

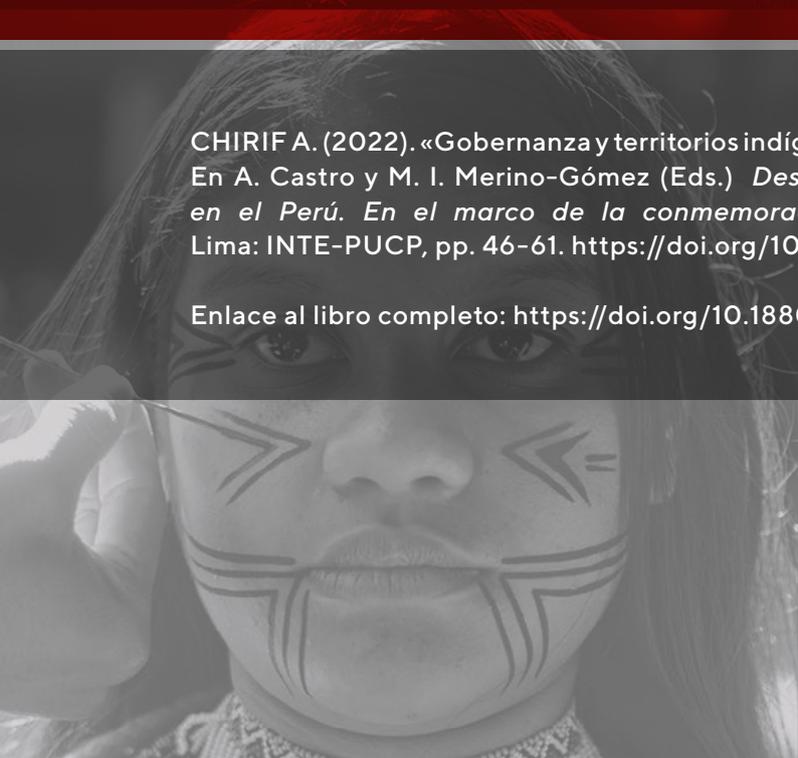


# ✓ Gobernanza y territorios indígenas. Cambios, permanencias y redefiniciones

**Alberto Chirif**  
*Consultor independiente*

CHIRIFA. (2022). «Gobernanza y territorios indígenas. Cambios, permanencias y redefiniciones». En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. Lima: INTE-PUCP, pp. 46-61. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.002>

Enlace al libro completo: <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3>



**Resumen:** El presente artículo intentará explicar el proceso de cambios socioeconómicos que determinó la conformación de la institución conocida con el nombre de «comunidad nativa», formalizada en 1974 mediante una ley especial; así como los intentos realizados por diversos gobiernos para debilitarla. Señalará, asimismo, los criterios que guiaban la gobernanza indígena tradicional y el importante papel que ha jugado la comunidad, estructurada en organizaciones de segundo nivel en determinados contextos (protestas en reclamo por derechos conculcados, propuestas legales y políticas, pacificación del país, y el enfrentamiento de la pandemia del Covid-19). Abordará, por último, el tema del más reciente surgimiento de un nuevo sujeto de derecho, llamado pueblo indígena –que a su vez es portador de otros derechos, como territorio integral y gobernanza autónoma–, que aún está en proceso de gestación.

**Palabras clave:** Reducciones. Comunidades. Territorio. Reciprocidad. Legislación indigenista. Gobernanza. Perú.

## **Governance and indigenous territories. Changes, continuities, and redefinitions**

**Abstract:** This article deals with the social and economic processes that led to creating an institution known as “native community”, formally in 1974 through a specific law. Furthermore, we deal here with the attempts by various administrations to undermine it. We also explain the criteria underpinning traditional indigenous governance and the important role of communities, organized as second level organizations, have played in specific contexts (demands claiming rights’ violations, legal and political proposals, the country’s pacification and ways of dealing with Covid-19). Finally, the article examines the emergence of a new subject of rights, namely “indigenous people”, who are also the bearers of other rights such as the right to an integrated territory and autonomous governance—that are still in the making.

**Keywords:** Native communities. Indigenous peoples. Integrated territories. Autonomous governance. Peru.

## Introducción

Si bien las comunidades nativas son una creación jurídica de la ley que las reconoció como tales en 1974, desde el punto de vista social son el resultado de procesos de cambio mucho más antiguos. Aunque decirlo parece una «verdad de Perogrullo», el cambio es un factor inherente a cualquier sociedad o, dicho de otra manera, no existen sociedades estáticas. En este sentido, 'lo tradicional' es una característica que se va haciendo, deshaciendo y rearmando a lo largo del tiempo; aunque también es verdad que si una sociedad pierde capacidad para manejar los cambios —no puede adaptar las transformaciones a su propia estructura, sea por la rapidez con que se producen o por la violencia que implican—, puede quedar mortalmente herida y ser llevada a la extinción. Es el caso, por ejemplo, de algunos de los colectivos socioculturales integrantes de los *Pueblos del Centro*<sup>1</sup> que sufrieron las atrocidades de la explotación del caucho y, en algunos casos, de lo que vino después: el desarraigo de sus territorios de origen a causa de haber sido trasladados, parte de ellos, hacia el sur del Putumayo, hacia el Perú, después que el Tratado Salomón Lozano determinó que este río era el límite norte del país con el vecino Colombia<sup>2</sup>.

