comunal de la Reserva Pucacuro, que controla la entrada de pescadores y madereros. Las coordinaciones actuales entre ellos y el alcalde y gobernador de Intuto con miras a impulsar la categorización y control del área, son buenas y les ha permitido establecer un sistema de vigilancia comunal. No hay lotes madereros que hayan sido entregados en concesión en la cuenca del Pucacuro ni en la del Tigre. El mayor problema es el lote petrolero 39 que se superpone con la parte alta de la zona reservada. Aún no ha comenzado la explotación de hidrocarburos.

La comisión de categorización de la ZR Pucacuro fue instalada el 15 de julio de 2005 con la participación de representantes de INRENA, IIAP, ORAI, FECONAT, Consejo Comunal de la ZR Pucacuro y municipalidades provinciales de Loreto y distrital de El Tigre. En esa reunión se acordó, entre otros asuntos, celebrar talleres de información y consulta en las comunidades para que la población reafirme su voluntad de creación de la reserva comunal. Lamentablemente por falta de fondos esos talleres no se han podido realizado aún.

ZR Sierra del Divisor

Esta zona reservada fue declarada el 5 de abril de 2006 (R.M. Nº 0283-2006-AG), sobre una superficie de 1.478.311 hectáreas. Se ubica en las regiones de Ucayali (Coronel Portillo) y Loreto (Requena y Ucayali), y sus límites son, por el norte,

el río Tapiche; por el sur, el río Abujao; por el este, la frontera con Brasil; y por el oeste, el río Ucayali. Se trata de un área de relieve irregular y pronunciadas pendientes, incluyendo una zona montañosa que alcanza los 900 m, la cual marca la división de aguas, de ahí su nombre, de los ríos que corren, por un lado, hacia la cuenca del Ucayali y, por otro, hacia la de los ríos Yaquerana y Yavarí. Su creación está contemplada en el Plan Director del SINANPE, que identifica el área como prioritaria para la conservación de la diversidad biológica.

El área protegida propuesta es además integrante clave del importante Corredor Biológico Vilcabamba-Amboro, que atraviesa Perú, Bolivia y Brasil. Este corredor incluye las siguientes ANP: PN Madidi (Bolivia); parques nacionales Bahuaja-Sonene, Manu y Alto Purús, RC Purús, RN Pacaya Samiria y ZR Güeppí (Perú); Estación Ecológica Río Acre y Parque Serra do Divisor (Brasil). Así, el establecimiento de esta nueva ANP en Perú facilitará la conservación de ecosistemas completos y cabeceras de ríos, importantes para el desarrollo humano.

Esta propuesta se superpone, en la región de Ucayali, con la reserva territorial Isconahua, creada el año 1998 por iniciativa de AIDESEP para proteger a pueblos indígenas en aislamiento voluntario; y en la de Loreto, con la propuesta de Reserva Territorial Yavarí - Tapiche. Para superar los conflictos que pudieran derivarse de este hecho, se formó una mesa de diálogo y concertación, en la que participan las instituciones que propusieron la creación de esta ANP[38] y las organizaciones indígenas AIDESEP, ORAU y ORAI.

Según la norma de creación: "*El establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor tiene como objetivo general la protección de la diversidad biológica, geomorfológica y cultural de la única región montañosa en el contexto de la selva baja; a la par de brindar una mayor protección legal a los grupos indígenas Isconahuas en situación de aislamiento voluntario, y apoyar el desarrollo de un manejo integrado y equilibrado de los recursos naturales de las zonas adyacentes*". Uno de los objetivos específicos del área, es: "*Salvaguardar los recursos que sirven de sustento a las poblaciones en aislamiento voluntario Isconahuas*" (art. 2º).

Dicha norma también expresa que se respetaran los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor, que serán regulados de acuerdo a sus objetivos y fines de creación, en concordancia con la legislación nacional e internacional (art. 3º). Específicamente, señala que se dejan a salvo los derechos reales y de uso y manejo de los recursos naturales renovables para su subsistencia, de la población indígena Isconahua, en situación de aislamiento voluntario, los cuales están reconocidos mediante la reserva territorial creada a su favor, de 275.665 hectáreas. Por último, afirma que la presencia de esta población "*será tomada en consideración en los procesos de categorización y planificación que desarrolle la autoridad competente para la gestión adecuada de la Zona Reservada Sierra del Divisor*" (art. 4º).

2. ZR nuevas propuestas

Propuesta de creación de zonas reservadas en zonas de asentamiento indígena

Nº	Nombre	Ubicación	Pueblo Indígena	Zona demandada	
				Extensión	Extensión probable de RC
1	Matses	Loreto	Matses	420.635	420.635
2	Ampiyacu, Apayacu, Algodón, Putumayo	Loreto	Huitoto, Bora, Ocaina, Quechuas, Yaguas	1.974.888[39]	
TOTALES				**2. 395.523**	**1.120.635**

Fuente: *Chirif, Alberto, "Hacia una visión compartida sobre ANP en la región Loreto (documento de consultoría para el IBC, septiembre 2005-marzo 2006).*

ZR Matses

La propuesta para establecer la Reserva Comunal Matses, hecha por primera vez en 1997, ha sido elaborada en forma conjunta por la población de la comunidad nativa Matses y un equipo de profesionales del CEDIA, sobre la base de los términos de referencia y otras normas de INRENA. El Museo Field de Chicago, en coordinación con CEDIA y la comunidad, han realizado un inventario biológico rápido, que ha sido publicado este año. La creación de esta reserva, con una superficie de 420.635 hectáreas, implicará el reconocimiento del territorio aprovechado ancestralmente por los Matses para cazar, pescar y recolectar y beneficiará a una población aproximada de 2.200 personas. La propuesta colinda con su actual territorio comunal titulado, de 452.735 hectáreas. Sumadas ambas unidades compondrán un territorio indígena de 873.370 hectáreas.

El área está ubicada en la provincia de Requena, distritos de Soplín Vargas y Yaquerana (Loreto). Se superpone parcialmente con la Reserva Territorial (RT) Yavarí – Tapiche. El Plan Director de las A NP (DS 010-99-AG) considerada la zona como una de las prioritarias para la conservación de la diversidad biológica y que por ello debe ser incluida en el SINANPE. Su objetivo general es contribuir a la conservación de los recursos naturales existentes en el zona interfluvial entre los ríos Gálvez, Tapiche y Blanco en Loreto, permitiendo a la población matses continuar con el aprovechamiento tradicional, permanente y sostenible de los mismos.

El área guarda una muestra completa de la diversidad de plantas y animales conocida de bosques de tierra firme en la Amazonía peruana, incluyendo las más grandes extensiones de bosques de arena blanca o varillal del país. Se estima que contiene ejemplares del 22% de los mamíferos, 46% de las aves, 36% de los anfibios, 38% de los reptiles y 47% de los peces conocidos de esta región. También posee altos valores socioculturales, ambientales y científicos, y muestra un importante potencial turístico.

Una vez creada esta reserva, proceso que se encuentra en sus tramos finales, se facilitará la conservación de ecosistemas completos y cabeceras de ríos, importantes para el desarrollo humano, sumándose así un corredor biológico trinacional Vilcabamba-Amboro. Asimismo, se asegurará un bosque para aprovechamiento de los matses.

Uno de los problemas de esta zona son extractores ilegales titulares de las concesiones en los ríos Blanco y Tapiche. Después de firmar contratos, ellos se dieron cuenta que allí sólo existían varillales de arenas blancas y no madera valiosa. Por esta razón, han llevado sus tractores y personal hacia el curso alto de los ríos Blanco y Tapiche, donde se han dedicado a talar sin control. Esto es una prueba de la pobre información que manejó el INRENA para declarar los bosques de producción y de la informalidad en que se realiza la explotación forestal. Al mismo tiempo, un grupo de madereros, argumentado tener interés en la reforestación, han firmado un contrato con INRENA, lo que además de ser un engaño es un absurdo, porque la supuesta zona de reforestación está constituida por bosques prístinos. Esta zona no registra amenazas de colonos (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06).

Esta propuesta está detenida porque sobre parte de su área se superpone una iniciativa de AIDESEP para declarar una reserva territorial. Sin embargo, los mismos matses han indicado que allí no existen indígenas aislados y que, por el contrario, es una zona que ellos utilizan para cazar. El año 2006, ORAI firmó un acuerdo manifestando su conformidad para readecuar los límites de la propuesta de RT, a fin de no interferir con la Reserva Comunal Matses. No obstante, hasta el momento ese acuerdo no ha sido ratificado por la dirección nacional de AIDESEP.

ZR Ampiyacu, Apayacu, Algodón, medio Putumayo

La propuesta para crear una zona reservada que abarque parte de las cuencas del Ampiyacu, Apayacu, Algodón y medio Putumayo surgió a inicio de la década de 1990, cuando pobladores de las comunidades indígenas de la primera de ellas tomaron conciencia de que el ingreso indiscriminado de cazadores, pescadores y extractores forestales constituía una amenaza para los recursos naturales y, en consecuencia, para su propia economía. En 1987, ellos habían organizado la federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu (FECONA), que, entre otros objetivos, se había propuesto velar por la defensa y buen uso del medio ambiente.

Posteriormente, los dirigentes de FECONA involucraron en la propuesta a otras dos federaciones indígenas: FEPYROA y FECONAFROPU. Entre las tres, suman un total de 28 comunidades[40], la mayoría de ellas tituladas, pertenecientes a ocho pueblos indígenas amazónicos: Bora, Cocama, Huitoto, Maihuna, Ocaina, Quichua, Ticuna y Yagua, lo cual es un claro indicador de su riqueza cultural. La población del área se estima en unas 3.000 personas.

En julio de 1999, ORAI y la FECONA, a raíz de un trabajo de mapeo de territorios comunales hecho por el IBC, solicitaron su apoyo para definir una propuesta formal de creación de una reserva comunal. La primera tarea fue elaborar un mapa de uso de recursos naturales de las cuencas del Ampiyacu, Apayacu y medio Putumayo, sobre la base de información proporcionada por las propias comunidades. Con este fin, comuneros y técnicos recorrieron la zona para ubicar información importante sobre desembocadura de ríos y quebradas, sitios de caza y extracción forestal, y campamentos, entre otra, que fue registrada mediante coordenadas geográficas. Los resultados fueron luego socializados en un taller con amplia participación de comuneros.

Como el área mencionada se ubica en una de las zonas prioritarias para la conservación de la diversidad biológica definidas por INRENA (ver documento "Diversidad Biológica del Perú: Zonas Prioritarias para la Conservación"), esta institución sugirió la creación de una zona reservada y realizar más estudios que aportaran elementos para su posterior categorización definitiva. En este contexto, las organizaciones indígenas y el IBC formalizaron una alianza con El Museo Field de Chicago, para realizar un inventario biológico rápido en las cabeceras de los ríos Apayacu, Ampiyacu y Yaguas, que se efectuó en agosto de 2003. Los resultados indican que la zona es una de las más biodiversas del planeta en especies de plantas y que las comunidades vegetales que se encuentran en sus bosques de colinas no están representadas en ninguna área protegida de la Amazonía peruana. Durante el estudio se encontraron cinco especies de peces, dos de anfibios y al menos doce de plantas nuevas para la ciencia.

A raíz del estudio citado, se ha propuesto declarar una zona reservada que incluya el área inicialmente determinada, más la cuenca del río Yaguas. En cuanto a la zonificación, se maneja la posibilidad de crear un mosaico de ANP de diferentes categorías, así como la ampliación de los territorios de algunas comunidades. Dicho mosaico estaría compuesto por unas tres reservas comunales (una al norte del Algodón, otra al sur hasta la parte media de las cuencas de los ríos Apayacu, Ampiyacu, Zumún y Yaguasyacu, y la última en el curso bajo del Yaguas); un parque nacional (en la parte alta de las cuencas mencionadas); y la ampliación de territorios comunales, en los cuales el crecimiento poblacional haya generado problemas de escasez de tierras y recursos forestales.

Una de las fortalezas de esta propuesta radica en que está impulsada por las propias organizaciones indígenas. La activa participación local en la gestión de las reservas, debe garantizar la estabilidad y el éxito de la iniciativa.

La propuesta ha recibido apoyo de la III asamblea de la Organización Regional de AIDESEP Iquitos, realizada el 2004, en los siguientes términos: "*Respaldamos la crea-*

ción de la Reserva Comunal Ampiyacu, Apayacu y Medio Putumayo a favor de veintiocho comunidades indígenas que viven a lo largo de zona propuesta que pertenecen a los pueblos Yagua, Huitoto, Bora, Quichua, Cocama, Ocaina, Mayjuna, Resígalo y Ticuna. Esta propuesta permitirá la conservación de la biodiversidad para las futuras generaciones, proteger las cabeceras de los cinco ríos principales de Loreto, la riqueza cultural de los pueblos originarios y los hábitats acuáticos más diversos del mundo" (Servindi 2004: 20).

Sin embargo, existen sectores opuestos a la creación de la zona reservada, conformados principalmente por los gremios madereros que operan en la región, quienes presionan al Gobierno Regional para que detenga el proceso. Gran parte del territorio que se busca proteger ha sido considerado por la nueva Ley Forestal como bosque de producción permanente. Allí se han establecido parcelas que se ofertan, mediante subastas públicas, con fines de explotación forestal.

VIII. Reservas territoriales

En los últimos años, los que antes eran calificados como "pueblos aislados o no contactados", han pasado a ser llamados "pueblos en aislamiento voluntario". El nuevo nombre nos parece bastante más feliz, ya que se trata de pueblos que, con un sentido de supervivencia, se han puesto a salvo "de las bondades de la civilización". La idea del nombre actual, que proviene de la propia experiencia histórica de esos pueblos o segmentos de ellos, es que, luego de haber sufrido los horrores de la relación con la sociedad envolvente ("la civilización"), que en su caso se ha manifestado a través de agentes bárbaros interesados en la explotación del caucho y otros recursos, y de la propagación de epidemias que han los han diezmado, ellos han decidido aislarse a fin de garantizar su propia supervivencia. La carga política de este concepto ha molestado al Estado, aunque al final lo ha usado para titular una reciente ley que ha promulgado sobre la materia.

Las reservas territoriales en favor de pueblos indígenas o segmentos de éstos que se encuentran en situación de contacto inicial o esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, no son áreas naturales protegidas. Es una fórmula contemplada por primera vez en la ley de comunidades nativas de 1974, que establecía: "*Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del Artículo 9º del presente Decreto-Ley*" (quinta disposición transitoria). La ley vigente desde 1978 ha retomado textualmente este artículo (segunda disposición transitoria). Los mencionados incisos (en esta última están en el artículo 10º) contemplan, respectivamente, las situaciones de comunidades que han adquirido características sedentarias (se les titulará "*la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca*") y de aquéllas que realizan migracio-

nes estacionales (se les titulará "*la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas"*).

Se entiende entonces que las reservas territoriales son áreas delimitadas a favor de pueblos a los que se les asegura el derecho de propiedad una vez que se haya podido determinar la configuración de su personería jurídica (ya que su condición de contacto inicial o esporádico dificulta esa precisión), el tipo de asentamiento y las características y tamaño de su territorio dentro de las posibles alternativas descritas por la ley. Es por tanto una figura jurídica de carácter transitorio. En este caso el Estado asume (o debiera asumir) una responsabilidad frente a la sociedad asegurando que el derecho que le reconoce a estos pueblos no se vea menoscabado de ninguna manera ni por violaciones de hecho o de derecho a su integridad.

Los frecuentes reclamos de las organizaciones indígenas relativos a las graves agresiones al hábitat de estos pueblos han sensibilizado a la sociedad, y el propio Estado ha definido mecanismos cada vez más adecuados a su rol de custodio en el sentido que aquí se menciona. Así, el DS Nº 028- 2003-AG, en su artículo 3º, párrafo segundo, prohíbe cualquier tipo de nuevo asentamiento, así como el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales dentro de la Reserva Territorial Nahua-Kugakapori.[41] Si consideramos la lógica de determinados derechos indígenas consagrados por los tratados ratificados por el Perú, como es el caso de la consulta previa, la condición de estos pueblos haría obligatoria la intangibilidad en todos los casos.

La transitoriedad de las reservas territoriales cesa al momento en que los indígenas lleguen a optar por una de las otras dos formas contempladas por la ley para titular comunidades nativas.

Hasta el momento, no se ha logrado que las reservas territoriales constituyan áreas que ofrezcan una real garantía a los pueblos indígenas sobre el territorio que ocupan. Así por ejemplo, sobre muchas de ellas se han superpuesto concesiones petroleras, mineras o forestales o han sido ocupadas de hecho por extractores de diversos tipos de recursos, en especial de madera y oro.[42] La confederación indígena amazónica AIDESEP presentó una propuesta legal ante el Congreso, referida a un "régimen especial para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial". Concretamente, esta iniciativa propone darle institucionalidad al tratamiento de estos pueblos (el órgano estatal de política indígena, que hoy por hoy es el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA- asumiría la función de velar por sus derechos), prohibir el asentamiento en las reservas territoriales de poblaciones distintas a las que habitan en ellas y vetar cualquier intento de entregar parte o la totalidad del área bajo contratos de extracción de recursos, entre otras. No obstante, también en esta propuesta la naturaleza de estas reservas sigue siendo transitoria hasta que sus habitantes, o una parte de ellos, decidan conformarse como *comunidad nativa*, momento en el que recibirán el tratamiento que la ley prevé para éstas.

Sin embargo, el Congreso ha redactado un texto que sustituye la propuesta de AIDESEP que significa un retroceso respecto al reconocimiento de derechos de los pueblos en aislamiento contemplado en la actual legislación. Con base a este texto, el Congreso acaba de aprobar la ley Nº 28.736, Pueblos en Aislamientos Voluntario, en mayo de 2006. Nuestros comentarios sobre este texto son:

a. Con relación a algunas cuestiones generales, la norma supone retrocesos. A pesar de que la norma habla de Pueblos Indígenas, algo novedoso que podría significar un paso adelante, al final remite su definición a la fórmula con que estos pueblos ingresan a la Constitución, es decir, como las consabidas "comunidades nativas de siempre". Pero además refiere que los pueblos en aislamiento son poseedores de un "área de tierra y les trata como entidades que "forman parte del Estado Peruano" (art. 2º, a). Es decir, ignora el concepto de territorio y reduce el significado de los pueblos a constituir "partes del Estado" (lo que resulta incomprensible), no de la nación.
b. Según la legislación vigente, las reservas territoriales son títulos que, aunque imperfectos, constituyen una forma de titulación a la que resta por definir el tipo de asentamiento y el tamaño definitivo de acuerdo con la opción de la gente por el sedentarismo, el nomadismo o una vía intermedia. Es decir, son algo así como lo que son las zonas reservadas respecto a las ANP. En cambio, la propuesta legal del Congreso las define como: "*Tierras delimitadas por el Estado Peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos*" (art. 2º, b). En otras palabras, estas reservas existen como entidades transitorias, pero en términos jurídicos no son nada, ni derecho ni promesa de derecho.
c. El proceso para establecer reservas territoriales ha sido burocratizado hasta un grado en el que será muy difícil conseguir su declaración. En primer lugar, se requiere de un "estudio previo" para reconocer al grupo humano su condición de "pueblo indígena en situación de aislamiento o de contacto inicial" mediante decreto supremo. Este estudio, deber ser realizado por una comisión multisectorial presidida por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) e integrada por la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regional y local correspondientes, dos representantes de las facultades de antropología de las universidades peruanas (uno de las públicas y otro de las privadas) "*y por los demás que establezca el reglamento de la presente ley. Dicho estudio debe contener medios probatorios de la existencia del grupo o grupos humanos indígenas en aislamiento o en contacto inicial, su identificación, así como la indicación de la magnitud de su población y las tierras en las que habitan*" (art. 3º, a).
d. En segundo lugar, una vez probada la existencia de pueblos en condición de aislamiento o contacto inicial, se requerirá de otro estudio, "...*el mismo que para*

su validez debe señalar plazo de duración renovable las veces que sea necesario" [frase extraña que parece referirse al carácter renovable de la declaración de una reserva], "*los pueblos indígenas beneficiados y las obligaciones y prerrogativas de las comunidades nativas o pueblos indígenas colindantes"* (art. 4º, b). Nuevamente se requerirá conformar para este fin una comisión multisectorial presidida por INDEPA. El producto final deber contar con la opinión del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encuentre la reserva. Además, deberá "*...contener un análisis ambiental, jurídico y antropológico y articular las opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores: Salud, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser el caso, Relaciones Exteriores"* (art. 4º, b).

e. Con tanta gente para opinar las decisiones pueden llegar a ser eternas. Por lo demás, con tantos intereses en juego de por medio (madereros, mineros y extractores de todo tipo) difícilmente el verdadero objeto de protección serán los indígenas aislados. Al mismo tiempo, sorprende la deliberada exclusión de las organizaciones indígenas dentro del batallón de instituciones que deberán opinar sobre si un grupo particular reúne o no condiciones para ser considerado aislado o en contacto inicial, y también para definir las características que deber tener la reserva.

f. La propuesta además condiciona el derecho de propiedad de los indígenas en aislamiento o contacto inicial a que se conviertan en sedentarios, como se desprende de la lectura de uno de sus artículos: "*...la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida"* (art. 4, d). Es decir, a pesar de que la ley vigente de comunidades indígenas reconoce los modos de vida sedentario y nómada, y atribuye derechos a la propiedad de sus tierras a las poblaciones indígenas amazónicas que practiquen cualquiera de ellos, la propuesta lanzada por el Congreso limita la propiedad sólo para los sedentarios. Por cierto, esta imposición viola el derecho constitucional que señala que las comunidades nativas y campesinas: *"Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece"* (art. 89º).

g. La protección real que ofrecerán estas reservas en caso de crearse, estará sujeta a la eventualidad de que en ellas no se encuentre "*un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado* [...en cuyo caso...] *se procederá de acuerdo a ley"* (art. 5º, c). Es larga la lista de atropellos realizados por el Estado a nombre de la necesidad pública y el interés nacional, para que alguien pueda confiar aún en esta fórmula. La propuesta no presenta mecanismos concretos de control.

h. Por último, esta propuesta establece que las reservas indígenas existentes deberán adecuarse a lo que ella dispone, en un plazo de 60 días calendarios posteriores a su promulgación. Para esto, señala que deberá aplicarse los mecanismos detallados en el artículo 3º, que establece la necesidad de rea-

lizar estudios previos para determinar si los indígenas califican como aislados o en contacto inicial y también las características que deberán tener las reservas. En otras palabras, la nueva norma, de ser probada, dará partida de defunción a las reservas indígenas existentes, sin considerar la inversión de trabajo y dinero realizada para su creación, que implicó la preparación de expedientes técnicos, con estudios y mapas.

1. Reservas territoriales existentes

Reservas territoriales: nombre, pueblo indígena, extensión, ubicación y año de creación

Nº	Nombre	Pueblo indígena	Extensión (hectáreas)	Ubicación Ríos / región	Año de creación
1.	Nahua-Kugapakori	Yora y Nanti (Matsiguenga)	443.887	Cabeceras del Ticumpinía, Mishagua y Camisea (Cuzco y Ucayali)	14/2/1990
2.	Mashco Piro	Mashco Piro (Arawak)	768.848[43]	Cabeceras del Purús y Curanja (Ucayali)	1/4/1997
3.	Murunahua	Morunahua y Chitonama (Pano)	481.560	Ríos Yurúa y Mapuya (Ucayali)	1/4/1997
4.	Isconahua	Iscobaquebu	275.665[44]	Cabeceras del Abujao, Utuquinía y Callería (Ucayali)	1/6/1998
5.	Madre de Dios	Grupos arawak y panos	829.941	Cabeceras del Acre y Shambuyacu	22/4/2002
TOTAL			**2.799.901**		

Fuente: *Benavides, Margarita. SICNA/IBC www.ibcperu.org*

RT Nahua Kugapakori

Esta reserva fue gestionada por el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), con apoyo técnico de CEDIA, que se basó en información de las propias comunidades recogida durante trabajos de campo para titular comunidades. Fue declarada el 14 de febrero de 1990 (R.M. Nº 00046-90-AG/DGRAAR), con una superficie de 443.887 hectáreas. Alberga población en aislamiento de los pueblos Nanti y Yora, conocidos despectivamente con los nombres Kugapakori y Amahuaca, de los troncos Arahuaca y Pano, respectivamente (Huertas 2002: 109). El volumen de esta población ha sido estimada en 1.100 personas para el primer caso y 430 para el segundo (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06). Políticamente está ubicada en los distritos de Echarate y Sepahua, que corresponden respectivamente a las provincias de La Convención (Cuzco) y Atalaya (Ucayali). Sus límites son, por el norte, tierras fiscales; por el sur, el SN Megantoni; por el este, el PN Manu; y por el oeste, comunidades matsigenkas tituladas (ver IBC 2006: 47).

A pesar de la declaratoria como RT, la zona ha estado expuesta a diferentes actividades extractivas. Por ejemplo, en 1996 el Estado firmó contrato de exploración con las empresas Shell y Mobil para realizar trabajos de exploración en los yacimientos de gas de Camisea, concretamente, en el bloque 88, que se superpone con la parte sur de la reserva. Este hecho produjo enfrentamientos entre los obreros y los indígenas. En un documento preparado por Shell, se menciona que siete de los 12 focos detectados de población aislada, son considerados de alta o muy alta vulnerabilidad (Ibídem: 112).

Luego de un año Shell se retiró de la zona, pero en diciembre de 2000, el Gobierno firmó nuevo contrato, esta vez con el consorcio formado por Plus Petrol, Hunt Oil Company, SK Corporation Andinos S.A., para explotar el lote 88, durante un periodo de 40 años. Este consorcio, en su estudio de impacto ambiental, reconoce que la zona es una de las de mayor concentración de comunidades nativas de la Amazonía peruana, y señala que en ella existen alrededor de 4.000 indígenas, 150 colonos, una población no precisada de indígenas en aislamiento y dos comunidades en proceso de contacto inicial: Montetoni y Marankiato (Ibídem: 112-113). Al mismo tiempo, el Gobierno ha ofertado el bloque 56, limítrofe con el de Camisea, también para exploración y explotación de gas, el cual se superpone con aproximadamente un 50% de la reserva, incluyendo el asentamiento de Santa Rosa de Serjali donde viven los Yora (Ibídem: 113). Ambos lotes cubren más de las tres cuartas partes de la reserva.

En cuanto al tema forestal, en el año 2000 el Estado declaró como bosques de libre disponibilidad susceptibles de ser entregados en concesiones forestales, a la zona ubicada entre la margen derecha del Camisea y la izquierda del Mishagua. La parte norte de la reserva, donde se ubica el asentamiento yora de Santa Rosa, ha sido afectada por esta medida que trajo como consecuencia el incremento de

extractores madereros. El agotamiento de las especies más valiosas, como caoba y cedro, hace que los madereros se internen más en el monte, que así han llegado hasta los límites del PN Manu (Ibídem: 113-113). Según otra fuente, existe tala "*ilegal realizada por los propios nativos nahuas promovidos por los Dominicos de Sepahua, bajo sistema de habilitación. Madereros que han firmado contratos para explotar madera en las comunidades de Nueva Luz y Nueva Vida, también ingresan a territorios de la Reserva sin ningún control*" (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06). Esta situación continúa igual hasta la fecha, a pesar de sucesivos reclamos interpuesto por la organización indígena FENAMAD.

Respecto a la salud de estas poblaciones, el MINSA ha publicado recientemente un estudio específico de la salud del pueblo Nanti de la reserva (MINSA 2004) donde se detalla la magnitud de los impactos que se originan sobre una población de extrema vulnerabilidad a causa de las nuevas condiciones del entorno, caracterizado principalmente por la presencia de un megaproyecto de hidrocarburos como es el de Camisea. El texto da cuenta de que en los últimos ocho años se han registrado 87 muertes, 75% de ellas por enfermedades transmisibles; asimismo, revela que las enfermedades, ligadas a eventos epidémicos de los centros urbanos o industriales del bajo Camisea, afectan a un número muy alto de nantis, principalmente niños de un año (85%) en periodos muy cortos de tiempo, lo que podría estar reduciendo la capacidad de auto-reproducción de este grupo humano.

RT Mashco-Piro

Esta reserva fue propuesta por AIDESEP, con apoyo técnico de su equipo de titulación del alto Ucayali. Fue declarada el año 1º de abril de 1997 (R.D.R. Nº 000190-97-CTARU/DRA), con una superficie de 768.848 hectáreas. Alberga población en aislamiento denominada comúnmente "Mashco-Piro", del tronco Arahuaca, y probablemente otra del tronco Pano (Huertas 2002: 110). Está ubicada en el distrito y provincia de Purús (Ucayali), en las cabeceras de los ríos Purús y Curanja. Esta reserva ha quedado encerrada dentro de los límites del PN Alto Purús, aunque una pequeña punta de ella, que se prolonga hacia el este, está dentro de la Reserva Comunal (RC) Purús. El decreto que crea estas ANP reconoce los derechos adquiridos de la población indígena Masco-Piro y otra que pudiera existir en el área (Arts. 4º y 5º). No sólo por este enunciado sino también por lo dispuesto en la propia ley de ANP, creemos que sus derechos están debidamente protegidos: "*En caso de existir indicios razonables de la existencia de grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico, el dispositivo de creación del Área Natural Protegida salvaguarda sus derechos de propiedad y otros derechos adquiridos*" (art. 43º,3).

En 1996, el Estado suscribió convenio con el consorcio formado por Mobil-Elf-Exxon para exploración del lote 77, que se superpone con esta RT. La propia empresa detectó presencia de población aislada en 1999. Posteriormente, el Estado

firmó un nuevo contrato con la empresa Hunt Oil, para evaluar el potencial de hidrocarburos del lote (Huertas 2002: 116-117).

