SEPIA XXI

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE



TEMAS

- Historia de pactos y rupturas. Relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado republicano
- Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana
- Dinámicas de transformación y violencia asociadas a las economías ilegales e informales en el Perú rural

EDITORES

Maria Isabel Remy, Fabiola Yeckting y Carlos Monge

SEPIA XXI

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

SEPIA XXI

PERÚ:
EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

María Isabel Remy
Fabiola Yeckting
Carlos Monge
Editores

Historias de pactos y rupturas:
relaciones entre los pueblos rurales
(campesinos indígenas)
y el Estado republicano

Territorialidades indígenas y rurales
en la Amazonía peruana

Dinámicas de transformación y violencia asociadas
a las economías ilegales e informales en el Perú rural

sepia

Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XXI / Seminario Permanente de Investigación Agraria.— María Isabel Remy, Fabiola Yeckting y Carlos Monge (Eds.). Lima, SEPIA, 2026. 1088 pp.

Historia rural, comunidades campesinas, comunidades nativas, territorio, estatalidad, gobernanza, pueblos indígenas, territorialidades, autonomías, economías informales e ilegales, minería artesanal y de pequeña escala, tenencia de la tierra, usos del suelo, Andes, Amazonía, Perú.

ISBN N.° 978-612-49133-3-4

Depósito Legal N.° 2026-10933

Las opiniones y recomendaciones vertidas en los documentos que forman parte de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de SEPIA ni de las instituciones auspiciadoras.

© Seminario Permanente de Investigación Agraria
Jr. María Parado de Bellido 150, Urb. San Felipe
Magdalena del Mar, Lima - Perú
Telefax: (0511)2612728
E-mail: sepia@sepia.org.pe
Web: http://www.sepia.org.pe

Impreso en el Perú

Primera edición: octubre de 2026

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña
Lima 15083, Perú
Octubre de 2026

Producción editorial: SEPIA

Cuidado de edición y diagramación: Mercedes Dioses

Carátula: Gonzalo Wong

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Seminario Permanente de Investigación Agraria.

CONTENIDO

Presentación 19

Introducción
María Isabel Remy, Fabiola Yeckting y Carlos Monge 23

Historias de pactos y rupturas: relaciones entre los pueblos rurales (campesinos indígenas) y el Estado republicano

Entre pactos y rupturas: las relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado peruano (siglos XIX-XX)
Nelson Pereyra 39

La construcción del poder comunal: historias comunales paralelas en la costa y la sierra de Piura (siglos XIX y XX)
Alejandro Diez 129

Represión y representación racializada: violencias, Estado y poblaciones rurales de la costa agraria peruana (1924-2024)
Alejandra Huamán y Diego Palacios 159

De «indio» a «campesino»: identidad y politización del movimiento campesino en Andahuaylas (1960-1978)
Lucero Candiotty 207

Desarrollo progresivo del derecho de sufragio de la población indígena del Perú: impedimentos superados y vigentes
Anderson Morocco 237

Crisis y autonomía: evolución de pactos y construcción institucional en la comunidad campesina Túpac Amaru II (Puno, Perú)
Luis Idme 275

Transformaciones en las relaciones entre la comunidad y el Estado tras la reforma agraria en Marangani
Edith Zavala 321

Coaliciones territoriales en el VRAEM: un estudio comparado de los procesos de creación de distritos en los centros poblados de Pichos y Tocas (Huancavelica, Perú) (2013-2016)
Yurfa Toralva 351

Privatización del Estado en zonas de extracción minera: configuraciones mixtas de gobierno y organización comunal en San Marcos (Áncash)
Fabián Sánchez 379

Transformaciones territoriales e injusticia del agua en las comunidades campesinas de la microcuenca Piuray-Ccorimarca (Chinchero, Cusco)
Juan Víctor Béjar 407

Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana

Más allá de la «solución territorial»: territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana
Roger Merino 437

Territorios indígenas y bosques estatales: impactos de la clasificación neocolonial de la capacidad de uso de la tierra sobre los derechos indígenas a la tierra y los recursos
Samuel Koening, Oliver Coomes y Johanna Urbizagastegui 523

Dilemas del territorio awajún de San Martín: ¿arrendar o conservar?
Rafael Mendoza..... 555

¿Nuevas fronteras en el uso de la tierra?: intensificación, diversificación y gobernanza en los sistemas agrícolas de Madre de Dios
Elena Borasino y Carlos de los Ríos..... 587

Economía indígena y desarrollo territorial: una gradiente de articulación y despojo en el paisaje del Manu
Manuel Glave, Oriana Heredia y Marcela Cavassa 617