En el contexto de los trágicos sucesos de 2009, conocidos con el calificativo de 'Baguazo', que tuvieron como resultado la muerte de 33 personas y la desaparición de una, no solo se desató el racismo contenido en la sociedad peruana contra los indígenas (*salvajes, ignorantes, asesinos*), sino que además se lanzaron infundadas explicaciones acerca de su situación; todas ellas, sin embargo, aterrizaban en el mismo lugar común: esas personas ya no son indígenas. Si indígena es sinónimo de originario, es imposible encontrar una razón que sirva para explicar cómo personas que provienen de sociedades anteriores al Estado pueden perder esta condición. Los cambios que ellas hayan experimentado no alteran el hecho de existir como colectivos anteriores al Estado.

---

<sup>1</sup> Se trata de ocho pueblos indígenas asentados en la Amazonía de Colombia y Perú: murui, conocido generalmente como huitoto en la literatura, ocaína y nonuya (de la familia lingüística witoto), bora, miraña y féenemnaa, también conocido como muinane (de la familia bora), resígaro (Árawak) y andoque (andoke-urekena) (Echeverri 2020: 19).

<sup>2</sup> Los impactos del auge cauchero pueden ser resumidos en la drástica caída demográfica por efecto de asesinatos y enfermedades, y en la desaparición (por muerte) de los portadores de la palabra tradicional, heredada de padres a hijos, que es lo que garantizaba la transmisión generacional del bagaje de la cultura. El caso más dramático de extinción física es de los resígaro. En el Perú solo queda una persona que habla esta lengua, aunque ella se reconoce como ocaína. Las fuentes oficiales no registran ningún resígaro en Colombia. En el primer caso, de la desaparición física de los portadores de la palabra, existen notables ejemplos de cómo, de manera consciente y con una visión de futuro, algunos clanes de esos pueblos decidieron transgredir la tradición para recuperarla, es decir, recrear la palabra tradicional, a pesar de un conocimiento incompleto de esta, para darle continuidad a la tradición. Sobre el tema ver Gasché (1982) y Echeverri (2020).

Lo que está detrás de esta apreciación es la idea evolutiva de la sociedad, que transcurre obligatoriamente por etapas fijas: salvajismo, barbarie y civilización. De este modo, personas que hablan castellano (en algunos casos como única lengua, dado que han perdido la de los progenitores), visten ropas como las de cualquier peruano, se movilizan en embarcaciones a motor, emplean escopetas para cazar y, en fin, tienen un bagaje tecnológico similar al resto de la población (celulares, computadores, relojes), con la única limitación de su poder adquisitivo individual, ya no son indígenas. Esta es una concepción marxista de la historia de la humanidad, que fue expresada por Federico Engels en su libro *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*; pero la derecha y los políticos la utilizan sin limitaciones (probablemente ignoran su origen), porque su interés no es académico, sino utilitario: su manipulación sirve para negar derechos.

Y este es el tema central, ya que negar la existencia actual de sociedades indígenas es una idea funcional al hecho de que no haya quién reclame los derechos contemplados en leyes, declaraciones y acuerdos internacionales, sin importar que sea el propio Estado quien las ha promulgado, suscrito o ratificado. Es decir, se trata de convertir en fantasmas del pasado a sujetos de derecho actuales. Para que esto sea posible es de todas maneras necesario inventar razones que demuestren que dichas sociedades ya no existen. Además de las ya mencionadas como pérdida del vestido y la lengua de sus ancestros o acceso tecnológico, se esgrimen otras, entre ellas, la principal, es que las comunidades «ya no trabajan ni producen colectivamente». El asunto es que, en realidad, esto es algo que las comunidades indígenas amazónicas jamás han hecho. La colaboración entre familias articuladas en redes de reciprocidad ha servido y sirve para establecer una chacra (lo que implica trabajo pesado para abrir claros en el bosque), la pesca con el veneno barbasco o sentar las bases de una casa (colocar los pesados horcones que fundamentan su estructura), pero se trata de momentos de corta duración, luego de los cuales es la familia la que siembra y cosecha, usufructúa del pescado o termina de construir su vivienda.

Entonces, ¿qué discuten las personas que sostienen que las comunidades ya no son tales porque no producen en conjunto? Nada. Discuten y cuestionen el imaginario que ellos mismos han construido sobre la manera que, a su entender, funcionan (¿funcionaron, debieron de funcionar?) esas comunidades. Pero, como todo imaginario, fabricación engañosa para justificar una posición, este no existe más que en las mentes de quienes los elaboran. En cambio, lo que sí se puede decir es que esas comunidades y las entidades mayores que las engloban, los pueblos indígenas a los que ellas pertenecen, han demostrado potencial de gobernanza durante situaciones críticas, ente ellas, la pandemia del Covid-19 que aún padecemos.

