

Soberanías en conflicto: conservación y naciones indígenas en la Amazonía peruana

Roger Merino

Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

MERINO R. (2022). «Soberanías en conflicto: Conservación y naciones indígenas en la Amazonía peruana». 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. 286-312. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.014>

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

Resumen: Las organizaciones indígenas, los actores internacionales y las autoridades nacionales proyectan diferentes imaginarios en torno a la relación de los pueblos indígenas con el entorno natural. Basándose en dichos imaginarios, estos actores utilizan argumentos ecológicos, económicos y de seguridad para crear o transformar áreas naturales protegidas. A partir del análisis de tres casos de conflictos en torno a la creación y gestión de áreas naturales protegidas en la Amazonía peruana, este artículo explora cómo las organizaciones indígenas y las autoridades estatales —respaldadas por los actores internacionales— utilizan argumentos de seguridad, económicos y ecológicos desde su propia visión de soberanía. El artículo sostiene que el Estado debilita la aspiración política indígena de control territorial soberano al traducir esta agenda en mecanismos despolitizados funcionales a los presupuestos del ambientalismo internacional moderno, lo que en última instancia limita su capacidad de contribuir verdaderamente a los objetivos de conservación. Por el contrario, un enfoque de conservación de «construcción de la nación» (*nation-building approach*), al concebir a las naciones indígenas como socios soberanos en la gestión ambiental, podría dar mayor legitimidad a las iniciativas *ambientales*¹.

Palabras clave: Pueblos indígenas. Áreas protegidas. Conservación. Soberanía. Ecología política.

¹ Este ensayo se basa en el artículo del autor «Conflicting sovereignties: Global conservation, protected areas, and Indigenous Nations in the Peruvian Amazon», aceptado y en proceso de publicación en *Global Environmental Politics*.

Global conservation, protected areas, and indigenous nations in the Peruvian Amazon

Abstract: Indigenous organizations, international actors, and national authorities portray different images of the relationship between 'Indigenous Peoples' and the natural environment. Based on these images, these actors deploy ecological, economic, and security arguments to create or transform protected areas. By exploring three cases of conflicts over inception and management of protected areas in the Peruvian Amazon this paper maps the tensions around the different images and explores how indigenous organizations and state authorities - backed by international actors - engage with security, economic and ecological rationales from their own sovereignty standpoint. The paper argues that the State weakens indigenous political aspiration of sovereign territorial control by translating this agenda into depoliticized mechanisms and assumptions of modern international environmentalism, which ultimately limits their capacity to truly contribute to conservation goals. Rather, a 'nation-building' approach to conservation, by conceiving Indigenous Nations as sovereign partners in environmental management, might give environmental initiatives legitimacy.

Keywords: Indigenous Peoples. Protected Areas. Conservation. Sovereignty Political Ecology.

Introducción

Las más de 100 000 áreas protegidas que cubren alrededor del 15% de la superficie terrestre son a menudo escenarios de conflictos que involucran a pueblos indígenas, gobiernos y empresas (Zaitchik 2018; Garnett, Burgess, Fa et al. 2018; Van Dam 2011). Aunque imágenes por satélite sugieren que las comunidades indígenas contribuyen a mejorar la biodiversidad colindante con sus territorios (Mistry y Berardi 2016), las autoridades estatales muestran diferentes grados de respeto por su presencia, desde la gobernanza colaborativa hasta la imposición de áreas protegidas (Garnett, Burgess, Fa et al. 2018).

Así, muchos pueblos indígenas que viven dentro o cerca de estas áreas siguen viviendo en una situación precaria a pesar de la importancia de la cogestión bajo el paradigma de la «conservación basada en los derechos». Este paradigma es dominante en los discursos ambientales globales, los instrumentos internacionales y los compromisos asumidos en las cumbres internacionales sobre el clima. Sin embargo, la brecha entre los discursos globales y las instituciones reales sobre conservación responde a los diferentes imaginarios sobre la relación entre los pueblos indígenas y la naturaleza desplegados por actores internacionales, movimientos indígenas y autoridades nacionales. Estos imaginarios van desde concebir a las comunidades indígenas como actores del mercado (Albano, Van Dongen y Takeda 2015) que necesitan incentivos económicos para no unirse a madereros ilegales (Zaitchik 2018), hasta percibirlos como administradores de los bosques cuyos intereses se alinean con la protección del medioambiente (De Bont 2015; Reimerson 2013; Lu Holt 2005).

Otra rama de la literatura explica cómo la conservación no es la única razón para crear o transformar áreas protegidas. Entre los argumentos subyacentes se encuentran las justificaciones económicas y de seguridad. Bajo el argumento económico, los gobiernos crean algunas áreas con protección legal flexible para permitir actividades económicas o cambian el estatus legal de las áreas existentes para favorecer a las industrias extractivas (López, Gerique y Pohle 2017; Mascia, Pailler, Krithivasan et al. 2014). El argumento de la seguridad implica que para crear áreas protegidas algunos gobiernos representan a las comunidades locales que conviven o se relacionan con economías ilegales como amenazas a la seguridad nacional (Lunstrum e Ybarra 2018).

La literatura sobre el tema se ha centrado en cómo los actores internacionales y las autoridades nacionales presentan diferentes imaginarios de la relación de los pueblos indígenas con la naturaleza y cómo, además de los argumentos ecológicos, estos actores utilizan argumentos económicos y de seguridad para crear o transformar las áreas protegidas. No obstante, los pueblos indígenas también

proyectan estratégicamente sus propias imágenes y utilizan justificaciones económicas y de seguridad.

Este artículo busca contribuir a los debates anteriores explorando los tres casos más notorios de creación y gestión conflictiva de áreas protegidas en el Perú: el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, el Parque Nacional Yaguas y el Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor. La selección responde a su nivel de impacto en las discusiones nacionales sobre conservación y derechos indígenas; de hecho, pasaron de ser conflictos locales a debates judiciales y sociopolíticos nacionales. Para investigar estos casos, el autor realizó ciento veinte entrevistas semiestructuradas a autoridades subnacionales y organizaciones locales en los departamentos de Amazonas (2013), Loreto (2019) y San Martín (2019), unidades geopolíticas subnacionales de la Amazonía peruana. Asimismo, realizó entrevistas en Lima (2018-2019) con organizaciones indígenas nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), directores generales de empresas y funcionarios del gobierno. Un análisis documental cualitativo de los informes de las ONG, las leyes y políticas nacionales, los reglamentos regionales y los planes de gestión de las tres áreas complementó las entrevistas. El análisis documental también incluyó pronunciamientos de organizaciones indígenas, demandas y decisiones judiciales.

El artículo mapea las tensiones en torno a los diferentes imaginarios de las ecologías de los pueblos indígenas proyectadas por las organizaciones indígenas y los funcionarios estatales, y las formas en la que estos actores usan de similar manera justificaciones de seguridad, económicas y ecológicas desde su propia concepción de soberanía.

La soberanía indígena cuenta con cierto reconocimiento en el derecho internacional en virtud del derecho a la autodeterminación. Influidos por las naciones africanas en la era de la descolonización (Craven 2010), los movimientos indígenas han apelado a la autodeterminación desde mediados del siglo pasado. Tras su inclusión en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960, la comunidad internacional matizó este concepto diferenciando entre autodeterminación externa e interna; la primera como derecho a la independencia y la segunda como derecho a mantener cierta autonomía bajo la autoridad del Estado-nación (Oldham y Frank 2008). La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 formalizó esta versión de la autodeterminación; sin embargo, como los derechos territoriales indígenas desafían el poder territorial del Estado, las naciones indígenas expresarían una soberanía *compartida* o *superpuesta* (Clavé-Mercier 2018), en la que el Estado-nación debe adecuar las reivindicaciones territoriales indígenas. Otros autores como Conversi (2016) y Wheatley (2014) describen la dinámica contenciosa de la toma de decisiones resultante de estos procesos como *soberanía múltiple* o *relacional*; mientras que, desde un ángulo social, Simpson (2014) destaca cómo los órdenes políticos indígenas prevalecen dentro y fuera de la gobernanza estatal en una forma de *soberanía anidada*. Desde la perspectiva del derecho internacional, los derechos indígenas reconocidos en los instrumentos internacionales dan lugar a una *soberanía paralela* que desafía las instituciones nacionales (Lenzerini 2006).