El río Marañón como titular de derechos: estrategias jurídicas y de resistencia del pueblo kukama-kukamiria frente a la desterritorialización en la Amazonía peruana
Karla Flores..... 635

Territorialidad, gobiernos autónomos y ciudadanía sustantiva en el noreste de la Amazonía peruana
Lucía Rojas y Sarah Radcliffe..... 665

Territorialidades y nuevas autonomías indígenas: alternativas para la defensa y conservación de la Amazonía peruana en un contexto de actividades ilegales
Fernando Rivera y Diego Saavedra..... 687

Construcción de territorios en frontera: estudio de caso sobre la migración yanesha y asháninka hacia la frontera entre Perú y Brasil
Rosa Gordillo..... 717

Si el río no es el mismo, el territorio tampoco: infraestructura urbana y reconfiguración territorial en una comunidad asháninka peruana
Isabel Delgado..... 745

Dinámicas de transformación y violencia asociadas a las economías ilegales e informales en el Perú rural

Hacia una ecología política de la minería informal y el crimen en el Perú rural
Gisselle Vila Benites 773

La convergencia de la minería ilegal y el narcotráfico sobre los pueblos indígenas amazónicos: una propuesta de acción
Ricardo Soberón 879

La expansión del cultivo de coca en la Amazonía peruana: una mirada institucional
Miguel Angel La Rosa 907

¿Quién es quién? El estado de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios (Perú)
Víctor Hugo Pachas 943

Cartografía institucional en perspectiva histórica: Madre de Dios y minería como dinámica de poder regional
Trilce Escurra y Hatsumi Otsu 973

La excepcionalidad de la resistencia: el poder de movilización de los actores sociales y políticos del valle de San Gabán frente a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (2017-2021)
Angela Luyo 999

Patrones de la desforestación en el área cocalera de La Convención y Lares: ¿qué papel desempeñan las carreteras, las áreas tituladas y las transferencias públicas de gas?
César Contreras 1039

Notas sobre los editores y autores 1071

ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, FOTOS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Historias de pactos y rupturas: relaciones estre los pueblos rurales (campesinos indígenas) y el estado republicano

La construcción del poder comunal: historias comunales paralelas en la costa y la sierra de Piura

Cuadros

1. Cabildos de indios y parcialidades sierra y costa de Piura 134
2. Procesos de tierras y organización comunal. Piura (siglos xvi-xx) 154

Represión y representación racializada: violencias, Estado y poblaciones rurales de la costa agraria peruana (1924-2024)

Figuras

1. Extracto de la historieta *Historia de los mataprefectos* 174
2. Extracto de la historieta *Historieta de los mataprefectos* 175
3. Represión y representación racializada. 193

De «indio» a «campesino»: identidad y politización del movimiento campesino en Andahuaylas (1960-1978)

Fotos

1 y 2. Mitin dirigido por Félix Loayza (1974) 225

Cuadros

1. Requisitos concurrentes para el ejercicio del derecho de sufragio activo según las Constituciones del Perú de 1823 a 1933 254
2. Requisitos alternativos para el ejercicio del derecho de sufragio activo según las Constituciones del Perú de 1823 a 1933 256

Crisis y autonomía: evolución de pactos y construcción institucional en la comunidad campesina Túpac Amaru ii (Puno, Perú)

Figuras

1. Transiciones históricas de las comunidades campesinas en el Perú 283
2. Cuadro de la jerarquía comunal y jerarquía moral de la cc Túpac Amaru ii 299

Cuadros

1. Proceso de reconocimiento oficial de comunidades en el distrito de San José 292
2. Asamblea descentralizada sector Ajonuyo – cc Túpac Amaru ii 295
3. Síntesis de una asamblea comunal en la cc Túpac Amaru ii 305
4. Asamblea descentralizada del sector Pichacani – cc Túpac Amaru 314

5. Asamblea descentralizada del sector Rosario Central – cc Túpac Amaru..... 315
6. Asamblea descentralizada del sector norte – cc Túpac Amaru II 316

Fotos
1. Acta de la reunión descentralizada en el sector Ajonuyo de la cc Túpac Amaru 317
2. Vista de la sede y la cc Túpac Amaru II 318
3. Comuneros votando a mano alzada en asamblea comunal 318
4. Conmemoración de la rebelión de Rumi Maki o rebelión de San José 319

Transformaciones en las relaciones entre la comunidad y el Estado tras la reforma agraria en Marangani
Cuadros
1. Representantes de las comunidades campesinas 355
2. Proyectos ejecutados durante los últimos años 336