RT Murunahua

Esta reserva fue propuesta por AIDESEP, con apoyo técnico de su equipo de titulación del alto Ucayali. Fue declarada el 1º de abril de 1997 (R.D.R. Nº 000189-97-CTARU/DRA), con una superficie de 481.560 hectáreas. Alberga población en aislamiento de los pueblos Murunahua y Chitonama, ambos del tronco Pano (Huertas 2002: 110). Está ubicada en los distritos de Yurúa y Antonio Raimondi, provincia de Ucayali (Ucayali), en los ríos Yurúa y Mapuya. Limita, por el este, con la frontera con Brasil y, en todo su entorno, con tierras fiscales.

El Estado ha firmado contrato con la empresa Petrobrás Energía Perú S.A. para explorar el lote 110, que se superpone prácticamente sobre toda el área de esta reserva territorial.

La zona es objeto de incursiones de extractores ilegales, que organizan "correrías" contra los indígenas, sea para "despejar el área o para castigarlos por haberles robado herramientas". Se sabe que resultado de una de esas incursiones, realizada en 1994, los madereros capturaron una familia murunahua, que mantuvieron durante algún tiempo como mano de obra cautiva.

Cuando la reserva territorial ya había sido creada, el CTAR-Ucayali y la Empresa Forestal Venado emprendieron la ampliación de una carretera desde Nueva Italia (Urubamba) a Yurúa. La ejecución de esta obra no fue consultada con las comunidades afectadas. Simultáneamente, los promotores de la obra incentivaron la afluencia de madereros y colonos. Este hecho tuvo publicidad cuando personal de FUNAI, el órgano indigenista de Brasil, denunció la presencia de madereros ilegales peruanos en territorio de ese país, que afectaba tierras indígenas (Huertas 2002: 114-116).

Si bien esta RT quedó dentro de la Zona Reservada Alto Purús, declarada el año 2000, al crearse el parque nacional del mismo nombre su área ha sido excluida de esta ANP. Actualmente colinda con el parque por el este. En su entorno se encuentran algunas comunidades tituladas y tierras fiscales (ver IBC 2006: 39).

RT Isconahua

Al igual que las dos anteriores, esta reserva fue propuesta por AIDESEP, con apoyo técnico de su equipo de titulación del alto Ucayali. Fue declarada el 1º de junio de 1998 (R.D.R. Nº 000201-98-CTARU/DRA), con una superficie de 275.665 hectáreas. Está ubicada en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo (Ucayali), en las cabeceras de los ríos Abujao, Utuquinía y Callería (Ibidem 2002: 109.

Alberga población en aislamiento del pueblo Iscobaquebu, del tronco Pano. Esta reserva ha quedado dentro de los límites de la Zona Reservada Sierra del Divisor, cuyo decreto de creación reconoce los derechos adquiridos de los indígenas aislados que habitan en la reserva (Arts. 3º y 4º).

En 1999 la empresa Andarko realizó actividades de exploración de hidrocarburos en la zona suroeste de esta reserva. Sin embargo, se retiró por no encontrar petróleo. La extracción ilegal de madera sí constituye un problema en la zona (Huertas 2002:119-120). También se tiene noticias de la existencia de pequeños grupos de extractores de minerales en la reserva, entre ellos, de oro.

RT Madre de Dios

Esta reserva fue inicialmente apoyada por el equipo técnico de CEDIA, que luego transfirió los avances a FENAMAD para que la culminara. Esta organización amplió la propuesta inicial, hasta cerca de dos millones de hectáreas (Huertas 2002: 111). No obstante, una parte de ésta fue incluida en el PN Alto Purús. La RT fue declarada el 22 de abril de 2002 (R. M. Nº 0427-2002-AG), con una superficie de 829.941 hectáreas. Políticamente está ubicada en los distritos de Iñapari (provincia de Tahuamanu), Tambopata, Laberinto, Las Piedras, (Tambopata) y Manu (Manu), en las cabeceras de los ríos Yaco, Tahuamanu, Las Piedras, Los Amigos y afluentes. Limita, por el norte, con Brasil y el PN Alto Purús; por el sur, con territorios de comunidades nativas; por el este, con bosques de producción forestal permanentes; y por el oeste, con los PN Alto Purús y Manu. Alberga población en aislamiento de pueblos de los troncos Arahuaca y Pano. Los estimados de población son 180 amahuacas, 700 nahuas y 240 mashco-piros (Lelis Rivera, comunicación personal, 30/6/06).

Un comunicado reciente de FENAMAD indica que autoridades indígenas de la comunidad Monte Salvado (Madre de Dios) denunciaron haber sido amenazados de muerte por oponerse a la invasión masiva de madereros y a la extracción ilegal de caoba de esta RT. Esta comunidad es paso obligado para ingresar, por el río Las Piedras, a la parte de la reserva ubicada en la frontera con Brasil, que alberga algunas de las últimas concentraciones de caoba de la Amazonía peruana y que es territorio tradicional de indígenas que han decidido vivir en aislamiento. El comunicado pide al Gobierno poner freno a las invasiones de madereros y excluir el lote petrolero 113, entregado a la empresa SAPET.

2. Reservas territoriales propuestas

Existen tres propuestas de AIDESEP para crear reservas territoriales (RT) a favor de población indígena en situación de aislamiento voluntario y dos de FENACOCA, con apoyo técnico del IBC. La superficie total de estas tres reservas bordea

las 3.500.000 hectáreas. No obstante, en la medida que tres de ellas se superponen con ANP o zonas reservadas ya creadas (Tamshiyacu Tahuayo y Pucacuro), esa extensión no puede contabilizarse como áreas adicionales, por lo que habrá que esperar hasta que esta situación se aclare.

Además, hay otras dos propuestas de reservas territoriales para los indígenas llamados *camano* (*calatos*), que es el nombre con el cual los Cacataibo o Uni (vulgarmente conocidos como *Cashibos*) denominan a sus parientes que viven en situación de aislamiento.[45] En ninguno de estos dos casos se ha podido llegar a determinar el volumen de estas poblaciones. Estas iniciativas están impulsadas por FENACOCA, con el apoyo técnico del IBC. La razón de que sean dos en vez de una, es que los grupos aislados están separados entre sí, unos al norte y otros al sur. La solicitud y expedientes técnicos para su creación han sido presentados por FENACOCA a INRENA, en abril de 2006.

El siguiente cuadro muestra las reservas territoriales propuestas, aunque la situación de algunas de ellas es incierta porque se superponen con otras propuestas de zonificación territorial para la creación de reservas comunales, en unos casos, y de parques nacionales, en otros.

Reservas territoriales: nuevas propuestas

Nº	Nombre	Pueblo indígena	Extensión (hectáreas)	Ubicación
1.	Alto Tapiche	Panos	Incierta[46]	Loreto
2.	Napo Tigre	¿Huaorani?	Incierta	Loreto
3.	Yavar Mir	Panos	Incierta	Loreto
4.	Cacataibo zona norte	Uni	81.866	Ucayali
5.	Cacataibo zona sur	Uni	62.919	Huánuco y Ucayali

Fuente: *Huertas, Beatriz, Los Pueblos Indígenas en Aislamiento. IWGIA. Lima, 2002: 110-111; IBC, Atlas de Comunidades Nativas de la Selva Central. IBC. Lima 2006; y Chirif, Alberto, "Hacia una visión compartida sobre ANP en la región Loreto. Documento de trabajo. Consultoría para el IBC (septiembre 2005-marzo 2006).*

RT Alto Tapiche Yavarí

El área propuesta se superpone parcialmente con una zona de bosques de producción permanente, con algunos lotes ya entregados en concesión; y también, con dos de las propuestas detalladas en este documento: la RC Matses y la Zona Reservada (ZR) Sierra del Divisor. AIDESEP ha realizado en 2004 estudios preliminares sobre la población del área: asentamientos, rutas de migración, vulnera-

MAPA 04

bilidad y otros. Existe un expediente técnico que respalda la creación de esta reserva, cuya extensión aproximada es de 1.154.000 hectáreas.

RT Napo Tigre

El área abarca desde el río Pucacuro, por el oeste, hasta la quebrada Aushiri, por el norte. La propuesta cuenta con estudios preliminares y solicitud expresa presentada ante GOREL, INRENA, PETT, Defensoría del Pueblo y otras instituciones públicas. Se superpone parcialmente con la ZR Pucacuro y con aspiraciones territoriales expresadas por comunidades de los pueblos Secoya y Arabela. Su extensión aproximada es de 1.000.000 de hectáreas.

RT Yavarí Miri

Se ubica aguas abajo del actual territorio matses. Aún no se han realizado estudios en la zona. El área, de unas 1.400.000 hectáreas, se superpone tanto con la RC Tamshiyacu – Tahuayo como con la propuesta para ampliarla.

RT Cacataibo zona norte

Esta propuesta de reserva se ubica en una franja que corre entre los límites este y sur del PN Cordillera Azul, donde los ríos más importantes, de sur a norte, son: Pintoyacu, Santa Ana y Pisqui. En su frontera norte también colinda con las comunidades shipibas de Nuevo Edén y La Cumbre; y en la sureste, con territorios titulados de las comunidades de Santa Rosa y Yamino, shipiba y cacataibo, respectivamente. La extensión propuesta cubre 81.866 hectáreas. Dada la evidencia de que esta población transita por una zona incluida en dicho parque, mediante coordinaciones entre FENACOCA, IBC y CIMA e INRENA se ha declarado el sector sureste de esta ANP como *zona de protección estricta*, de 221.000 hectáreas, a fin de garantizar "la tranquilidad y voluntad de esos grupos humanos". Al mismo tiempo, la parte del parque donde se encuentran las cabeceras del Pisqui ha sido declarada *zona de uso especial* de las comunidades indígenas colindantes, con el propósito de asegurarles la práctica de actividades tradicionales de caza, pesca y recolección, y de respetar el libre tránsito de la población aislada y su voluntad de mantenerse libres de la presencia de turistas e investigadores, que puedan alterar sus hábitats y significar un riesgo para su salud (IBC 2006: 54).

RT Cacataibo zona sur

Esta propuesta se ubica al sur de la anterior, en las cabeceras de los ríos Zungaroyacu, San Alejandro y Aguaytía. En su límite nordeste colinda con una zona que ha sido solicitado por la comunidad cacataibo Puerto Azul, para ampliar su actual territorio titulado. La extensión propuesta cubre 62.919 hectáreas. Esta población aislada transita por las áreas, tituladas o en proceso de serlo, de las comunidades cacataibo vecinas: Santa Martha, Unipacuyacu, Puerto Azul, Puerto Nuevo, Sinchi Roca y Sinchi Roca II.

IX. Reflexiones finales

a. En el inicio, la declaración de ANP en el Perú siguió un patrón definido por el modelo impuesto por países del Norte, en especial de Estados Unidos, que fue el primer país en crear un parque nacional en 1871. Este modelo tiene las siguientes características: la conservación es un fin en sí mismo y la población, un estorbo para la vida natural. Es un modelo de conservación basado en la prohibición, y para que ésta prevalezca, son necesarios los guardaparques, cuyo trabajo será, en principio, tanto más represivo cuanto más exigente sea la población del entorno sobre los recursos protegidos. En los Estados Unidos, con una población cuya economía no depende de una ANP, la tarea de los cuidadores se limitará a controlar que la gente acampe en los lugares previstos y no arroje basura fuera de los tachos. En el Perú, donde sucede justamente lo contrario, la labor de la *conservación armada* es reprimir y decomisar productos ilegalmente extraídos, así como las armas, herramientas y aparejos usados para hacerlo. Claro que en este caso juega un papel importante la posición de poder que ocupe el extractor ilegal: los pobladores de la zona que extraen para consumo o venta en pequeña escala, suelen ser tratados con mayor dureza que, por ejemplo, los madereros, quienes con pleno conocimiento del carácter ilícito de su actividad se apropian de los recursos. El carácter de la sanción será entonces inversamente proporcional a la naturaleza del delito y del poder de quienes lo cometen. Una tercera característica de este modelo es que protege "islas", es decir, espacios limitados para la conservación de especies o paisajes. Aunque la ley menciona como primer objetivo de las ANP "*la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos*" (art. 2º, a), es claro que no siempre éstas pueden cumplirlo, ya que por lo general dichos procesos requieren de espacios muchos más grandes. De allí que, más recientemente, los especialistas en el tema, hayan desarrollado el concepto de "corredores biológicos". A este fin la continuidad de las ANP y los territorios

indígenas, en un contexto más propicio que el actual, podría abrir extraordinarias oportunidades de manejo de grandes paisajes y de ecosistemas complejos.

b. Este modelo puramente conservacionista y estático, evolucionó tempranamente en el Perú, al aprobarse, en 1967, la creación de la reserva nacional Pampa Galeras, para protección de la vicuña, con la finalidad de poder aprovecharla más adelante y obtener rentabilidad comercial. A esta característica innovadora se sumó otra, que fue la de emprender esta empresa en asociación con una comunidad andina de altura, la cual ha participado en la gestión del proyecto y se ha beneficiado de la protección y manejo del recurso y de otras compensaciones adicionales. El éxito del modelo se demuestra también por la recuperación de la vicuña, que ha dejado de ser una especie amenazada. A esta experiencia, le siguieron otras similares durante la década de 1970, en la que se crearon cinco reservas nacionales, todas con fines de protección de una o más especies con fines de aprovechamiento, aunque en un caso (Junín), las tintas estén más cargadas sobre consideraciones históricas.

c. La mayor contradicción experimentada por el modelo de reservas nacionales es el caso de Pacaya Samiria, creada en su forma actual en 1982, pero con declaraciones previas de zonas reservadas, primero de una cuenca, después de la otra y finalmente de las dos juntas, desde 1968. En este caso, el Estado procedió de manera muy distinta a como lo había hecho en Pampa Galeras y otras reservas, ya que su primera medida fue expulsar hacia la periferia a las comunidades asentadas en el interior del área. Por otro lado, durante el tiempo que la reserva estuvo en manos del Ministerio de Pesquería, los recursos pesqueros, en especial el paiche (*Arapaima gigas*), fueron explorados en un volumen nunca antes visto, al punto de poner en riesgo su supervivencia. Las comunidades del entorno recuerdan bien tanto la historia de su expulsión como la de las arbitrariedades cometidas por los funcionarios de Pesquería. Esta historia no cambió con la creación, en 1992, del INRENA, quien continuó reprimiendo a los moradores de las comunidades vecinas y considerando los recursos de la reserva como si se tratara de un área intangible y no de manejo; y al mismo tiempo, cerrando los ojos, o actuando muy tímidamente, frente al problema generalizado de la tala ilegal. En 2001, el jefe de la oficina de INRENA en Iquitos era un notorio extractor ilegal.[47] Asimismo, ninguna gestión ha sido realizada por esta institución para tratar de revertir las condiciones de contaminación causadas por la actividad petrolera, que por cierto viene desde la década de 1960, es decir, antes de la declaración de la reserva, y que ha matado "aguajales" y dañado quebradas que vierten sus aguas a la cuenca del Sa-

miria. Por su parte, las comunidades siguen siendo engañadas con el argumento de la necesidad de hacer planes de manejo para tener acceso y garantías de explotar determinados recursos. Si bien es cierto que se han aprobado algunos de éstos planes en beneficio de pobladores organizados, son muy pocos, considerando las demandas y los esfuerzos realizados por ellos, así como también la inversión de tiempo y recursos puesta por programas privados.[48]

d. El caso de la Reserva Nacional (RN) Allpahuayo Mishana, declarada en 2004, nos devuelve otra vez al campo de la colaboración fructífera que se debe establecer entre pobladores y ANP; o dicho de otra manera, de la concordancia que debe existir entre la actividad de la gente que vive de los recursos del monte y una normativa inteligente, socialmente asumida, que rompa las arbitrariedades impuestas por un mercado, preocupado exclusivamente en el lucro a corto plazo, que no le da importancia a la suerte que correrá la población una vez que los recursos hayan sido agotados. Una de las razones del éxito de esta iniciativa se debe a que ella ha sido encargada al IIAP, que no es una dependencia burocrática sino una institución de investigación, y que a pesar de su corta experiencia en el campo de la promoción social, ha incursionado en ella con buen pie por haber contado con el personal *ad hoc* y haber cumplido sus compromisos. Uno de éstos ha sido respetar los derechos adquiridos de las comunidades, tal como ordena la ley, y haber logrado, junto con INRENA, la titulación de las tierras comunales.

e. Desde el punto de vista legal, y por lo que atañe al tema de la propiedad, habría que preguntarse ¿cuáles son las diferencias entre comunidades tituladas dentro de ANP (hoy, apenas las de Allpahuayo Mishana, pero deberán ser muchas más en el futuro) y fuera de éstas? De acuerdo a la legislación actual, en ninguno de los dos casos los bosques comunales son estrictamente de propiedad comunal, en virtud del arbitrario criterio del artículo 11º de la Ley de Comunidades Nativas Nº 22.175, modificatoria de la original, que segrega áreas territoriales de acuerdo a capacidad mayor de uso de suelos, otorgando propiedad sobre los de calidad agropecuaria y cesión de uso sobre las tierras forestales.[49] En el caso de las comunidades tituladas dentro de las ANP, tendrán algunas restricciones adicionales, por ejemplo, extraer madera rolliza o realizar caza comercial. Pero muchas de esas actividades en territorios titulados tampoco son libres, en términos legales estrictos, puesto que pasan por la autorización específica del Estado, que debe aprobar planes de manejo presentados por las comunidades. Las comunidades asentadas en ANP de protección estricta están impedidas en general de realizar actividades comerciales, aunque como ventajas

podríamos señalar que están mejor protegidas, en teoría, de actividades extractivas contaminantes y perjudiciales para el medio y la gente, como las explotaciones mineras y de hidrocarburos, o la extracción irracional de madera. Aunque su situación constituye una limitante para sus aspiraciones de mayor articulación con el mercado, por otro lado les preserva un medio más sano y abundante en especies de flora y fauna para el consumo. En realidad la diferencia sustancial no está en la ley sino en la amenaza que supone la posibilidad de que funcionarios intransigentes o sin ética puedan distorsionar precisamente el mandato de la ley, generando interferencias en las decisiones de gobernanza territorial de las comunidades indígenas al interior de ANP.

f. Las reservas comunales son otra innovación introducida por la legislación nacional en el campo de las ANP. Introducidas en 1975 con la ley Forestal y de Fauna Silvestre, la actual ley sobre ANP desarrolla más el concepto, define mejor su institucionalidad y presenta, y luego pone en marcha, un régimen especial de administración compartida entre beneficiarios e INRENA. Dependiendo de las características de las zonas donde se declaren las reservas, éstas pueden cumplir diversos objetivos desde el punto de vista de la conservación de recursos con fines de aprovechamiento sostenible, entre ellas, protección de cuencas, hábitat para la reproducción de especies de flora y fauna, y abastecimientos de especies forestales no maderables. En la medida que las reservas complementan áreas tituladas de comunidades, crean además espacios grandes que bien manejados serán adecuados para el mantenimiento de procesos ecológicos. En este sentido, también recompone espacios territoriales de los pueblos indígenas que viven en la zona. El hecho de que las reservas no sean entregadas en propiedad sino en uso, no es, a nuestro entender, un hecho fundamental para la seguridad de los indígenas sobre esos espacios. En primer lugar, las normas están bien definidas y, entre ellas, está la de la exclusividad de su manejo administrativo a entes conformados por las comunidades beneficiarias. En este sentido, la mejor garantía sobre la estabilidad de las reservas, será la solidez organizativa de los beneficiarios y sus ideas claras sobre su aprovechamiento. El hecho de que todas las reservas comunales existentes hayan sido promovidas por las mismas comunidades, es señal de que ellas las han considerado como iniciativas beneficiosas para la recuperación territorial y el buen manejo de sus recursos.

g. Sin embargo, muchas organizaciones indígenas están desestimando actualmente no sólo las ANP en general sino incluso las reservas comunales propuestas por ellas mismas, en un proceso de desencanto, en cierta forma justificado por las experiencias negativas de coordinación con entes del

Estado, donde cualquier otra oferta jurídica que no sea la titulación es considerada expropiatoria. Si bien es cierto que la propiedad asegura la exclusividad frente a terceros, lo cierto es que no siempre está sirviendo a los fines de manejo de áreas de interés multicomunal. En efecto, contradictoriamente con el discurso de la territorialidad (un concepto que es mucho más interno que externo, mucho más social que jurídico, mucho más cultural que económico), muchas comunidades blindan sus linderos al aprovechamiento de los comuneros de las comunidades vecinas, olvidando las formas tradicionales de distribución rotativa del acceso a los recursos territoriales. Prácticas como éstas, muy comunes sobre todo en comunidades que extraen maderera o la negocian con madereros o que arriendan tierras, obstaculizan el acceso a recursos de primera necesidad (caza, materiales de construcción o plantas medicinales) a familias ubicadas fuera de los linderos de la comunidad donde se encuentran centros de provisión de interés común. En ese sentido, las reservas comunales fueron vistas en algún momento como una figura ideal para el ejercicio actualizado de un manejo multicomunal de grandes espacios, donde la experimentación de pactos y regulaciones de consenso podría replicarse en el manejo del conjunto de los territorios comunales de un pueblo o de una cuenca fluvial determinada. Estimamos que ese objetivo es todavía válido y, dadas algunas malas experiencias de abuso de la propiedad comunitaria, es posible que en muchos casos resulte más ventajoso mantener bajo administración común las áreas que son de necesidad vital para el conjunto de las comunidades de un pueblo.

Por otra parte, el endurecimiento de algunas dirigencias indígenas, quienes ahora afirman que no quieren nuevas reservas sino el reconocimiento de esos espacios como parte de sus territorios ancestrales, no es consecuencia de un cambio de visión sobre el tema sino de las tensiones surgidas en las negociaciones con el Estado para definir la zonificación o las fórmulas administrativas.

h. Los conflictos entre administradores y dirigencias indígenas sobre el tema de las ANP es a veces fruto de la intransigencia y del carácter ideológico que cobran las discusiones. Con frecuencia, las opciones de territorios indígenas y ANP se podrían combinar en beneficio de conservacionistas e indígenas. Un caso paradigmático es el de la ZR Santiago Comaina y las tensiones surgidas entre las entidades estatales y los conservacionistas, por un lado, y las comunidades shuar y awajun del río Santiago, por otro, porque los primeros quieren declarar parque nacional la cordillera de Kampankiz, mientras que los segundos, inicialmente, la querían como reserva comunal y, ahora, a consecuencia de las iras creadas en el debate, sólo la aceptan como territorio ancestral. La pregunta es, ¿por qué el afán

de INRENA y conservacionistas de declarar parque nacional la cordillera del Kampankiz, dado que esa zona natural y culturalmente está protegida (que es el interés de ellos), puesto que son zonas donde no hay asentamientos indígenas y que su incursión en ellas ha sido sólo en tránsito o para aprovechar recursos estacionales? Es decir, se trata de una zona que está bien cuidada desde el punto de vista ambiental. A menos, claro está, que la insistencia de funcionarios y ambientalistas sea la de proteger esas zonas contra el único que puede atentar actualmente contra ellas: el propio Estado, mediante entregas del área en concesión mineras o forestales o de favorecer asentamientos de colonos, con supuestos patrióticos ya otras veces esgrimidos de defender las fronteras. Por otro lado, el concepto de parque nacional, tal como está actualmente, resulta irritante para las comunidades y organizaciones indígenas, que se sienten menoscabadas en su autoridad sobre territorios ancestrales. El resultado de este proceso de desencuentros es el rechazo del pueblo Shuar a cualquier tipo de categorización del área que suponga un menoscabo a su acceso tradicional a los recursos de la Cordillera.

i. Sobre el tema de las reservas territoriales, ya nos hemos referido en extenso en el cuerpo de este capítulo. Sólo nos queda reafirmar la preocupación por el hecho de que la nueva ley, que supuestamente pretendía reforzarlas, podría dejar sin efecto todas las reservas creadas hasta la actualidad, que entran un proceso de compleja revisión burocrática. Es preciso que se haga prevalecer el derecho de las reservas ya creadas y las garantías que ofrecen a los pueblos en aislamiento tanto la ley de ANP, como los decretos de creación de aquéllas en las cuales han quedado incluidas. La inclusión de reservas territoriales dentro de parques nacionales u otras categorías de ANP, no anula sus derechos sino que los fortalecen, en la medida que añade de institucionalidad y recursos (los del INRENA y, con frecuencia, de instituciones privadas) para la protección de esas áreas.

Notas

1 En la II Conferencia de la "Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Tribales de los Bosques Tropicales", realizada en Iquitos, entre el 25 y 31 de agosto de 1993, se configuraron diversos acuerdos regionales entre organizaciones indígenas e instituciones ambientalistas que llegaron a tener mucha fuerza.

2 La excepción es la reserva nacional de Junín, creada no para protección y uso de recursos sino por razones históricas, dado que allí se realizó una célebre batalla de las guerras de la Independencia, que para protección y uso de recursos.

3 Los BN quedaron definitivamente excluidos del Sistema Nacional de Áreas Naturales por el Estado el 17 de julio de 1996 (R.M. Nº 011-96-AG), "por estar destinados a la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre" (art. 6º). En realidad, los bosques

nacionales fueron un botín apetecido por capitales nacionales y transnacionales y motivo de muchos cambios legislativos (ver Chirif 2000).

4 En la ley de Comunidades Nativas se expresa muy bien el carácter declarativo y no constitutivo del acto oficial de la titulación: "*El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad*" (art. 10º). Primero reconoce, luego se obliga a demarcar y a entregar títulos sobre propiedades ya garantizadas antes de comenzar esos pasos hacia la formalización.

5 Las dos comunidades que se encuentran completamente dentro de los límites de este parque son Tayacome y Yomibato, aunque existe otra que lo está parcialmente (Santa Rosa de Huacaria) y población indígena dispersa en la zona de Mameria Piñipiñi.

6 Fuente: INRENA) [2003]: 118. Existe además población indígena "no identificada" ni cuantificada.

7 Para todos los casos, los tres guiones sucesivos indican ausencia del indicador.

8 Fuente: IBC 2006: 53-55.

9 De éstas, 25 han sido inscritas como comunidades nativas. Las demás, se encuentran en la categoría de "caseríos". Fuente: Chirif 2003a e INRENA 2000: 84.

10 INRENA. Plan Maestro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Lima 2000: 84.

11 Fuente: José Álvarez, comunicación personal.

12 Se trata de una ANP creada mediante norma regional basada en una disposición contenida en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990. Su creación fue durante el corto periodo de vida de los gobiernos regionales establecidos a fines del Gobierno aprista (1885-1990) y liquidados por el autogolpe de Fujimori en 1992, año en el cual también se mutiló el mencionado Código. Entre los artículos derogados está aquél que permitía la creación de ANP regionales. No obstante, esta facultad les ha sido devuelta mediante la ley de ANP de 1997, actualmente en vigencia.

13 Las comunidades y la población están dentro del área de las 322.500, en una parte que tiene la categoría de zona de poblados permanente.

14 Se trata de comunidades superpuestas total o parcialmente. La información procede de la observación de mapas del *Atlas de Comunidades Nativas de la Selva Central* y de estimados propios sobre la base de datos de población de esa misma fuente (IBC 2006: 89-90).

15 De las 18 comunidades, 11 son indígenas. Fuente: APECO – ECO Studien 2006: 3 y 116).

16 Al parecer, en la parte alta de la cuenca existe población en aislamiento. Podría tratarse de gente del pueblo Huaorani, asentado principalmente en Ecuador.

17 El Decreto Supremo de creación (Nº 0644-73-AG, del 29 de mayo de 1973) fija su extensión en 1.532.806 has. El DS ampliatorio (Nº 045-2002-AG, de 14 de julio de 2002) aclara que fue establecida con métodos de poca exactitud.

18 Según información extraoficial, la propuesta original, del INRENA y Conservación Internacional, había sido de 968.587 hectáreas. Su recorte se debió a presiones del consorcio petrolero que consiguió el contrato de exploración del lote 78, dado que dicha propuesta se superponía, en más del 50%, a dicho lote.

19 www.cima-cordilleraazul.org

20 Una nueva propuesta normativa sobre las reservas territoriales acaba de ser aprobada en el Congreso. Si bien su intención es proporcionarles el respaldo institucional que ley de Comunidades Nativas no les daba, en la práctica ha debilitado las garantías que ésta les reconocía. Sobre este tema volveremos más adelante.

21 Mientras las comunidades nativas y campesinas tienen un sustento legal que les permite adquirir personería jurídica como tales y pedir la titulación de las tierras que consideran propias, los caseríos no tienen estas posibilidades. Las mencionadas comunidades tienen además, de acuerdo a la Constitución, autonomía administrativa y de gestión.

22 Este proceso contó también con el apoyo del ex Programa de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria, de WWF-AIF/DK, que en 2003, en convenio con el proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), consiguió la titulación de 27 comunidades asentadas en la zona de amortiguamiento de la RN Pacaya-Samiria (Chirif 2003a : 107-109).

23 Si bien la RN Pacaya Samiria se constituyó con sus actuales características y límites en 1982, sucesivas declaraciones, desde la década de 1940, le fueron otorgando al área diversos status de protección.

24 El decreto que crea esta reserva señala su extensión en 254.358 hectáreas, pero una fe de erratas, publicada en 10 de diciembre de 2000, corrige esta cifra.

25 La comunidad de Infierno fue titulada con los colonos que estaban asentados allí. Hoy en día, por mestizaje, ellos son mayoría. Muchos moradores de la comunidad, tanto indígenas como colonos, se van a vivir a Puerto Maldonado, a apenas 20 Km por carretera, tan pronto mejoran sus ingresos.

26 La información de este acápite sobre la reserva nacional Tambopata ha sido proporcionada por Renzo Piana.

27 Toda esta información proviene de comunicación personal con el biólogo José Álvarez, del IIAP.

28 Una de sus normas reglamentarias, concretamente el Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestres (DS 158-77-AG/1977) en sus artículos 121º y siguientes desarrollaba esa figura.