En torno a esta negación de lo inexistente (el supuesto trabajo colectivo de las comunidades) el Estado ha organizado su estrategia para demoler la institucionalidad de las comunidades y obstaculizar la consolidación de los pueblos indígenas, con derechos a territorios integrales y autodeterminación. Sobre esto tratará la segunda parte de este texto.

# 1. Gobernanza y territorio

Las sociedades indígenas amazónicas no han tenido organización estatal ni clase dirigente para guiar su funcionamiento. Han sido y son sociedades ácratas, pero, sin embargo, organizadas, ya que de lo contrario no existirían como sociedad. Es una característica que probablemente resulte difícil entender desde la perspectiva actual, porque se ha entronizado en el imaginario la idea de que las autoridades son necesarias para el desarrollo social, no obstante su generalizada inoperancia y carácter corrupto. La falta de autoridades establecidas en estas sociedades siempre ha desconcertado a los colonizadores (militares, sacerdotes, funcionarios, civiles y otros) y por ello las han *creado*, con la clara finalidad de tener alguien a quien manipular y, por su intermedio, dominar al colectivo que supuestamente representan.

El principio ordenador de las sociedades indígenas son las normas de convivencia adoptadas por consenso que articulan grupos relacionados por lazos de parentesco y alianza. La norma central es la reciprocidad, un sistema de intercambio diferido (a diferencia del trueque que es una permuta inmediata) de bienes y servicios entre las personas que conforman dichos grupos y entre ellas y los *dueños de la naturaleza*, espíritus tutelares que resguardan animales, especies vegetales y hábitats. El principal precepto de estas relaciones es no tomar de la naturaleza más de lo que es necesario para vivir. Abusar de la naturaleza es propio de sociedades cuya economía se funda en el valor de cambio, es decir, de aquellas que han convertido en mercancía los elementos de la naturaleza y el trabajo. La sobreexplotación de dichos elementos y de la fuerza laboral es una estrategia para acumular capital. Aunque las cosas están cambiando, esto no sucedía en el caso de las sociedades indígenas que basaban su economía en el valor de uso de los bienes y del trabajo.

Lo central de este sistema de intercambio es que teje una verdadera red social de obligaciones recíprocas que otorga carácter de sociedad a colectividades de personas que viven con gran independencia individual, siempre y cuando cumplan con sus obligaciones de reciprocidad. Este sistema proporciona además una relativa seguridad a la vida de las personas que habitan en un medio en el que obtener ciertos alimentos, como carne del monte, está sujeto a la eventualidad. De este modo, el sistema permite que una persona pueda disponer de carne sin haber cazado un animal porque otra de su grupo de intercambio sí lo ha hecho. Al mismo tiempo, el sistema facilita tareas de gran envergadura que una persona sola o incluso con el concurso de su familia inmediata, no podría realizar o lo haría con mucha dificultad. Por ejemplo, el rozo y tala de una parcela para establecer una chacra o la construcción de una vivienda. Realizado el rozo, el trabajo de siembra, cultivo y cosecha es responsabilidad de cada familia, no del colectivo. Ni la entrega de alimentos ni la de trabajo constituyen un favor, un acto gracioso motivado por la generosidad de la persona, sino un mecanismo que genera obligaciones mutuas y, en este sentido, fortalece relaciones sociales. El incumplimiento de la obligación de reciprocidad, sean bienes o servicios, es sancionado, pero no por una autoridad represiva que amoneste, multe o tome medidas aún más severas, sino por el grupo entero, que no solo 'hablará mal' de transgresor, sino que lo apartará

de la red. En este sentido, el círculo social no se limita solo al intercambio de bienes y servicios, sino que también cumple un papel central en la regulación de las normas y solución de conflictos, como el incumplimiento de reciprocidad antes señalado, u otros que impliquen problemas mayores. (Smith 1994, 2002).

Esta característica de manejo consensuado del poder y no *por mayoría*, como es la norma en la sociedad no indígena, es central en la configuración del carácter democrático de las sociedades indígenas. Existen otros rasgos que contribuyen a esto: el libre acceso a la tierra, los bosques, los ríos y lagos y los animales que los pueblan, que no son objeto de acaparamiento y especulación; y, lo que es tan importante como esto, el libre acceso al conocimiento como un bien disponible por la sociedad entera y no como un privilegio de quienes tienen dinero para pagarlo, y que es lo que permite que las personas aprovechen las ‘bondades de la naturaleza’, de acuerdo al concepto empleado por el líder wampis Shapiom Noningo, en reemplazo del de ‘recurso natural’, que tiene una connotación mercantil.