Figuras
1. Articulación entre las instancias comunales del poder y el Estado 337

Coaliciones territoriales en el vraem: un estudio comparado de los procesos de creación de distritos en los centros poblados de Pichos y Tocas (Huancavelica, Perú) (2013-2016)
Cuadros
1. Elementos de las coaliciones territoriales..... 358

Figuras
1. Procedimiento regular para la creación de distritos 360
2. Comparación de la cantidad de distritos propuestos con los creados por período legislativo (2011-2024) 361
3. Cantidad de proyectos de ley propuestos por período legislativo (2011-2024) ... 362
4. Provincias con mayor demanda de creación de distritos en el Perú (2011-2024)... 363

Privatización del Estado en zonas de extracción minera: configuraciones mixtas de gobierno y organización comunal en San Marcos (Áncash)
Cuadros
1. Comparación entre las comunidades Huaripampa y Ango Raju de Carhuayoc 385

Mapas
1. Ubicación del proyecto Antamina y principales ciudades cercanas 387

2. Ubicación del distrito de San Marcos y localidades relevantes en la investigación 389

Transformaciones territoriales e injusticia del agua en las comunidades campesinas de la microcuenca Piuray-Ccorimarca (Chinchero, Cusco)
Figuras
1. Laguna de Piuray 412
2. Sistema de abastecimiento de la ciudad del Cusco 415

Cuadros
1. Zonificación de deslizamientos 418

Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana

Dilemas del territorio awajún de San Martín: ¿arrendar o conservar?
Mapas
1. Alto Mayo 558

Figuras
1. Evolución histórica del inicio del arriendo (de quienes arriendan actualmente) 568

Cuadros
1. Porcentaje de familias por comunidad que arrendaban en 2021 569
2. Promedio de hectáreas arrendadas por familia 575
3. Intención de arrendamiento de quienes ya arriendan 575
4. Proyección de los ingresos anuales en las oficinas comunales de cada comunidad 577

¿Nuevas fronteras en el uso de la tierra?: intensificación, diversificación y gobernanza en los sistemas agrícolas de Madre de Dios
Gráficos
1. Pérdida de bosques en Madre de Dios 593
2. Superficie del mosaico agropecuario y de minería en Madre de Dios 593
3. Proporción de productores de Madre de Dios en relación con otras regiones amazónicas por tamaño 598
4. Año promedio de inicio de trabajo en la parcela 599
5. Proporción de productores de Madre de Dios que empezaron a trabajar su primera parcela después de 2017 por tamaño 600

6. Evolución del área de pastos cultivados con y sin ganado por año de instalación 607
7. Superficies con pastos cultivados y unidades de ganado 608
8. Evolución del área y número de árboles de castaña por año de instalación 609

Cuadros

1. Unidades productivas según tamaño 598
2. Porcentaje de agricultores con al menos una parcela con título de propiedad inscrito en los registros públicos 601
3. Distribución de los usos de la tierra según tamaño, tenencia y año en que se trabaja en la unidad 602
4. Relación entre tamaño, tenencia y año de inicio y la distribución de usos del suelo 603
5. Diversificación de los usos de la tierra según tamaño, tenencia y año de trabajo en la unidad 604
6. Relación entre tamaño, tenencia y año de inicio, y diversificación de los usos de la tierra 604
7. Diversificación de los cultivos cosechados según tamaño, tenencia y año en que se trabaja en la unidad 605
8. Principales cultivos por departamentos y según tamaño y año en la parcela 606
9. Vínculo con los mercados según tamaño y año en la parcela 610
10. Maquinaria y mano de obra temporal 610

Economía indígena y desarrollo territorial: una gradiente de articulación y despojo en el paisaje del Manu

Cuadros

1. Provincia de Manu: comunidades nativas y población censada 628
2. Provincia de Manu: acceso a servicios básicos (2017) 629

El río Marañón como titular de derechos: estrategias jurídicas y de resistencia del pueblo kukama-kukamiria frente a la desterritorialización en la Amazonía peruana

Mapas

1. Pueblo indígena kukama-kukamiria 639
2. Pueblo kukama-kukamiria y derrames de petróleo 646

Figuras

1. Evolución de las emergencias ambientales de 1997 a 2022 645
2. Causas de derrames de hidrocarburos en porcentajes 647

Territorialidad y nuevas autonomías indígenas: alternativas para la defensa y conservación de la Amazonía peruana en un contexto de actividades ilegales
Mapas
1. Gobiernos territoriales autónomos en el ámbito de corpi-sl 699
2. Iniciativas de autonomías en la Amazonía peruana 701