29 La ley citada, señalaba cuatro categorías principales de "unidades de conservación", todas ellas incluidas en el SINUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservación): parques nacionales, reservas nacionales, santuarios históricos y santuarios naturales. Además, mencionaba la existencia de "otras unidades de conservación": zonas reservadas, bosques de protección, cotos de caza, reservas comunales y bosques nacionales. Sin embargo, antes de la promulgación de la actual ley de ANP, el año 1997, el nombre de "áreas naturales protegidas" se había impuesto en el lenguaje oficial, y todas las antiguas "unidades" habían sido incorporadas al SINANPE, que reemplazó al SINUC.

30 En la actualidad, el Gobierno Regional de Loreto, el IIAP y Nature and Culture International (NCI) elaboran una propuesta para crear el Sistema Regional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en la Región Loreto (SICREL). Este sistema en ciernes, ha decidido tomar a Tamshiyacu Tahuayo como un área piloto.

31 Las fuentes consultadas dan cifras diferentes sobre los porcentajes de población indígena y mestiza. El plan maestro del PN de Alto Purús (INRENA 2005a: 41) señala que la relación es del 70% contra el 30%. Sin embargo, el Plan de la RC Purús (INRENA 2005b: 43), la fija en 80% y 20%. Analizando las cifras absolutas dadas por el primer documento, se deduce que los porcentajes correctos son los primeros.

32 Esta ZR fue inicialmente creada el 21 de enero de 1999. Un año y medio después, fue ampliada para incluir la Cordillera del Cóndor, la vertiente occidental de la Cordillera de Kampankiz (ambas zonas en la región Amazonas) y la vertiente oriental de esta última Cordillera, hasta la margen derecha del río Morona (provincia de Alto Amazonas, región Loreto).

33 Dentro de esta extensión se tiene previsto titular dos comunidades y ampliar 17. En esta zona reservada existen además varias propiedades comunales que deberán ser respetadas.

34 Hasta el momento de escribir este documento, las comunidades indígenas discutían con el Estado las alternativas para la categorización de un área, de unas 400.000 hectáreas, en la Cordillera de Kampankiz.

35 El 18 de agosto de 2005, una nueva resolución ministerial añadió precisiones sobre la prohibición de establecer nuevos asentamientos en esta ZR y la inclusión de nuevos miembros en la comisión encargada de formular la propuesta de categorización. Esta resolución, sin embargo, no modifica en nada la extensión inicial.

36 Dentro de esta área ha quedado la reserva territorial Isconahua, de 275.665 hectáreas, cuyos derechos son reconocidos por la norma que declara la zona reservada Sierra del Divisor.

37 Ver "Pronunciamiento de los pueblos indígenas Awajun – Wampis de Río Santiago / Amazonas. Total rechazo del proyecto PIMA – INRENA en Río Santiago – Condorcanqui – Amazonas".

38 Son: Pro Naturaleza, el Centro de Datos para la Conservación de la Universidad Nacional Agraria (CDC-UNALM), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), The Nature Conservancy (TNC) y, desde junio del 2005, el Instituto del Bien Común (IBC).

39 Parte de esta área ser entregada a las comunidades como títulos ampliatorios. Aunque la cifra no es oficial, se estima que la extensión ser de aproximadamente 100.000 hectáreas.

40 El número total de las comunidades afiliadas a estas federaciones es mayor, pero en el entorno de la ANP sólo existen esas 28: doce de FECONAFRUPU, trece de FECONA y tres de FEPYROA.

41 No obstante, esta intangibilidad frente al futuro es engañosa, ya que no afecta derechos ya adquiridos. Dado que en el corazón de esta Reserva operan los pozos del Megaproyecto Camisea, es de suponer que la salubridad de esta Reserva está en riesgo.
42 Para una visión detallada sobre el tema, ver Huertas 2002 y 2003.
43 Esta reserva territorial ha quedado encerrada dentro de los límites del parque nacional Purús.
44 Esta reserva territorial ha quedado dentro de los límites de la zona reservada Sierra del Divisor, recientemente creada.
45 La información referida a estas dos propuestas, se basa en el Atlas de Comunidades Nativas de la Selva Central del IBC (ver pp. 51-59).
46 La extensión de ésta y las dos siguientes propuestas es incierta porque se superponen con otras iniciativas o incluso, en un caso (Napo Tigre), con una zona reservada ya creada (Pucacuro). Actualmente, las instituciones impulsoras realizan coordinaciones para concordar sus propuestas.
47 Algo similar ha sucedido durante la gestión del Congreso saliente, con el nombramiento de uno de los mayores extractores ilegales de madera en la selva central, el congresista Jaime Velásquez, como presidente de la "Comisión sobre Tala ilegal.
48 Durante sus 11 años de vida, el Programa de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria (WWF-AIF/DK) apoyó a diversos grupos de pobladores para organizarse con fines de manejar sosteniblemente diversos recursos (forestales, pesqueros y turísticos), pero sólo consiguió la aprobación de dos de éstos (de la palmera *Mauritia flexuosa*). Por su parte, la ONG Pro Naturaleza, quien trabaja en el área desde hace unos 15 años, ha logrado, apenas hace uno, que se apruebe un plan de manejo pesquero con un grupo apoyado por ella.
49 No obstante, consideramos que es arbitraria la actual segregación de los suelos de aptitud forestal de los territorios comunales, a fin de entregar éstos sólo mediante contratos de cesión en uso, contradiciendo el carácter integral del título de propiedad tal y como se había establecido originalmente en el D.L. Nº 20653. El artículo 11º ha sido atacado permanentemente por las organizaciones indígenas desde su aparición. Ya ha sido la causa de graves incidentes y, en todo caso, es una rémora para las titulaciones. Dado que se discrimina la propiedad territorial indígena por razones de capacidad de uso del suelo y en virtud de que la Constitución otorga el derecho de autonomía de uso sobre sus tierras a las comunidades indígenas la discriminación podría resultar anticonstitucional

capítulo 6

IMPACTO DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y OTROS PROCESOS SOBRE TERRITORIOS INDIGENAS

Introducción

La tranquilidad de la cual gozaban los territorios indígenas de buena parte de la Amazonía peruana se ha ido perdiendo progresivamente en las últimas tres décadas, aunque en partes importantes de la región el cambio se comenzó a producir a fines del siglo XIX, con las colonizaciones en la selva central y la explotación del caucho en el Putumayo y en Madre de Dios.[1] A estos procesos de carácter económico habría que sumar la violencia generada en gran parte de la cuenca por el narcotráfico, que persiste hasta hoy, y la subversión de las décadas de 1980-1990 y la lucha contra ésta.

Actualmente toda la región soporta una fuerte presión generada por parte de diversos agentes, entre los cuales los más agresivos son las empresas madereras y petroleras, y, en el caso de Madre de Dios principalmente, de extractores de oro. En gran parte de la cuenca, este proceso se apoya en la construcción de carreteras que además sirven para el desplazamiento de colonos. Muchas de estas vías están asociadas a la actividad de hidrocarburos. Así, en Loreto, por ejemplo, las carreteras que más afectan territorios indígenas han sido construidas por empresas petroleras para unir las parte altas de las cuencas del Pastaza y Tigre. En Cuzco, la vía que acompaña al gasoducto del Camisea a la costa sirve ahora para que ingresen colonos desde el Apurímac. La extracción forestal también promueve la ampliación de redes viales, muchas de las cuales el Estado ni siquiera conoce de su existencia, a pesar de tener importancia por su extensión y por las zonas y ecosistemas que atraviesa. Además de éstas, existen los llamados caminos tronqueros, construidos por tractores forestales con la finalidad de acceder a zonas con especies valiosas.

En las páginas que siguen trataremos sobre algunos casos de extracción de recursos naturales renovables y no renovables en territorios de pueblos indígenas, y el impacto de estas actividades sobre su hábitat, salud, organización social y economía. Se trata de una problemática compleja que rebasa los límites de este trabajo. Para un desarrollo más profundo sobre los temas forestal, petrolero y minero, ver Pautrat (2003), La Torre (1998) y Urteaga (2003).

Extracción de madera

La expansión maderera, fuerte desde hace ya muchos años, se ha potenciado desde el año 2000, cuando se promulgó la actual ley forestal. Si bien esta norma pretendía regular la actividad mediante la explotación planificada del recurso, en la práctica ha expandido la tala ilegal. Las razones de esto son el desinterés de INRENA de velar por el cumplimiento de la ley, así como su inoperancia técnica y la pertinaz resistencia de los madereros para cambiar sus acostumbrados métodos de trabajo por otros que busquen darle sostenibilidad a la extracción, alegando dificultades y sobrecostos. En muchos casos el origen de los problemas está en la alianza de funcionarios con extractores ilegales.

La extracción maderera en los 75 millones de hectáreas de bosques que tiene el Perú, que incluyen no sólo los de la cuenca amazónica sino también los bosques secos de la costa norte, funciona básicamente como una actividad ilegal. Según la experta en temas forestales Lucila Pautrat (2003), el 70% de la madera que el Perú comercializa tiene orígenes cuestionables. Perú se cuenta entre los 70 países del mundo más afectados por la actividad ilegal que, según cifras del Banco Mundial, genera 5.000 millones de dólares en pérdidas al año en todo el mundo (José Álvarez, comunicación personal, 28/1/2007), lo que da cuenta de que se trata de un problema generalizado, lamentablemente casi connatural con la extracción forestal.

Para luchar contra estos males se creó en el Perú una "Comisión Multisectorial, encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal, que conlleve el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas, así como de proponer medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y las acciones que sean necesarias para combatir a los que comercialicen la madera ilegalmente obtenida" (D.S. Nº 052-2002-AG, del 23 de octubre de 2002). La presidencia de esta Comisión recayó en el representante del Ministerio de Agricultura, mientras que la secretaría técnica quedó en manos de CONAPA, hoy INDEPA.

Sin embargo, luego de cinco años, la Comisión no tiene resultados positivos que exhibir. La tala ilegal continúa campante y ha aumentado. Por otro lado, ninguna empresa forestal o maderero particular ha sido condenado por este delito, a pesar de existir cientos de denuncias. Pautrat (2003) menciona 89 procesos sólo en Madre de Dios, entre 2002 y 2003. El Estado no ha ido más allá de las inmovilizaciones de la madera extraída ilegalmente. Otra Comisión creada con esta misma finalidad en el seno del Parlamento durante el Gobierno del presidente Toledo demostró igual inoperancia. Peor aun, como si se tratara de una burla, estuvo presidida por un congresista que es el extractor ilegal más contumaz de los que operan en la región central de la Amazonía peruana.

Por cierto, lo dicho no pretende negar que cada cierto tiempo se realice algún decomiso de madera ilegal. La madera es llevada a la sede regional de INRENA, a costo de esta institución, y luego de pasar un tiempo almacenada es sacada a remate. El comprador suele ser el mismo extractor ilegal, que se ahorra así los costos de transporte, almacenaje y licencia, y obtiene un producto ya legalizado y a precios de subasta, a pesar de que muchas veces éste provenga de una ANP como la Reserva Nacional Pacaya Samiria, por ejemplo (ver Chirif 2002). Difícil imaginar un mejor negocio.

La ilegalidad de la tala genera además cuadros de gran violencia. En 2002, en Puerto Maldonado, un sector importante de pequeños madereros, representado en la AEFSCMD, (Asociación de Extractores Forestales de Servicios y Comercialización de Madre de Dios) protestó contra el sistema de concesiones de la ley forestal y el decomiso de un gran volumen de madera fina, principalmente caoba. En este contexto, se declaró un violento "paro maderero" en la ciudad. Como consecuencia de este acto, las turbas quemaron las oficinas del Ministerio de Agricultura, Registros Públicos y de instituciones privadas; demandaron la derogatoria de la nueva ley Forestal y el reestablecimiento de la vigencia de los contratos forestales de 1.000 hectáreas; y, además, exigieron el otorgamiento de concesiones para fines maderables en áreas comprendidas en la nueva reserva del Estado para pueblos indígenas aislados y de la entonces zona reservada de Alto Purús (declarada como parque nacional en 2004). El instigador de estos desmanes, en colusión con empresarios madereros, fue luego condenado por estos hechos pero logró eludir a la justicia y logró ser elegido presidente regional por su defensa de una extracción libre de trabas o limitaciones conservacionistas.

El impacto de la actividad maderera en las comunidades es intenso y expandido por toda la región. En términos generales podemos decir:

a. Aunque hay excepciones, hoy en día los madereros ya no invaden las comunidades sino que trabajan con ellas sobre la base de acuerdos desventajosos, como ilustraremos más adelante con algunos ejemplos. Los pagos que reciben están lejos de corresponder al valor de la madera. Con frecuencia, los propios comuneros "invitan" a los madereros a explotar sus recursos.
b. Los madereros que han firmado contratos con el Estado para explotar una concesión extraen la madera de cualquier lugar. Es más, por lo general ni siquiera se cuidan de disimular la ilegalidad de su actividad, por ejemplo, extrayendo madera sólo de zonas aledañas a su concesión. Es el caso, por ejemplo, de la cuenca del Ampiyacu, al nordeste de Iquitos, donde se asientan comunidades boras, witotos y ocainas. Allí no existen bosques de producción y, por lo tanto, concesiones madereras. No obstante, diariamente descienden por ese río balsas de madera extraída de las comunidades. En algunos casos, los intermediarios de los madereros, que suelen ser personas de la localidad, han hecho arreglos previos con la comunidad o con alguna

de sus autoridades o moradores. Esto funciona así a pesar que en las asambleas de FECONA las comunidades han acordado no permitir la extracción de madera. La federación no tiene ningún mecanismo eficaz para corregir el incumplimiento de los acuerdos. La voluntad de las comunidades, por su parte, es continuar la actividad, porque así obtienen algún dinero. Tampoco el INRENA tiene intenciones de corregir la situación. Localmente tiene una oficina en Pebas, centro poblado ubicado en la desembocadura del Ampiyacu en el Amazonas. En temporadas de zafra, por allí transitan, a la luz del día, decenas de balsas de madera sin que los funcionarios expresen la menor preocupación al verlas pasar, aun cuando saben que provienen de una zona en la que no hay contratos de extracción.

c. Con la misma tranquilidad, los madereros talan bosques de las ANP. Uno de los casos más notorios y estudiados es el de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, en el triángulo formado por la confluencia de los ríos Ucayali y Marañón. Las comunidades de esta reserva, cocamas y de campesinos ribereños, son testigos de este flagrante tráfico ilegal.
d. En los últimos años, el PETT y el INRENA se responsabilizan recíprocamente de entregar a las comunidades indígenas los contratos de cesión en uso sobre los suelos de aptitud forestal, tal con el absurdo sistema legal ya antes comentado. El resultado es que los contratos no son entregados. De esta manera los bosques comunales caen en una especie de limbo legal que, bajo la aparente justificación de una desavenencia institucional, deja el campo libre a las empresas particulares para acordar negocios poco equitativos con las comunidades sin ningún tipo de supervisión oficial. Hay que tener en cuenta que, dentro de esta fórmula, todas las responsabilidades de la ilegalidad recaen sobre las comunidades, por lo que les es imposible denunciar las intrigas de los empresarios o el incumplimiento de los pagos prometidos.
e. Además del perjuicio económico, los acuerdos de extracción entre madereros informales y comunidades les dejan a éstas un bosque empobrecido e incluso depredado, con consecuencias graves para la reproducción de fauna, recurso que tradicionalmente ha significado fuente de su alimentación.
f. En muchas ocasiones los acuerdos con los madereros incluyen la gestión de unos "permisos forestales" a nombre de la comunidad (permisos que son fraguados con los funcionarios sin cumplir con requisito de ley alguno); complementariamente, el maderero consigue para la comunidad un "registro único del contribuyente" (RUC) y un talonario de facturas. Con ese permiso y esas facturas el maderero extrae madera de diversos lugares quedando la comunidad gravada con deudas del canon forestal y otros impuestos.
g. En las regiones de Ucayali y Madre de Dios un informe de la OIT, de 2004 (Bedoya y Bedoya 2005), describe situaciones tipificadas como de "trabajo forzoso" que dan cuenta de la continuidad histórica de prácticas esclavistas

en esta actividad tal y como fuera advertido por el propio Gobierno peruano en el caso de Atalaya, ya mencionado en este texto.

h. El tema maderero ha dejado de ser un problema en muchas comunidades de la región simplemente porque el recurso ha sido agotado.

Hasta hace dos décadas, la extracción de madera se realizaba principalmente a través del llamado sistema de "habilitación", mediante el cual los extractores, indígenas o ribereños mestizos, recibían del maderero bienes sobrevaluados que debían devolver en madera, que el maderero subvaluaba al momento del pago. Este sistema dio origen a cadenas de deudas que incluso se trasmitían de padres a hijos al fallecimiento de los primeros. Con la titulación de comunidades, este sistema cambió a la forma actual de contratos o negocios privados entre partes. Además, hoy en día la extracción forestal se ha expandido a nuevas zonas y cubre prácticamente toda la región como consecuencia de la modernización de los métodos de extracción, lo que ha incidido en el aumento de los volúmenes de explotación maderera. En este sentido, podemos decir que en los últimos años la actividad es mucho más perjudicial para las comunidades desde el punto de vista económico y ambiental.

El gran cambio tecnológico que supuso la introducción de motosierras para la tala de árboles hace unos 20 o 25 años, ha sido largamente superado en la actualidad por la incorporación de tractores forestales. La anterior limitación técnica para extraer madera alejada de los ríos, ha quedado en el olvido. Con esa maquinaria hoy es posible llegar a zonas apartadas y, además, en cualquier época del año; en otras palabras, no es preciso ahora esperar las crecientes de las quebradas para trasladar las trozas hasta los ríos grandes.

Los acuerdos que hacen las comunidades con los madereros toman diversas formas. Una de éstas es que ellas gestionan sus permisos de extracción, que es un trámite mucho más sencillo que el que implicaría para las empresas negociar una concesión forestal con el Estado. Además, los permisos se resuelven en la sede regional del INRENA y no en Lima. La tramitación es generalmente apoyada técnica y financieramente por la empresa. Una vez que la comunidad ha logrado la aprobación del POA, es la empresa quien extrae la madera. Sin embargo, ésta no se limita a talar los bosques comunales sino también los aledaños, y luego legaliza este producto con el permiso de la comunidad. Ésta es una de las formas de "blanquear" madera. Las comunidades Tres Islas (Shipibo / Ese eja) y Monte Salvado (Yine), ambas de Madre de Dios[2], estuvieron implicadas en casos de este tipo. En 2003 gestionaron la aprobación de sus POA, aparentemente financiados con recursos propios, pero luego negociaron la extracción con madereros. Ese mismo año el INRENA les canceló temporalmente sus permisos forestales cuando descubrió que la madera se extraía de zonas no autorizadas y se legalizaba con los documentos comunales. Este sistema está muy difundido en la zona e INRENA no tiene capacidad de controlarlo por falta de personal y equipamiento.

Las maneras en que la empresa retribuye a la comunidad varían de acuerdo a las regiones. En Madre de Dios, por ejemplo, se han reportado casos en que la comunidad recibe de la empresa alrededor del 30% de la producción de madera, pero asume la obligación de venderle luego este porcentaje a ella. La empresa paga un precio bajo y además engaña a la gente al cubicar la madera.

En el alto Ucayali[3] los "contratos" son mayormente acuerdos verbales que constituyen nuevas modalidades de rapiña apenas disfrazadas y ponen en evidencia la ilimitada voracidad de los empresarios y el total desconocimiento de los comuneros sobre el mercado y el valor de la madera y del dinero mismo. En casos reportados en 1999, *grosso modo*, los pactos entre las partes han consistido en lo siguiente: la comunidad otorgaba permiso a un empresario para que extraiga madera de su territorio (a veces no se precisaba el volumen total de la madera), quien se llevará gratis (entre el 75% y 85%) de la extracción, comprometiéndose a pagar sólo el resto a precios irrisorios. De este modo, en un plazo muy corto, la comunidad era despojada de sus árboles y, por supuesto, de las ganancias que una buena administración de sus bosques le hubieran permitido lograr de manera sostenible.

Un caso concreto de lo señalado en el anterior párrafo es el acuerdo que la comunidad ashaninka de Chicosa hizo con un maderero para que extrajera 180.000 pies de madera "blanda" (catahua, bolaina, copaíba y otras). De ese total, éste les dijo que pagaría sólo 30.000 pies (el 16,6%), ya que el resto era para que la comunidad le pagara su "esfuerzo" de haber llegado hasta lugar tan alejado como Chicosa. Sobre los 30.000 pies, el maderero acordó pagar a la comunidad tres mil soles, que eran alrededor de novecientos dólares al cambio de esa época. No obstante, al momento de cancelar la madera descontó seiscientos soles para el pago de sus "materos" (especialistas que identifican y marcan la madera a ser cortada). En suma, por una cesión de 180.000 pies de madera, que presumiblemente deben haber sido más, el maderero pagó a la comunidad 2.400 soles, que equivalían a S/ 0.013 por pie. Tampoco la comunidad sabe exactamente si las especies extraídas correspondieron a las acordadas o si entre ellas hubo madera fina.

Como éste, hay muchos ejemplos más provenientes de esa zona, que no es del caso relatar.

En Madre de Dios la extracción ilegal de madera afecta también territorios de comunidades y de los pueblos en aislamiento ubicados en los ríos Las Piedras, Los Amigos, Tahuamanu y otros. Precisamente la presencia de estos pueblos fue la razón principal por la cual las cabeceras de estos ríos fueron excluidas del área de los Bosques de Producción Permanente, en cumplimiento de acuerdos tomados en la Mesa de Dialogo y Concertación Forestal, creada en enero de 2002, para implementar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley Nº 27308. FENAMAD cumplió un importante papel en las negociaciones para esta exclusión.

En 2002 se creó la Reserva Territorial de Madre de Dios para pueblos indígenas aislados, presuntamente de los troncos lingüísticos Pano y Arawak, como producto de una larga lucha, iniciada en 1996 por FENAMAD en defensa de ellos. Ese año el

Gobierno aprobó un contrato para prospección de hidrocarburos en dicho lugar (lote 77) a favor del consorcio Mobil-Exxon-Elf, pero la empresa se retiró en 1999 señalando no haber hallado petróleo.

Antes del establecimiento de la mencionada reserva territorial, el lugar se encontraba invadido por madereros informales, a través de los ríos Las Piedras y Tahuamanu. Posteriormente, los invasores rebasaron el área de la reserva y ocuparon áreas del actual Parque Nacional Alto Purús (Huertas 2003). La invasión de madereros fue alentada por el entonces recién electo Presidente Regional Madre de Dios, Rafael Ríos López, ex líder de los madereros de la AEFSCMD, opuesto a las ANP y activo promotor de la tala ilegal.

En el segundo semestre de 2002, FENAMAD, en convenio con los Ministerios de Agricultura e Interior, y con apoyo técnico de Racimos de Ungurahui, impulsó el establecimiento de puestos de control y vigilancia en los límites de la reserva sobre los ríos Los Amigos y Tahuamanu. La experiencia fracasó en gran medida por la oposición del INRENA, que abandonó el área. Por su parte, el Ministerio del Interior debilitó aún más el sistema al retirar personal policial de los puestos de control de Los Amigos y Tahuamanu. Desde el 2003, el convenio entre dicho Ministerio y el de Agricultura y FENAMAD no se ha renovado y el área ha quedado expuesta a nuevas incursiones de extractores ilegales.

En todo este tiempo se han registrado varios incidentes de enfrentamientos entre indígenas aislados y madereros. La muerte más reciente de un maderero (José Antonio Ccopa Arenas, de 23 años) en el actual Parque Nacional Alto Purús ocurrió a principios de julio de 2006.

Carreteras selva central y madereros

En la Selva Central, diversas carreteras han sido construidas en los últimos tiempos con fines de extracción ilegal de madera. La mayoría de ellas parten de Puerto Ocopa, localidad ubicada en la desembocadura del río Pangá en el Perené. Una de ellas, sube hacia la meseta del Gran Pajonal, llega al poblado mestizo y misión de Obenteni, y desde allí continúa hasta alcanzar Atalaya, en la margen izquierda del Tambo, cerca de la confluencia de éste con el Urubamba para formar el Ucayali. Otra carretera sigue la margen izquierda del Tambo. Hace dos años, la vía se encontraba detenida en la comunidad de Otica, ya que los ashaninkas no le daban paso porque sabían que traería consigo el asentamiento ilegal de cientos de colonos sobre sus tierras y la depredación de sus bosques por éstos y los madereros.

Un ramal de la carretera a Atalaya atraviesa el Ene y llega a su margen derecha, desde donde sube paralela al río y luego se dirige hacia la Cordillera de Vilcabamba. Allí, en 2003 se crearon tres áreas naturales protegidas: el Parque Nacional de Otishi (en las cumbres del divorcio de aguas entre el Ene y Urubamba) y dos reservas comunales: Ashaninka (hacia el Ene) y Machiguenga (hacia el Urubamba).

Otras vías se dirigen desde Satipo y Pangoa hacia la cordillera que divide estas cuencas con la del Ene, unas apuntan hacia las partes altas de este río y otras hacia las bajas. La cuenca del Ene, en la cual la población ashaninka sigue siendo muy tradicional (monolingües y sin información relativa a las normas nacionales que les protegen), fue literalmente asaltada a inicio de la década 1980 por agresivos grupos de colonos procedentes del Apurímac. Así comenzó la fabricación de pasta básica de cocaína en la cuenca, que luego era trasladada hacia Colombia por vía fluvial. La presencia de Sendero Luminoso (SL) en la zona fue simultánea, lo que llevó a establecer vínculos entre este grupo y los narcotraficantes. El caos, la violencia y la violación de derechos se instaló en esa época en la zona, y los ashaninkas de la cuenca se vieron inmersos en una situación que no podían enfrentar. Las comunidades fueron invadidas y muchos ashaninkas fueron esclavizados por SL y llevados a zonas apartadas. Otros huyeron hacia zonas agrestes de la Cordillera de Vilcabamba, donde vivieron en improvisados tambos, sin posibilidad de hacer chacras por miedo de ser ubicados. Otros, finalmente, fueron llevados por los misioneros y otros grupos de apoyo, hacia la cuenca del Urubamba, donde están establecidos hasta hoy.

Sendero Luminoso aún tiene presencia en la zona y mantiene indígenas cautivos. Hay comunidades en el alto y medio Ene que están parcialmente tomadas por colonos, mientras la amenaza de nuevas invasiones se cierne sobre otras. La ocupación de comunidades es propiciada por el propio Estado, ya que una iniciativa como el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) llevó colonos para que se asentasen en tierras comunales. Algunos oficiales del Ejército involucrados en la extracción ilegal de madera, hacen arreglos con empresas extractoras y, a veces, simulan ataques de senderistas con la finalidad deliberada de reforzar su posición y alejar a los ashaninkas.

La situación de las comunidades de la zona de Pangoa es también grave. Como en las del Ene, ellas también fueron asoladas por SL. La titulación de sus tierras está bloqueada desde hace años porque el Estado ha otorgado contratos de extracción forestal a diversas empresas madereras, los cuales se superponen total o parcialmente con sus tierras. Esos contratos se otorgaron sin los requisitos de ley y más bien aprovechando el desalojo de las comunidades en su lucha contra SL.

Todas estas carreteras han sido construidas por madereros, quienes han ubicado en esas zonas bosques ricos en cedro y caoba. El Estado está ausente de esta acción. En ningún caso se sabe que se hayan hecho estudios de impacto social ni ambiental. Como en la cordillera que divide las aguas de los ríos Satipo y Pangoa de las del Ene existen remanentes de SL, los madereros pagan cupos para poder transitar. Otra estrategia de los madereros para acceder a esas zonas, donde ya existen comunidades ashaninkas tituladas (Ene, Tambo y en parte de Pangoa), es organizar y financiar grupos de colonos para que las invadan y luego los apoyan para que presenten reclamos ante el Ministerio de Agricultura y el PETT, a fin que se los reconozca y titule las tierras ocupadas.

Una estrategia similar es la empleada por una empresa maderera en la cuenca del Yurúa, en la cual, con población de la zona y también foránea, ha creado asentamientos para buscar que el Estado los reconozca y titule como comunidades nativas, con la intención que luego puedan solicitar permisos de extracción. Una vez conseguidos, ser la empresa la que explote esos recursos y, además, use los documentos para legitimar madera ilegal (*blanqueada*) extraída de otras zonas. En la misma cuenca, esa empresa está impulsando la constitución como comunidad de los morunahuas asentados en la reserva territorial del mismo nombre, también con la finalidad de solicitar posteriormente permisos de extracción de madera para su propio beneficio.

Madera en Loreto

La extracción de madera en Loreto sigue los mismos patrones de ilegalidad que en el resto del país. Algunas empresas obtienen concesiones forestales para conseguir una apariencia de legalidad, pero extraen de cualquier parte. Como el Estado no puede controlar, y con frecuencia no le interesa hacerlo, la madera es legalizada con declaraciones y guías fraguadas. Un informe técnico da cuenta del sistema de "blanqueo de madera" o, como lo llama, "lavado de madera" en el Yavarí (Puertas et al 2004). Como en otras zonas, gran parte de las empresas hacen acuerdos con las comunidades, o a veces con algún dirigente, para explotar sus bosques. En estos casos apoyan a las comunidades para que tramiten permisos forestales, documentos que se otorgan en la región, a diferencia de las concesiones, que necesariamente van a Lima por lo que demoran más e implican mayores pagos.