Las sociedades indígenas han desarrollado un sistema propio de gobernanza para garantizar la vida de las personas en ambientes específicos. La gobernanza ha sido definida de esta manera:

*La gobernanza territorial expresa una situación en la cual una población se identifica con un territorio y, en base a una institucionalidad legitimada por esa población, gobierna sus asuntos internos y externos de acuerdo con esa apropiación territorial. Se trata de la reconstrucción, actualización o determinación de las formas de gobernarse específicas de una sociedad sobre la base de una institucionalidad y una jurisdicción propia; es decir, no inducida o impuesta desde fuera o desde arriba, sino esencialmente autodeterminada (García Hierro y Surrallés 2009: 5).*

La gobernanza implica modelos adaptativos a las características del medio ambiente que, en el caso de la Amazonia, es muy diverso. *Grosso modo*, en el Perú se distinguen dos hábitats diferentes: el interfluvial y el ribereño, aunque cada uno de ellos entraña a su vez diferencias. No es lo mismo un hábitat interfluvial como el de los anasha que, en el caso de Oxapampa se encuentra a una altura de 1900 msnm, o de los ashéninka en el Gran Pajonal, donde alcanza los 1200 msnm, dentro de un paisaje compuesto por parches de bosques alternados con pajonales altos, que el de ciertos ríos del norte de Loreto, donde los asentamientos de los Maihuna o Yagua no sobrepasan los 120 msnm. La principal estrategia adaptativa de las sociedades indígenas ha tenido que ver con el tamaño de los asentamientos: unidades residenciales de menor densidad poblacional en las zonas interfluviales —e incluso más pequeñas en zonas de altura y de pajonales, en las que los asentamientos pueden llegar a reducirse a la familia nuclear— y de mayor densidad en las zonas ribereñas aledañas a los grandes ríos navegables de la región amazónica, como los cursos bajos del Marañón y Ucayali y el Amazonas. En estas, la densidad demográfica de los asentamientos puede ser mayor por dos razones. La primera son los suelos aluviales de sus riberas, que tienen la ventaja de renovar anualmente su fertilidad mediante los sedimentos depositados en ellos después de la vaciante de los ríos; son suelos de gran fertilidad, aptos para cultivos temporales. La segunda razón es la abundancia de peces que constituye

una fuente privilegiada para el abastecimiento de proteínas, con una dinámica de renovación anual de los cardúmenes de la mayoría de especies.

Los hábitats, sin embargo, no constituyen espacios de encierro, y un pueblo de asentamiento interfluvial puede también aprovechar un hábitat ribereño. Los ashéninkas del Gran Pajonal, por ejemplo, realizaban excursiones temporales de pesca a las orillas del Ucayali. (Varese 1973). Los shipibos, asentados ahora en ambientes ribereños a lo largo del Ucayali, moraban antes a orillas de sus afluentes Aguaytía y Pisqui; es un caso particularmente interesante porque estos dos ríos son de tierras altas, no inundables, adecuadas para cultivos permanentes, pero, por otro lado, su proximidad al Ucayali, un ambiente típicamente ribereño, les permitía a los shipibos aprovechar también de suelos aluviales para cultivos de corto periodo vegetativo, y, sobre todo, beneficiarse de la abundancia de la pesca. Por esta característica, se trata de un hábitat que ha sido calificado como semiribereño (Santos y Barclay 1998). Una situación similar es la de los yaguas, asentados en afluentes del Amazonas en hábitats interfluviales pero cercanos al gran río, en el cual, mediante desplazamientos temporales, podían aprovechar el gran potencial pesquero; en este caso, dada la cercanía de sus asentamientos con respecto al Amazonas, se podía realizar excursiones de pesca con mucho mayor frecuencia que los ashéninka del Gran Pajonal al Ucayali.

El arraigo de un pueblo a un hábitat determinado ha cambiado a lo largo de la historia. Los amahuaca, por ejemplo, de asentamiento ribereño en el Tamaya, en el curso medio del Ucayali, huyeron aguas arriba para refugiarse en zonas interfluviales de ríos lejanos, como el Purús y el Yurúa. (Santos y Barclay 1988). También los shipibos cambiaron su hábitat semiribereño por un ribereño, con excepción de algunos pequeños asentamientos que aún se conservan en los ríos Aguaytía y Pisqui.

## **2. Los impactos en la colonia y la república**

Es necesario tener en cuenta las consideraciones realizadas acerca de los diversos hábitats de asentamiento de los pueblos indígenas para entender las diferentes maneras en que ellos han sido impactados por las reducciones durante la Colonia y, posteriormente, las que tuvieron lugar durante la República. Los pueblos de asentamiento ribereño, demográficamente más grandes y estables por las consideraciones antes indicadas (suelos más fértiles y mayor disponibilidad de peces) fueron más afectados en esa época que los de asentamiento interfluvial.

Las primeras crónicas misionales aluden al gran tamaño de los asentamientos ribereños y a la vecindad entre ellos, así como al hecho de que se extendían a lo largo de leguas y a la abundancia de comida que allí existía. (Carvajal 1894 [1542]). Acceder a ellos era además más fácil, dado que estaban asentados a orillas de grandes ríos navegables durante todo el año. Eso hizo que conquistadores y misioneros llegaran hasta ellos sin dificultades. La dependencia de esos pueblos indígenas de su hábitat ribereño y el tamaño de sus caseríos los fijaba a sus lugares de asentamiento. En comparación, los pueblos indígenas de asentamiento interfluvial, que conformaban unidades demográficas más pequeñas y dispersas

y, a su vez, estaban acostumbrados a trasladarse periódicamente por causas diversas (escasez de carne de monte, agotamiento de lugares cercanos para las nuevas chacras, muerte de un familiar, amenazas de vecinos y otras) no tuvieron problemas para huir de las reducciones, con frecuencia luego de dar muerte a los misioneros, para buscar otros sitios de asentamiento. Una rebelión tan grande e importante como la de Juan Santos Atahualpa, en 1742, cerró las vías de acceso a la 'selva central' (la amplia zona selvática tramontando los Andes al este de Lima) hasta después de la Independencia del Perú, cuando la región tuvo que ser *pacificada* militarmente (Varese 1973).