Construcción de territorios en frontera: estudio de caso sobre la migración yanesha y asháninka hacia la frontera entre Perú y Brasil
Mapas
1. Ubicación de la comunidad nativa Koshireni y paisaje asociado..... 728
2. Mapa parlante de la distribución de calles y viviendas en Koshireni 735

Figuras
1. Línea de tiempo 732

Si el río no es el mismo, el territorio tampoco: infraestructura urbana y reconfiguración territorial en una comunidad asháninka peruana
Figuras
1. Mapa de ubicación de Boka Shipiari y la ptar de Amazonas..... 755
2. Mapa participativo del territorio de Boka Shipiari (2024)..... 757

Dinámicas de transformación y violencia asociadas a las economías ilegales e informales en el Perú rural

Hacia una ecología política de la minería informal y el crimen en el Perú rural
Figuras
1. Tres definiciones de la minería informal 789
2. Principales hitos en la regulación de la minería artesanal y a pequeña escala en el Perú 791
3. Articulaciones de gobernanza 794

La convergencia de la minería ilegal y el narcotráfico sobre los pueblos indígenas amazónicos: una propuesta de acción
Cuadros
1. Distribución normativa 882
2. Distribución normativa del tráfico ilícito de drogas 883
3. Ley 28002 y Decretos Legislativos 1241 y 1592 884
4. Evolución normativa de la minería ilegal 885

5. Nueva tipificación de la minería ilegal, Decreto Legislativo 1102 885
6. Cultivos de coca *vs.* erradicación 887
7. Área reciente de cultivos de coca 888
8. Territorios de pueblos indígenas afectados por cultivos de coca 889
9. Operaciones por tráfico ilícito de drogas 889
10 Operaciones por microtráfico 890
11. Incautación de drogas cocaínicas 891
12. Acciones de denuncia e interdicción 893

La expansión del cultivo de coca en la Amazonía peruana: una mirada institucional

Cuadros

1. Número de distritos reportados con cultivos de coca, en lo siglos XIX y XX (hasta 1935), agrupados por departamentos 912
2. Distribución de la superficie total de cultivos de coca en Perú (porcentajes), años 1950, 1970, 1990, 2000, 2010, 2020 y 2023 por departamentos y zonas de interés 914

Figuras

1. Superficie anual de cultivo de coca 1948-2023, en miles de hectáreas 913
2. Información sobre las actividades de erradicación del cultivo de coca y de desarrollo alternativo en el Perú 914

¿Quién es quién?: el estado de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios (Perú)

Gráficos

1. Línea de tiempo 2010-2024. Conflicto y estado de emergencia en la minería informal e ilegal de Madre de Dios 961

Cartografía institucional en perspectiva histórica: Madre de Dios y minería como dinámica de poder regional

Cuadros

1. Codificación de actores entrevistados 980
2. Periodización de la periodización de la arquitectura institucional de la gobernanza territorial en Madre de Dios 986

Gráficos

1. Cartografía institucional de la gobernanza minera en Madre de Dios 987

La excepcionalidad de la resistencia: el poder de movilización de los actores sociales y políticos del valle de San Gabán frente a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021

Cuadros

1. Surgimiento de episodios de resistencia a la implementación de estrategias de control de cultivos ilícitos según cuenca cocalera entre 2017 y 2021 1014
2. Identificación de dimensiones e indicadores de las variables independientes 1015
3. Principales acontecimientos relacionados con los episodios de conflicto en San Gabán 1018

Patrones de la desforestación en el área cocalera de La Convención y Lares: ¿qué papel desempeñan las carreteras, las área tituladas y las transferencias públicas de gas?

Figuras

A.1.Grillas sobre deforestación y hoja de coca, valores promedio de 2007 a 2017 1068
A.2. Ruta empleada por el narcotráfico hacia Bolivia 1070
A.3. Efectos de la hoja de coca en la deforestación usando otras grillas..... 1070

Mapas

1. Distribución geográfica de los cultivos de hoja de coca (2004-2022) 1041
2. Zona cocalera de La Convención y Lares 1049

Cuadros

1. Estadísticas descriptivas de la muestra en 2007-2017..... 1052
2. Efectos de la hoja de coca en la deforestación..... 1055
3. Mecanismos asociados a la distancia hacia las carreteras 1057
4. Mecanismos asociados a la distancia hacia áreas tituladas..... 1059
5. Mecanismos asociados al presupuesto público 1060
A.1.Efectos de la hoja de coca en la deforestación usando el mismo marco satelital 1069

Presentación

El Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) es una asociación de investigadores e investigadoras que, desde su fundación en 1985, promueve el análisis y la discusión descentralizados sobre temas agrarios y rurales desde una perspectiva multidisciplinaria y plural.