Cuando se dio la actual ley forestal, a medidos del año 2000, en Loreto prevalecían los contratos de 1.000 hectáreas, supuestamente solicitados por "pequeños extractores". Ese año, según la Directora Regional de Agricultura, había alrededor de 15.000 de estos pequeños contratos y sólo dos concesiones sobre áreas grandes. Según la lógica de la anterior ley los pequeños extractores eran personas de escasos recursos que actuaban sobre áreas pequeñas, y por esta razón no se les debía exigir una serie de requisitos que sí se les pedía a los grandes extractores. Lo que en realidad pasaba es que estos contratos pequeños, gestionados por indígenas y campesinos, eran sólo una pantalla para que las empresas encubriesen su actividad. Al darse la nueva ley, que tenía como una de sus intenciones frenar este fraude, los madereros vieron que sus prerrogativas serían afectadas y organizaron una protesta. Una manifestación popular por las calles de Iquitos, en la que según los organizadores se levantaba la voz para denunciar la injusticia cometida por la ley contra más de 50.000 "pequeños extractores" de todo el país, sorprendió por el lujo de los medios exhibidos por quienes desfilaban: camionetas 4 x 4 último modelo y tractores forestales.

La nueva ley no corrige las fallas de la anterior. Ahora los madereros apoyan a las comunidades a conseguir permisos forestales para sus territorios y luego negocian con ellas la madera a precios de regalo. Hay casos peores, en los que los madereros ni siquiera se dan el trabajo de hacer estos acuerdos, sino que simplemente invaden territorios comunales, sea que estén o no titulados. En zonas alejadas, como el río Putumayo, la madera se extrae sin ningún tipo de control del INRENA. Ese organismo y otras autoridades saben de la existencia de esta actividad ilegal por las denuncias hechas por FECONAFROPU desde hace más de 20 años. En este caso, se trata de extractores colombianos que llevan la madera a su país. Las denuncias sobre este hecho incluyen a miembros de la Policía y Fuerzas Armadas, que actúan como cómplices. Lo mismo ocurre en el río Ampiyacu, donde la FECONA también ha denunciado la tala ilegal.

Ante la desidia y complicidad de las autoridades, muchas comunidades han tomado el camino de negociar con los madereros. No obstante, otras han tomado medidas enérgicas y se han enfrentado con ellos. Un caso emblemático sucedió, a fines de la década de 1990, en el río Yubineto, afluente del Putumayo por su margen derecha, en la parte alta de esta cuenca. Las comunidades del pueblo Secoya que allí están asentadas habían denunciado varias veces ante las autoridades las incursiones de madereros colombianos, protegidos y en contubernio con miembros de la ya desaparecida Guardia Republicana, cuya función era, precisamente, el cuidado de las fronteras patrias, además de la vigilancia de los penales. Ante la inactividad de esos policías, dedicados a negocios propios, comuneros secoyas resolvieron decomisar 30.000 piezas[4] de madera que eran bajadas por el río como balsas. Superados en número, los madereros regresaron con más gente y armas. Entonces comenzó un tiroteo entre los colombianos y los secoyas, quienes al final no pudieron resistir y tuvieron que dejar que los invasores se llevasen la madera. Sin embargo, desde esa fecha, los colombianos no han vuelto a entrar a la cuenca. Los policías, denunciados por los secoyas, fueron destituidos y puestos en la cárcel.

En Loreto uno de los centros más importante de actividad ilegal de tala de madera es la RN Pacaya Samiria. El corazón de la reserva, zona comprendida entre el alto Pacaya (cuenca del Ucayali) y alto Samiria (del Marañón), alberga aún bastante caoba. Con la creciente de las aguas, durante los meses de marzo-junio, ambas cuencas se unen, con lo que la madera ilegal puede ser trasladada por cualquiera de ellas. Mientras que en el Samiria los madereros conforman grupos relativamente pequeños que operan en periodos cortos, en el Pacaya y el Puinahua éstos son más grandes y, algunos, estables. Los campamentos están compuestos al menos por dos motosierristas, dos cazadores (*mitayeros*), dos *materos* (personas que ubican y marcan los árboles) y entre 10 y 15 obreros. En resumen, un promedio de 20 hombres por campamento, y anualmente funcionan unos 50 de ellos, bien comunicados a través de trochas para agruparse en caso de una incursión policial. Como tienen armas de caza, más de una vez han rechazado a las autoridades a tiros.

El mayor tamaño y estabilidad de los campamentos en la parte de la reserva que limita con el río Ucayali (lado este) se debe a que Pucallpa, punto intermedio de destino, está en la misma cuenca, más al sur. Antes de llegar allí, la madera es "blanqueada" en Orellana. Para esto la repasan con sierra cinta para borrar las huellas de haber sido aserrada con motosierra, modalidad prohibida porque implica gran desperdicio de madera, y se le preparan papeles *como si saliera* de zona bajo concesión. Ahora también la legalizan en el terreno, con aserraderos portátiles de cinta. De allí va a Contamana y luego a Pucallpa y Lima. La madera que se extrae por el otro límite, el del Marañón, va a Yurimaguas y de allí a Tarapoto y Lima.

La madera, transportada en trozas o en cuartones aserrados en campo, es llevada en chatas empujadas por remolcadores de gran caballaje. Para cargarla, suelen utilizarse grúas que, igualmente, están montadas sobre chatas. Es decir, se trata de una actividad sonora y visible, que implica por lo menos 1.000 operadores de motosierras al año, campamentos conocidos y permanentes, embarcaciones y cabrestantes. Sobre este asunto se han realizado numerosas denuncias y hay informes de la propia Jefatura de la RNPS (organismo que pertenece también a INRENA). Asimismo se han hecho consultorías que dan cuenta de los volúmenes de madera talados, y los transportistas, patrones y aserraderos involucrados, con indicación de fechas y mucha información más. No obstante, la reacción oficial es nula, a excepción de algún decomiso eventual que deja la ilusión de que "algo se está haciendo". Como ya lo señalamos, la madera decomisada es llevada a Iquitos. INRENA paga el traslado hasta el puerto y de allí hasta el almacén. Luego la saca a remate, y con frecuencia son los propios ilegales quienes la adquieren, a precios que son entre 30% y 40% más bajos que los del mercado.

Petróleo

La explotación de hidrocarburos tiende a expandirse en la región por la existencia de reservas probadas y por las amplias facilidades dadas por el Estado a las empresas que inviertan en este sector, las cuales tienen que ver con exenciones tributarias y, en la práctica, con la liberación de su responsabilidad de cumplir con normas que garanticen la protección al medio ambiente y a los seres humanos que lo habitan. Una mirada al mapa de concesiones petroleras permite ver que, a excepción de las ANP de protección estricta (parques y santuarios nacionales), todo el resto de la región ha sido cuadriculada en lotes y que gran parte de éstos ya están bajo contratos de explotación o de exploración. La explotación de hidrocarburos se ha realizado sin ningún cuidado del medio ambiente ni de la gente. Así, la obligatoriedad de reinyectar las aguas de formación es una medida que recién se ha conseguido en el Perú a raíz de las protestas públicas sobre la situación de los indígenas achuares del río Corrientes.

Petróleo en Madre de Dios

En Madre de Dios se han otorgado contratos de prospección de hidrocarburos a las empresas Hunt Oil, de Estados Unidos (recientemente transferida a REPSOL), para el lote 76; y Development Perú Inc, subsidiaria de la compañía estatal China National Petroleum Corp, para los lotes 111 y 113. Estos contratos afectan a todos los pueblos indígenas de la región, además de áreas de agricultores, castañeros y otras poblaciones locales. En la década de 1970, Cities Service realzó exploraciones en la parte alta del río Karene (Colorado) y a fines de la de 1990, el consorcio Mobil-Exxon-Elf obtuvo un contrato para prospección de hidrocarburos en el mismo lugar y otro en las cabeceras del río Las Piedras. Ambas empresas se retiraron sin encontrar petróleo y otros derivados de interés comercial.

El lote 76 incluye toda el área de la Reserva Comunal Amarakaeri, así como a 16 comunidades de los pueblos Harakmbut, Yine y Matsigenka, y asentamientos de colonos, principalmente mineros, entre las provincias de Manu y Tambopata. Una parte menor del lote 76 se extiende incluso en las provincias de Paucartambo, Quispicanchi (Cuzco) y Carabaya (Puno).

El lote 111 incluye áreas de comunidades indígenas de los pueblos Ese'eja, Shipibo y Yine, así como de colecta de castaña (*Bertholletia excelsa*), y parcelas agropecuarias en las provincias de Tahuamanu y Tambopata (Madre de Dios). El lote 113 comprende toda la reserva del Estado para pueblos indígenas aislados de Madre de Dios y una parte importante de Bosques de Producción Permanente.

Antes de octubre de 2005, mes en el cual el Estado anunció la suscripción de los referidos contratos, la FENAMAD escribió al Gobierno peruano demandando el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en lo que concierne a la consulta previa. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) desoyó esta demanda. Por su parte PerúPetro, encargada de suscribir los contratos a nombre del Estado, escribió a la FENAMAD expresándole su interés de reunirse antes del ingreso de Hunt Oil al área. A mediados de 2006, PerúPetro concretó estas reuniones pero para el caso de los lotes 111 y 113. Desde entonces se han realizado dos ciclos de talleres informativos de SAPET en varias localidades, incluyendo comunidades indígenas (El Pilar, Puerto Arturo y Boca Pariamanu).

Dos hechos importantes han sucedido recientemente. De un lado, Hunt Oil ha transferido su área a Repsol el 23 de septiembre de este año, autorizando a PeruPetro a modificar el respectivo contrato. De otro lado, la empresa Sapet Development Perú Inc, ha renunciado a trabajar en la parte del lote 113 que se superpone con la reserva para pueblos indígenas aislados. Esto es resultado de las demandas de FENAMAD ante el MEM, pero, especialmente, de las realizadas directamente ante la propia empresa, dado que el ministerio le prestaba escasa atención. La modificación, dispuesta por D.S. 054-2006-MEM, publicada el 26 de septiembre de 2006,

constituye un importante logro de FENAMAD en su lucha por reducir las presiones externas en territorios de pueblos indígenas aislados.

Petróleo en Loreto

Los problemas más graves vinculados con la explotación de hidrocarburos en Loreto están en las cuencas del Pastaza y del Corrientes, donde Pluspetrol opera los lotes 8 y 1AB. En ambas cuencas la población mayoritaria es del pueblo Achuar. En la primera, desde hace nueve años los indígenas se oponen al inicio de las actividades de la empresa, con el bien fundado argumento de que ya saben cuáles son los estragos de la extracción de petróleo sobre el territorio y la salud de sus propias familias asentadas en la cuenca del Corrientes. En ésta, las comunidades, con apoyo de algunas ONG y el acompañamiento de AIDESEP, han desarrollado una estrategia para poner en evidencia los estragos de la explotación petrolera sobre el medio ambiente y su salud.

El lote 8, ubicado en la cuenca del Corrientes, abarca también parte del Chambira y de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Antes de Pluspetrol han trabajado allí, desde hace cuatro décadas, Petroperú y Oxy, empresas que han contaminado acumulativamente el medio ambiente y, en especial, los cuerpos de agua. El lote 8 tiene una extensión de 182.348 hectáreas. Desde mayo de 2000, Pluspetrol tiene también la explotación del lote 1AB, que antes perteneciera a Occidental Petroleum Corporation of Perú (OXY). Este lote tiene un área total de 497.027 hectáreas, y se encuentra ubicado en las cuencas altas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre.

Las protestas de FECONAACO están documentadas por lo menos desde hace 10 años.[5] De esta cuenca sale actualmente cerca del 60% del petróleo que se consume en el país. No obstante, los distritos de esta zona figuran, de acuerdo a estudios oficiales, entre los de extrema pobreza. Es evidente que cuatro décadas de contaminación han dejado a la población en las peores condiciones, con un medio ambiente deteriorado y con serios problemas de salud.

En 2002 un análisis de aguas realizado en los laboratorios de la empresa ECOLAB, (registrada ante el MEM) y en la Universidad Católica del Perú[6] arrojó resultados alarmantes que deberían haber impulsado al Estado a tomar medidas inmediatas:

a. Altos índices de contaminación por metales pesados y cloruros en la mayor parte de los puntos del muestreo. Concentraciones elevadas de manganeso, bario, boro, hierro y níquel, que sobrepasan los límites máximos permisibles para agua potable y vida acuática.
b. Concentraciones de hidrocarburos más altas que el estándar internacional. Los desechos líquidos de hidrocarburos son vertidos directamente en las

MAPA 05

MAPA 06

MAPA 07

quebradas, lo que hace que las aguas no sean aptas para la vida y el ecosistema acuático, y constituyan un peligro para la salud.

c. Existen zonas afectadas por derrames de hidrocarburos. Los lechos de las quebradas presentan acumulación de contaminantes tóxicos.
d. En los botaderos se acumulan, en bolsas abiertas y en mal estado, desechos de lodo de perforación, con sustancias altamente tóxicas expuestas al contacto de la gente, del suelo y del agua de la cocha.
e. Las aguas de producción se vierten a las quebradas o al río Corrientes sin ningún tratamiento.

Dos recientes estudios, de los Ministerios de Salud y Producción, informan también que los altos porcentajes de metales pesados contenidos en los cursos de agua de la cuenca y en el organismo de los comuneros superan largamente los estándares internacionales aceptados. Durante la primera mitad del presente año, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) elaboró un informe que da cuenta de la evaluación de la calidad sanitaria de los recursos hídricos y del muestreo biológico en las comunidades de la cuenca del río Corrientes.[7] Este informe señala la gravedad de la situación de salud de los Achuar y reconoce que el 98,65% de los casos analizados supera los valores límites de cadmio en la sangre. También, que en el caso del plomo, el 66,21% de niños entre 2 y 17 años superaron los límites máximos permisibles de este metal en la sangre, mientras que el 13% presenta niveles considerados peligrosos para la salud y el 24% de la población adulta supera los límites máximos permisibles. Por su parte, un estudio de peces del Ministerio de la Producción – PRODUCE, de abril de 2006, encuentra que el Río Corrientes presenta contaminación por plomo en los siguientes rangos: en sedimentos, 29,90 mg/kg; en músculos de peces, entre 0,61 a 2,44 mg/kg; y en vísceras de peces, de 4,66 mg/kg.

Pero no son sólo pobladores achuares quienes han protestado contra esta empresa. También los urarinas de la comunidad de Santa Cecilia, en la quebrada Pucayacu (cuenca del Chambira) protestaron contra Pluspetrol por las mismas razones que los achuares: contaminación de cuerpos de aguas producidos por el vertimiento sistemático de aguas de formación, que además de una alta temperatura (90º), son altamente salinas y contienen hidrocarburos, cloruros y metales pesados, como plomo, cadmio, bario, mercurio, arsénico y otros, que se acumulan en el organismo cuando la persona consume agua y alimentos contaminados. El vertimiento se produce además en grandes volúmenes. Un documento distribuido por Internet señala que Pluspetrol arroja 1.100.000 barriles[8] por día a la cuenca del Corrientes.[9] Aguas abajo de Santa Cecilia, las aguas contaminadas afectaban a otras poblaciones de la cuenca. Como en cualquier comunidad, la población de ésta utiliza diariamente las aguas de la quebrada para cocinar, lavarse, pescar y beber, aunque también hay fauna terrestre y aérea asociada con el agua.

En efecto a inicios del año 2000, la comunidad, con apoyo de CEDIA, presentó una denuncia por la contaminación de la quebrada Pucayacu. Posteriormente, con apoyo de la Defensoría del Pueblo se tomaron muestras que determinaron la contaminación de las aguas. Lamentablemente, la empresa se limitó a cambiar de ubicación el tubo de vertimiento, que de contaminar el Pucayacu pasó a intoxicar otras quebradas. Los pobladores de Santa Cecilia cuentan que de vez en cuando la empresa les lleva algunos regalos, aparentemente con el afán de compensarlos por el daño que les hace.

Nuevos contratos

El 21 de marzo de 2006 el Estado firmó contrato con la empresa Petrobras para la exploración y explotación del lote 117, ubicado en el extremo norte del país, en un polígono formado, por el noreste, con el río Putumayo y por el oeste, con la frontera con Ecuador y territorio peruano cercano a ese límite internacional. Los otros dos lados están formados por una línea recta que baja desde el Putumayo hacia el sur, hasta encontrar otra que atraviesa el río Napo y corre de oeste a este. Dentro de este polígono se encuentra comunidades del pueblo Secoya y Quechua y la zona reservada Güepp, cuya zonificación contempla, además de la ampliación de algunas de las comunidades, la declaratoria de un parque nacional y dos reservas comunales. OISPE ha protestado por la firma de este contrato que, además, ha sido realizada sin la consulta previa que prevé el Convenio 169. El ministro del MEM ha contestado negando que su sector haya vulnerado alguna ley y señala que, en cambio, han actuado de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

Además, existen otros lotes en negociación o con contratos ya firmados. Ellos son el lote 67 de Barret (afectar a comunidades del pueblo Arabela e indígenas en aislamiento); el lote 39 de la Repsol YPF (Arabela, Quechua e indígenas en aislamiento); el lote 121 de Barret (Kichwa); el lote 104 de Burlington (Urarina y Kukama-Kukamiria) y el lote 106 de Petrolífera (Achuar del Corrientes).

Las organizaciones indígenas de Loreto se han mostrado en desacuerdo con la firma de estos contratos.

Minería aurífera en Madre de Dios

La zona de minería aurífera en Madre de Dios[10] comprende una parte de la cuenca del río Madre de Dios, desde sus nacientes en las estribaciones de la cordillera oriental, principalmente sus afluentes por la margen derecha: Karene (Colorado), Pukiri, Wepetwe (Huaypetue), Kaichihue (Caichihue), Inambari, así como Malinowski (ver García y Assen 2004 y Urteaga 2003).

Desde los años 1960, con la llegada de las carreteras de penetración desde el Cuzco al Manu y Tambopata, la inmigración a los lavaderos de oro incrementó la población en Madre de Dios y el ingreso de mineros en territorios indígenas (en esos años aún no estaban formalmente protegidos). Desde entonces existen conflictos entre mineros auríferos y comunidades indígenas.

Estos conflictos han evolucionado de acuerdo a cambios en el contexto sociopolítico, modificaciones en la legislación minera y las relaciones de fuerza existentes. Entre 1978 y 1981, los conflictos entre mineros e indígenas se relacionan con los cambios del D.L. 22.178, Ley de Promoción Aurífera (1978) a la Ley General de Minería de 1981; entre 1981 y 2002, con nuevas modificatorias legales expresadas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992; y desde 2002 en adelante, con la más reciente legislación para minería aurífera artesanal, la ley 27.651.

El actual conflicto entre mineros auríferos y comunidades nativas se conecta con los efectos del D.S. 018-2001-EM, que dispuso la suspensión, entre el 20 de mayo y el 31 de diciembre de 2001, de la admisión de petitorios mineros en el área de las comunidades indígenas Puerto Luz, San José del Karene, Villa Santiago, Shinrigayoc, Tres Islas, El Pilar, San Jacinto y Kotsimba.

Por primera vez el MEM adoptó una decisión precautoria previa al otorgamiento de derechos mineros, *considerando la existencia de CCNN dentro de la zona de minería aurífera*. Desde entonces, mediando la intervención de AIDESEP y de la ex CONAPA, FENAMAD alcanzó el reconocimiento del MEM como interlocutora válida de las comunidades nativas, algo que nunca se había podido lograr antes.[11]

La vigencia del dispositivo de no admisión de petitorios mineros de terceros dentro de áreas tituladas de las mencionadas comunidades se ha prorrogado cada año desde 2001. No obstante, sí existen derechos vigentes de terceros otorgados con anterioridad a este DS y además existen en ellas mineros informales. La combinación de estos dispositivos con acciones de desalojo de mineros por algunas comunidades nativas (Tres Islas y San José del Karene) motivó la reacción de los mineros auríferos formales e informales, quienes organizaron, en 2002, la Federación Departamental Minera de Madre de Dios (FEDEMIN). Posteriormente el MEM la reconoció como la otra parte del conflicto.

Un reciente dispositivo (R.M. Nº 137-2005-MEM-DM) condiciona el levantamiento de la suspensión de presentación de petitorios mineros a los resultados "del análisis de la problemática planteada por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), a fin de culminarse un proceso de ordenamiento, formalización y normalización de las actividades mineras en dichas áreas". Este aún no ha concluido y demorará lo que las partes lo agilicen o dilaten.

Entre las comunidades directamente implicadas no existe actualmente consenso sobre la estrategia final a seguir. Unas piensan que se debe negociar el levantamiento de la suspensión, ya que miembros de esas comunidades que trabajan mi-

nería aurífera tienen expectativas de formalizarse obteniendo sus propios derechos mineros familiares-individuales (caso de San José del Karene). Otras prefieren mantener el *statu quo* tolerando la presencia de algunos mineros informales, ya que los formales tienen derechos adquiridos (Tres Islas). Otras, por último, prefieren que la suspensión se prolongue indefinidamente pues no quieren mineros en sus territorios ni tienen mayor interés en formalizarse ellos mismos para esta actividad (El Pilar).

Otra situación crítica ha emergido en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA), en un sitio conocido como "Delta Uno". Dicho lugar ha sido parcelado por comuneros de Puerto Luz, quienes han "invitado" a mineros informales de la zona de Huaypetue (donde se han agotado los placeres más productivos de oro aluvial). En los últimos dos años este lugar se ha transformado en la nueva Huaypetue, con decenas de campamentos mineros informales con maquinaria pesada. Los indígenas cobran porcentaje sobre el oro extraído a los mineros "invitados", que suele ser del 10%, y obtienen ingresos sin mayor esfuerzo. Según cálculos del jefe de la oficina del Ministerio de Energía y Mina de Puerto Maldonado, un comunero que tenga cuatro invitados, puede ganar un promedio de S/ 20.000 al mes. Hay varias familias de Puerto Luz envueltas en este negocio, con la tolerancia de sus vecinos de San José del Karene.

A decir de los comuneros de Puerto Luz, con las invitaciones a trabajar oro en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaire, ellos están evitando que los mineros penetren en su propio territorio comunal. No obstante, dada la gran cantidad de población de Delta Uno, estimada en 3.000 personas que operan sin ningún tipo de control estatal, es muy probable que el cálculo de los comuneros de Puerto Luz resulte errado. El previsible aumento de ella y el agotamiento de los yacimientos auríferos de esa zona, daría como resultado el desborde de la gente hacia zonas aledañas. En ese momento, afectaría la reserva misma y los territorios de las dos comunidades más cercanas: Puerto Luz y San José del Karene. Esta última, previendo esta posibilidad, ha cuestionado duramente la actitud de los comuneros de la primera denunciándola, primero, ante FENAMAD y, más recientemente, ante el juzgado de Puerto Maldonado.

En opinión de algunos líderes harakmbut esta situación es reflejo de la incursión de jóvenes indígenas en la economía monetaria. Ellos ya no respetan la voz de los ancianos ni mayores. El problema es más complejo, pues los propios líderes de los clanes harakmbut de Puerto Luz y San José del Karene no han reaccionado ante esta situación ni parecen interesados en intervenir.

Es posible considerar que los jóvenes harakmbut de Puerto Luz estén tratando de aprovechar el control de facto que tienen actualmente de esta área para ganar dinero temporalmente.

De otro lado, en el trabajo del oro dentro de sus áreas tituladas, los indígenas emplean tecnologías como el "arrastre", igual que los mineros invasores, en zonas de terrazas altas, es decir, no en playas sino monte adentro. Con este tipo de opera-

MAPA 08

ciones, los propios indígenas generan un impacto ambiental similar al de los mineros foráneos, aunque en proporciones distintas dado que hay menos indígenas dedicados a esta actividad.

FENAMAD presentó una propuesta de Ley de Actividades Mineras en Territorios de Comunidades Nativas de Madre de Dios, en 2003, que estipula, entre otras cuestiones, que en territorios titulados de comunidades indígenas sólo éstas pueden realizar actividades de minería aurífera. La iniciativa no tuvo repercusión en la agenda parlamentaria.

Las comunidades de la zona de minería aurífera y FENAMAD tienen una agenda de trabajo compleja pero a la vez desafiante para tratar de inclinar la balanza a su favor en su relación con FEDEMIN e instancias públicas como el MEM. Entre otros temas, esta agenda incluye el manejo y administración de conflictos dentro de áreas tituladas, la situación en Delta Uno y los impactos socioambientales que generan las operaciones mineras de los propios indígenas dentro de sus áreas tituladas.

Carretera Interoceánica

En Madre de Dios, como en otras regiones del país, existe una gran cantidad de carreteras de penetración construidas por empresas madereras. Sin embargo, el problema mayor es la Carretera Interoceánica Sur, que forma parte de la IIRSA.

La obra en territorio peruano consiste en asfaltar o mejorar 2.586 km de carreteras entre Iñapari (Madre de Dios), en la frontera con el Brasil, y los puertos de la costa sur peruana. Será realizada a un costo de US$ 892 millones. La parte amazónica de la obra, atraviesa las regiones de Madre de Dios, Cuzco y Puno, entre 200 y más de 4.000 m.s.n.m. Será ejecutada y luego administrada por dos empresas concesionarias bajo la modalidad conocida como BOT (*Build, Operate and Transfer* o Construye, Opera y Transfiere). Estas empresas son CONIRSA, liderada por Odebrecht, y otro grupo liderado por Olivera de Andrade; ambas son transnacionales brasileñas.

La obra fue estudiada, licitada, concedida, parcialmente financiada e iniciada entre 2003 y marzo de 2006. Uno de los más importantes hallazgos de un reciente estudio (Dourojeanni 2006) se refiere al análisis del financiamiento del proyecto. Este financiamiento, por el momento parcial, consiste en un préstamo de enlace por US$ 200 millones de dólares, otorgado por la CAF con la garantía de la República del Perú. El hallazgo es que dicho financiamiento se otorgó violando los procedimientos internos de este organismo para aprobar créditos para este tipo de obras. La omisión principal es que este proyecto fue aprobado, financiado e iniciado sin disponer de una evaluación de impacto ambiental y social. Sólo existen estudios de impacto ambiental parciales referidos a los trechos por los que la obra fue

comenzada. Esta entidad, señala Dourojeanni, no cumplió varios de sus otros lineamentos de política ambiental y social.

La CAF, consciente del problema creado por la inusual rapidez que el Gobierno imprimió al proyecto, que provocó se aprobara sin una evaluación de impacto ambiental y social, acudió pronto a apoyar el mejoramiento de la capacidad de evaluación ambiental en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el financiamiento de consultas con la sociedad civil, y, en especial, presionó al Gobierno para que aceptara un programa de gestión ambiental y social en la región afectada por la obra (programa INRENA/CAF). Este programa (US$ 10 millones como préstamo de la CAF y US$ 7 millones de contrapartida local) está bien orientado y aborda muchos de los problemas que la carretera agravará. Pero el monto que se le ha destinado y su plazo de ejecución son claramente insuficientes para resolver el problema. Además, este programa aún no ha sido aprobado por el Perú ni por la CAF (datos a septiembre de 2006).

Siguiendo la hipótesis de Dourojeanni sobre el área de impacto indirecto probable de la carretera interoceánica (Dourojeanni 2002), estimada en un radio de 30 Km. a ambos lados de la vía principal[12], las comunidades nativas que serían afectadas son: Bélgica (provincia de Tahuamanu), Puerto Arturo, El Pilar, Boca Pariamanu, Tres Islas, San Jacinto, Boca del Inambari, Infierno, Palma Real, Sonene, Arasaeri de Villa Santiago, Kotsimba (provincia de Tambopata), Barranco Chico, San José del Karene y Puerto Luz (provincia del Manu).

La comunidad directamente más expuesta será Arasaeri de Villa Santiago, en tanto uno de sus linderos es el borde mismo de la actual carretera interoceánica. Desde principios de 2006 la empresa CONIRSA, encargada de los tramos 2 y 3 que atraviesan Madre de Dios, realiza labores de mantenimiento de la vía y ha comenzado a asfaltar la ruta Iberia-Iñapari.

Los impactos ambientales más probables, vistos en un horizonte de más de 10 años, incluyen: rápido incremento de la deforestación, degradación de bosques naturales, invasión de áreas protegidas, mayor incidencia de incendios forestales, expansión del cultivo de la coca, explotación anárquica de oro, degradación del ambiente urbano, pérdida de biodiversidad, disminución de la caza y la pesca y reducción de la amplitud y calidad de los servicios ambientales, en especial en lo que respecta al recurso hídrico, pudiéndose desde ya prever que se producirán inundaciones, aluviones y se afectará la calidad del agua para consumo humano.

Los impactos sociales más acentuados se manifestarán con relación a los indígenas en aislamiento voluntario, el incremento de la migración andina hacía la región amazónica, la invasión de tierras indígenas en general, los conflictos por la tierra y por su regularización, el aumento de la pobreza urbana y la falta de servicios públicos en barrios marginales, la expansión de actividades ilegales y la disminución de la seguridad pública y, claro, la dilución y pérdida de valores culturales tradicionales, entre otros.

A pesar que la opinión pública local se manifiesta a favor de este proyecto vial sin mayores reparos, existen temores sobre sus efectos. Temas como la economía familiar, los conflictos por la propiedad en la faja de dominio, la seguridad de la familia y de los animales, el costo del peaje, la invasión de tierras, el empleo en la construcción, el costo de la titulación, los riesgos de accidentes, la elevación del precio de la tierra y las modificaciones en el tránsito urbano, entre muchos otros, se suman a diversos problemas que ya han sido comentados como los impactos ambientales y sociales. En el corto plazo, quienes se alistan para obtener beneficios son los extractores e industriales forestales, los mineros y los miembros de los sectores hotelero y de restaurante, así como una parte de los que se dedican al turismo.

Las comunidades nativas y FENAMAD aún no han formulado una estrategia global a la vez que específica sobre este megaproyecto, en tanto que otras agendas, como los problemas mineros y de hidrocarburos, concitan más su atención.

Alquiler y venta de tierras comunales

Existen procesos de alquiler y venta de tierras comunales que, en algunas zonas, son bastante antiguos y, en otras, recientes. En todos los casos, estos procesos son producto de la presencia de colonos en el entorno. Los casos que hemos podido detectar están ubicados en las zonas de Oxapampa y Perené, en la región conocida como selva central, donde se asientan comunidades yanesha y ashaninka, y en el alto Mayo, donde hay comunidades awajun. Aún no existen estudios sistemáticos que den cuenta de la magnitud e impactos de estos procesos.