Estos relatos suelen hacer hincapié en cómo las reivindicaciones indígenas disputan la gobernanza territorial del Estado dirigida a la extracción de recursos naturales; pero también es relevante explorar cómo los pueblos indígenas imaginan y ejercen su soberanía sobre el territorio frente a las áreas protegidas. Este artículo confirma la tendencia a utilizar la identidad de protectores naturales del ambiente para justificar su protección territorial y luego apelar al derecho internacional para ejercer la autodeterminación sobre los recursos (Haalboom 2011; Moorcroft 2016). Pero los pueblos indígenas también apelan a razones económicas y de seguridad. Algunos cuestionan los límites formales de las áreas protegidas por no permitir el desarrollo de sus actividades económicas, mientras que otros argumentan que el reconocimiento de sus derechos territoriales pondría fin a las intervenciones ilegales. En definitiva, tanto los actores estatales como los indígenas sostienen imágenes contradictorias de la relación de los pueblos indígenas con la naturaleza; y también promueven lógicas ecológicas, económicas y de seguridad, que dan lugar a visiones soberanas contradictorias sobre el territorio.

El Estado debilita las aspiraciones indígenas de control territorial soberano al traducir esta agenda en mecanismos técnicos y despolitizados bajo asunciones del ambientalismo moderno, lo que limita la capacidad de las naciones indígenas de contribuir verdaderamente a los objetivos de conservación. En contraste, el enfoque de conservación «construcción de la nación» (*nation-building approach*) (Muller, Hemming y Rigney 2019; Cornell 2015; Cornell y Kalt 2007), que concibe a las naciones indígenas como socios soberanos en la gestión ambiental, podría dar legitimidad a las iniciativas ambientales. Este enfoque concibe las áreas protegidas como territorios de las naciones indígenas. Por consiguiente, estas tienen la autoridad y la responsabilidad de la gestión, aplicando sus propios protocolos, instituciones, valores culturales y economías sostenibles, con el apoyo —no la imposición— de la conservación occidental.

El presente artículo analiza estas cuestiones en las siguientes secciones. En la sección 2 se exponen los antecedentes de los debates sobre las áreas protegidas y los derechos indígenas —incluidas las cuestiones sobre soberanía nacional y áreas protegidas—, los diferentes marcos de participación indígena y la idea de construcción de la nación como enfoque alternativo. La sección 3 analiza y discute las cuestiones, los actores y las tensiones más relevantes de los tres casos. Por último, la sección 4 desarrolla el argumento del estudio, y la sección 5 reflexiona sobre sus implicaciones y las agendas futuras de investigación.

1. Áreas protegidas y derechos indígenas

En el imaginario original de la conservación occidental, tanto los gobiernos como los conservacionistas consideraban a los habitantes ancestrales de los bosques como obstáculos para la protección del medioambiente. Bajo este «colonialismo verde» (Zaitchik 2018), los pueblos indígenas se convirtieron en «refugiados de la conservación» (Dowie 2009), expulsados de sus territorios ya sea por la fuerza o mediante *desalojos blandos* mediante la imposición de condiciones restrictivas para el uso de la tierra (Dowie 2009; Colchester 2003).

La verdadera justificación para esta conservación estricta era el beneficio económico o el reforzamiento de la soberanía del Estado. En Estados Unidos las empresas de construcción de ferrocarriles presionaron para que se crearan los primeros parques del país, Yosemite en 1864 y Yellowstone en 1872, como zonas silvestres deshabitadas para fomentar el turismo ecológico, una idea formalizada en la Ley de Zonas Silvestres de 1964 y exportada al extranjero (Colchester 2003). En América Latina los gobiernos crearon áreas protegidas para ejercer la soberanía nacional en regiones aisladas (Calfucura 2018). En ambos casos, los pueblos *tradicionales* tuvieron que adoptar la imagen *salvaje* de ser administradores naturales de los bosques para vivir en un *ideal de parque* (De Bont 2015; Neumann 1998). Esta imagen canalizó la agencia ambiental indígena, pero también ignoró la complejidad cultural y la huella ecológica de estos pueblos (De Bont 2015; Lindroth y Sinevaara-Niskanen 2013). Asimismo, esta tendencia produjo expectativas abrumadoras sobre su capacidad para proteger la naturaleza (Reimerson 2013; Carneiro y de Almeida 2000).

Con la aparición en la década de 1980 del paradigma de la conservación basada en los derechos, las instituciones de conservación buscan respetar los derechos de quienes habitan las áreas protegidas. Este paradigma no atribuye la conciencia ecológica solo a los grupos de baja densidad y aislados, sino en general a la cultura indígena. Los pueblos indígenas, por lo tanto, son conservacionistas culturales más que conservacionistas naturales (De Bont 2015). Bajo esta perspectiva, con instituciones estatales culturalmente respetuosas, estos pueblos podrían desarrollar formas sostenibles de gestión forestal.

El enfoque económico de la conservación tiene una premisa diferente. Desde este punto de vista, los mecanismos de mercado alineados con los incentivos económicos garantizan la conservación; de lo contrario, los pueblos indígenas se unirían a los que explotan el bosque sin preocuparse por el medioambiente (Lu Holt 2005). Albano, Van Dongen y Takeda —por ejemplo— en un estudio realizado utilizando un análisis histórico, encontraron que el pueblo Kalanguya de Filipinas ha practicado un uso de la tierra tanto destructivo como no destructivo, actuando como actores del mercado (2015).

Los actores globales y los responsables políticos utilizan estos diferentes imaginarios para fomentar instituciones de conservación (Carneiro y de Almeida 2000) como parques naturales con protección estricta, áreas protegidas en donde se permite cierta explotación o áreas protegidas bajo cogestión. En un influyente estudio que abarca Estados Unidos, África Oriental, África Central, Tailandia, India

y Brasil, Dowie (2009) explica que las grandes ONG de conservación aprueban tácitamente estos acuerdos de conservación. Estos implican un canje de deuda por naturaleza —una parte de la deuda nacional pagada a cambio de parcelas conservadas— o incentivos financieros similares proporcionados por la banca multilateral.

Los pueblos indígenas también utilizan estas imágenes de forma estratégica. Haallboom (2011) explica cómo en Surinam algunas comunidades se oponen a la creación de áreas protegidas utilizando la identidad de guardianes del medioambiente y luego utilizan el discurso de los derechos para obtener beneficios económicos de la explotación de recursos. El uso de estos diferentes marcos no es contradictorio porque las identidades de administrador y explotador del medioambiente se derivan del ejercicio de las reivindicaciones soberanas indígenas. Así, en otro influyente estudio centrado en Tanzania, Neumann (1998) explica cómo mientras que los funcionarios de los parques y los conservacionistas conciben el conflicto como una expresión de la invasión sobre las tierras, la caza ilegal, la extracción maderera y, en general, los daños ecológicos; para las comunidades locales el conflicto se refiere a la reducción del acceso a sus territorios ancestrales, las restricciones a sus usos consuetudinarios y el uso de las tierras cultivadas. Es decir, la soberanía nacional para controlar la tierra y los recursos colisiona con la premisa de la soberanía indígena de ser reconocidos como propietarios ancestrales de la tierra.

Según Neumann, la mayoría de estos conflictos implican acciones para acomodar, resistir y mitigar los efectos de la creación de áreas protegidas, más que ser expresiones de oposición total. Estudios en diferentes regiones, desde la Amazonía (Bennett y Sierra 2014; Gambón y Rist 2018) hasta el suroeste de África (Bollig y Menestrey Schwiieger 2014) encontraron que los pueblos indígenas desarrollan formas híbridas de instituciones formales e informales para regular el acceso al territorio y los recursos, redefiniendo las instituciones ambientales desde su propia cosmovisión. Al mismo tiempo, presentan diferentes lógicas para justificar sus reivindicaciones soberanas sobre su territorio.

1.1 Razones soberanas para crear u oponerse a las áreas protegidas

La literatura actual sobre la gestión de los ecosistemas tiende a asimilar los conocimientos ecológicos locales dentro de las visiones occidentales de la gestión de la naturaleza (Mistry y Berardi 2016; Muller, Hemming y Rigney 2019), dando lugar a un enfoque estándar que homogeneiza naciones indígenas muy distintas entre sí (Cornell y Kalt 2007). Este enfoque no reconoce el poder de decisión ni la dirección estratégica indígena, ni la dimensión política de las ecologías indígenas (Muller, Hemming y Rigney 2019). Más bien se basa en soluciones de mercado que a menudo tienen como resultado el desplazamiento de los pueblos indígenas a la posición más baja de la economía, donde se convierten en guardaparques, porteros, camareros, recolectores o guías de ecoturismo. Así, la conservación se convierte en desarrollo y asimilación a las culturas nacionales (Dowie 2009).