Nuestras actividades centrales son la organización de seminarios bienales, la publicación de las ponencias presentadas en ellos y la difusión de estas publicaciones. Nuestros seminarios bienales, con la excepción del SEPIA XX, realizado en la ciudad de Lima en noviembre de 2023, siempre tienen lugar en otra región del país y se coorganizan con una universidad y una organización no gubernamental de la región escogida. De la misma manera, la presentación pública del volumen resultante de cada seminario bienal se realiza, además de en Lima, en al menos dos regiones adicionales: la región en la que se llevó a cabo el seminario del que surge la publicación y la región en la que se realizará el siguiente.

En cada seminario bienal, la asamblea de asociados y asociadas define los tres ejes temáticos en torno a los cuales se organizará el siguiente encuentro. Los tres temas identificados para el SEPIA XXI fueron: (1) Historia de pactos y rupturas. Relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado republicano; (2) Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana; y (3) Dinámicas de transformación y violencia asociadas a las economías ilegales e informales en el Perú rural. Es en torno a estos temas que se organiza este libro.

Siguiendo la tradición del SEPIA establecida hace ya cuatro décadas, para cada uno de los tres temas seleccionados se encargó una ponencia central de balance, se organizó un concurso de ponencias que incluía la evaluación por pares ciegos de sucesivos borradores y se convocó un concurso de becas para que investigadores e investigadoras jóvenes pudieran realizar breves investigaciones y presentar sus hallazgos en el seminario. De esta manera, aseguramos la participación de trabajos de calidad que ofrecen balances actualizados del conocimiento académico disponible, así como resultados de investigaciones novedosas sobre los ejes temáticos seleccionados.

El debate de cada seminario se enriquece, además, con la organización de mesas especiales dedicadas a temas como las políticas públicas, la situación y los retos de las poblaciones rurales de la región en la que se realiza el evento, mesas de diálogo con representantes de pueblos indígenas y otras definidas por el Consejo Directivo del SEPIA.

La publicación que ahora presentamos contiene una selección de los trabajos presentados y discutidos en el Seminario Bienal XXI, realizado en la ciudad de Oxapampa (región Pasco), del 18 al 22 de agosto de 2025, en colaboración con la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) y el Instituto del Bien Común (IBC).

La alta calidad de las ponencias presentadas al SEPIA XXI y recogidas en esta publicación, así como la riqueza de las mesas especiales y, en general, de los debates desarrollados en las sesiones de trabajo y plenarias del seminario, fueron el resultado del gran esfuerzo desplegado por Mireya Bravo (presidenta del SEPIA, 2023-2025), con el apoyo del Consejo Directivo del SEPIA 2023-2025 (Ana Araujo, María Isabel Remy, Juan Torres, Fabiola Yeckting, Mauricio Espinoza y Carlos Monge), de la Secretaría Académica (María Luisa Burneo y Josefina Rodríguez) y de la Secretaría Ejecutiva (Edda Bayona y Rossana Rodríguez), en la organización de la reunión de Oxapampa.

La presente publicación ha contado, a su vez, con el apoyo del Consejo Directivo 2025-2027 (Jeffrey Gamarra, Roger Loayza, María Isabel Remy, Silvana Vargas, Karla Vergara, Fabiola Yeckting y Carlos Monge), así como de la Secretaría Académica —ahora con Andrea Luna en reemplazo de Josefina Rodríguez— y de la Secretaría Ejecutiva.

Esperamos que esta publicación y su difusión contribuyan al debate académico y al diseño de políticas públicas bien informadas, sustentadas en análisis rigurosos y en evidencia, que ayuden a responder a los múltiples retos a los que se enfrenta el Perú rural.

Lima, octubre de 2026

Carlos Monge Salgado
Presidente del Consejo Directivo del SEPIA

Introducción

El SEPIA XXI

El XXI Seminario Bienal, organizado por el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), se realizó del 18 al 22 de agosto de 2025 en la ciudad de Oxapampa, región de Pasco.

Continuando con la tradición del SEPIA, en esta ocasión el seminario fue coorganizado con la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) de Pasco y el Instituto del Bien Común (IBC). De esta manera, nos mantenemos firmes en el compromiso de fortalecer las capacidades de las universidades públicas y de las organizaciones de la sociedad civil ubicadas en las regiones, contribuyendo así de manera práctica a la descentralización de la investigación y el debate académico en el país.