Esta situación cambió drásticamente durante la República, periodo durante el cual, a causa de las colonizaciones, los mayores impactos recayeron sobre pueblos indígenas asentados en zonas interfluviales y, en especial, aquellos que habitaban las partes altas de la cuenca amazónica. El proceso de reducción, es decir, de concentración de la población en pequeños núcleos y de limitación de sus hábitats, que había fracasado como intento misional durante la Colonia, impactó severamente a esas poblaciones en la República. Las colonizaciones impulsaron este proceso que redujo, concentró a la población y limitó su disponibilidad territorial. Ellas se habían iniciado durante la segunda mitad del siglo XIX, en su mayoría como iniciativas espontáneas de indígenas andinos que habían sido desposeídos de sus tierras por latifundista y mineros; pero también por grandes empresas, como la Peruvian Corporation (británica), a la que el Estado le entregó medio millón de hectáreas del territorio ancestral de los yanasha y asháninka de Junín (Barclay 1989). La colonización espontánea continuó durante todo el siglo XX, pero al promediar este siglo fue convertida en programa de gobierno, en especial durante los dos mandatos del presidente Fernando Belaunde Terry (1963-1968 y 1980-1985). De esta manera, los asentamientos de población indígena amazónica fueron reducidos a pequeños espacios rodeados de foráneos.

La proliferación de fundos a cargo de patrones fue otro factor determinante para la concentración de población indígena, que quedó sometida al sistema de habilitación y enganche para realizar trabajos agropecuarios, pero, sobre todo, para extraer recursos del bosque destinados a los mercados regionales y, algunos, al internacional: carne, pescado, resinas, algunas plantas (barbasco, quina), cueros y pieles. El sistema se implantó muy temprano, poco después de la expulsión de los jesuitas en 1767. Es decir, se inició antes de la declaración de la Independencia del Perú en 1821 (Santos y Barclay 2002). Hacia fines del siglo XIX, la explotación de las gomas silvestres (caucho y jebe fino, principalmente) tuvo impactos hasta entonces inéditos en la región, tanto en las zonas donde existían estos recursos, como en otras que fueron convertidas en proveedoras de mano de obra forzada (Pennano 1988; Flores Marín 1987; Valcárcel 2004 [1915]; Chirif y Cornejo 2009; Chirif 2017). Por esta razón, fueron frecuentes los traslados de población indígenas de sus asentamientos originales hacia las zonas de producción (Rummenhoeller 2003a, 2003b). La caída del auge extractivo no significó la desaparición del sistema de patrones, que fue adecuado a las nuevas condiciones y continuó vigente, en algunas zonas, hasta la década de 1974, cuando el gobierno dio una serie de leyes que lo liquidaron, entre ellas, la de comunidades nativas (Chirif 2017), aunque en otras se mantuvo hasta finales de la década de 1990 (García Hierro, Hvalkof y Gray 1998).

En tercer lugar, están las modernas reducciones misionales impulsadas por misioneros dominicos, algunas muy tempranas como Chirumbia (1906) y Koribeni (1918), y otras más tardías, como Timpía, Ticumpinía y Kirigueti; así como por las realizadas por los franciscanos en Puerto Ocopa (1918) y Oventeni, reorganizada en 1935. También los adventistas fundaron algunas misiones-reducciones, como Nevati, alrededor de 1950.

Un factor importante en la formación de caseríos que concentraron población indígena se produjo en la década de 1950, cuando el Estado peruano suscribió un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), organización evangélica de traductores de la Biblia, para que, en coordinación con el Ministerio de Educación, preparara maestros indígenas bilingües para encargarlos de la educación oficial en sus comunidades. Como la fundación de las escuelas requería de un número determinado de alumnos, los padres de familias de asentamientos indígenas, que hasta entonces estaban dispersos y con baja densidad demográfica, optaron por concentrarse en caseríos a lo largo de los ríos o, de existir, de las carreteras (Inoach 2020).