Los esfuerzos por superar las instituciones actuales parten de la premisa de que los pueblos indígenas buscan soluciones holísticas basadas en su territorialidad para aumentar su resiliencia ante una amplia gama de choques externos (Mistry y Berardi 2016). Estas perspectivas enfatizan que las iniciativas ambientales deben apoyar las contribuciones que los pueblos indígenas hacen a la conservación a su manera (Garnett, Burgess, Fa et al. 2018; Van Dam 2011). Sin embargo, las agencias de cooperación internacional, los donantes y las instituciones multilaterales, en lugar de reconocer los derechos indígenas sobre la totalidad de sus tierras ancestrales, apoyan proyectos de titulación despolitizados, asumiendo que la seguridad de la tenencia es relevante para luchar contra el cambio climático. Como se demostró con el pueblo Cofán en la Amazonía ecuatoriana, estos proyectos crean en última instancia una relación de arrendador-arrendatario con el Estado que priva a los pueblos indígenas de un control territorial integral (Zaitchik 2018).

Por el contrario, el enfoque de conservación «construcción de la nación» (*nation-building approach*) se basa en los derechos de las naciones indígenas a tener autoridad para tomar decisiones sobre sí mismas y sus territorios como una forma de soberanía práctica (Cornell 2015; Cornell y Kalt 2007). Al construir sus propias instituciones y afirmar su autogobierno (Cornell 2015), las naciones indígenas se convierten en socios soberanos en la gestión ambiental, desafiando las estructuras de poder que subyacen a la toma de decisiones en la conservación (Muller, Hemming y Rigney 2019). Inspirado en este enfoque, el modelo de Áreas Indígenas Protegidas y Conservadas (IPCA, por sus siglas en inglés) implica que los pueblos indígenas son la autoridad de un sistema de gestión dirigido tanto a la sostenibilidad ambiental como a la integridad cultural (Schuster, Germain, Bennett et al. 2019). Las naciones indígenas de la Columbia Británica, Canadá, desarrollaron originalmente este modelo y diferentes gobiernos, desde Australia hasta Brasil, están discutiendo lentamente su adopción.

Las IPCA ganaron atención internacional en el V Congreso Mundial de Parques de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) de 2003, que reconoció la contribución a la conservación de las áreas protegidas bajo administración indígena (Hocking, Ervin y Vincent 2004). Las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptaron luego, en 2004, el término «Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales» (ICCA, por sus siglas en inglés), alegando que estas áreas podrían ser cruciales para implementar el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y para alcanzar las Metas de Biodiversidad de Aichi (ICE 2018). En este contexto, los países comenzaron a utilizar diferentes términos para nombrar iniciativas ambientales y territoriales, como Parques Tribales, Paisajes Culturales, entre otros, considerando que las ICCA incluyen a las IPCA pero conllevan una definición más amplia al destacar la conservación de abajo hacia arriba liderada por las comunidades locales, mientras que las IPCA se centran en la conservación dirigida específicamente por los pueblos indígenas (IUCN 2010).

Este modelo requiere, en primer lugar, la identificación de las IPCA potenciales (teniendo en cuenta las prioridades tanto de las naciones indígenas como del Estado), y luego su formalización legal. En términos de gestión, las IPCA difieren según cada contexto, pero todos comparten características similares: aplicación de conocimientos, protocolos y rituales indígenas; promoción de lenguas indígenas;

promoción de economías sostenibles; conservación de especies con valor cultural; y la adaptación de enfoques integrados y holísticos para la gobernanza de los recursos (ICE 2018).

La implementación de las IPCA tiene muchos desafíos, empezando por la debilidad técnica y financiera de las organizaciones indígenas para proponer sus propias iniciativas frente a los grandes proyectos de conservación. Una vez creadas, la gestión puede ser problemática porque los administradores deben equilibrar diferentes intereses y divisiones locales (Langton, Rhea y Palmer 2005; Tran, Ban y Bhattacharyya 2020). Sin embargo, el reto más profundo es la permanencia de un modelo colonial de conservación que niega el reconocimiento legal a las IPCA (Martin, del Campo, Camacho et al. 2010). Por ejemplo, en Canadá, el gobierno federal y los gobiernos subnacionales podrían coordinar con las naciones indígenas para crear un IPCA, pero la legislación para ello es débil, por lo que, aunque los pueblos indígenas podrían declarar un área como IPCA, en algunos casos el gobierno nunca ha otorgado formalmente su reconocimiento legal (ICE 2018).

Los gobiernos suelen rechazar este modelo argumentando la necesidad de una protección medioambiental estricta. Bajo este razonamiento ecológico, los funcionarios incluyen a los pueblos indígenas —concebidos como administradores de los bosques— en los acuerdos de conservación como participantes con derechos soberanos limitados, como señala Moorcroft (2016). Pero también hay otras justificaciones implícitas para la exclusión de las comunidades. Estudios realizados en áreas protegidas de Mozambique, Guatemala y Sudáfrica muestran cómo los gobiernos apelan a la seguridad nacional para crear áreas protegidas como una forma de proteger los «recursos estratégicos» y las fronteras nacionales. Esto se convierte en una forma racializada de despojo en la que el Estado acusa a los actores locales de participar en actividades ilícitas —minería ilegal, tala de árboles o narcóticos—, convirtiéndose en amenazas a la seguridad (Massé y Lunstrum 2016; Lunstrum e Ybarra 2018).

La expansión de las actividades económicas patrocinadas por el Estado también podría ser una razón para crear áreas protegidas en condiciones legales menos restrictivas o para transformar las áreas existentes. Esto coincide con la tendencia internacional conocida como PADDD (*Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement*), que significa la reducción de las restricciones a la explotación de recursos (*downgrading*), la reducción en la extensión del área (*downsizing*) o la pérdida total de la protección legal (*degazettement*) de las áreas protegidas. Estudios reportan de 543 casos de PADDD en todo el mundo entre 1962 y 2009 (López, Gerique y Pohle 2017; Mascia, Pailler, Krithivasan et al. 2014).

En resumen, las autoridades gestionan las áreas protegidas en condiciones que consideran beneficiosas para el desarrollo nacional, en lugar de reconocer los derechos territoriales indígenas. El poder soberano del Estado para definir un área como 'protegida' crea así límites ecológicos con derechos limitados, o sin reconocimiento de derechos, para los pueblos indígenas por razones ecológicas, de seguridad o económicas subyacentes.

2. Conservación y derechos territoriales indígenas en el Perú

La legislación peruana regula tres tipos de áreas protegidas: nacionales, gestionadas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP); regionales, gestionadas por los gobiernos regionales; y privadas, bajo gestión privada. Las áreas protegidas nacionales tienen diferentes subtipos; de estos, los parques nacionales tienen la protección más estricta pues excluyen la explotación comercial de recursos, mientras que en las demás áreas las autoridades permiten cierto grado de explotación. El área protegida que tiene cierta influencia de las IPCA es la *reserva comunal*, pero en este modelo las comunidades indígenas no gestionan el área como propietarios sino como administradores sujetos a un contrato con el SERNANP. Los gobiernos peruanos han implementado reservas comunales solo en diez de las cien áreas protegidas que existen, entre nacionales y regionales (SERNANP 2020).

La Amazonía peruana es un territorio vasto, del cual el 23% está cubierto por áreas naturales protegidas y el 24,5% por territorios indígenas (AIDSESP y FPP 2014; IBC 2016). Sin embargo, cuando las comunidades habitan áreas forestales la legislación nacional no les reconoce derechos de propiedad, sino solo *derecho de cesión en uso* con un control territorial limitado. Además, el 38% de todas las comunidades —unas 4 000— aún carecen de títulos de propiedad (IBC 2016). En consecuencia, las demandas territoriales indígenas dentro de las áreas protegidas han aumentado en los últimos años.

2.1 Caso 1: Área de Conservación Regional Cordillera Escalera

El gobierno nacional creó el Área de Conservación Regional (ACR) Cordillera Escalera en diciembre de 2005² en el Departamento de San Martín, provincias de Lamas y San Martín. El área abarca 149 870 hectáreas, que incluyen cinco cuencas hidrográficas que alimentan los ríos Huallaga y Marañón. El Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) impulsó durante años la creación del ACR. De hecho, esta región es conocida por recibir fondos internacionales para erradicar la coca y combatir el cambio climático. Al respecto, un ex funcionario de una empresa petrolera que opera en la zona dijo que las autoridades regionales son ambientalistas porque reciben financiamiento verde de USAID y otras fuentes internacionales³.