Como se ha señalado en la Presentación, la asamblea de asociados y asociadas reunida durante el SEPIA XX (Lima, 2023) aprobó que el SEPIA XXI se organice en torno a tres ejes temáticos: (1) Historia de pactos y rupturas. Relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado republicano; (2) Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana; y (3) Dinámicas de transformación y violencia asociadas a las economías ilegales e informales en el Perú rural.

La publicación que ahora presentamos, *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XXI,* recoge las tres ponencias centrales de balance, que realizan una revisión crítica de la literatura producida sobre los ejes temáticos del seminario, así como los 24 textos ganadores del concurso de ponencias y de las becas para investigadores jóvenes, que fueron presentados y discutidos en las sesiones plenarias y mesas del Seminario Bienal Oxapampa 2025.

Los pactos y las rupturas entre las comunidades rurales y los pueblos indígenas y el Estado peruano

A lo largo de las últimas tres décadas, el voto de las poblaciones rurales y de las poblaciones urbanas más pobres se ha diferenciado cada vez más del voto de las clases medias y altas urbanas, lo que indica una suerte de creciente distancia política entre la población rural y la población urbana y las élites asociadas a los grupos nacionales de poder y al manejo del Estado.

El protagonismo de las poblaciones rurales, en especial de las del sur andino, en el estallido social de fines de 2022 y hasta mediados de 2023, confirmó la fractura que los patrones de votación ya venían expresando, consolidando la percepción de un «nosotros» (los rurales y los pobres, sin control del Estado, sin acceso al poder) y un «ellos» (las clases medias y altas, en control del Estado y del poder) que ya se expresaba en el terreno electoral.

Paradójicamente, esta distancia política entre las poblaciones rurales y urbanas pobres que se nutre en gran medida de percepciones relativas a quién controla el Estado y quién no, se produce hoy en un contexto en el que el Estado está mucho más presente que antes en las zonas rurales, a través de gobiernos locales distritales y provinciales, gobiernos regionales y múltiples oficinas locales de los sectores y programas nacionales.

A esta cercanía física se le suma una cercanía cultural, pues buena parte de los cargos públicos electos y nombrados en el Estado local son ocupados por profesionales locales que tienen familia, casa, chacras y hatos de ganado en sus comunidades, caseríos y pueblos de origen, y que mantienen vínculos con las comunidades y caseríos de los que muchos y muchas provienen. Además, en muchos casos se identifican como indígenas y hablan una lengua indígena.

Por tanto, es importante interrogarse sobre estas relaciones entre las poblaciones rurales y el Estado a lo largo de la historia y en la actualidad: cómo se han construido y cómo se construyen ahora, y qué nos dicen esas relaciones sobre la posibilidad de repensar la organización misma del Estado y el ejercicio de la política para superar la ya crónica polarización y crisis que vivimos.

El balance elaborado por Nelson Pereyra para el primer tema eje «Historia de pactos y rupturas: relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado republicano», repasa las formas en que la investigación académica ha representado las relaciones de asociación o disociación entre las

poblaciones rurales indígenas andinas y amazónicas y el Estado a lo largo de los siglos XIX y XX, así como las perspectivas teóricas y metodológicas que las sustentan, y los vacíos que quedan por llenar.

La ponencia, que contiene una bibliografía rica, profusa y actualizada sobre las relaciones entre el Estado y los pueblos rurales en la historia republicana, no sigue, sin embargo, un orden cronológico. Sigue más bien los enfoques teóricos con los que se ha analizado esta historia, a partir de la propuesta de Theda Skocpol de reinstaurar el Estado como una variable explicativa fundamental en las ciencias sociales. Así, aun siguiendo a Skocpol, habría dos fases en el estudio del Estado y sus relaciones sociales: una primera, en los años cincuenta y sesenta, en la que se explica la política y el Estado desde la sociedad, y una segunda, desde fines del siglo XX, en la que la atención teórica se centra en las «acciones racionales» del Estado.