En Oxapampa, afectan a la comunidad de Tsachopen, la única sobreviviente del proceso de colonización iniciado durante la Colonia, pero profundizado a partir de la República, cuando el Gobierno, al promediar el siglo XIX, comenzó a impulsar la inmigración europea para poblar la Amazonía. Oxapampa, y las colonias aledañas de Pozuzo y Villa Rica, fueron de las pocas experiencias exitosas en términos de los designios oficiales, ya que allí se asentaron colonos venidos de Austria y Alemania, cuyos descendientes continúan hasta hoy.

Luego de infinidad de dificultades, que han sido bien descritas por Smith (1974), la comunidad de Tsachopen consiguió que el Estado les titularse las tierras que habían podido mantener en su poder, rescatándolas de la voracidad de franciscanos de la misión de Quillazú, quienes se quedaron, por lo menos, con la mitad de un condominio que el Estado les había legalizado. En efecto, en 1976 obtuvieron un título de 764 hectáreas para los cinco sectores que comprende la comunidad: Sipizu, Arcuzazu, Gramazu, Quillazu y Miraflores.

Aunque el fenómeno no ha sido cuantificado, un trabajo producto de un estudio de campo describe el proceso de alquiler y venta de tierras indígenas a colonos, que es calificado como ilícito por los propios comuneros cuando esto se realiza internamente o entre ellos con foráneos pero sin autorización de la asamblea, y como

lícito, cuando las transacciones cuentan con la aprobación de ésta (Galarreta, 2005).

El Perené y Satipo son dos valles que también has soportado procesos antiguos de colonización, que datan de la segunda mitad del siglo XIX. Como ya hemos mencionado en otras partes de este trabajo, allí se encuentran comunidades que ocupan espacios muy pequeños y aislados dentro de un mar de colonos, aunque algunas de ellas han podido refugiarse en zonas altas (por ejemplo, las cumbres de la Cordillera de San Carlos, que dividen esa cuenca con las de los ríos Pichis y Palcazu).

Una tesis elaborada por dos estudiantes del Instituto Superior Pedagógico "Loreto" (Iquitos) sobre Camantaro, comunidad ashaninka ubicada en la provincia de Satipo, tesis que ellos presentaron para graduarse como profesores en educación primaria intercultural bilingüe, relata acertadamente el proceso de fragmentación y alquiler de tierras atravesado por ese asentamiento. (Suárez y Vásquez 2002).

La historia de la parcelación de las tierras de Camantaro comenzó en 1956, cuando una inmigrante de Concepción (valle del Mantaro, Junín) consiguió que un morador ashaninka le alquilase un lote para construir su vivienda. La comunidad fue titulada en 1983 con 483.80 hectáreas. Cuatro años más tarde, dos dirigentes de la comunidad (una mujer y un hombre, este último hijo de la inmigrante primigenia), resolvieron dividir las tierras comunales entre todos los residentes, algunos de los cuales en ese momento ya eran andinos. Los pobladores andinos, a su vez, trajeron a vivir a sus parientes, quienes en su momento, por alquiler o compra, fueron adquiriendo nuevas tierras para construir sus viviendas y establecer sus chacras de cultivo.

Según cuenta uno de los autores de la tesis (Richard Sánchez, comunicación personal, febrero 2007), el alquiler de tierras fue sólo por uno o dos años. Sin embargo, los choris (nombre dado por los ashaninkas a los colonos andinos) habían establecido cultivos permanentes (café y frutales) y no quisieron salir más.

El alquiler de tierras dedicadas a cultivos permanentes y la construcción de viviendas han ido consolidando la posesión de las tierras por parte de los colonos. Aunque no podemos asegurar que haya habido una relación de causa-efecto por falta de un análisis en este sentido en el estudio que hemos revisado, lo cierto es que algunos moradores ashaninkas vendieron sus tierras a los colonos, formalizando la operación ante notario público en Satipo. La suerte de los comuneros que quedaron sin tierras ha sido diversa. Algunos han permanecido en la comunidad recluidos en un pequeño lote, mientras que otros han emigrado hacia Pangoa o el río Tambo. De hecho, este último río concentra buen número de pobladores procedentes de las zonas de Perené o Satipo que han perdido sus tierras por procesos como los descritos en estas líneas o por usurpación violenta.

Así como Camantaro, existen otras comunidades, tanto en Satipo como en el Perené que han parcelado sus tierras y las han alquilado o vendido a colonos.

El caso de las comunidades awajun del alto Mayo es más reciente. El proceso comenzó en la década de 1980 y tuvo que ver con el auge que en esa época logró el cultivo de arroz bajo riego en las fértiles tierras del valle, que arrojan rendimientos muy por encima de lo que hasta entonces era conocido en la cuenca amazónica, al menos en el Perú. Este proceso, además, fue impulsado por el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM), institución creada por el Gobierno del presidente Belaúnde Terry, con fondos de la banca mundial, y que implicó además la construcción de infraestructura, en especial la vial.

Las comunidades de esta zona fueron tituladas sobre áreas bastante amplias, algunas de ellas ubicadas al lado de la Carretera Marginal y otras en zonas más apartadas, a las que sólo es posible acceder por el río o, en algunos casos, por trochas.

Una de las particularidades de esta zona es que constituye el núcleo más fuerte de influencia de CONAP, organización con planteamientos radicalmente diferente a los de la otra confederación, AIDESEP, ya que apuesta por la modernización sin límites, que incluye cuestiones como la parcelación, venta y alquiler de tierras, o la explotación de los recursos naturales ubicados en territorios comunales por parte de empresas dedicadas a diversas actividades extractivas. De hecho, en los momentos más difíciles de la confrontación de FECONAACO, base de AIDESEP, con el Estado y una compañía petrolera a causa de la contaminación de los ríos y de las personas con metales pesados, FEPIBAC, afiliada a CONAP, se mostraba favorable a la empresa y denunciaba públicamente la obstrucción al desarrollo y a la inversión nacional de su rival.

Como parte del proceso de modernización que caracteriza a las comunidades del alto Mayo, la federación de la zona, OAAM, impulsó, hace casi tres décadas, la creación de un distrito cuya jurisdicción se superpuso a tierras comunales y que tiene como capital a la comunidad de Bajo Naranjillo. Allí se han instalado viviendas y negocios de colonos, que incluyen alojamientos, tiendas y restaurantes. Por la misma época, los comuneros tomaron la decisión de parcelar las tierras, lo que en ese contexto quiere decir que cada uno recibió una parte del patrimonio común, aunque esto no ha implicado hasta ahora la disolución legal de la comunidad.

Según la información disponible (Ermeto Tuesta, comunicación personal, febrero de 2007), de 14 comunidades, nueve tienen actualmente tierras alquiladas a colonos. Los precios de los alquileres varían entre quinientos y mil quinientos soles por hectárea al año. No obstante, los montos pueden variar en función de los precios del arroz. Aunque no disponemos de datos para todas, en la comunidad de Shampuyacu hay a la fecha 67 arrendatarios y la parte que tiene la de Alto Mayo, en la margen derecha del río, está arrendada en un 70%. Una de estas comunidades oferta la entrega de 300 hectáreas a los foráneos que se casen con mujeres indígenas residentes. De las cinco comunidades que hoy en día no alquilan tierras, tres están ya en contacto con colonos para hacerlo, la cuarta vende su madera a extraños, quienes la pagan con artefactos eléctricos (como radios y tocadiscos) y el informan-

te de la última declaró que *"no lo hacen porque están muy lejos, pero que sí les gustaría alquilar"*.

Estos casos son ilustrativos para señalar que las fuerzas que están comprometiendo la continuidad histórica de un proyecto indígena no sólo vienen de fuera sino que están ya instaladas dentro, y con mucha fuerza, en el seno de las comunidades.

Notas

1 Si bien estas zonas fueron las más afectadas por el auge del caucho, los estragos de la actividad fueron más amplios y afectaron incluso a cuencas donde no existía el recurso, pero que sí fueron golpeadas por correrías para capturar mano de obra para la extracción de gomas.

2 La información sobre las regiones de Madre de Dios, Loreto y Selva Central que contiene este documento ha sido obtenida principalmente durante la evaluación de AIDESEP y tres de sus sedes regionales (ARPI, ORAI y FENAMAD) realizada por Alberto Chirif, por encargo de IBIS (septiembre-octubre 2006). En el caso de Madre de Dios, intervino también el antropólogo Alfredo García, cuyo trabajo fue fundamental para la presentación del contexto de esa región.

3 Alto Ucayali es la zona formada por el curso superior de este río y también por las partes bajas de los ríos Urubamba y Tambo, habitados por población shipiba, ashaninka y yine, principalmente. La información proviene de una consultoría realizada por Alberto Chirif para IWGIA, en 1999, con la finalidad de determinar los mecanismos de explotación de los bosques comunales en ese tiempo, como un insumo básico para el posterior apoyo a un programa de manejo forestal de las comunidades. Éste no llegó a realizarse.

4 Se trata de cuartones, de 2.5 m de largo, de unas 12 de ancho y un espesor es variable.

5 Ver en Internet *"Alerta en el río Corrientes"*, protestas realizadas por comunidades del Corrientes el 17 de julio de 1996.

6 "Evaluación Socio Ambiental de las Actividades Petroleras en la Cuenca del Río Corrientes", septiembre 2002, citado en *"Cronología del caso Corrientes. Comunidades indígenas contaminadas con plomo y cadmio en el departamento de Loreto – Perú"*.

7 Informe N° 995-2006/DEPA-APRHI/DIGESA

8 1 barril = 159 litros.

9 *"Cronología del caso Corrientes. Comunidades indígenas contaminadas con plomo y cadmio en el departamento de Loreto – Perú"*.

10 La información de esta sección sobre minería aurífera en Madre de Dios proviene de la evaluación antes mencionada de AIDESEP, realizada entre septiembre y octubre de 2006, por encargo de IBIS. Alfredo García fue el encargado de dar cuenta de esta parte del contexto.

11 El MEM sólo reconocía como interlocutores a indígenas o comunidades inscritas en sus registros con derechos mineros, en situaciones de conflicto con titulares de otros derechos.

12 Basado en la experiencia brasileña de la BR 362 y otras vías en Rondonia y Acre.

capítulo 7

DONDE ESTAMOS

Es difícil evaluar los avances de la titulación de territorios y tierras de los pueblos indígenas amazónicos en términos de cantidad y calidad.

Una comparación en términos de calidad de vida entre los años 1970 y la situación actual puede inducir a confusión respecto a esa evaluación. En efecto, hay coincidencia en que, en términos generales, y dejando a salvo algunos indicadores como la escolarización y la esperanza de vida, hoy se vive peor en las comunidades que hace treinta años, y esta apreciación es válida en términos generales. Pero es muy posible que la titulación de las tierras y territorios haya evitado que la brutal agresión de las últimas décadas hubiera tenido consecuencias aun más graves e irreversibles. La base territorial es la que permite todavía a los pueblos indígenas reaccionar y generar condiciones para un futuro mejor.

En cualquier caso se trata de evaluar tres décadas que, en muchos sentidos, han sido cruciales para la historia de estos colectivos de población originaria amazónica. Marcaron el tránsito de una situación territorial más natural, pero ya seriamente amenazada, hacia una situación de reconocimiento jurídico que les exige casi diariamente posicionamientos (expresiones de voluntad jurídica) frente a las ofertas y demandas de una sociedad envolvente, globalizada, con mecanismos de decisión sumamente complejos e impersonales y cada día con mayor interés por acceder a los recursos amazónicos.

Por lo general se estima que las comunidades han ganado en seguridad con la titulación pero han perdido en términos de libertad. Ellas perciben haber sido restringidas a los espacios comunales titulados, lo cual tiene consecuencias para el manejo territorial y las prácticas consuetudinarias.

En cualquier caso, el camino recorrido por las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas amazónicos respecto a la recomposición, legalización y apropiación de sus territorios es significativo. Las generaciones indígenas de este último medio siglo han desempeñado un papel que posiblemente llegue a ser trascendente para la pervivencia de sus pueblos, a pesar de las distorsiones y mermas que se han visto obligados a resignar y de los errores en los que puedan haber incidido en los últimos años.

Un logro principal, a nuestro juicio, es haber podido elaborar una concepción territorial adecuada a sus necesidades. Además, esta concepción, determinada por las especiales condiciones de la relación entre los pueblos amazónicos y sus territorios, ha introducido nuevas dimensiones (étnicas, éticas, autonómicas) a

las reivindicaciones tradicionales, agraristas y clasistas, de otros sectores populares del campesinado y de las comunidades andinas, y ha contribuido a orientar la plataforma política de los modernos movimientos afroamericanos, más allá de los temas relativos a la discriminación y la cultura.

Asimismo, y aunque no llegó a cristalizar alianzas duraderas, la territorialidad definida por los indígenas amazónicos tuvo un potencial inusitado para perfilar una nueva perspectiva conservacionista capaz de armonizar sociedad y naturaleza a largo plazo. En efecto, los territorios indígenas, para el caso amazónico, fueron atractivos para quienes pensaban la Amazonía, y la naturaleza, como hábitat humano; y, por lógica contraria, han venido siendo un verdadero quebradero de cabeza para quienes vieron la Amazonía como una trastienda de recursos de libre disposición con las características de lo descartable.

Respecto a su consolidación en términos jurídicos, las tierras indígenas han alcanzado rango constitucional en buena parte de los casos, en algunas incluso definidas como territorios. Los países hoy se reconocen, por vez primera en 500 años, multiétnicos y pluriculturales y el sujeto jurídico pueblo indígena se ha incorporado a varias Constituciones, incluso a veces con nombre propio.

Con referencia a normas operativas existen dispositivos especiales en varios países, y el resto cuenta con iniciativas y propuestas legales referidas al territorio indígena. Estas normas especiales (en Perú, Colombia, Venezuela, Brasil y, en cierta medida, Bolivia) han sido instrumentos de utilidad para las organizaciones indígenas al sacar el tema de los estrechos márgenes de la legislación común o de las leyes de reforma agraria. A su vez, las normas especiales con más arraigo (por ser también mejor conocidas por los interesados) han resultado ser las más antiguas (la Ley de Resguardos de Colombia y la Ley de Comunidades Nativas del Perú), pese a las muchas imperfecciones de ambas y a los retrasos doctrinales propios del momento en que fueron producidas. En cualquier caso impresiona en todos los países el nivel de acercamiento a los temas legales que comuneros(as) indígenas han desarrollado en su acompañamiento a los procesos de defensa o legalización de tierras.

En Ecuador y en Colombia, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a problemas territoriales de pueblos indígenas específicos e incluso se ha protegido ese derecho frente a empresas transnacionales o a concesiones del Estado a terceros.

El territorio indígena ha tocado a su vez las puertas del derecho internacional. Existe un Convenio especializado, el 169 de la OIT, ratificado por los seis de los nueve países de la cuenca, además de por cuatro países europeos; y dos propuestas de declaraciones en el marco de la OEA y las Naciones Unidas respectivamente.[1] Un Foro Permanente en el seno de este último organismo cuenta con diversos grupos de trabajo especializados. Por su parte, es normal, desde hace algunos años, ver referencias a la actividad de los Estados con respecto a la seguridad de los territorios indígenas en los informes del cumplimiento de convenios interna-

cionales referidos a los derechos de los pueblos (como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). También en otros instrumentos normativos internacionales se reconoce la existencia y el interés de los territorios indígenas en diversas maneras (como es el caso del Convenio de Biodiversidad). A su vez, diferentes organismos de financiamiento y cooperación internacional han diseñado directrices a fin de que sus clientes no afecten la territorialidad indígena con proyectos realizados con sus préstamos y les animan a impulsar iniciativas en las que se considere el componente territorial indígena.

Algunas actividades relacionadas con la seguridad territorial indígena se incluyen en casi todas las agendas oficiales en los países de la región y los territorios indígenas se han incorporado como tema en los programas de reforma del Estado de manera significativa en algunos países, como Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela. Para la opinión pública, el tema de los territorios indígenas ya suena más familiar y, junto con algunas voces disidentes (desde la izquierda y la derecha), se ha alcanzado cierto nivel de comprensión ciudadana hacia la problemática.

La participación de las organizaciones indígenas en asuntos relativos a la demarcación de sus territorios ha ido en aumento, sea a través de la concertación política, como en Bolivia y Perú, o a través de aparatos administrativos especializados, como en las Comisiones de Demarcación de Venezuela o por vía de la movilización social, como en el caso ecuatoriano.

En algunos países las organizaciones indígenas cuentan con algún tipo de cuerpo técnico, conformado por indígenas, especialmente orientado a apoyar trabajos territoriales. Además, se han creado ONG conformadas por profesionales indígenas especializadas en la temática. Diversos encuentros técnicos y políticos, así como (un limitado número de) intercambios de experiencias *in situ* han ido progresivamente afinando conceptos y estrategias.

Como resultado de todo esto, y con excepción de Bolivia, Venezuela, Guyana, Guayana Francesa y Surinam, los territorios legalizados se van acercando progresivamente a las metas propuestas por el movimiento indígena de cada país, y muchas veces cuentan con condiciones de tamaño y recursos que podrían ser suficientes como para planificar un futuro promisorio, siempre y cuando decisiones apuradas de corto plazo no precipiten su deterioro. Existen ya una buena cantidad de experiencias de ordenamiento territorial para la planificación a largo plazo, y en cada país algunos pueblos han podido diseñar iniciativas compatibles con lo que se ha dado en llamar "proyectos de vida". Los procesos iniciados por los pueblos Shuar y Kichwa del Pastaza ecuatoriano son tal vez los más interesantes, pero también son de gran valor iniciativas como las de los Achuar en Perú, los Tacana y Sirionó en Bolivia, el plan de regulación interna llevado a cabo por los Awajun del río Cenepa o los trabajos realizados en Venezuela por los Yekwana. Algunas experiencias binacionales comienzan también a abrir procesos novedosos respecto a la territorialidad de pueblos cuyos territorios sobrepasan

las fronteras nacionales, como ocurre, una vez terminado el conflicto bélico, con las relaciones entre los Achuar y Shuar de la frontera de Perú y Ecuador

Más recientemente, las organizaciones representativas, que se constituyeron en su momento como un aparato de relaciones externas principalmente orientado a generar espacios políticos y jurídicos donde ubicar las demandas indígenas más importantes, como el territorio, están comenzando a reorientar sus planteamientos territoriales hacia áreas de nueva trascendencia política. En Ecuador, Colombia y Bolivia las organizaciones tratan de definir las relaciones entre los territorios indígenas y la configuración político-administrativa del país.

Organizaciones indígenas y territorios

Las condiciones de vida de los pueblos indígenas de la Amazonía han experimentado una serie de cambios radicales en los últimos cuarenta años. Entre los cambios positivos más importantes en estas tres últimas décadas está el surgimiento de organizaciones representativas en la forma como las conocemos en la actualidad, es decir, organizaciones modernas, jurídicamente conformadas, casi siempre como asociaciones civiles, que agrupan las diversas comunidades de una o de varias cuencas y de uno o diferentes pueblos indígenas, con el objetivo común de reivindicar y defender derechos colectivos, muchos de los cuales están sancionados, aunque no siempre observados, en la legislación nacional e internacional.

Las décadas de 1970 y la siguiente son particularmente ricas en el surgimiento de organizaciones indígenas, llamadas a veces federaciones, otras consejos, congresos y asociaciones. Sin duda, estas organizaciones no son un producto espontáneo sino consecuencia de algo que se venía incubando desde muchos años antes, en especial, en las zonas donde los territorios de los pueblos indígenas habían sido más afectados por procesos de colonización iniciados en el siglo XIX. Al respecto, es ilustrativo el trabajo de Casanto [1986] que relata las luchas emprendidas desde 1950 por diversas familias ashaninkas para rescatar los espacios territoriales que la colonización les había dejado. En este sentido existe un consenso generalizado de la correlación entre el surgimiento de las organizaciones y la presión de los agentes externos sobre los territorios.

El crecimiento de este movimiento fue vertiginoso en los primeros años y se expresó tanto en términos de la ampliación de sus bases como de los impactos causados por su presencia. Uno de sus principales logros fue levantar la bandera de las reivindicaciones indígenas desde una posición propia. En los años iniciales del movimiento, esta posibilidad era impensada por el copamiento del escenario de las demandas sociales por organizaciones que defendían posiciones de carácter clasista y juzgaban como reaccionarias las visiones étnicas. Pero la singularidad del proceso radicaba también en el hecho de ser conducido por los mismos

interesados, ya que la defensa de los derechos indígenas en el pasado siempre había sido conducida por instituciones indigenistas intermediarias.

Este emergente movimiento social fortaleció las demandas de sus bases indígenas regionales a través de asesoría, capacitación, presiones y avances prácticos, en especial, relacionados con cuestiones territoriales, que, como hemos dicho, constituyó uno de sus principales puntos de interés. El presente texto contiene suficiente información que sustenta la importancia de esta organización en la legalización de territorios comunales.

No obstante, a lo largo de estos años las organizaciones han sufrido también fuertes crisis que tienen su origen en muy diversas causas y que pueden influir en la protección territorial. Entre las más importantes, está el hecho de que su rápido crecimiento se produjo a expensas de cierta debilidad de las bases, que no lograron madurar en el mismo ritmo de sus matrices nacionales. Para superar este problema, muchas organizaciones de nivel nacional optaron por la descentralización que implicó la constitución de diversos niveles organizativos: nacional, regional, zonal y local. Sin embargo, esta fórmula no ha conseguido fortalecer los lazos de articulación entre las diversas partes de la organización, lo que se expresa en discursos y, sobre todo, en prácticas que se contradicen, como veremos.

Otra causa importante de la crisis ha sido la aparición de casos de corrupción en los diferentes niveles de la organización. Aunque lo que diremos no excusa las responsabilidades personales de los dirigentes involucrados ni de la propia institución, que no ha desarrollado mecanismos de control y de sanción contra ellos, las agencias de cooperación, con frecuencia, han sido corresponsables de esos hechos, por haber destinado fondos a organizaciones con muy poco conocimiento acerca de su capacidad real de manejarlos, ni del beneficio que su aporte tendría para sus bases y el fortalecimiento organizativo. Muchas de esas agencias, además, tampoco han puesto en marcha sistemas efectivos para monitorear el uso del dinero donado, ni se han preocupado para que los beneficiarios asuman su responsabilidad de manera institucional.

Muchas veces los objetivos financieros centrados en la captación de la cooperación internacional han promovido divisiones que pueden ser decisivas a la hora de proteger los territorios indígenas ya que las propias contradicciones internas pueden ser aprovechadas, y de hecho lo están siendo, por los agentes externos con intereses económicos en los territorios.

Aunque en cada país amazónico se han dado procesos muy parecidos, centramos nuestro análisis en el caso peruano para dar una visión más cercana de los procesos.

Décadas de cambio

En Perú, a pesar de casos antiguos que dan cuenta de la organizaron de familias indígenas para luchar por sus territorios, es AIDESEP el espacio político que con-

solida los diferentes intentos organizativos en la región. En efecto, AIDESEP comenzó a articularse como organización nacional desde finales de la década de 1970, a partir de las coordinaciones entre líderes indígenas de diversos pueblos, y logró su actual forma jurídica en 1984. En estos años, los movimientos indígenas se expandieron por el mundo entero y lograron una fuerte presencia en la escena internacional. AIDESEP es parte de este movimiento, respecto al cual, a la vez que se nutre de él, contribuye a fortalecerlo. El tema central de sus reivindicaciones es el territorio, que constituye el *leitmotiv* de todas las organizaciones indígenas nacionales y locales.

La emergencia de AIDESEP, entre otras cosas, reivindicó la palabra indígena que había sido proscrita en el vocabulario oficial desde la promulgación de la ley de reforma agraria, en 1969, época en que se la consideró ofensiva y racista. Otros temas medulares de su programa son educación intercultural bilingüe, salud y economía. En el campo de la educación, se debe a AIDESEP el haber desarrollado, por primera vez en el país, una propuesta educativa basada en un enfoque intercultural bilingüe que, desde hace 20 años, en convenio con el Ministerio de Educación, sirve para formar maestros indígenas para las escuelas comunales de primaria y, desde 2005, también de inicial. A partir de esta propuesta, las lenguas indígenas ya no son consideradas como un simple vehículo de tránsito hacia la castellanización, sino como productos sociales con plena capacidad para seguir desarrollándose e incorporando nuevos conceptos y formas de expresión.

Por esos años surge también CONAP, aunque con planteamientos radicalmente opuestos a los de AIDESEP, en la medida que sus planteamientos apuntan más hacia la integración social y económica de los indígenas en las estructuras nacionales impulsadas por el Estado. Tal vez la mejor manera de definir su programa sea decir que consiste en contrariar los planteamientos de AIDESEP: aceptación de la industria petrolera y de otras dedicadas a la extracción de recursos naturales, parcelación de tierras, castellanización y cuestiones similares. Baste un ejemplo. Hace apenas un año, el ex presidente de CONAP (se mantuvo más de 15 años en el cargo), en el desarrollo de un foro público, sostenía la necesidad de que los indígenas aceptaran a las empresas extractivas porque actualmente "ellos también quieren tomar cerveza y usar relojes". Con esto trataba de desacreditar la lucha que, en ese mismo momento, libraba la federación achuar del río Corrientes, para que una transnacional pusiera fin a la contaminación de las aguas y suelos de su territorio, hecho que, en vez de relojes y cerveza, le ha dejado a la gente metales pesados en la sangre.

Esta divergencia ha pesado excesivamente en el movimiento indígena amazónico peruano, principalmente a partir de la aparición de las grandes empresas extractivas. Aunque ambas organizaciones tienen un peso muy diferente en el ámbito regional, dado que AIDESEP es abrumadoramente mayoritaria, la división ha servido permanentemente de argumento para matizar las posiciones más

fuertes del movimiento indígena bajo la supuesta existencia de dos puntos de vista, en el que CONAP aparece mucho más "conciliador y realista".

En la década de 1980 el Estado comenzó una serie de megaproyectos, llamados "especiales", con financiación de organismos internacionales (BM, BID, USAID), que estuvieron apoyados por la construcción de nuevas vías de penetración, que formaban parte de la llamada carretera Marginal de la Selva impulsada por el ex presidente Fernando Belaunde. Las carreteras facilitaron el acceso hacia nuevas zonas de la cuenca amazónica de miles de colonos, por lo general, inmigrantes pobres procedentes de los Andes, ilusionados con la promesa de recibir tierras y apoyo técnico y financiero de esos proyectos especiales. La deforestación extensiva se aceleró como parte de una política que impulsaba la conversión de los bosques en cultivos y pasturas para la crianza de ganado. Sin embargo, la frustración de los colonos no tardó mucho en llegar a causa de la poca productividad de los suelos y del bajo precio de sus productos agropecuarios. Como salida, ellos aceptaron las ofertas de las mafias de la coca para dedicarse al cultivo de esta hoja. Un esquema que se reprodujo rigurosamente desde entonces fue la expansión del cultivo ilegal de la coca en las zonas donde el Estado había realizado mayores inversiones en carreteras y servicios.

Simultáneamente a los colonos llegaron los extractores de madera, que por esa época comenzaron a modernizar su tecnología. En efecto, el empleo de tractores forestales les permitió acortar las distancias que los separaban del recurso y superar la barrera que antes significaba la escasez de agua en las quebradas para el traslado de la madera. El panorama de la década de 1980 se vio aun más complicado por la expansión de la violencia política hacia amplias zonas de la cuenca amazónica y la relación sinérgica que se estableció entre este proceso y el cultivo de coca, que no sólo enriquecía a narcotraficantes, sino que también financiaba a los movimientos subversivos. Indígenas y colonos quedaron en el medio de los fuegos encontrados de estos movimientos con los de las fuerzas armadas y policiales: mientras unos los obligaban a colaborar, los otros los castigaban por hacerlo.

En los últimos años, dos actividades tienen gran impacto en la vida de las sociedades indígenas, la explotación de hidrocarburos y la minería aurífera, que aparecen ambas en la década de 1970. La primera de ellas cobra una fuerza inusitada en la década de 1990, cuando el Estado suscribe decenas de contratos para explotar lotes que se superponen con territorios indígenas, la mayoría de ellos ya legalizados, sea a través de la titulación de comunidades nativas o de la declaración de reservas territoriales para pueblos en aislamiento. La situación que enfrentan hoy los pueblos indígenas es sumamente conflictiva, dado el carácter agresivo de estas industrias que se expresa, por un lado, en el continuo e intenso desplazamiento de trabajadores y maquinaria pesada, lo que implica deforestación (campamentos, helipuertos, trochas, zonas de perforación, líneas sísmicas) y perturbación social y, por otro, en su enorme capacidad contaminante, a causa

del vertimiento de aguas de formación, de elevada temperatura y con alto contenido de metales pesados, a ríos, cochas y quebradas, o, en el caso de la minería, por la liberación de mercurio en la atmósfera y en los ríos. Adicionalmente, estas actividades atraen gran cantidad de colonos que se establecen a lo largo de las vías de comunicación y de los oleoductos, sin importarles si estas zonas pertenecen a comunidades indígenas o si están conformadas por laderas de alta fragilidad ambiental. En un muy corto plazo, su situación de desamparo suele llevar a los colonos a incursionar en cultivos ilegales, que a su vez generan condiciones de conflicto y violencia.

En esas épocas y a consecuencia de los procesos reseñados, los pueblos indígenas afectados por la violencia y los procesos de expansión colonizadora comenzaron a perder control sobre sus territorios y sobre su capacidad de decisión en los campos social, económico y político. Su inserción en el mercado se aceleró a un ritmo no conocido hasta entonces y se produjo de la única manera que el sistema lo permite: marginal y dependiente, para jugar sólo el papel de abastecedores de bienes de escasa rentabilidad y de mano de obra barata. El intercambio desigual impuesto por el mercado empobreció a los pueblos indígenas, muchos de los cuales, en su afán de conquistar el bienestar anunciado por el mercado, vendieron parte (o mucho) de los recursos naturales que constituye su patrimonio colectivo.