Además de la concentración demográfica y la reducción de los territorios que ocupaban, el mayor impacto sobre la población indígena asentada en las zonas interfluviales de la parte alta de la cuenca tiene que ver con el hecho de haber convertido en ribereñas a comunidades indígenas con tradición interfluvial; la razón radica en el hecho de haberse convertido en ribereñas de ríos que no cuentan con suelos aluviales ni con gran riqueza de peces, como los de los grandes ríos amazónicos. De esta manera se han vuelto ribereñas sin contar con un hábitat favorable para esto. Es el caso de las comunidades awajun y wampis a lo largo de los ríos Marañón y Santiago, y de las machiguengas, en el curso superior Urubamba. En otros casos, su *ribera* no está constituida por ríos sino por las zonas alledañas a las carreteras, como en el caso de las comunidades asháninkas y yaneshas de las provincias de Chanchamayo y Satipo, y de Oxapampa, respectivamente. Su motivación no responde a una estrategia adaptativa al medioambiente, sino al hecho de poder acceder a servicios del Estado o tener mejor acceso a los mercados regionales. No es el momento de analizar los impactos de este cambio de hábitat, pero sí podemos adelantar que, en general, ha perjudicado a la población, en primer lugar, por haber esta dejado de lado actividades que aseguraban su soberanía alimentaria, y, en segundo, por haber sido incorporada a un sistema en el que las relaciones de intercambio les son desfavorables.

### **3. Las comunidades nativas**

Sobre la base de estos distintos tipos de reducciones es que se constituyeron las llamadas 'comunidades nativas' en 1974, cuando el gobierno del general Juan Velasco Alvarado dio la primera ley que, luego de 153 años de vida republicana, reconocía a los indígenas amazónicos como sujetos de derecho.

Los dos derechos centrales de esa norma fueron el reconocimiento de las comunidades como personas jurídicas, lo que les abría las puertas a derechos contemplados en esa misma ley y también en otras; y la titulación de las tierras

que poseían. Es importante señalar que, en ambos casos, es decir, los derechos al reconocimiento y a la propiedad de las tierras que poseen, son anteriores a los actos administrativos que los formalizan. Esto quiere decir que las comunidades tienen derechos a pesar de que el Estado no haya formalizado los trámites para inscribir su personería jurídica y también que ellas son dueñas de sus tierras, aun cuando el Estado no haya formalizado esta propiedad mediante un título. En ambos casos, se trata de trámites que formalizan derechos previos, no que los crean. Estos principios están recogidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989 y en la Declaración de la ONU de 2007, lo que indica que la ley de 1974 se adelantó en su concepción a estos. Posteriormente, el Estado ha manipulado las normas para negar derechos (de la consulta previa, por ejemplo) a comunidades a las que aún no les ha formalizado la personería jurídica o a la indemnización, en caso de perjuicios a aquellas a las que no les ha regulado su propiedad<sup>3</sup>.

Siendo una creación forzada por los procesos mencionados, las comunidades han tratado de adaptar este modelo a sus propias características. Aunque debilitados por la irrupción de la economía de mercado, la reciprocidad sigue funcionando, no en el ámbito de la comunidad como un todo, sino en grupos de persona unidas por lazos de parentesco y alianza, que suelen ser varios dentro de una comunidad. Sin embargo, se han creado otros sistemas mancomunados de trabajo para atender las nuevas exigencias que plantea la vida en la comunidad: construcción o mantenimiento de la escuela, cancha de fútbol, local comunal, pista de aterrizaje, embarcadero y otros.

Durante la reciente emergencia creada por el Covid-19, las propuestas más articuladas para frenar los impactos del virus han sido formuladas por las comunidades nativas y consistieron en el control de los desplazamientos dentro de sus territorios, determinación de cuarentenas para los retornados, reactivación de la medicina tradicional y, en algunos casos, reforzamiento de los mecanismos propios para producción de alimentos que se habían visto debilitados por la confianza que muchos habían puesto en el mercado como proveedor de alimentos. Sin embargo, el autoritarismo del Estado desbarató varias de estas iniciativas, en especial las referidas al control del tránsito de personas, argumentando que nadie sino él mismo podía ejercer esta función. No obstante, la experiencia ha dejado en claro el potencial de las comunidades para determinar normas de convivencia ciudadana, sea que se trate de situaciones de emergencia o no, que permitan superar los serios problemas que hoy afectan a ellas y a la región; por ejemplo, el control de actividades ilegales, como la tala, la explotación minera, la sobrepesca y el narcotráfico. Pero es claro que para que esto ocurra se requiere de un Estado inteligente, que abandone su actitud autoritaria y esté dispuesto a entablar un diálogo democrático con las comunidades.

---

<sup>3</sup> Sobre transgresiones y contrabandos normativos se puede consultar García Hierro (1995) y Chirif (2020).

## 4. Territorios y gobiernos autónomos

Desde hace poco más de una década, algunas organizaciones han empezado a proponer una nueva forma de organización y de gestión de su hábitat, basada en dos pilares: gobierno propio y autónomo, y territorios integrales. Se trata de propuestas que están consideradas en dos documentos de gran importancia: el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ambos vinculantes de acuerdo con la ley peruana<sup>4</sup>. A pesar de esto, el Estado se sigue negando a reconocer a los pueblos como sujetos de derecho y a sus territorios. Es una lucha en curso entre las organizaciones indígenas y el Estado que seguramente llegará a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Más allá de los aspectos legales, el reconocimiento de gobiernos autónomos y de territorios integrales enfrenta varios problemas, que tienen que ver, unos, con los procesos que antes hemos señalado en este texto y, otros, con el carácter novedoso de las propuestas, que requerirán que las sociedades indígenas desarrollen nuevos acuerdos de convivencia.