La creación del ACR entró en conflicto con Occidental Petroleum, que tenía los derechos de concesión del bloque 103 (que incluye una gran parte de la zona) desde 2004. En octubre de 2006, una ONG ambientalista local presentó una demanda de amparo para suspender las actividades petroleras por considerar que amenazaban las fuentes de agua. El Tribunal Constitucional le dio la razón al

² Decreto Supremo 045-2005-AG.

³ Entrevista realizada en Lima el 9 de enero de 2019.

demandante y prohibió la exploración hasta que el plan maestro del ACR apruebe explícitamente las actividades⁴. Ex ejecutivos de la petrolera señalan que la oposición provino de las ONG ambientalistas, no de las comunidades indígenas⁵.

Las organizaciones indígenas también se opusieron al ACR. Argumentan que el área es una imposición que en la práctica criminaliza sus actividades ancestrales⁶. La Coordinadora de Pueblos Indígenas de San Martín (CODEPISAM), oficina regional de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) de carácter nacional, representa a los pueblos indígenas de San Martín. CODEPISAM agrupa a ocho federaciones locales, la más activa políticamente es el Consejo Étnico del Pueblo Kichwa de la Amazonía (CEPKA).

Seis comunidades nativas ubicadas dentro del área y otras cercanas han utilizado los recursos del área ancestralmente. Sin embargo, la única comunidad titulada dentro del ACR es Nuevo Lamas, una comunidad kichwa titulada en 2016 gracias a las persistentes demandas a las autoridades regionales. Sin embargo, el GORESAM tituló como propiedad apenas el 1,8% del territorio de Nuevo Lamas, ubicado fuera del ACR. Dentro del área la comunidad solo recibió *cesión de derechos de uso*. Bajo este contexto, los líderes indígenas se quejan de que las comunidades deben solicitar permiso al GORESAM para pescar, cazar y recolectar, convirtiéndose en «intrusos en su propio territorio»⁷.

En agosto de 2017, Nuevo Lamas y CEPKA —con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), una ONG de derechos humanos— presentaron una demanda constitucional contra el Gobierno Regional de San Martín por no titular todo el territorio en propiedad, contra el Ministerio de Agricultura por no adecuar la legislación de derechos indígenas a los estándares internacionales, y contra el Ministerio del Ambiente y el SERNANP por no haber realizado una consulta sobre la creación del ACR (el proceso judicial sigue pendiente). Los funcionarios del GORESAM son los más reacios a las reclamaciones. La oficina encargada del ACR rechazó la titulación y ofreció a las comunidades «acuerdos de conservación» para convertirlos en «protectores del bosque»⁸. En una declaración pública de 2019, CODEPISAM afirmó que los acuerdos de conservación se aplican a empresas interesadas en la explotación sostenible, no a los propietarios de la tierra. En general, las autoridades regionales retratan una imagen de los pueblos indígenas como opuestos a la conservación⁹. A su vez, si bien las ONG ambientalistas locales afirman estar preocupadas por los derechos indígenas, también acusaron a CEPKA de ser aliada de la empresa petrolera para deforestar los bosques¹⁰.

⁴ Tribunal Constitucional. Exp. 3343-2007-PA/TC.

⁵ Entrevistas realizadas en Lima, 9 y 15 de enero de 2019.

⁶ Entrevistas 8 de noviembre de 2019. San Martín.

⁷ Entrevista, 7 de diciembre de 2018. San Martín.

⁸ Entrevista realizada en San Martín, 20 de septiembre de 2019.

⁹ Entrevista, San Martín, 9 de mayo de 2019.

¹⁰ Entrevistas 11 de noviembre de 2019. San Martín.

Por otro lado, los líderes indígenas enfatizan que su principal objetivo es el autogobierno sobre su territorio ancestral y argumentan la falta de legitimidad de las ONG ambientales para controlar el área excluyendo a las comunidades indígenas¹¹. Los líderes indígenas también apelan a los beneficios de los derechos territoriales para combatir las intervenciones ilegales: «La biodiversidad existe aquí porque históricamente hemos protegido los bosques. Somos los mejores conservacionistas. La ACR carece de presupuesto y personal para proteger la zona... La única manera de detener a los colonos es reconociendo nuestros derechos territoriales»¹².

En este caso, los funcionarios regionales proyectan a los pueblos indígenas como explotadores de la naturaleza opuestos a la conservación. Las ONG ambientales locales afirman promover los derechos indígenas, pero en la práctica se ponen del lado de los funcionarios. En lugar de concederles derechos territoriales, las autoridades regionales ofrecen «acuerdos de conservación» para obligar a las comunidades a conservar en condiciones de uso restrictivas. Con estos acuerdos pretenden incorporar a los pueblos indígenas a sus propios términos institucionales, minimizando y restando poder a la autoridad indígena sobre su propio territorio.

Las organizaciones indígenas, por su parte, utilizan la imagen de protectores del bosque para promover sus derechos; también afirman que los derechos territoriales les permitirían proteger el bosque de las amenazas externas. Tanto los actores indígenas como los estatales utilizan argumentos ecológicos y de seguridad nacional para legitimar o impugnar el área protegida. Los funcionarios regionales también justificarían el área por razones económicas —acceso a fondos internacionales—, mientras que las organizaciones indígenas alegan que las restricciones del área afectan a sus actividades económicas ancestrales.

2.2 Caso 2: Parque Nacional Yaguas

El gobierno nacional creó la Zona Reservada Yaguas en julio de 2011¹³ en las provincias de Putumayo y Ramón Castilla, departamento de Loreto. Esta zona de gran diversidad es una de las mayores reservas de carbono del país y abarca 868 927,84 hectáreas. Luego de que el SERNANP, con el apoyo de ONG internacionales, realizara una consulta con las comunidades indígenas entre diciembre de 2016 y mayo de 2017, se convirtió en un Parque Nacional¹⁴.

Cabe recalcar que ningún pueblo indígena vive dentro del Parque; no obstante, muchas comunidades alegaron que utilizaban ancestralmente los recursos de la zona. El SERNANP identificó doce comunidades en el área de influencia, pero durante la consulta, otras comunidades pidieron ser incluidas y, finalmente, participaron veintinueve; veintitrés de ellas —afiliadas a organizaciones locales— aceptaron la creación de un Parque para proteger sus recursos de la minería,

¹¹ Entrevista, San Martín, 25 de abril de 2019.

¹² Entrevista, 12 de noviembre de 2019. San Martín.

¹³ Resolución Ministerial 161-2011-MINAM.

¹⁴ Decreto Supremo 001-2018-MINAM.

el cultivo de coca y la tala de árboles¹⁵. En general, los funcionarios del Estado, las comunidades a favor del Parque y las ONG ambientalistas internacionales concebían al Parque como un medio para mantener el orden contra las actividades ilegales¹⁶.

A diferencia de ello, seis comunidades afiliadas a la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) criticaron el proceso. La organización indígena nacional AIDSESEP, la Coordinadora Internacional de Organizaciones Indígenas de la Cuenca del Río Amazonas (COICA) y una ONG ambientalista nacional apoyaron a ORPIO; de hecho, esta ONG desempeñó un papel ambiguo, ya que en un principio apoyó la creación del Parque, pero luego apoyó las movilizaciones de ORPIO y AIDSESEP en contra de la forma como se realizó la consulta.

Los líderes locales señalaron que las ONG ambientales internacionales controlaban el SERNANP «al pagar todas las cuentas»¹⁷. También criticaron al SERNANP por dividir al movimiento al incluir a comunidades que no conocen la zona, ofreciéndoles servicios sociales para ganar su apoyo¹⁸. La crítica más reiterada fue la negativa a categorizar Yaguas como Reserva comunal y no como un Parque Nacional debido —según afirmaron— al interés del SERNANP y las ONG internacionales en los beneficios de esta categorización para el mercado de captura de carbono¹⁹.