La nueva necesidad del dinero, como consecuencia de la expansión de la economía de mercado, ha hecho que, por obtenerlo, los comuneros estén dispuestos a vender sus recursos a cualquier precio, sin medir las consecuencias futuras. Por eso, extractores informales, como los madereros y los mineros, hacen acuerdos desventajosos para las comunidades con la finalidad de explotar sus recursos. Si hasta hace unos años los extractores invadían comunidades, ahora casi siempre son "invitados" por éstas.

La búsqueda individual de beneficios ha causado disputas internas entre los indígenas y debilitado sus lazos internos de solidaridad. Al empobrecimiento económico de la gente y de su medio ambiente, que constituye la reserva de la riqueza de un pueblo, se ha sumado el empobrecimiento de los conocimientos de las personas, al haberse debilitado los canales tradicionales de transmisión del saber y, simultáneamente, al haberse impuesto un deficiente sistema oficial de escuelas. Esto, a su vez, ha tenido implicancias en la salud de la gente, que se ha deteriorado por pérdida de conocimientos para acceder a recursos propios y, con frecuencia, de los recursos mismos, por detrimento de su alimentación y por exposición a nuevas enfermedades, producto de las relaciones establecidas con la sociedad de mercado.

En resumen, la expansión del mercado ha causado el deterioro de la calidad de vida de las sociedades indígenas, hecho que debe motivar serias reflexiones acerca de los impactos sobre ellas del modelo de desarrollo vigente, a fin de buscar alternativas que no las condenen al fracaso de antemano.

El tiempo pasado fue mejor[2]

Casi todos creen que los warao viven peor ahora que hace veinte o treinta años.

El pasado fue mejor, es un referente vivo en la mentalidad de buena parte de la población warao del sur del estado Monagas (Venezuela), que temen que no haya vuelta atrás.

Ahora se declaran pobres y sufren con esta sensación, que también hoy es ya una realidad objetiva.

Percepciones indígenas sobre la pérdida de calidad de su vida

- peor alimentación → menos calidad, variedad y cantidad de comida → desnutrición y hambre
- peores viviendas → malos materiales de construcción, mayor hacinamiento, menos higiene
- nuevas enfermedades → contagios del exterior, aumento de casos por la concentración humana
- caída de ingresos → disminuye la venta de cosechas y de animales
- empeoramiento en las relaciones de intercambio → compran más caro, venden más barato
- pérdida de autosuficiencia y autonomía económicas → nuevas y crecientes necesidades no satisfechas
- pérdida de conocimiento y dominio sobre el medio ambiente → menos eficiencia en el uso de los recursos naturales
- pérdida de destrezas tradicionales → no saben fabricar los objetos que usan y dependen de las compras
- pérdida de identidad cultural → desaparecen rituales, pérdida de la lengua, extinción de artesanía utilitaria
- degradación ambiental → deforestación, disminución de pesca y caza, escasez de leña, suciedad
- contaminación de las aguas de uso humano → vertidos de los centros industriales y de los centros urbanos criollos → enfermedades
- adquisición de malos hábitos criollos → ebriedad, robos en las comunidades, violencia
- división interna de las comunidades por confrontaciones generadas por empresas y otros actores externos y por escisiones político-partidistas → pérdida de cohesión interna, descontrol social
- marginalidad femenina → papel secundario y relegación de las mujeres
- segregación étnica, racial, cultural, económica y social por parte de la sociedad criolla y de sus instituciones

En general, salvo en los casos de la mortalidad materno-infantil y en la esperanza de vida, todos los indicadores de calidad de vida de los warao han empeorado bastante en las últimas décadas, como efecto de su relación con la sociedad criolla

- La pobreza, el deterioro ambiental, la falta de oportunidades para mejorar, la mala calidad de los servicios públicos y la búsqueda de futuro para los hijos provocan migraciones hacia los espacios criollos.
- Es un fenómeno reciente, creciente e imparable.
- En los centros urbanos las condiciones de vida son para ellos miserables.

Discursos y realidades

La crisis de las organizaciones indígenas, sin embargo, tiene otras causas más que las que hemos mencionado antes y que podemos resumir en dos: debilitamiento de las relaciones internas del movimiento y falta de visión estratégica para aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema.

El debilitamiento de las relaciones entre las dirigencias nacionales y regionales y las bases ha producido que entre estos dos extremos aparezcan discursos diferentes y contradictorios. Este divorcio de concepciones se debe también al hecho de que las partes están confrontadas con realidades diferentes. El mundo de actuación de las dirigencias nacionales y, en cierta medida, también de las regionales, ha caído en la trampa del análisis especulativo sobre una imagen autoconstruida acerca del indígena tal como debe ser. Esto ha producido una especie de teoría del "buen indígena" formulada por los propios indígenas, aunque a veces también alimentada por europeos y nacionales angustiados con la marcha de su propia civilización, quienes de esta manera contribuyen con ellos a la construcción de un mundo imaginario alternativo. Dentro de este mundo, el indígena tiene atributos inmutables, todos virtuosos, que impiden ver las alteraciones que ya se han producido y las que se siguen produciendo y que lo alejan del modelo original. Sin embargo, la dinámica de los indígenas de las bases va por otro lado, en la medida que son los más afectados por la relación desigual a que los ha sometido el mercado y los más expuestos a las ofertas de empresas de todo tipo que, en número creciente, se aventuran en sus territorios.

En otras palabras, los discursos evocan una imagen que corresponde a una forma determinada de sociedad indígena, que si bien aún existe actualmente, en realidad comparte el escenario con otras maneras de ser indígena. El discurso de muchas organizaciones presenta una imagen congelada de los indígenas, según la cual él cumple hoy a cabalidad un rol de seguro guardián del bosque, respe-

tuoso de las normas ancestrales que han regido sus relaciones con el monte y sus "dueños", los personajes tutelares a los que deben pedir permiso para aprovechar a sus "hijos", siempre en la justa medida que está dada por las necesidades de consumo y no de acaparamiento. En lo social, esa imagen presenta un indígena cumplidor de las reglas de reciprocidad, que han servido para tejer la estructura de las sociedades indígenas sobre la base del intercambio de bienes y servicios entre las personas.

Algo muy distinto a esto es lo que hace Carlos Viteri[3] cuando apela a estas ideas como base para la reflexión y la creación de nuevos escenarios sociales. En este sentido, en vez de limitarse al discurso, las organizaciones deberían tener una propuesta más articulada que, recogiendo las ideas relacionadas con la noción de un universo moral compartido, mire hacia el futuro con propuestas para construir una nueva sociedad indígena. No obstante, por el momento se percibe con frecuencia un cierto tipo de esquizofrenia, en el que el discurso de muchos indígenas explicando que las enfermedades y muertes son causadas por la ruptura de las normas, choca con una práctica que las sigue rompiendo mediante tratos para comercializar los recursos de su entorno.

En la actualidad, sin embargo, las cosas suceden de una manera cada vez más diferente. Por cierto, existen sociedades indígenas en las que todavía estas normas tienen plena vigencia, por lo que no sería justo generalizar el impacto de los cambios. En este escenario encontramos tanto una sociedad indígena en la que prima el control territorial basado en relaciones de reciprocidad que articulan no sólo a los seres humanos sino también a éstos con los seres de la naturaleza, así como el autogobierno para manejar su espacio y situaciones conflictivas; como otra en la que las personas han escapado de los controles sociales para incursionar, como individuos, en actividades lucrativas que reproducen a escala en el interior de la comunidad los mismos patrones de desigualdad de la sociedad de mercado. Adicionalmente encontramos varias otras situaciones, por ejemplo, indígenas que ya no dependen de un territorio y que resuelven sus problemas de subsistencia, con distinto grado de éxito o de fracaso, a través de su articulación individual en el mercado, aunque se mantienen viviendo juntos en caseríos; o indígenas desarticulados por completo de su matriz étnica, que hacen parte de las masas anónimas de los barrios marginales de muchas ciudades, aunque en algunos otros se juntan y mantienen relaciones sociales e, incluso, asumen posiciones políticas vinculadas a sus pueblos de origen, como en los casos de shipibos que radican en Canta Gallo y de ashaninkas, en Huaycán, en Lima.

Un ejemplo de la ruptura de los controles sociales y de las nuevas aspiraciones de desarrollo de las comunidades es el hecho de que ahora, en la mayoría de los casos, los madereros y los mineros auríferos son llamados por los indígenas para hacer acuerdos de explotación de los recursos, por lo general muy desventajosos para estos últimos, en especial, en los casos de la extracción de madera. Hasta hace algunos años, las comunidades indígenas implicadas en estas activi-

dades lo eran porque haber sido invadidas por esos extractores, y la lucha para desalojarlos constituía un factor de unión y tema central de las reivindicaciones de su organización. En Madre de Dios, por ejemplo, las comunidades que se encuentran en la zona de producción aurífera se refieren ahora a los extractores como "invitados", cada uno de los cuales deja al anfitrión poseedor del lote, un porcentaje del volumen de su producción.

Otra modalidad actual de "invitación" se expresa mediante el arriendo de tierras a colonos realizado por indígenas en varias zonas. Esta posibilidad, antes impensada, es ahora cada vez más frecuente y encierra el peligro de cambiar, por la vía de los hechos, el trabajo desarrollado por las organizaciones indígenas durante décadas para reivindicar los territorios indígenas. El establecimiento de labores agrícolas, así como de instalaciones, genera derechos de posesión que, con el debilitamiento de la garantía de imprescriptibilidad en la Constitución vigente, bien puede convertirse en propiedad privada a favor del arrendatario.

Son muchos los cambios implicados en este tipo de actitud hacia los extractores, que han pasado de invasores a invitados. Uno de ellos, sobre el cual no se han hecho análisis que permitan evaluar su verdadero impacto sobre el tejido social, está determinado por el tránsito de muchos indígenas hacia un comportamiento rentista, en el que sin trabajar obtienen, mediante acuerdos con los mineros, fuertes cantidades de dinero que los colocan en un lugar privilegiado por los ingresos que logran, y no sólo dentro de su sociedad, sino también comparativamente con personas de otros sectores sociales. Cómo esta nueva actitud ha modificado su relación con el monte y con los demás miembros de su sociedad, son sólo algunas de las preguntas de un análisis pendiente.

Aun cuando ese análisis está por hacerse, hay, sin embargo, muchos hechos que anuncian las grandes tensiones y conflictos que las comunidades viven, a causa de las divisiones entre grupos que rechazan y otros que aceptan la presencia de extractores externos. Uno de ellos es el inédito juicio que dos comunidades harakmbut vecinas, Boca Colorado y Puerto Luz (Madre de Dios), ventilaban el año pasado en los tribunales de Puerto Maldonado, porque la primera se oponía a la invitación hecha por la segunda, para que mineros exploten oro en la zona de amortiguamiento de la reserva comunal Amarakaire. Al mismo tiempo, en todas las zonas con fuerte presencia de grandes empresas, en especial las dedicadas a la extracción de hidrocarburos, el movimiento indígena ha sido dividido por la aparición de federaciones fantasmas, financiadas por las compañías para que actúen como voceras y entusiastas promotoras de sus iniciativas. Al interior de las comunidades, la vida está también muy alterada por la presencia de foráneos que han traído consigo fenómenos como el alcoholismo y la prostitución, o el consumo de drogas, en especial, pasta básica de cocaína, en algunas zonas afectadas por la fabricación de este insumo.

La prostitución es un producto de la relación de los pueblos indígenas con la sociedad de mercado y del tránsito de parte de su población hacia un modelo de

vida urbana. En todas las ciudades, de diverso tamaño, que se han desarrollado en zonas tradicionales de asentamiento indígena (Pucallpa, Satipo, Puerto Bermúdez, Iquitos) son frecuentes los casos de prostitución de jóvenes indígenas. Este fenómeno no es privativo del Perú, ya que también se observa en la periferia de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, donde las protagonistas son muchachas del pueblo Ayoreo. Comportamientos antisociales violentos son protagonizados por jóvenes "integrados" al sistema que no han encontrado ninguna posibilidad en la sociedad de mercado para acceder al trabajo y a la riqueza. Así, los asaltantes en la carretera de penetración hacia el Alto Marañón (región de Amazonas), son en gran parte jóvenes del pueblo Awajun, egresados de colegios secundarios. Algo similar pasa con los asaltantes que operan en la carretera Villarrica-Puerto Bermúdez, muchos de los cuales son yaneshas o ashaninkas.

No obstante la gravedad de los casos indicados, de negociados de recursos naturales, de prostitución y de criminalidad, ninguno de estos problemas está siendo tratado por las organizaciones regionales o nacionales, quienes, por el contrario, siguen presentando una imagen idealizada del indígena, que corresponde cada vez menos a la actual.

La ideologización del discurso y el debilitamiento de las relaciones de las dirigencias con las bases han determinado que no se tomen en cuenta realidades indígenas que, a pesar de ser ya antiguas, se apartan de la imagen construida o que no se vean aquellas nuevas que se van creando.

La ideologización del discurso y el debilitamiento de las relaciones de las dirigencias con las bases han determinado que no se tomen en cuenta realidades indígenas que, a pesar de ser ya antiguas, se apartan de la imagen construida, o que no se vean aquellas nuevas que se van creando. Así, la incorporación al movimiento indígena peruano de los pueblos indígenas "ocultos", por llamar de alguna manera a aquéllos que encubrieron su identidad como estrategia para aliviar las presiones racistas recibidas desde la sociedad dominante, no ha sido producto de una estrategia de la organización indígena, sino de los propios interesados o de agentes externos que han promovido este acercamiento. Éste es el caso, por ejemplo, de los Kukamiria y de los Kukama. No obstante los años transcurridos desde la aparición de los primeros en la escena del movimiento indígena, ya que se constituyeron como federación en 1980, la organizacional nacional no ha tenido a lo largo de este tiempo la capacidad para entender que ellos han sido sólo un caso entre muchos de pueblos necesitados de apoyo para salir de la clandestinidad.

Tampoco la organización nacional ha desarrollado una estrategia que contemple la situación de los indígenas que forman parte de las ciudades amazónicas o de aquéllos que, como parte de una dinámica más reciente, se van integrando a ciudades de otras regiones. Ciudades como Pucallpa e Iquitos, por mencionar sólo las dos más grandes de la Amazonía peruana, están integradas por porcentajes importantes y crecientes de población indígena. Los indígenas urbanos ya

no dependen del territorio ni enfrentan los mismos problemas que sus paisanos que han quedado en los ríos. Frente a esta población, tampoco AIDESEP tiene una estrategia definida, aun cuando se trata de un sector en crecimiento, que es determinante en la composición de centros poblados urbanos de menor tamaño que los nombrados, como Santa María del Nieva, San Lorenzo, Yurimaguas, Caballococha, Contamana, Atalaya y otros. La única iniciativa para incorporar bases urbanas al movimiento indígena ha partido de una federación cocama de Loreto (ACODECOSPAT) que no hace parte de ninguna de las dos confederaciones amazónicas.

Situaciones como éstas son más comunes en otros países de la cuenca amazónica, como Bolivia, donde el fenómeno de la urbanización de la población indígena tiene su origen en las reducciones jesuíticas de la Colonia, que implantaron de manera muy radical un estilo de vida que modificó las relaciones de los indígenas con la naturaleza. En este sentido, gran parte de los chiquitanos y guarayos viven hoy en día en centros poblados de mediano tamaño, dotados de servicios ofrecidos por el Estado e instituciones privadas y no dependen del trabajo de la tierra para vivir, en la medida que se desempeñan como profesionales o artesanos independientes o como comerciantes. A pesar de que estos sectores, a diferencia de lo que sucede en el Perú, sí están integrados al movimiento indígena boliviano de tierras bajas, éste no ha generado un discurso que tome en cuenta reivindicaciones que consideren su proceso particular, sino que se ha limitado a reclamar para ellos los derechos generales reclamados por el movimiento indígena, como el territorio, por ejemplo. En el caso del pueblo Guarayo esta ceguera ante los cambios de la realidad ha tenido consecuencias nefastas, como la negociación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a capitales privados, lo que es un claro indicador de la debilidad de la reivindicación territorial en algunos sectores de la población indígena.

Dos hipótesis podrían contribuir a explicar este hecho. Una es que las comunidades no sientan tan grave la urgencia de tierra y, por el contrario, estimen que las que tienen actualmente les son suficientes. La otra, es que gran parte de esta población chiquitana y guaraya ya no dependa del trabajo de la tierra para vivir, dado que las reducciones misionales, desde épocas coloniales, impulsaron en la zona un modelo de asentamiento basado en centros semiurbanos que, con el tiempo, se han consolidado como poblados de mediano tamaño. En este sentido, sus habitantes han desarrollado una economía menos dependiente del territorio y más de la venta de servicios y del comercio. La comprobación de estas hipótesis confirmaría que algunas organizaciones indígenas han ideologizado el argumento de la tierra y el territorio y, como contrapartida, han descuidado el análisis y tratamiento de otros temas que son producto de la creciente dinámica de inserción de las comunidades indígenas en la economía de mercado y en los procesos nacionales.

Junto con el debilitamiento de las relaciones internas del movimiento antes señalamos que el otro gran problema de la organización actualmente es su falta

de visión estratégica para aprovechar las posibilidades que ofrece el sistema. Esto es lo que sucede en Perú respecto al tema de la autonomía y la jurisdicción indígena, cuyo ejercicio por el momento no requieren de una propuesta legal específica sino tan sólo la puesta en marcha de las oportunidades que ofrece la ley. A pesar de su carácter limitado, la Constitución del Perú reconoce la autonomía organizativa de las comunidades indígenas y las faculta a resolver y sancionar, de manera definitiva, los conflictos y controversias que se origen entre sus miembros. En la misma dirección se encuentra una disposición contenida en el Convenio 169. Es decir, la base legal, aunque general, está y sólo depende de los indígenas ejercer tanto la autonomía como la administración de justicia. El tema, ahora, no es reclamar nuevas leyes, sino explicar a sus bases que esas posibilidades existen, y que para ponerlas en marcha tienen que confiar en sus autoridades y dejar de acudir a la policía y a los juzgados cuando se presenten problemas internos. La Constitución peruana, además proclama la autonomía comunal en el uso y la libre disposición de sus tierras, algo que remite a que sus estatutos y normas debidamente registrados en instrumentos públicos, gozan, constitucionalmente, de reconocimiento. Pero para esto hay que afrontar el reto. Es decir, la autonomía pasa por la decisión que tome la gente respecto a ejercerla y no por la necesidad de nuevas iniciativas legales.

Otra posibilidad que la organización indígena está desaprovechando es la de complementar la consolidación de sus territorios mediante la creación de las reservas comunales, una figura singular en el panorama jurídico de la conservación. El argumento que prima para rechazar las reservas es que no se reconocen como territorio indígena, sino como propiedades del Estado. Es verdad que las ANP, incluidas las reservas comunales, son propiedades públicas. Sin embargo, estas últimas sólo son declaradas para beneficio de las comunidades aledañas y, además, tienen un régimen de administración especial a cargo de entes formados por ellas. De la claridad de los planes de estos entes y de la solidez organizativa que consigan impulsar con las comunidades dependerá la efectividad de las reservas para producir bienes y servicios en beneficio de la población y para consolidar espacios que correspondan a territorios indígenas tradicionales.

La propiedad no es la llave mágica para asegurar la consolidación territorial como lo demuestra, desde el punto de vista positivo, la exitosa defensa territorial de pueblos, como el Kandozi, de áreas no tituladas, y, desde el negativo, la cantidad de comunidades que, teniendo títulos, han cedido a terceros, mediante arriendos y acuerdos, los derechos de uso de sus suelos o de aprovechamiento de sus bosques, a cambio de ingresos que no compensan los recursos que pierden.

Este caso también es expresión de un discurso que no evalúa las condiciones reales de debilidades y contradicciones del movimiento. Más que recusar a las reservas comunales como forma de complementar los territorios indígenas, las organizaciones deberían preocuparse por la situación de comunidades propietarias que han perdido el control sobre sus bosques e incluso sobre sus propias tierras, por haber cedido los derechos de explotación de los primeros y haber alquilado las segundas.

Problemas pendientes

Es importante mencionar que muchos de los actuales problemas territoriales se han originado en la confusión interna que conlleva siempre los cambios de época, aunque en buena medida esa confusión proviene de la incoherencia política de gobiernos que, a pesar de haberse visto impulsados a reconsiderar la injusta marginación histórica de los pueblos originarios, no están dispuestos a renunciar al saqueo que se inició en el siglo XV y que, como hoy, sólo se justifica por criterios colonialistas. Dado que las voluntades políticas generan secuelas jurídicas, las luchas de los indígenas por ver reflejados sus derechos en los ordenamientos jurídicos nacionales han encontrado permanentemente obstáculos destinados a limitar la capacidad de control y la libre gobernanza de los diferentes pueblos sobre sus territorios ancestrales.

Resumir la problemática territorial de los pueblos indígenas amazónicos no es tarea sencilla, pero podemos resaltar algunos de los temas que aparecen de manera recurrente como más problemáticos.

1. La legalización de tierras y territorios indígenas

Todavía restan muchas tierras y territorios indígenas sin legalizar. En Venezuela, Guyana, Guayana Francesa y Surinam el proceso está incluso en sus comienzos. En Bolivia se ha avanzado muy poco hasta ahora, si bien las perspectivas son favorables. En Perú hay muchos espacios intercomunales que aparecen como vacíos territoriales y es necesario que vuelva a darse un amplio respaldo a los hoy truncados procesos de "ampliación", de manera que se terminen de consolidar las áreas territoriales de cada pueblo. En Ecuador se precisa adecuar la normativa a fin que los territorios se sustenten en los nuevos principios constitucionales que fortalecen el respaldo jurídico. El caso de Colombia es extremadamente complejo, ya que muchos pueblos indígenas están siendo expulsados de territorios ya legalizados y están a la deriva en un proceso de desterritorialización violenta que debiera ser objeto de preocupación prioritaria de los organismos internacionales de derechos humanos.

2. El sujeto jurídico

En la lógica jurídica, un derecho reclama un sujeto. La propiedad liga un bien a un individuo, a una persona. Con la aparición de nuevas estructuras asociativas los juristas crearon la ficción de las personas jurídicas como sujetos de derecho. Las tierras indígenas han pasado de atribuirse a sujetos individuales (como indi-

viduos o como representantes) a asignarse a colectivos de muy diferente clase. Por lo general ninguna de las instituciones utilizadas hasta la fecha (tradicionales o de nueva creación) satisface todas las necesidades y se adecúa a todas las situaciones. De hecho, tal vez éste sea uno de los temas peor resueltos respecto a la gobernanza territorial.

En sus primeros reclamos por tierras algunas poblaciones amazónicas habían asumido configuraciones orgánicas importadas u otras ya consolidadas entre indígenas andinos para poder acceder a derechos prediales, ya fuera bajo normas del derecho común o del derecho reformado (derecho social agrario). Centros, comunas, comunidades, cooperativas, asociaciones, resguardos, fueron algunos de los "atuendos" utilizados para acceder a la propiedad territorial. Con el tiempo, las organizaciones indígenas han buscado un sujeto ideal, capaz de detentar un derecho integral y multidimensional del tipo que se estaba reclamando. Por lo general ese sujeto concuerda con la idea de pueblo, que está ya reconocido por las normas del derecho internacional y que en teoría refleja con bastante exactitud esa identidad pueblo-territorio que está en la base de la búsqueda.

Sin embargo, en términos prácticos las cosas son más complejas. En primer lugar porque el sujeto pueblo no siempre refleja una realidad. Una identificación colectiva universal es políticamente sugerente pero no siempre existe y, cuando existe, no siempre sirve para todo (es decir, puede que no sea la figura más segura para la gestión del día a día de territorios concebidos como grandes espacios del común) y no siempre es fácil hacerla operativa en términos concretos (protección y gestión territorial). Además, las personas jurídicas vienen con todo su aparato doctrinal y operativo. Tienen órganos de decisión, mecanismos burocráticos, fórmulas de representación que atribuyen a personas de familias o grupos concretos, determinadas atribuciones que difícilmente se hubieran confiado a unas pocas personas o familias en el derecho consuetudinario de cada pueblo, grupo o comunidad. De hecho, más que el tipo de sujeto jurídico lo que resulta mal adaptado a las formulas consuetudinarias es la propia necesidad de un sujeto de derecho único con las connotaciones y atributos con que se le asigna en el derecho patrimonial.

Antes de entrar en la lógica jurídica las cosas estaban arregladas de manera bastante precisa y, posiblemente, de formas muy diferentes en cada caso. Desde una perspectiva consuetudinaria los sujetos de derechos territoriales son casi siempre múltiples, incluyendo muchos sujetos de dudosa aceptación para el derecho civil pero de indudable presencia en la estructura de derechos y obligaciones (como determinadas plantas y "sus madres", animales, fuerzas y personajes espirituales). Pero el tema de las posibles "personas" capaces de individualizar "todo" el derecho territorial resultaría muy difícil de precisar para los ancianos de la mayoría de los pueblos amazónicos. Por lo general existen percepciones territoriales diferenciadas que van desde el individuo (la mujer en su chacra, por ejemplo) a las unidades mayores de inclusión social (el pueblo-territorio), gene-

rando complejas estructuras donde las responsabilidades, así como los usos y beneficios permitidos en los diversos espacios, suelen estar distribuidos en correspondencia con un determinado tipo de organización e identificación colectiva diferenciada (la familia, el linaje, el grupo de asentamiento, las redes de parentesco con asentamiento definido, la cuenca fluvial, etc.).

Los usos (beneficios y responsabilidades) de cada tipo de sujeto, por lo general, se van estructurando de dentro hacia afuera, desde lo individual hasta colectivos de mayor envergadura, desde los usos más puramente económicos y domésticos (la subsistencia familiar) a otros usos de carácter social, administrativo, político o espiritual de acuerdo con la progresiva inclusión social de cada círculo.

Por cierto que los usos no se agotan necesariamente al interior de la propia organización social sino que, en ocasiones, por vía de alianzas de vecindad o para viabilizar arreglos o por cualquier otra circunstancia, dentro de las pautas que regulan los beneficios y las responsabilidades territoriales pueden estar inmersos otros pueblos, incluso terceros y, de la misma manera, es posible que los miembros de un grupo se obliguen y se beneficien de usos en espacios bajo control ajeno.[4]

Una visión como ésta podría explicar cómo es que, en la historia, aparecen diferentes sujetos institucionales liderando diferentes iniciativas de defensa territorial y cómo, en diferente coyuntura, quedan en segundo plano; cómo el común reacciona frente a cualquier iniciativa de los sujetos institucionales de un círculo de inclusión social que quiera pretender beneficios o atribuciones que corresponden a otros círculos de nivel superior y, también, cómo esos determinados sujetos reaccionan cuando el común pretende ignorar o sacrificar los derechos que les corresponden por su ubicación en cada uno de esos círculos.

Lo anterior explica las dificultades del derecho civil para ubicar una realidad tan compleja, pero tan natural, como la descrita que, además, incorpora dimensiones históricas, culturales, religiosas, ecológicas, económicas o políticas. ¿Cómo individualizar todas esas dimensiones en una persona determinada y determinable que monopolice todas las atribuciones? Más que de un sujeto se vislumbraba la figura de un pacto social o una serie de ellos que reflejan las relaciones sociales que confluyen en el territorio de un pueblo.

Las poblaciones indígenas, con sistemas jurídicos, por lo general, menos personalistas que los occidentales, no sólo manejan con mucha soltura ese moderno tipo de titularidad sino que, en muchas ocasiones, ésa es la tónica normal de atribución de derechos territoriales: derechos de todos pero de nadie en exclusiva o de manera permanente; derechos mixtos tanto o más definidos por obligaciones que por facultades.

El tema del sujeto jurídico no deja de ser polémico incluso en el ámbito interno. A veces, la consideración de un sujeto territorial como el pueblo o la nacionalidad quedará muy grande para quienes prefieren mantener arreglos internos

diferentes (por comunidades, por cuencas, por familias extensas, por bandas o linajes, por ejemplo); pero también en otras ocasiones asignar derechos territoriales a unidades menores que el pueblo puede generar quebrantamientos trascendentales en la estructura social, el equilibrio interno, la gestión espacial, la protección territorial o la identidad colectiva.

Por eso las nuevas tendencias del pensamiento indígena apuntan a soluciones flexibles en donde el ordenamiento jurídico declare el reconocimiento del derecho territorial de cada pueblo indígena y su autonomía territorial y, a su vez, posibilite a cada uno de ellos la definición de los sujetos en los que está dispuesto a depositar internamente los derechos y responsabilidades territoriales de acuerdo con su estructura organizativa, su historia, el marco jurídico disponible o por disponer y las tendencias estratégicas que mayoritariamente definan.[5]

Los ordenamientos jurídicos más recientes, en lo que respecta a derechos indígenas, ya comienzan a vislumbrar esta complejidad y aceptan la posibilidad de sujetos mixtos y flexibles. En Venezuela cualquier combinación está posibilitada por la ley; en Nicaragua se reconocen las tierras comunales y el territorio de un pueblo donde aquéllas están incorporadas junto con áreas de uso común. Son avances teóricos que, sin embargo, no han tenido ninguna aplicación práctica y los gobiernos de ambos países se resisten a atribuir tierras más allá del límite de lo comunal.

De cualquier manera, es importante considerar que no es posible dar una solución única al tema. No hay una homogeneidad suficiente (ni consuetudinaria, ni histórica, ni política) como para definir cuál es la figura jurídica ideal en cada caso. No es posible tampoco replicar recetas ni pretender comparar las fórmulas de la legislación de cada país. A veces, sujetos jurídicos poco atractivos en el nivel teórico (como las *comunidades nativas* de Perú) han conducido en la práctica procesos de titulación de tierras bastante más efectivos que algunos otros cuya enjundia política ha sido un lastre para la obtención del reconocimiento jurídico de sus territorios.