El primer momento da cuenta de los estudios sobre el Estado desde la perspectiva de la sociedad. Los marcos teóricos pertinentes en América Latina y particularmente en el Perú fueron la teoría de la dependencia y el marxismo. El Estado, principalmente en el siglo XIX, se consideraba el producto directo de las clases dominantes. Una cita de Heraclio Bonilla es ilustrativa: «Es decir, el cerrado monopolio del poder económico por un grupo minúsculo, la marginación de las vastas capas populares al acceso de los recursos económicos y políticos y el desdoblamiento de esta opresión de clase en una opresión de grupos propietarios blancos sobre una masa desarticulada de indios y negros». Es en este marco, agudizado durante la República Aristocrática, en el que diversos autores ubican las relaciones entre los pueblos rurales y el Estado, organizadas desde la categoría de «gamonalismo». El Estado se privatiza y sus funciones son ejercidas directamente por actores de la sociedad (por ejemplo, los hacendados) o por nuevos mediadores (intelectuales, indigenistas y hasta miembros de grupos subversivos como Sendero Luminoso).

Para Pereyra, estos enfoques centrados en la sociedad que producen una imagen de la sociedad rural dislocada, confrontada o disociada del Estado, son sustituidos hacia finales del siglo XX e inicios del XXI por propuestas teóricas que consideran a los Estados como configuradores de la sociedad. Se produce una bibliografía sobre la sociedad rural y su historia de relaciones con el Estado más cambiante, más matizada y con mayor capacidad de acción por parte de los pobladores rurales. Las estrategias de los pobladores rurales para vincularse

directamente con el Estado aparecen en este segundo enfoque, en el que campesinos e indígenas son más actores que víctimas.

El balance también señala algunas deficiencias: i) falta de estudios específicos que nos permitan comprender la historia construida desde regiones como Huancavelica, Apurímac, Huánuco, la sierra norte (con excepción de Piura), o el sur de Ayacucho; ii) faltan investigaciones centradas en algunos momentos clave, como las décadas de 1890 (segundo militarismo), 1960 (efervescencia campesina) o 1970 (expansión de la educación y migraciones internas); iii) se cuenta con muy pocos estudios sobre zonas de frontera andino-amazónica, como las yungas occidentales y orientales; iv) se necesitan estudios sobre otros intermediarios rurales, como maestros, párrocos o técnicos, que han jugado roles decisivos en las sociedades rurales. Además de la ponencia de balance, esta sección del libro reúne otras nueve ponencias que discuten las relaciones entre los pueblos rurales y el Estado desde diversas perspectivas.

La ponencia de Morocco, desde una perspectiva territorial nacional y jurídica, analiza la evolución del derecho al sufragio de la población indígena, desde las disposiciones de las Cortes de Cádiz hasta la Constitución de 1993 y las disposiciones más recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia. Las ponencias restantes discuten procesos más específicos en territorios y con marcos temporales más acotados.

Dos de ellas discuten procesos comunales en la costa peruana. La de Huamán y Palacios aborda las relaciones entre el Estado y las poblaciones rurales, haciendo hincapié en los lenguajes y prácticas de la violencia estatal racializada a partir de experiencias de represión estatal contra protestas sociales rurales en los siglos xx y xxi. Por su parte, Diez analiza los cambios en la institucionalidad y la representación en las comunidades campesinas de la costa y la sierra de Piura entre la época colonial y mediados del siglo pasado, cambios muy relacionados con procesos relativos a la ocupación, tenencia y propiedad de la tierra.

El texto de Candiotti examina la manera en que la lucha por la tierra en la provincia de Andahuaylas sustentó la afirmación de una identidad campesina y la politización de la población rural comunera involucrada en esas movilizaciones, que buscaba tener representación política y afirmarse como sujeto político ante el Estado.

Otros tres capítulos discuten procesos de cambio en comunidades en respuesta a experiencias particulares. Zavala aborda la reorganización territorial,

la transformación de las formas de autoridad política y las estrategias de negociación comunal frente a las políticas estatales de la comunidad campesina de Mamuera (Marangani, Canchis, Cusco) como consecuencia de la reforma agraria de la década de 1970. Idme discute los antecedentes históricos, la formación durante la reforma agraria y la institucionalización de la comunidad campesina Túpac Amaru II (San José, Azángaro, Puno) hasta el presente. Por su parte, Sánchez analiza el impacto que las políticas de responsabilidad social de la compañía minera Antamina han tenido sobre las comunidades campesinas de Huaripampa y Ango Raju (San Marcos, Huari, Áncash) en un contexto de privatización del Estado.

Finalmente, Béjar aborda las transformaciones territoriales y las situaciones de injusticia hídrica que afectan a las comunidades campesinas de la microcuenca de Piuray-Ccorimarca (Chinchero, Urubamba, Cusco), resultado de las conflictivas relaciones con el Estado en torno a la captación de agua de la laguna de Piuray para el abastecimiento de la ciudad de Cusco. Por su parte, Toralva estudia los procesos mediante los cuales las coaliciones territoriales locales apostaron por la creación de nuevos distritos con base en los centros poblados de Pichos y Tocas (Tayacaja, Huancavelica).