Desde el punto de vista físico, los espacios ocupados por comunidades de los pueblos indígenas amazónicos presentan actualmente el siguiente panorama:

- Comunidades inmersas en un mar de colonos, en los casos de la selva central y el alto Urubamba, que ocupan espacios pequeños y discontinuos.
- Comunidades awajun del Alto Mayo que han perdido la tierra por alquilarla a colonos; en menor proporción, estos alquileres afectan también a comunidades asháninka y yanesha de la selva central. Si bien en teoría la tierra sigue siendo de las comunidades (la Constitución garantiza el carácter imprescriptible de su propiedad), en la práctica, debido al número de colonos arrendatarios, a las actividades que realizan y a la infraestructura que han instalado (además de viviendas, negocios, alojamientos, tiendas comerciales, restaurantes, sistemas de riego y otras) será muy difícil que las comunidades logren expulsarlos.
- Comunidades de un mismo pueblo ubicadas en bloques territoriales separados entre sí, como es el caso de las awajun ubicadas en Amazonas, Cajamarca, Loreto y San Martín; o de las yanesha, asentadas en Junín, Pasco y Huánuco.
- Comunidades que inician ellas mismas la colonización de nuevas zonas debido a la pérdida de sus territorios tradicionales: asháninkas en el alto Ucayali y comunidades awajun dispersas por Loreto y Ucayali.
- Comunidades que intentan complementar sus territorios con áreas naturales protegidas (ANP) del dominio del Estado. Los resultados no

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la Constitución, los convenios, pactos y tratados aprobados por el Perú forman parte de la legislación nacional y además se sitúan en el mismo nivel de jerarquía de la Constitución.

siempre han sido los esperados por las organizaciones indígenas, como lo demuestra el caso de los awajun y wampis que hicieron acuerdos con el Estado para la declaración de ANP en la Cordillera del Cóndor (Condorcanqui, Amazonas) (ODECOFROC 2009).

- Un caso atípico, como es el de los matsés del Yaquerana-Yavarí (Loreto), en el que todos sus asentamientos han sido inscritos y titulados como una sola comunidad.
- Comunidades que ocupan lugares sin interferencias de colonos y, en su mayoría, son colindantes entre sí, como son los casos de las asentadas en las cuencas del Morona, Pastaza, Tigre y Corrientes (de diversos pueblos: wampis, awajun, achuar, kandozi, quechua, urarina), en donde la definición de los territorios dependerá de los acuerdos entre diversos pueblos indígenas y no con colonos.

Sin duda se trata de un panorama diverso y complejo, que exigirá que las organizaciones lleguen a acuerdos diferenciados en cada caso. Esto no es sencillo, como lo demuestran algunos intentos de delimitar territorios entre pueblos diferentes en el Pastaza, donde los kandozi disputan áreas que los achuar definen como suyas. Pero también es complejo porque definir territorios en las condiciones actuales enfrenta a las organizaciones a elaborar criterios y conceptos nuevos; por ejemplo, la necesidad de fijar límites físicos entre territorios indígenas colindantes, algo que no ha existido en el pasado, donde las fronteras territoriales eran elásticas y dependían de las zonas de expansión de un pueblo, que a veces se ampliaban y otras se contrahían. A esto hay que añadir que, en la visión más tradicional, los territorios no siempre han sido espacios exclusivos de un pueblo, ya que a veces eran compartidos entre diversos pueblos; por ejemplo, el Cerro de la Sal, ubicado en la zona selvática de Junín dentro del área territorio de los asháninka y yanasha, era un espacio donde también otros pueblos se abastecían de sal. Sin duda, la definición de los territorios actuales se basa en el concepto de propiedad, que anteriormente fue ajeno a los pueblos indígenas.

Tan complejo como la redefinición del concepto de territorio es la de gobernanza que, como hemos señalado, se basaba en relaciones de reciprocidad, que planteaban los derechos y deberes de las personas dentro de grupos de intercambio. La articulación de las sociedades indígenas con el mercado ha debilitado este sistema y ahora la gran mayoría de personas actúa en función de los imperativos de este, lo que ha individualizado las decisiones y desolidarizado las relaciones sociales.

La toma de decisiones para gobernar territorios étnicos exigirá además la creación de estructuras de gobierno, algo que, como también hemos señalado, es ajeno a las sociedades indígenas tradicionales. Es claro que la vida en una nueva situación social, política y económica, en la que además están en escena otros actores (Estado, comerciantes, colonos, empresas, iglesias y otros) exige contar con gobiernos para la gestión de estos territorios.

El gran reto actual de los pueblos indígenas consiste en crear un nuevo tipo de gobernanza adecuado a las condiciones del presente.

## Referencias

BARCLAY F. (1989). *La colonia del Perené: capital inglés y economía cafetalera en la configuración de la región de Chanchamayo*. Iquitos: CETA.

CARVAJAL GASPARD DE. (1894 [1542]). *Relación del nuevo descubrimiento del famoso río Grande que descubrió por muy gran ventura el capitán Francisco de Orellana*. Publicado por José Toribio Medina en 1894 como parte del libro *Descubrimiento del río de las Amazonas*. Sevilla: Imprenta de E. Rasco.