3. Normas operativas

Se han señalado en los informes por países un buen número de problemas legales. En primer lugar hay que señalar que en el viaje de las normas desde las Constituciones hasta la legislación ordinaria y, más abajo, a las directivas y actos administrativos locales, se quedan muchos jirones del derecho territorial indígena. Ésa es la causa por la cual, con frecuencia, la configuración final de los territorios indígenas responde a un juego de regateos y negociaciones más que a un verdadero diseño territorial conforme con la realidad de la posesión ancestral. Los pueblos indígenas, una vez consolidado áreas territoriales suficientes para garantizar su futuro como pueblos, deben poder contar con mecanismos legales que les per-

mitan reorganizar la estructura de sus territorios legalizados de acuerdo a su propia racionalidad.

En segundo lugar, los procedimientos de legalización de tierras son, por lo general, innecesariamente complejos, largos, costosos y muy expuestos a artimañas administrativas y legales. Esa complejidad resulta discriminatoria si analizamos, comparativamente, las facilidades otorgadas a otros actores económicos para el acceso a las tierras. La frecuente aplicación de criterios del código civil para evaluar o probar los derechos preexistentes no resulta imparcial y favorece generalmente a los terceros. Los funcionarios de Gobierno no cuentan con criterios culturalmente adecuados para evaluar las diferentes formas de ocupación y uso de los espacios. En ese sentido, las normas especializadas han resultado más favorables a esos propósitos.

Complementariamente a lo anterior, la remisión de la problemática de las tierras indígenas al fuero común es también, de momento, un problema que debe contemplarse. El poder judicial evalúa desde un punto de vista absolutamente prejuiciado hacia el derecho común y los juzgados son todavía poco accesibles a las organizaciones indígenas, por muy diversas razones.

En tercer lugar, sigue siendo muy importante caracterizar los territorios indígenas con notas jurídicas apropiadas que permitan su manejo y, sobre todo, su protección. Son clásicas las notas de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que sacaban los territorios indígenas del comercio. En algunos países ya se han comenzado a revisar esas restricciones al libre mercado de tierras indígenas. El ex presidente Fujimori, en el Perú, cambió la propia Constitución para adecuar las tierras indígenas a las recomendaciones explícitas del FMI.

Pero también son importantes otras notas que refuercen la exclusividad respecto a la determinación referente a las diversas formas de aprovechamiento de los recursos. En este último aspecto, una nota que debe caracterizar el ejercicio del derecho territorial es la autonomía con todas sus manifestaciones prácticas (muy especialmente, derechos de regulación, jurisdicción, exclusión, inclusión, contratación y consulta previa).

Los procedimientos para reversión y recuperación de tierras no están debidamente contemplados en casi ninguno de los ordenamientos jurídicos nacionales, aunque sí en la nueva legislación boliviana. En muchos casos son absolutamente necesarios para rehacer territorios cuya integridad ha sido quebrada en los últimos años por actos ilegales o violentos, avalados por el sistema jurídico.

En Perú, la recuperación de la integridad territorial pasa por la definitiva anulación de la discriminación legal entre los suelos de aptitud forestal y agropecuaria, esto es, las limitaciones a la propiedad basadas en la capacidad de uso mayor de los suelos. En Bolivia son muchos los operativos reglamentarios que debieran eliminarse para agilizar los procesos: el estudio de necesidades espaciales (al menos en la manera y con el propósito que hoy se hace) es uno de los más inconvenientes. En Ecuador, como se dijo, falta que la nueva Constitución se termine refle-

jando en la legislación especial. En Colombia, las entidades territoriales siguen en un limbo legal sin acabar de definirse las normas de ordenamiento territorial. En Venezuela, la legislación teóricamente es muy apropiada, pero en los hechos no parece que exista interés por el tema más allá del propio discurso político. En las Guyana, Guayana Francesa y Surinam no existe legislación especializada y las referencias a la territorialidad indígena son muy limitadas o no existen.

En cada país, las organizaciones indígenas han planteado, con mayor o menor claridad y de manera más o menos consistente, las modificaciones normativas que estiman necesarias para ir recomponiendo sus territorios tal y como estiman que deben quedar configurados en el ordenamiento jurídico.

4. Garantías y protección

El problema mayor de la territorialidad indígena, en todos los países, es aún la carencia de recursos efectivos para la protección legal de los territorios. Son muy pocos los pueblos indígenas que gozan del ambiente de tranquilidad necesario para tomar decisiones de gestión territorial estables y de largo plazo. La regla es el conflicto. Al contrario de los demás propietarios o derechohabientes, los pueblos y comunidades indígenas se ven obligados a confiar en sus propias iniciativas para proteger sus territorios. Los prejuicios de funcionarios y jueces, la falta de presencia y, en su caso, la imparcialidad del aparato estatal local facilitan, cuando no impulsan, el desconocimiento de los derechos indígenas por colonos, madereros u otros agentes económicos. Subyace la visión colonial de "pioneros a la conquista de tierras vírgenes infestadas de indios improductivos". Las comunidades y pueblos indígenas que litigan ante el poder judicial, a costa de una gran tensión interna y un considerable esfuerzo económico, suelen verse frustrados con los resultados. Pocas veces un pueblo indígena puede ver resuelto a su favor algún enfrentamiento sin que sea a costa de la vida humana, incluso cuando ha ganado en los juzgados. Entre los Awajun del norte del Perú, en dos ocasiones de victorias judiciales los desalojos han terminado en actos de violencia apoyados incluso por el personal policial que tenía que hacer cumplir la sentencia judicial. Son muchas las ocasiones en las que el mensaje que reciben los indígenas es el de la exclusión oficial de la protección de las leyes.

5. Colonización

Un problema principal es la extremada competencia por las tierras y los recursos amazónicos y la vulnerabilidad del medio ecológico para afrontarla. Algunas notas comunes en los países de la región son:

En toda la región el problema agrario se ha trasladado en buena medida a las zonas amazónicas (y del Orinoco en Venezuela) y ahora los conflictos son muy fuertes. La problemática social amazónica es compleja y en ocasiones violenta a partir de la disputa por la tierra y los recursos entre las poblaciones autóctonas o ya asentadas y los inmigrantes, principalmente en aquellas áreas con valor agregado, junto a las ciudades o las carreteras o en el entorno de los grandes proyectos.

Los programas de ajuste económico, la concentración de la propiedad agraria, la actual situación del agro andino, el propio crecimiento demográfico y la disminución sistemática de las oportunidades de empleo en las ciudades hacen presagiar que la huida al oriente de la problemática agraria no va a remitir sino todo lo contrario.

Si bien los gobiernos suelen verse presionados económicamente desde el exterior para titular las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, en realidad no es éste su proyecto de ocupación amazónica, que es más coincidente con el proyecto colonizador o extractivo. Muchas veces, ellos resuelven esta contradicción estratégicamente facilitando procesos masivos de ocupación colonial que luego consideran como "hechos consumados". En estas circunstancias, argumentan que la atención a las demandas de tierra de los colonos son imponderables sociales y humanitarios. Es frecuente también que utilicen estos procesos de colonización (y enfrentamiento social) para despejar áreas al servicio de intereses transnacionales (megaproyectos, petroleras y otros).

En algunos casos se han realizado gastos considerables del erario público para alentar la colonización, y el peso económico de la región ha ido en aumento creciente; algunos países, como Ecuador, tienen en el petróleo del oriente su principal fuente presupuestal. Bolivia y Perú han duplicado las tierras en producción desde la incursión de campesinos al oriente y del gran capital transnacional, y la coca ha supuesto un rubro importante en algunos periodos para las economías nacionales. Si bien existen articulaciones económicas locales, en la selva central del Perú o en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia la característica de los procesos de colonización amazónica es el envejecimiento precoz de la economía. En la Amazonía del Perú, Ecuador, Colombia o Bolivia, en el lapso de una generación muchos asentamientos coloniales han pasado de la abundancia a la escasez y la dependencia alimentaria. La concentración urbana y la tugurización son características de la moderna demografía amazónica y la mendicidad es progresiva; la capacidad de carga, el limitante más obvio de la Amazonía, podría estar muy cerca de alcanzar su límite máximo y la complejidad progresiva de lo económico puede no ser más que una bomba de tiempo. En otras palabras, se está matando a la gallina de los huevos de oro.

Lo cierto es que la Amazonía hace tiempo que dejó de ser exclusivamente indígena. Datos oficiales consideran que, globalmente, los indígenas constituyen un sector poblacional en minoría con respecto a los demás habitantes amazónicos. Son muchos los interesados hoy en las tierras amazónicas, y el problema

principal para los pueblos indígenas es poder conservar sus espacios territoriales en medio de tanta competencia. No sólo a la hora de demarcar y legalizar sus territorios sino también después de hacerlo, no cabe duda de que los pueblos y comunidades indígenas deben tomar en cuenta en sus planes al resto de los sectores con los que comparte actualmente la región. No parece fácil superar las discrepancias y, en algunos países, especialmente en Perú, resulta poco probable que se consigan alianzas a corto plazo. Como, en cualquier caso, no es positivo vivir en enfrentamientos continuos, deben encontrarse puntos de encuentro donde las poblaciones que traten de establecerse puedan ser mutuamente útiles o al menos no permanentemente hostiles. Existen algunas iniciativas de planificación de alianzas positivas en la selva norte de Bolivia o en Madre de Dios que podrían anunciar tiempos mejores.

6. Descontrol oficial

Programas de ocupación mal organizados, como el caso peruano, u originados de carambola a partir de intervenciones realizadas con otros propósitos, como la colonización petrolera en el Ecuador, o perpetrados con la intención de privilegiar a determinados grupos de poder, como la intempestiva ocupación de la región cruceña de Bolivia, o incubados en procesos de violencia desmedida, como en el caso colombiano, o simplemente avivados por el atractivo de los cultivos y las extracciones ilegales, por la extrema necesidad, por la falta de reglas y por la ausencia de Estado, han generado procesos tan vertiginosos que quedan fuera de cualquier posibilidad de control de parte del aparato estatal.

La complejidad inicial ha ido desbordando la capacidad de dirección del Estado, y son en ocasiones los poderes locales (incluyendo funcionarios en su rol instrumental al servicio de ellos) los que manejan las situaciones a su acomodo y pasando por encima de la ley nacional. En otros casos, son las élites sociales acostumbradas a manejar espacios tradicionalmente considerados como propios, como en los departamentos orientales de Bolivia, las que asumen el control, a veces con apoyo de cuerpos represivos propios. En muchos casos son las mafias ilegales o simples matones a sueldo los que orientan las políticas locales, llegando incluso a acceder a los cargos políticos decisorios, como ocurrió en Madre de Dios, en Perú. Amplias zonas de Colombia y, en su tiempo, del Perú han estado bajo el dominio de las fuerzas armadas y guerrillas de todo signo. En ambos países el poder de regiones enteras pasa por la decisiva influencia del narcotráfico. Las petroleras, incluso con equipos armados, campean a sus anchas por sus concesiones sin mayores controles oficiales, como ha quedado demostrado hace poco en el río Corrientes peruano.

En cualquier caso la Amazonía ha ido convirtiéndose en un mundo de relaciones complejas y en varios países se debate entre la violencia, la corrupción, el caos

y un ordenamiento interno de orientación depredadora que escapa a cualquier proyecto político premeditado.

7. Recursos renovables

La "conquista" amazónica ha quebrantado la oferta de recursos, en algunos casos de manera irreversible. Los recursos forestales se han puesto a disposición del gran y mediano capital que actúa selectivamente y con absoluta impunidad. La superposición, legalizada o consentida, de derechos forestales privados sobre derechos territoriales indígenas, es una constante del conflicto amazónico. Se trata de un sector poderoso que mueve mucho más que capitales y que está urgido por terminar con las maderas finas amazónicas. En los últimos años se ha intensificado la extracción bajo la presión de una supuesta amenaza surgida a partir de ciertos convenios internacionales, como el CITES, que define a la caoba como especie en situación de riesgo y propone medidas restrictivas al negocio. Muchos conocedores estiman que hay que esperar a que se termine la caoba y el cedro para poder hablar con tranquilidad del manejo indígena de los bosques; falta mucho menos de lo que pueda pensarse para alcanzar ese punto de no retorno. Las concesiones forestales y las reservas para bosques de producción constituyen una de las limitantes principales de la territorialidad indígena. Es habitual, además, que el frente extractivo forestal genere condiciones para la apertura de nuevas avanzadas de colonización.

Es importante señalar que la explotación maderera se ha intensificado a raíz de que las comunidades indígenas han obtenido sus títulos de propiedad. En casos como el Perú, esta permisividad con los madereros podría estar generando situaciones tributarias con secuelas a largo plazo. En efecto, seudo contratos forestales permiten a comerciantes inescrupulosos gestionar expedientes y facturas a nombre de las comunidades nativas y después utilizar esas facturas y permisos para extraer madera de lugares diferentes, dejando la cuenta tributaria a cargo de ellas.

8. Recursos no renovables

En cuatro países de la región los lotes petroleros ocupan buena parte de la Amazonía; en menor medida, concesiones mineras se diseminan por ciertas regiones. Cada una de esas cuadrículas superpuestas a tierras indígenas supone un conflicto latente, muchas veces definitivo e irreversible. Hoy por hoy son estos recursos la principal amenaza. Aunque en todas las ocasiones, pero sobre todo después de algún desastre, se hagan promesas hacia el futuro de limpieza ambiental y de respeto cultural, no existe en América una sola experiencia verificable donde un pueblo indígena haya podido superar indemne una experiencia de concesiones

de este tipo, por mínima que ésta haya sido. Lo normal son grandes calamidades y renuncias definitivas. La insistencia en cerrar los ojos ante casos como la Texaco en Ecuador o la Oxy en Perú es inmoral. No puede eludirse la relación entre la mortandad de indígenas del pueblo Kandoshi, en el Pastaza peruano, por Hepatitis B y C y la instalación de campamentos petroleros. Pueblos como el Achuar o el Kichwa de Perú y Ecuador viven más de una década en tensión con las petroleras. Los pueblos indígenas de los ríos Tigre y Corrientes consideran que para ellos el río y el bosque no les suministrarán alimentos en el futuro, y los análisis en la sangre de sus hijos alcanzan niveles de genocidio. Los Harakmbut de Madre de Dios fueron diezmados por cincuenta años de explotación minera. Algunas sentencias constitucionales, en Colombia y el Ecuador, parecen señalar un nuevo camino: no puede iniciarse una concesión sin la seguridad absoluta de las personas y el patrimonio de los pueblos indígenas y, por supuesto, sin su consentimiento. En algunos países se han realizado procesos para regular estas actividades cuando se efectúan en territorios indígenas, pero las experiencias hasta el momento son muy frustrantes para las organizaciones indígenas que no ven señales favorables. Mientras que exista esta "ineludible" interferencia en la autonomía indígena no podrá hablarse de gestión territorial más que de manera metafórica.

La explotación de muchos de esos recursos está en la mira de multinacionales que exigen condiciones especiales para sus inversiones, y la modernización liberal es un marco muy adecuado para hacerlas efectivas. Pero los Gobiernos se debaten entre esta permisividad que les hace cómplices de los sensibles desastres ecológicos y las exigencias de una colectividad internacional "verde" que ha llegado a niveles importantes de influencia política. Esta duplicidad de presiones del exterior (que expresa la "esquizofrenia" de una sociedad global que contempla la naturaleza con ojos diferentes cuando la ve como productor y cuando la disfruta como consumidor) pone a los dependientes gobiernos de la región en situaciones poco airosas. No cabe duda que, retrospectivamente, los pueblos indígenas llegarán a poner a muchas transnacionales del petróleo en las tarimas de tribunales internacionales acusadas por crímenes contra la humanidad, pero parece que es necesario esperar a que ya no existan posibilidades de reparar el daño.

9. La agenda externa y los territorios indígenas

Muchas de los nuevos programas de legalización de tierras están vinculados con objetivos de la agenda internacional, de manera muy especial la lucha contra la pobreza, por un lado, y la liberalización y dinamización del mercado de tierras, por otro.

Asumida la identidad indígena como una reivindicación combativa frente a la histórica connotación peyorativa de esa adscripción, aparece cada vez con mayor

nitidez una nueva asignación de identidad para calificar a los indígenas como pobres. Se trata de una identidad que no es inocente porque impulsa el *victimismo*, el clientelismo político y la dependencia. Las recetas contra la pobreza indígena consisten en proyectos económicos referidos al mercado. Pero en muchas ocasiones la pobreza indígena se ha generado en ese tipo de iniciativas, y existe una alta correlación entre pobreza indígena y proximidad a los mercados y vías comerciales. Vincular o condicionar el financiamiento de la legalización de tierras a la presentación de propuestas de desarrollo (la propuesta del Banco Mundial) conduce a establecer preferencias hacia el campesinado, los ganaderos, los modernos complejos agroindustriales de la soya o la palma aceitera u otros actores que supuestamente ofrecen más al desarrollo, al practicar economías monetarias y no aquéllas basadas en bienes de uso, muchas veces con mejores condiciones para proveer niveles de calidad de vida dignos. Discursos como el de los agresivos hacendados benianos, en Bolivia, están imponiendo la visión de que si los indígenas titulan espacios hoy consagrados a la ganadería, la región se empobrecerá y los propios indígenas sufrirán de desempleo. La denominada "seguridad alimentaria", un objetivo que constitucionalmente tiene prioridad, fortalece la posición de los ganaderos del Orinoco venezolano, impide la titulación de tierras indígenas de los Warao y los condena al hambre y la mendicidad.

Muchos proyectos de apoyo a la titulación de tierras tienen como objetivo consolidar la propiedad para poder dinamizar los mercados de tierras. A veces, los programas de legalización de tierras indígenas se inscriben dentro de este tipo de iniciativas que dan prioridad a la regularización masiva de la propiedad no indígena para después considerar la distribución de las tierras fiscales sobrantes.

En casi todos los países las recetas de ajuste económico han sido muy perjudiciales para la integridad de los territorios indígenas, no sólo por haber impulsado invasiones masivas sino por haber promovido la parcelación de los territorios o su libre venta o, por último, por haber financiado masivas regularizaciones de ocupaciones ilícitas en tierras arrebatadas a pueblos indígenas, con sus programas catastrales o de titulación. A veces se ha utilizado como pretexto la titulación de tierras indígenas y se han aportado fondos con ese fin que, en la práctica, han ayudado a regularizar el despojo de tierras indígenas. En Perú, el PETT dice haber terminado de regularizar en la Amazonía algunos cientos de miles de propiedades de colonos. En Bolivia el saneamiento de tierras indígenas pasa por la previa regularización de la propiedad privada.

En países como el Perú se han dado pasos más preocupantes para cumplir con recetas explícitas del Fondo Monetario, promoviendo cambios legislativos que dejan sin efecto décadas de esfuerzos indígenas: la legislación del infausto Fujimori canceló las limitaciones legales contra la enajenación o el embargo de las tierras indígenas, ha impulsado la parcelación individual y ha conminado a las comunidades a modificar su estructura orgánica para reconvertirse en empresas. El fracaso absoluto de esta propuesta legal en el caso de las comunidades andinas y ama-

zónicas (no así en el de las costeñas, donde la alta rentabilidad de sus suelos las ha hecho atractivas para el mercado de tierras) no debe dejar de alertar acerca de la inestabilidad de los logros y de la extremada vulnerabilidad de los gobiernos americanos.

10. Áreas Naturales Protegidas y territorios indígenas

En todos los países existen dificultades para compatibilizar la conservación de áreas naturales y la asignación de territorios indígenas. En general se contempla la posibilidad de compatibilizar en alguna medida ambas figuras y superar los problemas de superposición. Pero en muchos casos es pura teoría y las dificultades de contar con dos propietarios suele ser insalvable para los funcionarios. En Bolivia existe un territorio que, a su vez, es un área protegida. La legislación de Venezuela resuelve el problema a favor del derecho indígena, pero todavía no existen casos en que pueda verificarse el cumplimiento de la norma. En el Perú se está proponiendo reconsiderar las ventajas de los territorios indígenas para propiciar una verdadera conservación *in situ* y se han establecido áreas naturales de administración indígena. En Ecuador el tema afecta en una u otra manera a todos los pueblos indígenas.

11. Territorios excluidos

Otro problema grave para la integridad territorial indígena es el de aquellos recursos que, de acuerdo a la Constitución o las leyes, son de todos o son de servicio público. En eso están los ríos, lagunas y cochas, márgenes de los ríos, carreteras y sus áreas de servidumbre, entre otros. El caso de las aguas es esencial porque suelen tener un carácter sagrado y primordial, además de ser esenciales para la vida económica de cada pueblo.

Para muchos pueblos los lagos o los cursos fluviales son el componente esencial de su territorio, aquél que les provee de recursos para la subsistencia diaria y que, de excluirse del territorio, privándoles de su control, se estaría recortando gravemente las posibilidades de sobrevivencia aun contando con espacios en tierra firme. Casos significativos son los Kandoshi del Lago Musa Karusha y los Shipibo-Conibo del Ucayali, ambos en Perú, los Weenhayek del río Pilcomayo en Bolivia y los Tucano del trapecio amazónico colombiano.

En muchas ocasiones, las áreas de servicio público han constituido la puerta de entrada de grandes invasiones territoriales (mayormente las servidumbres de las carreteras). Otras áreas retenidas frecuentemente por el Estado, y excluidas de los territorios indígenas, son las orillas de los ríos y lagunas y las islas. Desde el punto de vista indígena se visualizan como recortes territoriales algunas otras

exclusiones genéricas, como el dominio que el Estado se reserva en ocasiones sobre la fauna, el paisaje o el espacio aéreo. En algunos países existen ecosistemas protegidos que permanecen bajo dominio del Estado, como es el caso de los morichales[6] en Venezuela.

Todas estas excepciones descomponen de una u otra manera la integridad territorial y, en la medida que introducen derechos en competencia con los derechos indígenas, se convierten en problemas.

12. Espacios entre comunidades

Los intersticios de "tierras del Estado" entre las tierras tituladas de varias comunidades son una mala práctica, común en casi todos los países. Cuando la "grieta" territorial no responde a la visión agrarista de los funcionarios, que opinan que los pueblos y comunidades indígenas exigen una cantidad desmesurada de tierra, puede responder a otro tipo de preocupaciones. Si el sistema es de titulación comunitaria, que en los hechos y como ya se dijo es el modelo más practicado, puede que las comunidades (al fin y al cabo segmentos de familias, clanes o grupos determinados) no vean conveniente titular a nombre de una de ellas solamente áreas que son de interés común, necesarias para cubrir las necesidades de todos. Si bien este problema puede ser solucionado con facilidad por el derecho consuetudinario, muchas organizaciones creen que el problema debiera estar considerado, con cierta flexibilidad, en la normativa. En el Perú, durante algún tiempo, las organizaciones vieron con buenos ojos las "reservas comunales", una categoría de ANP, bajo administración del conjunto. Para la Nicaragua atlántica se ha diseñado un sistema que permite combinar la titulación de comunidades dentro de un territorio común a todas (cada uno con autoridades propias) y con áreas de uso común.

Las grietas territoriales han sido por lo general causa de grandes problemas. Espacios intermedios que son ocupados por terceros con otras ideas respecto al destino de los suelos y los recursos son el origen de muchos procesos de descomposición territorial.

13. Saneamiento y derechos de terceros

Sanear la propiedad agraria es liberarla de cargas. Un proceso de saneamiento tiene como objetivo ordenar y consolidar la tenencia de la tierra, regularizar y perfeccionar la propiedad agraria irregular, imperfecta o conflictiva y actualizar o regularizar su estado registral, armonizando en su conjunto los derechos agrarios que definen un área catastral determinada de antemano.

Los procesos de titulación de tierras y territorios indígenas suelen ir acompañados de un proceso de saneamiento que trata de dar respuesta a las diversas situaciones de otros aspirantes a un reconocimiento jurídico de sus derechos particulares en las tierras indígenas a demarcar. Cada país ha ideado una fórmula: en Bolivia el saneamiento es previo a la titulación; en Venezuela se trata de un proceso en paralelo donde las partes tienen diversas posibilidades de apelación pero sin paralizar el proceso de titulación que puede culminar sin que se haya dicho la última palabra en el tema del saneamiento. El caso límite es el de Nicaragua donde el saneamiento es una fase posterior a la titulación.

Se trata de un punto importante de dilucidar porque es el que entrampa con mayor fuerza los procesos de titulación. Hay que entender que sobre las tierras indígenas ya se han ido construyendo derechos por la vía del Código Civil o de las leyes especiales de colonización. A veces se trata de "viejos vivientes" con los que los problemas ya están superados y existe buena convivencia. En otros casos esos viejos moradores son la espina histórica de un determinado pueblo, el explotador contra quien se ha heredado una necesidad de revancha que las familias no están dispuestas a olvidar. A veces se trata de un ganadero o un pequeño grupo de hacendados; otras, de verdaderos contingentes de colonos atraídos por leyes colonizadoras, por el resurgimiento del precio de determinados productos (lícitos o no), la escasez de tierras en otras regiones o la pobreza. Muchas veces, algún potentado, con ánimo especulativo, fomenta el ingreso de grandes grupos de campesinos con capacidad para quebrar la resistencia indígena, a sabiendas de que su permanencia será transitoria, con el fin de liberar zonas destinadas a megaproyectos que revaloricen el valor del suelo o para desarrollar proyectos ganaderos.

El saneamiento debe encarar a veces situaciones muy complejas. Cuando se trata de grandes contingentes el proceso legal es sencillo, ya que rara vez cuentan con papeles, pero no así los aspectos políticos y sociales. En estos casos el saneamiento puede alcanzar cotas altas de conflictividad. Cuando se trata de un potentado o un grupo de ellos, es la parte legal la que se complica ya que este tipo de agentes suele estar respaldado legal y políticamente. En ambos casos el proceso puede ser muy complejo y dilatado.

Plantear salidas armoniosas que no supongan pérdidas definitivas ni traumáticas de áreas territoriales es otro de los temas pendientes hasta la fecha.

14. Pueblos indígenas sin contacto, con contacto esporádico o voluntariamente aislados

A medida que las codiciosas empresas extractivas se han ido adentrando en las regiones más profundas de los bosques en busca de minerales, madera o hidrocarburos, se ha ido poniendo al descubierto la existencia de pueblos que, sea por

malas experiencias de contactos previos o por razones de muy diversa índole, han optado por evitar cualquier tipo de relación directa con la sociedad nacional y prefieren la libertad del monte. Se trata de un problema de muy especial consideración, ya que son pueblos de alta vulnerabilidad cuya supervivencia puede llegar a depender de las políticas estatales. La atención de organismos internacionales de derechos humanos puede ser de gran utilidad controlando los posibles impactos de cualquier iniciativa económica que pueda afectar a esta población en aislamiento. En la actualidad ocupan zonas que, por su inaccesibilidad, cuentan con recursos preciados para los extractores y empiezan a ser acosadas. Sólo Brasil y Perú cuentan con normativa para atender la problemática territorial de este tipo de pueblos, si bien Ecuador ha dispuesto por decreto la creación de algunas áreas intangibles para su protección. En el caso peruano, la nueva normativa ha sido protestada por las organizaciones indígenas por entender que más que proteger a los indígenas en aislamiento lo que el Estado busca con su aplicación son "certificados" de inexistencia que le permitan liberar las llamadas *reservas territoriales* para destinarlas a la explotación económica sin problemas con las instituciones de derechos humanos.

15. Títulos, registros, georeferenciación y catastro

Un aspecto de importancia relevante es la configuración técnica de los instrumentos que expresan la propiedad indígena y permiten su incorporación al sistema común de catastro y registro.

Los títulos en muchas ocasiones contienen restricciones inapropiadas, son ambiguos o no están completos. Muchos planos no están bien definidos, sus trazos geométricos son poco apropiados para describir la realidad y acostumbran a ser arbitrarios, cuentan con muy poca información, casi nunca están bien georeferenciados y no son raras las superposiciones. En los casos de títulos a unidades sociales menores (como comunidades), muchos planos de conjunto revelan hoy incoherencias que fueron invisibles cuando no se contaba con la tecnología apropiada (grandes vacíos de áreas de importancia territorial que se creían titulados, por ejemplo). Los expedientes están muchas veces incompletos o perdidos o deteriorados. En muchos casos se ha descuidado el registro inmobiliario o la sucesión registral de los representantes legales. Se trata de aspectos que deben tomarse en cuenta porque pueden llegar a ser motivo de preocupación a corto plazo, cuando la propiedad indígena tenga que hacer acto de presencia ante terceros interesados en escenarios judiciales.

Por otra parte, siendo la reconstrucción técnica de los planos y memorias, con fines registrales y catastrales, una tarea pendiente, también lo es el desarrollo de procedimientos adecuados para evitar que la revisión "técnica" de linderos y documentación abra una posibilidad de nuevos conflictos, aprovechándose los

terceros de las imprecisiones cartográficas. La cartografía está detrás de la realidad, es su fotografía y no al revés. Ninguna revisión de la georeferenciación puede tener como consecuencia una reducción de los territorios.

En la actualidad en varios países se está trabajando con moderna tecnología la georeferenciación de los planos territoriales, incluyendo una profusa información relativa a recursos que revelan el nivel de apropiación y control cultural de cada espacio territorial. La revisión de la toponimia es otra de las tareas que obra en ese mismo sentido.

Archivos eficientes a cargo de las organizaciones representativas, con instrumentos técnicos apropiados, con expedientes completos y ordenados pueden ser una garantía para la protección territorial de sus asociados.

La mirada al futuro: ¿y ahora qué?