Para los dirigentes de ORPIO un modelo de cogestión aseguraría tanto la conservación como sus derechos ancestrales. Asimismo, ellos lamentaron que en la consulta los funcionarios estatales no explicaran la posibilidad de crear una Reserva comunal, imponiendo por el contrario el Parque nacional. Esta situación exacerbó la oposición de algunas comunidades: «Se preocupan más por la biodiversidad que por nosotros... No nos oponemos a la conservación... Estamos en contra de las imposiciones y divisiones»²⁰.

En la consulta participaron diferentes oficinas, pero el protagonismo fue del SERNANP; otras, como el Ministerio de Cultura, tuvieron una presencia pasiva. Las autoridades del SERNANP manifestaron que una Reserva comunal es técnicamente inviable porque los ecosistemas de la zona son frágiles y no pueden soportar la explotación frecuente de los recursos²¹; más bien, junto con ONG internacionales y comunidades aliadas, consideraron a las comunidades opositoras como operadoras de la minería y la tala ilegales. Los partidarios del Parque acusaron a un ex presidente de la COICA de ser aliado de esas actividades y de presionar para que se cree la Reserva comunal²².

¹⁵ Entrevista realizada en Iquitos el 25 de enero de 2019.

¹⁶ Entrevista 30 de mayo de 2019. Iquitos.

¹⁷ Entrevista, Iquitos, 18 de diciembre de 2018.

¹⁸ Entrevista, Iquitos, 25 de abril de 2019.

¹⁹ Entrevista, Iquitos, 25 de abril de 2019.

²⁰ Entrevista 28 de septiembre de 2019. Iquitos.

²¹ Entrevista, 7 de mayo de 2019. Lima.

²² Entrevista 30 de octubre de 2019. Iquitos.

Las comunidades opositoras enfatizaron que tienen derecho a desarrollar sus economías dentro del Parque porque pertenece a su territorio ancestral y la explotación de recursos es crucial para su supervivencia. También alegaron que la explotación a pequeña escala de las comunidades no tendría un impacto significativo en el ambiente y más bien protegería el área de actores externos²³. De hecho, un dirigente de la ORPIO dijo que las autoridades estatales en lugar de prohibir las actividades deberían centrarse en crear mejores condiciones para una explotación sostenible: «[...] debido a la pobreza y la marginación los jóvenes indígenas no tienen otra alternativa que trabajar en la tala ilegal»²⁴.

En este caso, las comunidades opuestas al Parque, apoyadas por organizaciones indígenas nacionales e internacionales y una ONG ambientalista nacional, argumentaron que la consulta era ilegal porque las autoridades estatales no incluyeron a las comunidades realmente titulares de derechos y se negaron a considerar un modelo de cogestión del área. También esgrimieron razones económicas y de seguridad: ellos protegerían la zona mejor que el Estado y necesitan una explotación sostenible para sobrevivir. Los funcionarios del Estado, las comunidades favorables al Parque y los conservacionistas internacionales, en cambio, presentan a los opositores al Parque como explotadores de recursos y afirman que un Parque nacional es crucial para proteger la biodiversidad de las intervenciones ilegales. Según esta posición, el Parque Nacional es la única opción viable en la zona.

2.3 Caso 3: Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor

Los pueblos awajun y wampis del norte de la Amazonía apoyaron al ejército peruano con logística y conocimiento de la zona durante la guerra del Cenepa contra Ecuador, un conflicto fronterizo que tuvo lugar en el año 1995 (ODECOFROC 2009). Tras la guerra, sus organizaciones indígenas participaron en las negociaciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en las que ambos estados acordaron establecer áreas protegidas en las fronteras, respetando los territorios indígenas.

En el Perú la zona ocupa los distritos de Cenepa y Río Santiago, en la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas (SERNANP 2020). La zona incluye cuencas hidrográficas que proveen de agua a las comunidades indígenas, pero también concesiones mineras otorgadas desde 1993. Cuando la minera Afrodita, titular de 39 concesiones, solicitó una autorización para la exploración en 2001, la oficina entonces encargada de las áreas protegidas rechazó la petición por los posibles impactos en los ecosistemas que podría generar la actividad minera. En marzo de 2004, las federaciones locales Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC) y Organización Indígena para el Desarrollo de las Comunidades del Alto Comaina (ODECOAC) dieron su visto bueno a la creación del Parque como forma de proteger sus territorios frente a la gran minería.

²³ Entrevista, Iquitos 25 de abril de 2019.

²⁴ Entrevista, Iquitos, 28 de septiembre de 2019.

Una investigación de ODECOFROC (2009) encontró que Afrodita presionó a la autoridad de áreas protegidas para que modificara su opinión, argumentando que la minería a gran escala era la mejor manera de proteger la frontera. En una segunda decisión, la autoridad recomendó reducir casi la mitad del Parque, de 152 873 a 88 477 hectáreas. Luego, el gobierno de Alan García creó el Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor²⁵ y esa misma semana aprobó las solicitudes de minería en la zona que había sido excluida.

Para los pueblos awajun y wampis la reducción fue una ofensa dado que el gobierno transformó en zona minera un área que se pretendía proteger de la minería con un Parque Nacional (ODECOFROC 2009). Cuando los indígenas protestaron por la actividad minera ocupando el área de exploración, Afrodita los acusó de secuestrar a sus trabajadores. Estas tensiones exacerbaron la oposición a las políticas gubernamentales de promoción de las industrias extractivas y terminaron en junio de 2009 con el conflicto conocido como el Baguazo, donde murieron 34 personas y cientos resultaron heridas. Aunque en los años siguientes el gobierno de Ollanta Humala (2011-2015) promulgó leyes pro indígenas como la Ley de consulta previa (2011), las tensiones continuaron. En 2016 Afrodita obtuvo la autorización de la Dirección Regional de Minería para iniciar la producción y los conflictos se intensificaron en 2017, cuando personas opuestas a la minería quemaron parte de los activos de la empresa (MINEM 2019).

El director general de Afrodita, sin embargo, señaló que tienen buenas relaciones con las comunidades y que incluso han creado un comité ambiental con participación indígena. Desde su punto de vista, la minería es la única opción para la sostenibilidad: «las comunidades tienen la opción de tener una minería limpia y responsable para financiar sus proyectos, o pueden tener mineros ilegales destruyendo todo»²⁶. Otros actores empresariales, como un ex gerente de Pacific Rubiales —concesionaria petrolera cercana a la zona—, dijeron que la mayoría de las comunidades se dedican a actividades ilegales como tala ilegal, cosecha de coca, minería ilegal, por lo que «no tienen autoridad para hablar de derechos territoriales o de conservación»²⁷.

La situación ha creado conflictos internos. Afrodita ha convencido a los habitantes de la comunidad de Shain para que trabajen como mineros y ha conseguido el apoyo de ODECOAC. En cambio, la comunidad más cercana a la cuenca del Cenepa, Antigua Kanan, se opone rotundamente a la minería a gran escala y ODECOFROC acusa a ODECOAC de dividir el movimiento (IDL 2019). El líder de Antigua Kanan, Óscar Chigkun acusa a los mineros ilegales de chantajear a la gente de su comunidad: «queremos libertad, tranquilidad, paz, por lo que rogamos al Estado que intervenga y nos ayude a erradicar la minería ilegal... nuestra cultura está en inminente peligro de extinción» (SERVINDI 2019).

Con el apoyo de la ONG de derechos humanos Instituto de Defensa Legal y de ONG ambientales nacionales, las comunidades que se oponen a la minería

²⁵ Decreto Supremo 023-2007-AG.

²⁶ Entrevista, Lima, 21 de mayo de 2013.

²⁷ Entrevista 23 de mayo de 2013. Lima.

industrial presentaron dos demandas de inconstitucionalidad. En la primera, de 2013, denunciaron al Ministerio de Energía y Minas y al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) por aprobar concesiones mineras sin un proceso de consulta previa; en abril de 2019 el Tribunal Constitucional falló a favor de los demandantes (Wiener 2019). En la segunda, de 2017, denunciaron al SERNANP y al Ministerio del Ambiente por la violación de los acuerdos alcanzados para la creación del Parque. Recientemente, en junio de 2021, la Corte de Justicia de Lima ordenó al SERNANP iniciar un proceso de consulta sobre la ampliación y categorización del área.

A pesar de las decisiones judiciales, las comunidades indígenas acusan a Afrodita de seguir operando en alianza con mineros ilegales (IDL 2019). Como el Estado no es una entidad monolítica, sus respuestas son ambiguas y dependen de las relaciones de poder en cada sector: el Ministerio de Energía y Minas promueve la minería a gran escala y la formalización de los mineros ilegales en la zona, mientras que el Ministerio de Defensa, presionado por las ONG ambientalistas y ODECOFROC, ha declarado la interdicción de la zona, repeliendo continuamente a los mineros ilegales (Sierra Praeli 2019).