CHIRIF A. (2004). «Introducción». En Valcárcel Carlos E. (editor). *El Proceso del Putumayo*. Monumenta Amazónica., pp. 15-77. Lima: CETA / IWGIA.

CHIRIF A. (2014). *Pueblos de la yuca brava. Historia y culinaria*. Lima: IWGIA / ORE / IBC / Nouvelle Planète.

CHIRIF A. (2017). *Después del caucho*. Lima: Lluvia Editores / Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Instituto del Bien Común. Lima.

CHIRIF A. (2020). «Derechos indígenas en el Perú: Transgresiones y contrabandos normativos». *Mester*, Vol. XLIX, pp. 115-130.

CHIRIF A. y M. CORNEJO CHAPARRO (editores) (2009). *Imaginario e imágenes de la época del caucho. Los sucesos del Putumayo*. Lima: CAAAP / IWGIA / UCP.

ECHEVERRI J. A (2020). *La gente del centro del mundo. Curación de la historia en una sociedad amazónica*. Leticia: Universidad Nacional de Colombia.

FLORES MARÍN J. A (1987). *La explotación del caucho en el Perú*. Lima: CONCYTEC.

GARCÍA HIERRO P. (1995). *Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú*. Lima: Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui / IWGIA.

GARCÍA HIERRO P., HVALKOF S. y A. GRAY (1998). *Liberación y derechos territoriales en Ucayali - Perú*. Copenhague: IWGIA.

GARCÍA HIERRO P. y A. SURRALLÉS (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Copenhague: IWGIA.

GASCHÉ J. (1982). «Las Comunidades Nativas entre la apariencia y la realidad: El ejemplo de las Comunidades Huitoto y Ocaina del Río Ampiyacu». *Amazonía Indígena* 5, pp. 11-31.

GASCHÉ J. (2017). «La gente de centro y los impactos del caucho». En Alberto Chirif. *Después del caucho*, pp. 49-78. Lima: Lluvia Editores, CAAP, IWGIA, IBC.

INOACH G. (2020). *Entre la dependencia y libertad. Siempre awajún*. Copenhague: Equidad / Niatero / IWGIA.

NONINGOSH. (2018). «Gobierno territorial autónomo de la nación Wampis: Recuperando la autonomía sociohistórica, construcción del futuro común». En Chirif A. (editor). *Deforestación en tiempos de cambio climático*, pp. 83-92. Lima: IWGIA / NORAD / Servindi / Onamiap / Coharyima.

ODECOFROC (2009). «Perú: Crónica de un engaño. Intento de enajenación del territorio fronterizo Awajun a favor de la minería». Informe n° 5. Copenhague: IWGIA.

PENNANO G. (1988). *La economía del caucho*. Iquitos: CETA.

RUMMENHOELLER K. (2003a). «Los Santarrosinos en el departamento de Madre de Dios: apuntes sobre su desarrollo histórico y su situación actual». En Huertas B. y A. García. *Los Pueblos Indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y coyuntura*, pp. 156-164. Lima: IWGIA.

RUMMENHOELLER K. (2003b). «Shipibos en Madre de Dios: la historia no escrita». En Huertas, Beatriz y Alfredo García. *Los Pueblos Indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y coyuntura*, pp. 165-184. Lima: IWGIA.

SANTOS F. y F. BARCLAY (1998). *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía. Cashinahua, Amahuaca, Shipibo-Conibo*. Vol. III. Quito: Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales / Instituto Francés de Estudios Andinos / Abya-Yala.

SANTOS F. y F. BARCLAY (2002). *La Frontera Domesticada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

SMITH R. CH. (1994). «Los indígenas amazónicos en el camino hacia el desarrollo autónomo». En Richard Chase Smith y Natalia Wray (editores). *Amazonía: Economía indígena y mercado*, pp. 279-307. Quito: COICA/OXFAM América.

SMITH R. CH. (2002). «El don que hiera. Reciprocidad y gestión de proyectos en la Amazonía indígena». En Smith R. Ch. y D. Pinedo (editores). *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*, pp. 155-179. Lima: IBC / IEP.

SURRALLÉS A. y P. GARCÍA HIERRO (editores.) 2004. *Tierra Adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Lima: IWGIA.

VALCÁRCEL C. (2004 [1915]). *El proceso del Putumayo y sus secretos inauditos*. Iquitos: CETA / IWGIA.

VARESE S. (1973). *La Sal de los Cerros*. Lima: Retablo de Papel Ediciones.

## Breve reseña del autor

---

### **Alberto Chirif**

Antropólogo. Estudió en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Se desempeña como consultor independiente. Desde hace más de cincuenta años trabaja en la Amazonía en temas relacionados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Es autor de numerosos artículos especializados y de libros colectivos e individuales; entre estos últimos se encuentran: *Pueblos de la yuca brava*, *Diccionario Amazónico - Voces del castellano en la selva peruana* y *Después del caucho*.

**Correo electrónico:** [alberto.chirif@gmail.com](mailto:alberto.chirif@gmail.com)

**ORCID:** 0000-0001-9012-8339