El territorio ha demostrado ser, además de un potente impulsor de la movilización indígena, un concepto muy fértil para consolidar y perfilar el resto de sus reivindicaciones, al haber sido vinculado a temas como cultura, educación, propiedad intelectual, espiritualidad, administración de justicia, gobierno y autodeterminación interna, economía, bienestar, reforma de Estado, gestión y acondicionamiento territorial, participación política, mercado y tantos otros que han recibido su impulso a partir del desarrollo de la reivindicación territorial.

Como ha podido verse, y pese al desfavorable balance de poderes con que el movimiento indígena ha enfrentado su presente en un mundo globalizado, la historia de sus conquistas territoriales en las últimas cuatro décadas es realmente impactante. Sin embargo, nadie piensa que la situación es tranquila ni que lo peor ya ha pasado. Por el contrario, el panorama es inquietante en casi todos los países y son muchas las voces que tratan de replantear las estrategias para hacer frente a situaciones que se han generado, precisamente, a raíz de la inserción de los territorios indígenas en los ordenamientos legales nacionales, ya que al desvirtuarse la esencia natural de la relación pueblo-territorio, reinterpretada a la luz del derecho patrimonial, civil y mercantil, se han generado dificultades que no se habían tomado en cuenta y que pudieran afectar incluso los niveles básicos de la subsistencia si no se examinan convenientemente a la luz de un análisis colectivo de los acontecimientos, positivos y negativos, de los últimos tiempos.

Entonces urge replantear la historia. Los territorios deberían recuperar su vitalidad para proveer a los pueblos indígenas de las condiciones necesarias para vivir una vida decente. Aunque posiblemente muchos problemas tengan su origen en la ley, otra buena parte de las distorsiones podrían enmendarse internamente a través de procesos que la ley no impide, pero que no siempre son afrontados responsablemente (o ni siquiera visualizados como una necesidad) por las organizaciones indígenas. En muchos casos son las decisiones de los propios in-

dígenas los que generan directamente los problemas. Y muchas veces se trata de decisiones irreversibles. Si los pueblos indígenas han reivindicado autonomía frente al aparato político externo, ahora se trata de ejercitarla, responsablemente, en el ámbito interno para analizar la evolución de los acontecimientos y tratar de encontrar la mejor manera de hacer sostenibles sus territorios en las nuevas circunstancias.

El objetivo no debiera consistir en otra cosa que lograr una vida colectiva decorosa, prudente y pacíficamente satisfecha, con relaciones honorables e igualitarias con los otros agentes con los que se interactúa en el plano social, cultural, económico o político, y con una vocación decidida a respetar los derechos de las futuras generaciones a una vida digna y a una provisión mejorada de recursos. Si repasamos el discurso indígena de las décadas finales del siglo, ésos son los valores publicitados por el movimiento indígena. Se trata entonces de sacarlos de los discursos y de los escenarios reivindicativos para utilizarlos como guía de procesos internos de reconstrucción de las condiciones de la gobernanza territorial.[7]

Por su parte, la gobernanza territorial de los pueblos indígenas, en ciertas condiciones, cuenta con un gran potencial para constituir campos de experimentación social de aquellos que, según De Sousa Santos (2000: 38), son capaces de "resistir localmente a las evidencias de la inevitabilidad, promoviendo con éxito alternativas que parecen utópicas en todos los tiempos y lugares excepto en aquellos donde efectivamente se dieron", aportando así una gran diversidad de alternativas capaces de iluminar, mediante una difusión solidaria y una adecuada traducción intercultural, el advenimiento de nuevos paradigmas globales, tan necesarios en una coyuntura histórica tan enmarañada como la actual.

Como se ve, el concepto de gobernanza[8] puede adecuarse muy bien como punto de partida para definir el tipo y los objetivos que hoy persiguen los pueblos indígenas. Calame (2002) califica esta revisión de la situación social con miras a la gobernanza como un *"factor decisivo de bifurcación en el destino de las sociedades humanas"*, una bisagra histórica, y se postula como un enfoque de autogobierno basado en la territorialidad: la acción de un sujeto colectivo legítimo ejercitando su autodeterminación en un territorio al que se busca tener bajo control.

Es preciso entender que este decisivo *¿y ahora qué?* no es un planteamiento realizado sobre una base de cómoda seguridad territorial sino sobre una novedosa incertidumbre que asume la conciencia de la superposición de diferentes intereses sobre los territorios indígenas, así como la necesidad de optar entre diversas formas de entender y ejercer la territorialidad frente al futuro.

En los últimos años se han impulsado numerosos procesos de reflexión y diagnóstico que prueban que la inquietud ya está presente. Muchos de esos procesos, impulsados como "planes de vida", iniciativas de "ordenamiento territorial", planificación de la "gestión territorial" u otros similares, si no han servido cabalmente a los objetivos previstos, sí han proporcionado una oportunidad para revelar, ante los propios pueblos indígenas, los estragos producidos no sólo en

sus territorios sino en sus propias visiones territoriales tras los avatares por los que han transitado en los últimos años.

Los pueblos indígenas amazónicos que a partir de los años 1970 reconstruyeron una identidad y un discurso fundamentado en su pasado con resultados positivos frente a los objetivos que se buscaron entonces, han podido comprobar que las cosas son más complejas para fundamentar el futuro. Además de servir para detectar vacíos y desajustes en las perspectivas territoriales de cada pueblo, estos procesos han puesto también de manifiesto la dificultad de aplicar en cada caso singular los principios expuestos por el discurso territorial, esencialmente homogéneo, del movimiento organizativo indígena y el endeble potencial práctico de buena parte de los modernos instrumentos de gestión, en auge entre las agencias de cooperación, a la hora de intentar reconducir la gobernanza de sus territorio. En los casos más emblemáticos (los Achuar del Pastaza y el Huitoyacu peruanos, los Yekuana venezolanos, los Kichwas de Sarayacu en Ecuador), ha sido el derecho consuetudinario (y no la tecnología ambientalista) la que ha producido los mejores resultados.

Si al momento de las luchas territoriales fue necesaria la unidad discursiva para fortalecer la unidad política, a la hora de retomar, en el día a día, el ejercicio de la territorialidad es importante un retorno a lo específico.

Muchos de los problemas que hoy se presentan a los diferentes pueblos deben ser contemplados a la luz de la evolución de la racionalidad y las pautas culturales que gobernaban su relación singular con su territorio. El avance de la degradación de los recursos territoriales puede verse entonces como el resultado concreto de los repliegues de la frontera cultural como efecto del quebrantamiento del tejido social en que se materializaron los valores e instituciones de cada pueblo, tengan éstos las causas que sean, internas o externas. A la hora de definir un destino cada pueblo indígena es único y, si bien puede aprender de experiencias ajenas, no van a servirle para la gestión de su patrimonio colectivo las recetas ni las consignas estándar de un movimiento organizativo que posiblemente deba concentrarse, cada día con mayor dedicación, en la tarea de cumplir eficazmente su misión en el ámbito de lo político.

Es imprescindible para cada pueblo indígena recapitular sus propios procesos y plantearse seriamente su actual situación, sus alternativas y sus opciones para actuar en consecuencia. Perder el control territorial es un riesgo que está a la vuelta de la esquina. Nos referimos a un proceso interno que propicie el "afloramiento" de los nudos que entorpecen el funcionamiento satisfactorio de la gobernanza de los territorios que, en definitiva, no es otra cosa que la gobernanza de sus relaciones sociales, políticas y económicas. Se trata en síntesis de esquivar los "territorios – objeto" y configurar o reconstruir la relación activa "pueblo – territorio" para así recuperar la autodeterminación que, entre otras cosas, es la propia determinación de asumir el control de las decisiones y de los recursos en un es-

pacio territorial conocido, construido, organizado, recorrido, regulado, consagrado, amado y administrado por un determinado pueblo que lo tiene por hábitat.

Pero la gobernanza así entendida exige de condiciones mínimas para su puesta en marcha:

- Una competencia, reconocida y respetada externamente para disponer las propias normas respecto a un territorio determinado
- Un control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los propios conocimientos sobre la biodiversidad, el control sobre la transmisión de los valores que constituyen la ética económica de cada pueblo y la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales.
- Libertad para organizar la redistribución interna de derechos y obligaciones entre sus miembros, para establecer sujetos de derecho interno y para regular la transmisión de esos derechos.
- El control social de las variables que pueden afectar las relaciones de producción, reposición y redistribución de los recursos (entre otras, la libre determinación del desarrollo).
- Un marco regulador de las relaciones de articulación con el resto de las entidades políticas, centrales o descentralizadas, que prevea: a) garantías específicas de seguridad jurídica y una eficaz reacción frente a las perturbaciones ilícitas; b) ámbitos de competencia definidos; y c) un diseño adecuado de medios de resolución de conflictos.
- Un ámbito de jurisdicción sobre el territorio y el respeto externo hacia los órganos encargados de aplicarla.

Si un pueblo no cuenta con la posibilidad de excluir a quienes no están dispuestos a aceptar las normas culturales para el cuidado de la naturaleza es posible que no pueda manejar adecuadamente ni sus recursos ni sus decisiones. Los pueblos indígenas conocen bien las consecuencias de que algunos espacios sean públicos (como ocurre con el caso de la pesca en lagunas o ríos que pertenecen legalmente al dominio público): generalmente muy pronto se llega, a veces de manera irreversible, a los límites de la capacidad de reproducción de las especies.

Si un pueblo no cuenta con la capacidad y el derecho a determinar cualquier tipo de contratación, y otros pueden hacerlo (incluso algunos grupos locales de ese mismo pueblo), difícilmente se puede alcanzar el nivel de control necesario para que los usos se adecúen a proyectos de vida y de convivencia con la naturaleza. Si no se puede regular con normas domésticas y reconocibles el acceso a los ecosistemas (bioprospección, turismo), a los recursos biológicos (madera, animales, peces, plantas), a los recursos genéticos (semillas, yemas, brotes, líneas celulares) o al conocimiento sobre los recursos (conocimientos indígenas sobre las

plantas, por ejemplo) malamente se podrán prever las consecuencias de cada intrusión.

Cuando se plantean todos estos problemas es cuando los logros del proceso de titulación de tierras indígenas se ubican en su verdadera dimensión. La propiedad es tan sólo una primera, y necesaria, pared externa de la territorialidad. Pero la mayor parte de la agenda sigue pendiente y no siempre se trata de reivindicaciones legales o de exigencias al Estado. En un muy alto porcentaje se trata de tareas internas que se han mantenido muy descuidadas en los últimos tiempos y que requieren una muy atenta reflexión interna.

Para los indígenas se da la paradoja de que la ley, con la que se les paralizó durante muchos años, una vez en su mano les paraliza, a su vez, al confiar en su supuesto poder intrínseco. Muchos procesos de lucha hubieran sido más exitosos o se hubieran resuelto antes sin la intermediación de esa confianza paralizante. Pero además, muchas de las iniciativas dirigidas al control territorial que pudieran haber sido atendidas con un esfuerzo propio, quedaron aplazadas inútilmente durante largos años en las agendas reivindicativas o en las carpetas de los congresistas.

Las ventajas de plantearse el futuro en términos de gobernanza pueden ser grandes. Por varias razones:

a) Supone un enfoque territorial:

No sólo porque el territorio es el soporte que fundamenta la gobernanza sino porque la evolución de ese territorio va a funcionar como un indicador para medir los resultados de las iniciativas en que se concreten los procesos. Dado que el territorio es el soporte de la existencia cultural de los pueblos indígenas, las condiciones y capacidades que se pretenden mejorar progresivamente en estos procesos son: a) las condiciones del control territorial y el estado del territorio como provisor frente a las futuras generaciones, b) las condiciones de la sociedad (el pueblo indígena) para gobernarse en ese ámbito territorial y para ubicarse equilibradamente en interacción con otras sociedades a partir del control de ese ámbito territorial, y c) la calidad de vida del colectivo a partir de un progresivo control de sus recursos, sus decisiones y sus relaciones.

b) Es un enfoque fundacional:

Porque se asienta sobre un balance del pasado y de una decisión frente al futuro. Es por eso fundacional, porque parte de un *¿y ahora qué?* que pretende revisar la historia y construir el futuro. Esa pregunta fundacional sólo es posible si la necesidad de la respuesta surge del propio pueblo interesado, sea o no sobre la base de un proceso que busque explícitamente esa respuesta. Obviamente, este punto de partida (que ofrece, como impulso movilizador de todo un pueblo, un punto de llegada de carácter tras-

cendente; no un objetivo o un conjunto de ellos, sino verdaderamente una utopía que refleje lo que ese pueblo desea ser) añade un atributo al enfoque: su carácter estratégico. Para conseguir una mirada creativa hacia lo que es en este preciso momento e imaginar cómo quiere ser en el futuro, cada pueblo indígena debe ser capaz de distanciarse de las presiones del presente, tomándolas como datos del contexto y no como condicionantes de las opciones.

c) Equilibra la atención hacia el autogobierno (interno) con el enfoque hacia la interacción con los diversos de decisión externos (principalmente la sociedad nacional, el Estado y el mercado).

En efecto, la gobernanza territorial está basada, por un lado, en el impulso de un proceso de *reorganización étnica* que exige múltiples arreglos internos necesarios para compatibilizar intereses en un tiempo histórico específico; y, por otro, en una acertada *concertación de nuevos espacios políticos,* una construcción eficiente de relaciones externas donde sus decisiones, como pueblo-territorio, tengan viabilidad en los contextos políticos, económicos o sociales con los que interactúa y entre los que existe una interdependencia.

En este sentido la gobernanza territorial se convierte en un objetivo actualizado para los pueblos indígenas y en su construcción deben concentrarse tomando en cuenta no los discursos que les sirvieron para hacerse un espacio como actores políticos y sociales sino considerando la índole efectiva de los problemas que hoy les acosan, tanto al interior de los espacios territoriales como en todos aquellos otros espacios donde se desenvuelve su gente.

Final

El balance de estas cuatro décadas es desigual: grandes logros pero también algunos desastres y perceptibles tendencias hacia el descontrol territorial. No obstante, para quienes estamos en este proceso la historia nos ha imposibilitado ser pesimistas. En cada crisis reaparece siempre la capacidad de algunos para incidir en la movilización de las fuerzas del cambio. Cada día surge una pequeña lucha en alguna parte con sabor a gesta histórica, o aparecen iniciativas cuajadas de sabiduría, o se producen manifestaciones de una dignidad inusual frente a los grandes poderes económicos, ante los cuales los gobiernos se humillan.

El reto de ahora no es puntual y es escasamente heroico, retos para cuya superación las organizaciones indígenas están especialmente bien dotadas, sino de largo aliento y, en muchos casos, doméstico. Se necesita más experiencia y saber hacer que liderazgo personal o conocimiento técnico. Se necesita más trabajo que

discurso, más sacrificios que proyectos financieros. Es, sin embargo, un reto urgente y posiblemente inaplazable: el compromiso real de esta generación de indígenas con el pasado y el futuro de sus pueblos.

Notas

1 La Declaración fue finalmente aprobada el 13 de septiembre de 2007, con 143 votos a favor, 11 abstenciones y la oposición de Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

2 Emilio Serrano ha preparado un power point (que nos cedió generosamente y del que presentamos un extracto en este cuadro) donde se sintetiza con claridad meridiana la nueva situación de los warao del Caño Manamo de Venezuela, una descripción que podría generalizarse a buena parte de aquellos pueblos indígenas cuyos territorios ancestrales han sido interceptados por carreteras de colonización o cuya economía ha pasado a depender del mercado externo.

3 Carlos Viteri, *"Visión indígena del desarrollo en la Amazonía. ¿Existe el concepto de desarrollo en la cosmovisión indígena?"*. (Documento circulado por la red, 2006)

4 Hoy en día el moderno derecho ambiental propone al derecho civil su renovación basándose en figuras como las servidumbres ecológicas que responden, esencialmente, a esa concepción abierta de los derechos y las obligaciones entre vecinos.

5 "Vale decir, son los pueblos indígenas los que desean disponer, una vez reconocido su derecho territorial como pueblo, las diversas formas de titularidad territorial interna, incluso si es una o múltiple, de manera que tengan la libertad de escoger, en cada momento, aquella fórmula capaz de reflejar su realidad socio-organizativa actual y las aspiraciones que asuma en sus proyectos de vida". *El anteproyecto de Ley de Pueblos Indígenas,* Pedro García, 2000.

6 Zona donde abunda la palmera moriche (aguaje en el Perú), *Mauritia flexuosa*.

7 Se dice que la gobernanza es una suma de gobierno y confianza. Es decir, incorpora a las tareas de gobierno matices de su ejercicio tales como: "la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación política de los gobernados, la transparencia en la gestión y la articulación horizontal de intereses y voluntades en los diferentes niveles administrativos y entre los diversos agentes económicos y sociales" (ver Comisión Europea 2000). No es tanto una manera de gobernar, es decir, un estilo de los políticos, sino una manera de gobernarse, esto es un estilo de funcionamiento de la sociedad, muy apropiado para definir las aspiraciones de sociedades que no buscan constituirse en Estado.

   La Real Academia Española la define como el "arte o manera de gobernar que se propone un desarrollo económico, social, cultural e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre la sociedad civil, el Estado y el mercado o la economía". "La acción y el efecto de gobernarse".

8 Algunos colaboradores del movimiento indígena, entre ellos el *Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui* en el Perú, vienen tratando desde hace algunos años de encontrar un sentido, operativo en lo cotidiano, al concepto de gobernanza territorial de los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

AIDESEP
1991a "Esclavitud indígena en la región de Atalaya", en *Amazonía Indígena,* COPAL. Año 11, Nº 17 18: 3-13.

AIDESEP
1991b "Aprovecha mi poco conocimiento de las leyes", en *Amazonía Indígena,* COPAL. Año 11, Nº 17-18: 14-15.

AIDESEP
1991c "Nos dicen que somos indígenas y si nos matan nada pasa", en *Amazonía Indígena*, COPAL. Ano 11, Nº 17-18: 16-19.

Alberts, T.
1977 *Reforma Agraria en el Perú: 1969-1975*. Instituto Nacional de Planificación. Lima (mimeo).

APECO – ECO Studien
2006 *Estudio de línea base biológico y social para el monitoreo en la Zona Reservada Güeppí. Proyecto PIMA*.

Arguedas, José María
1968 *Las comunidades de España y del Perú. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.* Lima.

Barclay, Frederica y Fernando Santos
1980 "La conformación de las comunidades Amuesha. La legalización de un despojo territorial". En *Amazonía Peruana*. Vol III, Nº 5: 43-74.

Bedoya, Eduardo y Álvaro Bedoya
2005 *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana*, OIT. Documento de Trabajo.

Bonilla, Heraclio
1987 "Comunidades de indígenas y Estado nación en el Perú", en *Comunidades Campesinas. Cambios y permanencias*. Centro de Estudios Sociales Solidaridad / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Lima, pp. 13-27.

Brack, Antonio
1997 *Comunidades Indígenas. Conocimientos y Tierras Tituladas. Atlas y Base de Datos*. GEF/PNUD/ UNOPS.

Caicedo, Luis Javier
1996 *Derechos y deberes de los pueblos indígenas*. Ed. San Pablo. Santafé de Bogotá.

Calame, Pierre (coord.)
2002 *Por una nueva gestión de nuestras sociedades*. Editions Charles Leopold Meyer, Centro Bartolomé de las Casas, Alianza por un mundo responsable, plural y solidario. Cuzco.

CEDE
2004 *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, Documento CEDE 2004-23. Santafé de Bogotá.

Cenepo Tananta, Fidel
2001 *Memorias ocultas del Samiria*. Editorial Parroquia Santa Rita de Castilla. Colección Marañón Nº 1.Iquitos

Chirif, Alberto
1974 "Los congresos de las comunidades nativas: el inicio de la participación", en *Participación*, Año III, Nº 5, pp. 46-53.
2000 *Titulación de tierras campesinas e indígenas en el Perú*. Trabajo de consultoría.
2002 "Controles y descontroles: Extracción Ilegal de Madera en el Pacaya Samiria". En revista *Idéele*. IDL, Nº 139, agosto.
2003a *Proyecto de Apoyo Organizativo. Sistematización. Programa Integral de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria*. Junglevagt for Amazonas WWF – AIF/DK. Iquitos.

2003b *Sistematización de la información Socioeconómica para la intervención del proyecto BIODAMAZ en la zona Reservada Allpahuayo Mishana y el Jardín Botánico Alboretum El Huayo*. Informe técnico. IIAP – BIODAMAZ. Iquitos.

2005 *Diseño de un fondo para cofinanciar subproyectos de capacitación y asistencia técnica para la mejora de agronegocios conducidos por poblaciones indígenas de la selva*. Documento de consultoría realizada para INCAGRO e IBC

Chirif, Alberto, Carlos Mora, Carlos Yánez y Tulio Mora

1974 *Comunidades nativas de Selva Central: Diagnóstico socio-económico*. SINAMOS. Mimeo. Lima.

Colchester, Marcus, Jean la Rose y Kid James.

2002 *Minería y amerindios en Guyana*. Instituto Norte-Sur Ottawa.

Comisión Europea

2000 *Punto y Coma*. No 65.

CORPI

2002 *Una historia para el futuro*. CORPI / Racimos de Ungurahui / IWGIA. Lima.

D'Ans, Andre Marcel

1975 "Influencia de la escuela sobre las migraciones", en *Educación*, 13 (VI): 15-25.

De Sousa Santos, Boaventura

2000 *Crítica de la razón indolente.* Desclée de Brouwer, Bilbao.

De Vries, Aldert

1998 *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz de la Sierra.

Dourojeanni, Marc

1990 *Amazonía ¿Qué hacer?*. CETA. Iquitos.

2002 "Impactos Socioambientales Probables de la Carretera Transoceánica (Río Branco – Puerto Maldonado - Ilo) y la Capacidad de Respuesta del Perú". En Allan Wagner Tizón y Rosario Santa Gadea Duarte: *La Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú* (eds.). CEPEI. Lima CEPEI, pp.311-322.

2006 *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú.* Bank Information Center / Conservación Internacional. Lima,

Galarreta, Paola

[2005] ¿Territorio nativo o terrenos parcelados? El caso de la comunidad nativa amuesha de Tsachopen de Selva Central. Trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Investigación en Antropología.

Galdo Pagaza, Humberto Ghersi y Milagro Luna

1982 *El grupo étnico minoritario de los aguarunas y los problemas laborales de formación de mano de obra*. Ministerio de Trabajo y Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) – proyecto OIT /PNUD. Mimeo. Lima.

García, Alfredo y Percy Assen

2004 *La problemática de la minería aurífera y los pueblos indígenas en la región de Madre de Dios 1978-2003*. Puerto Maldonado, TReeS Perú / Defensoría del Pueblo. Documento de Trabajo.

García, Fernando

2003 "Movimientos sociales y participación ciudadana", en *Procesos de descentralización en la comunidad andina*. Flacso, Quito.

García, Pedro

1995 *Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú*. Racimos de Ungurahui / IWGIA. Lima.

1998 *Atalaya, una historia en dos tiempos*, en García, Pedro, Søren Hvalkof y Andrew Gray, op. cit. pp. 13-82.

2000 *Anteproyecto de ley de pueblos indígenas del Perú: análisis y propuestas. 1ª parte.* IBIS, Lima (documento de consultoría).

2001 "Tocando a las puertas del derecho". *Revista de Indias*, Vol. LXI, Nº 223. Madrid.

2003 "Avizorando el futuro: territorios indígenas en Amazonía de los países andinos", en *Pueblos Indígenas de América Latina: retos para el nuevo milenio*. Ford-OXFAM América. Presentación en multimedia.

García, Pedro, Søren Hvalkof y Andrew Gray
1998 *Liberación y derechos territoriales en Ucayali* – Perú. IWGIA. Copenhague.
Gaviria, Alfredo
1995 *Aproximación a un plan de manejo para la reserva comunal Yanesha*. Mimeo.
Gray, Andrew
1998 "Demarcando Desarrollo", en García, Pedro, Søren Hvalkof y Andrew Gray, op. cit. pp. 169-221.
Houghton, Juan
2005 *Los territorios indígenas colombianos: Teorías y prácticas*. Santafé de Bogotá (mimeo).
Huertas, Beatriz
2002 *Los Pueblos Indígenas en Aislamiento. Su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. IWGIA. Lima.
2003 "La extracción forestal y los pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios", en Huertas, Beatriz y Alfredo García, op. cit. pp. 353-381.
Huertas, Beatriz y Alfredo García (eds)
2003 *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura.* FENAMAD e IWGIA. Lima.
Hvalkof, Søren
1998 "De la esclavitud a la democracia: antecedentes del proceso indígena del Alto Ucayali y Gran Pajonal", en García, Pedro, Søren Hvalkof y Andrew Gray, op. cit. Pp. 83-117.
IBC
2006 *Atlas de Comunidades Nativas de la Selva Central*. Instituto del Bien Común. Lima.
INEI
2005 *Perú, Compendio Estadístico*. Lima.
INRENA
2000 *Plan Maestro de la reserva Nacional Pacaya Samiria. Lima.*
[2003] *Parque Nacional del Manu. Plan Maestro*. Lima.
2005a *Parque Nacional Alto Purús. Plan Maestro 2005-2010*. Lima.
2005b *Reserva Comunal Purús*. Plan Maestro 2005-2010. Lima.
2006 *Parque Nacional Cordillera Azul. Plan Maestro 2003-2008. Lima*
INRENA / SPDA
2002 *Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas*. Lima.
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
2006 *Reforma agraria y desarrollo rural para los grupos étnicos en Colombia.* Santafé de Bogotá.
Johnson, Allen
2003 *Families of the Forest: The Matsigenka Indians of the Peruvian Amazon*. University of California Press.
La Torre, Lily
1998 *¡Solo queremos vivir en paz!* IWGIA. Copenhagen.
Lehm, Zulema
1991 *La demanda territorial del pueblo Sirionó. En Amazonía Indígena*. COPAL. Año 11, Nº 17-18, pp. 21-32.
Maldonado, Adolfo y Alexandra Almeida
2006 *Atlas Amazónico del Ecuador. Agresiones y Resistencias. Inventario de Impactos Petroleros-2*. CONAIE / Acción Ecológica. Quito.
Martínez, Héctor
1970 *Las Migraciones Internas en el Perú*. Monte Ávila Editores. Caracas.
Matos Mar, José
1976 "Comunidades indígenas del área andina". En Matos Mar, José (comp.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. IEP. Segunda edición. Lima: 179-217
1976 "Proceso de la sociedad rural". En Matos Mar, José (comp.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú.* IEP. Segunda edición. Lima: 15-50.
Ministerio de Agricultura
1986 *Directorio de Comunidades Nativas del Perú*. Dirección de Comunidades Campesinas y nativas. Lima.

Ministerio de Salud
2004 *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad. El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugakapori-Nahua-Río Camisea, Cuzco*. Lima.
Montaña, Tatiana
[2004] *El problema de tierras en Colombia: un asunto por resolver*. Documento INDEPAZ. Santafé de Bogotá.
Moore, Thomas
1980 *Transnacionales en Madre de Dios: Implicancias para las comunidades nativas*. Shupihui 16:451-463. Iquitos.
Newing, Helen y Lissie Wahl
2004 "Benefiting local populations? Communal reserves in Peru", en *Cultural Survival Quarterly* 28(1): 38-41.
Pautrat, Lucila
2003 *Extracción y comercio ilegal de productos forestales maderables*. Natural Resources Defense Council y Racimos de Ungurahui. Lima.
PETT
1999 *Directorio de Comunidades Nativas*. Lima.
Pinedo, Danny y Angélica Almeida
S/f *El Chino cuidad sus cochas*. Instituto del Bien Común. Programa ACRI. Lima
Plan Director
1994 *Plan Director del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE)*. Lima.
Procuraduría General de la República
2005 *Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada*. USAID. Santafé de Bogotá.
Proyecto Nanay
2002 *Informe socioeconómico - proceso de categorización zona reservada Allpahuayo-Mishana* (enero).
2003 *Informe de estado de avance de actividades del Proyecto Nanay en las comunidades de la cuenca* (2001-2003).
Puertas, Pablo, Richard Bodmer y Claudia Ríos
2004 *Tala ilegal de madera en concesiones forestales y áreas adyacentes en el Yavari y Yavari Mirin, Loreto, Perú*. Reporte Técnico. WCS. Iquitos.
Ramírez Gallegos, Franklin
2001 *Las paradojas de la cuestión indígena en el Ecuador: Etiquetamiento y control político*. Nueva Sociedad, Nº 176.
Sánchez Cañohua, Richard y Norma Arelis Vásquez
2002 *Cambio en los patrones de asentamiento: la comunidad ashaninka de Camantaro. Tesis para optar título de profesor en educación primario intercultural bilingüe*. Instituto Superior Pedagógico Público "Loreto". Iquitos.
Santilli, Márcio
2003 Notas sobre a política indigenista brasileira na virada do século; en *Pueblos Indígenas de América Latina: retos para el nuevo milenio*. Ford-OXFAM América. Presentación en multimedia.
SERVINDI
2004 *Boletín. Servicio de Información Indígena*. Nº 51.
Shupihui
1980 *Empresas capitalistas: "La selva es nuestra"*. Shupihui 15:379-387. Iquitos
Smith, Richard Ch.
1974 *Their struggle to survive*. IWGIA. Copenhague.
Solano, Pedro
2005 *La esperanza es verde. Áreas Naturales Protegidas en el Perú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
Surrallés, Alex y Pedro García (ed.)
2004 *Tierra Adentro*. IWGIA, Lima.
Urteaga, Patricia
2003 *La problemática minera y los pueblos indígenas en Madre de Dios*. FENAMAD.

Wray, Natalia

1997 *Proyecto: Estudio regional sobre el régimen legal y territorial de los pueblos indígenas de los 8 países de la Cuenca Amazónica: caso Ecuador*. TCA/CONFENIAE/UE.

ZRAM

2002 *Evaluación participativa de variables económicas y sociales y de prácticas de manejo, Proyecto Nanay*. Zona reservada Allpahuayo-Mishana. Versión preliminar (diciembre).