En este caso, las autoridades estatales crearon un área protegida en condiciones que favorecen a la minería, pasando por encima de la decisión de los pueblos indígenas de proteger los ecosistemas frágiles. Las comunidades indígenas, sin embargo, sufren divisiones entre quienes se oponen a la minería a gran escala, apoyados por una alianza entre ONG de derechos humanos y ambientales, y quienes defienden la minería para obtener beneficios económicos, apoyados por la empresa minera. Además, aunque las autoridades estatales y las empresas ven al Parque nacional y la minería formal como herramientas para la seguridad nacional, la mayoría de los líderes locales sostienen que la única forma de proteger los ecosistemas y proporcionar seguridad es eliminar la minería industrial. Las instituciones estatales de conservación y minería pretenden equilibrar la necesidad de limitar la explotación ilegal y proteger la biodiversidad; sin embargo, estas instituciones excluyen la agencia política de los pueblos indígenas, que buscan interactuar con las instituciones económicas y de conservación en sus propios términos.

3. Soberanía conflictiva sobre las áreas protegidas

En estos casos, los actores sociales presentan imágenes contradictorias de la relación de los pueblos indígenas con la naturaleza, pero utilizan lógicas similares para crear o cuestionar las áreas protegidas. Los movimientos indígenas enmarcan sus luchas bajo la identidad de guardianes de los bosques, pero también apelan a razones de seguridad. Bajo argumentos de seguridad, afirman que los derechos territoriales son más eficaces que las áreas protegidas para detener las actividades ilegales —en Cordillera Escalera y el Parque Nacional Yaguas— o que los límites originales de un área protegida negociados con el Estado garantizan la exclusión de la minería ilegal —en la Cordillera del Cóndor—. En todos los casos,

las comunidades también alegan que la explotación de los recursos de forma sostenible garantiza su supervivencia material.

Cuando los pueblos indígenas se oponen a las iniciativas de conservación promovidas por las autoridades regionales y nacionales, los funcionarios estatales tienden a presentarlos como explotadores de los bosques sin preocupaciones ecológicas. Aunque algunas oficinas y autoridades se muestran cercanas a las reivindicaciones y aspiraciones indígenas, en el Ministerio de Cultura –por ejemplo– las entidades directamente implicadas en la gestión de las áreas protegidas tienden a percibir a las comunidades que se oponen como amenazas a la seguridad que se dedican a actividades ilegales. Los actores estatales también utilizan indirectamente razones económicas. En Cordillera Escalera y Yaguas, los funcionarios regionales y nacionales ven las áreas protegidas como una oportunidad para acceder a la financiación verde internacional. En la Cordillera del Cóndor, la justificación económica se relaciona con la reducción del tamaño del área protegida para permitir la minería.

Los casos de Cordillera Escalera y Yaguas también muestran que las ONG ambientales nacionales e internacionales aceptan en general la identidad indígena de protectores del bosque en la medida en que no ponen en riesgo sus iniciativas de conservación. Las ONG internacionales de conservación también utilizan argumentos de seguridad para defender la creación de áreas protegidas como escudo frente a la tala y la minería ilegal. A nivel local, la dinámica puede ser más compleja. Los casos de Yaguas y la Cordillera del Cóndor muestran que las ONG ambientalistas nacionales pueden desempeñar un papel ambiguo. Estas organizaciones pueden apoyar en un momento dado las iniciativas de conservación y luego apoyar a las comunidades que alegan que esos acuerdos son una imposición.

Aunque todos los actores sociales afirman estar alineados con el desarrollo sostenible, tanto los gobiernos como las comunidades desarrollan justificaciones ecológicas, de seguridad y económicas, a veces resaltando una mientras ocultan otra. El problema es que las alianzas entre indígenas y conservación tienden a explotar la sensibilidad ecológica indígena, ignorando el hecho de que los pueblos indígenas tienen una amplia gama de aspiraciones políticas, culturales y económicas legítimas, que podrían entrar en conflicto con las prioridades de conservación (Moorcroft 2016; Garnett, Burgess, Fa et al. 2018).

De hecho, cuando las instituciones de conservación excluyen a los pueblos indígenas de la toma de decisiones sobre sus territorios, estos apelan a su soberanía: «No estamos pidiendo un favor. No somos mendigos. Tenemos un derecho legal sobre nuestros territorios»²⁸. Por lo tanto, las constantes tensiones en torno a las áreas protegidas parecen responder a la falta de reconocimiento de la soberanía indígena y al ejercicio *de facto* de esta soberanía. Más que concebir a las comunidades indígenas de manera instrumental como protectores naturales de los bosques, es crucial valorar las diferentes lógicas que hay detrás de las reivindicaciones indígenas. Muchos pueblos indígenas luchan bajo fundamentos

²⁸ Entrevista 12 de noviembre de 2019.

ecológicos, económicos y de seguridad que refuerzan su propia soberanía, lo que contrasta con los fundamentos utilizados por el Estado para crear o transformar las áreas protegidas. Ello expresaría —como se ha señalado anteriormente— la demanda de una *soberanía compartida* en la que las decisiones sobre los territorios y los recursos se deriven de las negociaciones entre el Estado y las naciones indígenas, concebidas como socios en igualdad de condiciones en la gestión ambiental y no solo como participantes desprovistos de poder en los procesos de toma de decisiones del Estado.

Un enfoque de conservación basado en la «construcción de la nación» podría superar los procesos de despolitización en los tres casos. En Yaguas, la consulta dirigida por el SERNANP incluyó a muchas comunidades, pero excluyó la posibilidad de discutir un modelo de cogestión. En Cordillera Escalera, las autoridades regionales reconocieron los derechos territoriales de las comunidades como *cesión de uso* pero negaron el dominio real sobre sus propias tierras ancestrales. En Cordillera del Cóndor, las autoridades nacionales incorporaron las preocupaciones de las comunidades para crear un Parque Nacional, pero luego las excluyeron unilateralmente cuando redujeron el área acordada. Los marcos ecológicos, económico y de seguridad sirven a las autoridades para limitar la agencia política de los pueblos indígenas al concebirlos como protectores de los bosques, explotadores irresponsables o amenazas a la seguridad en la medida en que tales imaginarios justifican su propio poder sobre esas áreas.

Adicionalmente, el uso estratégico de estos marcos por parte de los pueblos indígenas, que se presentan como protectores de los bosques, actores de economías sostenibles o agentes de seguridad, expresa en el fondo la búsqueda de soberanía sobre estas áreas. Es importante considerar esta perspectiva a pesar de los conflictos internos generados por los diferentes intereses en juego. En Yaguas el conflicto es intenso entre comunidades pro parque y pro reserva, el caso de la Cordillera del Cóndor muestra un grado similar de confrontación entre comunidades pro minería y pro medioambiente, mientras que en Cordillera Escalera el movimiento indígena parece más cohesionado.

La falta de interés de las autoridades por reforzar realmente los derechos y el bienestar de los indígenas podría explicar la mayor parte de las tensiones. En los casos de Yaguas y Cordillera del Cóndor, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos y las oportunidades económicas sostenidas para las comunidades ayudarían a limitar su compromiso con las economías ilegales. Estas son condiciones previas para negociar acuerdos ambientales sobre sus territorios. En general, la satisfacción de las necesidades sociales básicas, el reparto equitativo de los beneficios y la garantía de unas buenas condiciones ambientales son fundamentales para abordar estos conflictos.

Como se ha comentado en la sección 2, un enfoque de conservación de «construcción de la nación» es prometedor para abordar estos conflictos, pero también tiene muchos retos. En primer lugar, existen limitaciones institucionales y legales. El marco constitucional reconoce una versión débil de la autodeterminación y de los derechos territoriales indígenas, ya que solo pueden poseer, no ser propietarios de zonas forestales, a pesar de ser habitantes

ancestrales. El marco legal solo reconoce una versión débil de las IPCA —reservas comunales— en las que las comunidades son gestoras como contratistas del Estado, no como propietarias de la tierra. Además, aunque algunos funcionarios del Ministerio de Cultura y del Ministerio del Ambiente son muy sensibles a las cuestiones indígenas, otros sectores o incluso unidades dentro de estas oficinas niegan la agencia de los pueblos indígenas para gestionar ecosistemas frágiles. Además, las limitaciones materiales y los desequilibrios de poder afectan especialmente a las comunidades indígenas que no tienen otra opción que dedicarse a actividades ilegales para sobrevivir frente a la expansión de las economías extractivas sobre sus territorios.

Las autoridades estatales deben entender que abordar estas limitaciones para avanzar en un enfoque de construcción nacional en la conservación podría ser beneficioso para la implementación de las políticas. Lo que ganaría el Estado al comprometerse con este enfoque es que las comunidades no se verían obligadas a ejercer su soberanía fuera del ámbito legal. Al reforzar social y jurídicamente a las naciones indígenas, el Estado podría tener un socio para negociar acuerdos ambientales en lugar de diferentes competidores por el control de los recursos. El reto es tremendo, porque también implica diseñar mecanismos de negociación para definir los límites ecológicos que en la práctica supondrían ceder espacios de soberanía tanto por parte del Estado como de las naciones indígenas. Sin embargo, el modelo de las IPCA requiere precisamente esta capacidad de negociar y llegar a acuerdos justos cuando están en juego cuestiones tan delicadas como la protección de zonas ecológicas frágiles y la supervivencia cultural y material de las naciones indígenas.

5. Conclusiones

Al explorar las dinámicas contenciosas en torno a las áreas protegidas en la Amazonía peruana, este artículo contribuye a la literatura sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con los acuerdos globales de sostenibilidad. El trabajo ha revisado a profundidad los diferentes imaginarios que giran en torno a la relación de los pueblos indígenas con el ambiente natural retratados por los actores sociales y estatales, y los diferentes razonamientos utilizados para justificar la creación y transformación de las áreas protegidas.

Los casos analizados muestran cómo cuando las comunidades indígenas se oponen a las áreas protegidas, las autoridades estatales y las ONG ambientalistas tienden a presentarlas como explotadoras del bosque; mientras que las que aceptan las instituciones de conservación son vistas como protectores ecológicos. Los pueblos indígenas, a su vez, utilizan la identidad de protectores del bosque para reforzar sus reivindicaciones territoriales.

Tanto los actores estatales como los indígenas emplean argumentos ecológicos, de seguridad y económicos para la creación o transformación de las áreas protegidas. Las autoridades estatales afirman que las áreas protegidas son el mejor medio para detener la expansión de las actividades ilegales y, además, la formalización de estas áreas constituyen metas para acceder a financiamiento internacional para

luchar contra el cambio climático. La reducción de algunas áreas es también una estrategia para facilitar actividades extractivas como la minería. Las comunidades indígenas, por el contrario, argumentan que sus derechos territoriales protegerían estas áreas de intervenciones ilegales o exigen la exclusión de cualquier actividad extractiva a gran escala en zonas ecológicamente frágiles. Adicionalmente, emplean argumentos económicos al reclamar derechos legítimos a la explotación de recursos a pequeña escala.

Estas tensiones representan diferentes visiones soberanas sobre la Amazonia peruana. Mientras que las autoridades estatales afirman que las instituciones de conservación que pretenden implementar son beneficiosos para el país, las naciones indígenas defienden su propia soberanía sobre las áreas protegidas. Esta soberanía podría implicar la exigencia de formalizar sus territorios dentro del área protegida, la implementación de instituciones de cogestión o la cesión de su territorio con la condición de excluir la minería a gran escala. Como el Estado no comparte su poder para definir un área como 'protegida', las naciones indígenas desarrollan una soberanía *de facto*, produciendo tensiones y conflictos sobre el terreno.

Las autoridades estatales y las ONG agravan este conflicto cuando persisten en imponer identidades ambientales a los pueblos indígenas o minimizan sus demandas con el argumento de que buscan explotar los recursos de forma ilegal. Por el contrario, los actores nacionales e internacionales deberían adoptar un enfoque de conservación basado en la «construcción de la nación», reconociendo a los pueblos indígenas como naciones con derechos territoriales y no como minorías étnicas con derechos limitados sobre la tierra. Los casos muestran cómo para las comunidades y organizaciones indígenas la autodeterminación es un principio crucial. En este sentido, un enfoque de «construcción de la nación» podría establecer las condiciones para un adecuado diálogo intercultural que permita construir instituciones ambientales contextuales y basadas en los derechos humanos.

La adopción de este enfoque no acabará con los conflictos sociales, ya que la aparición de la minería y la tala ilegales ya ha dividido a las comunidades indígenas; no obstante, resulta prometedor para orientar el diálogo y la creación de instituciones capaces de mediar con equidad los diferentes intereses en tensión. De hecho, el involucramiento de comunidades indígenas en actividades extractivas que dañan el ambiente nos obliga a reflexionar sobre las condiciones sociales y económicas que empujan a esas comunidades a participar en estas actividades.

Referencias

- AIDSESEP - ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA y FPP - FOREST PEOPLES PROGRAMME (2014). *Haciendo visible lo invisible: perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía Peruana. Causas y alternativas*. Lima: AIDSESEP.
- ALBANO A., VAN DONGEN E. y S. TAKEDA (2015). «Legal Pluralism, Forest Conservation, and Indigenous Capitalists: the Case of the Kalanguya in Tinoc, the Philippines». *Nature and Culture*, 10 (1), pp. 103-127. <https://doi.org/10.3167/nc.2015.100106>
- BENNETT D. y R. SIERRA (2014). «Multi-scale dimensions of Indigenous land tenure in the Amazon». *Human Ecology*, 42 (4), pp. 551-563. <http://dx.doi.org/10.1007/s10745-014-9660-x>
- BOLLIG M. y D. MENESTREY SCHWIEGER (2014). «Fragmentation, Cooperation and Power: Institutional Dynamics in Natural Resource Governance in North-Western Namibia». *Human Ecology* 42, pp. 167-181. <http://dx.doi.org/10.1007/s10745-014-9647-7>
- CALFUCURA E. (2018). «Governance, Land and Distribution: A Discussion on the Political Economy of Community-Based Conservation». *Ecological Economics* 145, pp. 18-26. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.05.012>
- CARNEIRO DA CUNHA M. y M. DE ALMEIDA (2000). «Indigenous People, Traditional People, and Conservation in the Amazon». *Daedalus* 129 (2), *Brazil: The Burden of the past; The Promise of the Future*, pp. 315-338.
- CLAVÉ-MERCIER V. (2018). «Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida». *Relaciones Internacionales* 38, pp. 99-119. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38>
- COLCHESTER M. (2003). «Indigenous Peoples and Protected Areas: Rights, principles and Practice». *Nomadic Peoples, New Series* 7 (1), pp. 33-51.
- CONVERSI D. (2016). «Sovereignty in a Changing World: From Westphalia to Food Sovereignty». *Globalizations* 13 (4), pp. 484-498. <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2016.1150570>
- CORNELL S. y J. P. KALT (2007). «Two approaches to the development of Native nations: one works, the other doesn't». En M. Jorgensen (editora). *Rebuilding Native Nations: Strategies for Governance and Development*. Tucson: The University of Arizona Press, pp. 3-33

- CORNELL S. (2015). «Processes of native nationhood: the Indigenous politics of self-government». *The International Indigenous Policy Journal*, 6 (4), pp. 1-27. <https://doi.org/10.18584/iipj.2015.6.4.4>
- CRAVEN M. (2010). «Statehood, Self-Determination and Recognition». En M. Evans (editor). *International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 203-251.
- DE BONT R. (2015). «“Primitives” and Protected Areas: International Conservation and the “Naturalization” of Indigenous People, ca. 1910-1975». *Journal of The History of Ideas*, 76 (2), pp. 215-236. <http://dx.doi.org/10.1353/jhi.2015.0014>
- DOWIE M. (2009). *Conservation refugees: the hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- GAMBÓN H. y S. RIST (2018). «Moving Territories: Strategic Selection of Boundary Concepts by Indigenous People in the Bolivian Amazon - an Element of Constitutionality?». *Human Ecology* 46, pp. 27-40. <https://doi.org/10.1007/s10745-017-9960-z>
- GARNETT S. T., BURGESS N. D., FA J. E., FERNÁNDEZ-LLAMAZARES A., MOLNAR Z., ROBINSON C. J., WATSON J., ZANDER K., AUSTIN B. ... LEIPER I. (2018). «A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation». *Nature Sustainability* 1, pp. 369-374. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>
- HAALBOOM B. (2011). «Framed Encounters with Conservation and Mining Development: Indigenous Peoples’ use of Strategic Framing in Suriname». *Social Movement Studies* 10 (4), pp. 387-406. <https://doi.org/10.1080/14742837.2011.614108>
- HOCKING M., J. ERVIN y G. VINCENT (2004). «Assessing the management of Protected Areas: the work of the world parks congress before and after Durban». *Journal of International Wildlife Law and Policy* 7 (1-2), pp. 31-42. <https://doi.org/10.1080/13880290490480130>
- ICCA CONSORTIUM (2012). «Threats to ICCAs and community responses— facilitating grassroots analyses and the development of a Photo Story [online]». *ICCA Consortium*. Recuperado de https://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2015/08/Photo_story_draft_toolkit_jan_2013.pdf
- ICE - INDIGENOUS CIRCLE OF EXPERTS (2018). *We Rise Together. Achieving Pathway to Canada Target 1 through the creation of Indigenous Protected and Conserved Areas in the spirit and practice of reconciliation. The indigenous circle of experts’ report and recommendations*. Gatineau (QC): Government of Canada, Parks Canada.
- IBC - INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2016). «Tierras Comunales: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú - Informe 2016». Lima: IBC.
- IUCN - International Union for the Conservation of Nature (2010). «Indigenous and Community Conserved Areas: A Bold New Frontier for Conservation». Recuperado de <http://greenwonderland.co.uk/upload/document/guidelines-communityconservedareas.pdf>

- IDL - INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (2019). «Cuenca del Cenepa: la nueva Madre de Dios». *Noticias*, 31 de julio. Recuperado de <https://www.idl.org.pe/cuenca-del-cenepa-la-nueva-madre-de-dios/>
- LANGTON M., RHEA Z. M. y L. PALMER (2005). «Community-oriented protected areas for indigenous peoples and local communities». *Journal of Political Ecology* 12 (1), pp. 23-50. <https://doi.org/10.2458/v12i1.21672>
- LENZERINI F. (2006). «Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples». *Texas International Law Journal* 42, pp. 155-189
- LINDROTH M. y H. SINEVAARA-NISKANEN (2013). «At the Crossroads of Autonomy and Essentialism: Indigenous Peoples in International Environmental Politics». *International Political Sociology* 7 (3), pp. 275-293. <https://doi.org/10.1111/ips.12023>
- LÓPEZ M. F., GERIQUE A. y P. POHLE (2017). «What Is Behind Land Claims? Downsizing of Conservation Area in Southeastern Ecuador». *Sustainability* 9, 1519. <https://doi.org/10.3390/su9091519>
- LU HOLT F. (2005). «The Catch-22 of Conservation: Indigenous Peoples, Biologists, and Cultural Change». *Human Ecology* 33 (2), pp. 199-215. <https://doi.org/10.1007/s10745-005-2432-X>
- LUNSTRUM E. e YBARRA M. (2018). «Deploying Difference: Security Threat Narratives and State Displacement from Protected Areas». *Conservation and Society* 16 (2), 114. http://dx.doi.org/10.4103/cs.cs_16_119
- MARTIN G., DEL CAMPO C., CAMACHO C., ESPINOZA-SAUCEDA G. y X. ZOLUETA JUAN (2010). «Negotiating the Web of Law and Policy: Community Designation of Indigenous and Community Conserved Areas in Mexico». *Policy Matters* 17, pp. 195-213
- MASCIA M., PAILLER S, KRITHIVASAN R., ROSHCHANKA V, BURNS D., MCCARD J., M., MURRAY D. R. y N. PENG (2014). «Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900-2010». *Biological Conservation* 169, pp. 355-361. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2013.11.021>
- MASSÉ F. y E. LUNSTRUM (2016). «Accumulation by securitization: Commercial poaching, neoliberal conservation, and the creation of new wildlife frontiers». *Geoforum* 69, pp. 227-237. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.03.005>
- MINEM-MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2019). «Proyecto Minero Afrodita». Recuperado de http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Minera%20Afrodita_enero%202019.pdf
- MISTRY J. y A. BERARDI (2016). «Bridging indigenous and scientific knowledge». *Science*, 352 (6291), pp. 1274-1275. <https://doi.org/10.1126/science.aaf1160>
- MOORCROFT H. (2016). «Paradigms, paradoxes and a propitious niche: conservation and Indigenous social justice policy in Australia». *Local Environment* 21 (5), pp. 591-614. <https://doi.org/10.1080/13549839.2014.1000286>

MULLERS., HEMMING S. y D. RIGNEY (2019). «Indigenous sovereignties: relational ontologies and environmental management». *Geographical Research* 57 (4), pp. 399-410. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12362>

NEUMANN R. (1998). *Imposing wilderness: struggles over livelihood and nature preservation in Africa*. Berkeley: University of California Press.

ODECOFROC (2009). «Crónica de un engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería». IWGIA, Informe 5. Lima: ODECOFROC, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).

OLDHAM P. y M. A. FRANK (2008). «'We the Peoples...': The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People». *Anthropology Today* 24 (2), pp. 5-9. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8322.2008.00569.x>

REIMERSON E. (2013). «Between nature and culture: exploring space for indigenous agency in the Convention on Biological Diversity». *Environmental Politics* 22:6, pp. 992-1009. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2012.737255>

SCHUSTER R., GERMAIN R. R., BENNETT J.R., REO N. J. y P. ARCESE (2019). «Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas». *Environmental Science & Policy* 101, pp. 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.002>

SERNANP - SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS POR EL ESTADO (2020). «Listado de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano». Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/2560580-listado-oficial-de-las-areas-naturales-protegidas>

SERVINDI (2019). «Dramático llamado para frenar minería en Cordillera del Cóndor». 12 de enero. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/12/01/2019/dramatico-llamado-para-frenar-invasion-minera-ecuatoriana-en#:~:text=Servindi%2C%2012%20de%20enero%2C%202019,la%20supervivencia%20de%20su%20pueblo>

SIERRA PRAELI Y. (2019). «Cordillera del Cóndor: policías y militares ingresan a zona tomada por mineros ilegales». *Mongabay*, 17 de octubre. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2019/10/cordillera-del-condor-policias-y-militares-ingresan-a-zona-tomada-por-mineros-ilegales/>

SIMPSON A. (2014). *Mohawk, Interruptus*. Political Life Across the Borders of Settler States. Durham, NC: Duke University Press.

TRAN T. C., BAN N. C. y J. BHATTACHARYYA (2020). «A review of successes, challenges, and lessons from Indigenous protected and conserved areas». *Biological Conservation*, 241, 108271. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108271>

VAN DAM C. (2011). «Indigenous Territories and REDD in Latin America: Opportunity or Threat?». *Forests* 2, pp. 394-414. <https://doi.org/10.3390/f2010394>

WHEATLEY S. (2014). «Conceptualizing the Authority of the Sovereign State over Indigenous Peoples». *Leiden Journal of International Law* 27 (2), pp. 371-396. <https://doi.org/10.1017/S092215651300037X>

WIENER L. (2019). «La consulta previa en debate: Sentencia del Parque Ichigkat Muja». *CooperAcción Opina*, 21 de mayo. Recuperado de <https://cooperaccion.org.pe/la-consulta-previa-en-debate-sentencia-del-parque-ichigkat-muja/>

ZAITCHIK A. (2018). «How Conservation became Colonialism. Indigenous people, not environmentalists, are the key to protecting the world's most precious ecosystems». *Foreignpolicy*, 16 de julio.

Breve reseña del autor

Roger Merino

Ph. D. en Ciencias Sociales y Políticas y M. Sc. en Política Pública Internacional por la Universidad de Bath, Reino Unido. Máster en Derecho Comparado, Economía y Finanzas por la Universidad Internacional de Turín y Máster en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), donde obtuvo el título profesional de abogado. Es profesor asociado de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Es autor de diversos artículos académicos sobre derecho y desarrollo, política ambiental, interculturalidad y derechos humanos, publicados en reconocidas revistas internacionales como *Oxford Development Studies*, *World Development*, *Third World Quarterly*, *American Journal of International Law*, *Environmental Science and Policy*, entre otras. Ha sido investigador visitante en el *Institute for Global Law and Policy* de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard y *Fellow del Summer School of Social Science* del *Institute for Advanced Study* de Princeton.

Correo electrónico: ra.merinoa@up.edu.pe

ORCID: 0000-0002-0648-6203