Estas ponencias nos presentan un mosaico de procesos, algunos muy recientes y otros de décadas pasadas, sobre la construcción de las relaciones entre distintos sectores de la población rural peruana y el Estado. Cabe destacar que mientras la ponencia de balance a cargo de Pereyra revisa una literatura que se refiere sobre todo a las relaciones entre las poblaciones rurales y el Estado central y sus intermediarios a lo largo del período republicano y con referencias a sus antecedentes coloniales, la mayor parte de las ponencias, como resultado de investigaciones originales, están más centradas en los procesos contemporáneos de relación entre las poblaciones rurales —sobre todo, las comunidades campesinas— y las agencias locales del Estado.

También es importante resaltar que, en términos territoriales, la mayoría de las ponencias se centra en los Andes, un par en la Costa y ninguna en la Amazonía. Este vacío llama la atención, dado que es en la Amazonía donde la constitución de gobiernos territoriales autónomos por un número creciente de naciones indígenas supone hoy la apuesta más radical de replanteamiento de las relaciones entre las poblaciones rurales y el Estado.

Territorialidades indígenas en la Amazonía peruana

La visión de las élites económicas y políticas que controlan el Estado sobre el territorio amazónico como un espacio básicamente despoblado —o poblado solo por «indígenas salvajes»— y rico en recursos naturales explotables define la orientación de buena parte de las políticas públicas que impactan en el territorio y su gobernanza.

Así, a lo largo de la historia colonial y republicana, primaron iniciativas como las de encargar los territorios y sus poblaciones a órdenes religiosas para su conversión y civilización, fomentar la llegada de colonos europeos, construir vías de comunicación para facilitar la llegada de grandes inversionistas que explotaran recursos como el caucho y la madera, y después invertir en plantaciones y ganadería. En tiempos más recientes, se buscó poblar y hacer productiva la Amazonía estimulando la migración andina para desarrollar la pequeña y mediana agricultura.

Las premisas en las que se basaron esas políticas prevalecen hasta la actualidad. Por ejemplo, se sigue fomentando la exploración y la explotación petrolera, así como las plantaciones orientadas a la exportación. Lo mismo se puede decir de las vías de comunicación ya construidas, como la Carretera Interoceánica, y de otras planeadas, como la Hidrovía Amazónica y el Tren Bioceánico, que ahora no solo buscan facilitar el acceso a la Amazonía peruana desde la costa y los Andes, sino también promover la integración comercial, regional y global.

Al mismo tiempo, en la Amazonía peruana han surgido o han logrado protagonismo nuevos y viejos actores, que entienden y organizan el territorio de acuerdo con su historia, visiones e intereses, las que coinciden o entran en conflicto con los promovidos desde las élites y los gobiernos nacionales.

Entre estos actores se encuentran las poblaciones migrantes y los empresarios amazónicos o de fuera de la región que han ocupado y siguen ocupando extensos territorios con fines agrícolas y ganaderos. Estos actores desarrollan sus propias visiones del territorio amazónico y lo van reconfigurando; en muchos casos forman parte de la expansión de actividades informales e ilegales, como la minería del oro, el narcotráfico y la tala ilegal.

Los pueblos indígenas han luchado históricamente por la titulación de las comunidades nativas demarcadas por la Reforma Agraria de la década de 1970,

y posteriormente por sus territorios ancestrales, por la educación intercultural bilingüe y por el derecho a la consulta. En la actualidad, sus organizaciones representativas apuestan por formar gobiernos propios en sus territorios y redefinir radicalmente el espacio y su gobierno, incluidas las relaciones con el Estado local y el Estado nacional. Pero también hay sectores que, en la búsqueda de opciones de empleo e ingresos inmediatos, participan en actividades ilícitas que tienen un grave impacto sobre los ecosistemas, como la minería, la tala ilegal y el narcotráfico.

Todos estos actores, públicos, privados y sociales, nacionales y locales, formales, informales e ilegales, tienen sus propias visiones sobre el territorio y sus propios intereses sobre cómo articularlo y gobernarlo. En el proceso, establecen entre ellos relaciones de colaboración y de conflicto, que pueden ser temporales o permanentes.

La ponencia central de balance, elaborada por Roger Merino, aborda precisamente los procesos de desterritorialización y reterritorialización, las contradicciones y los conflictos, que son inherentes a los procesos de construcción de territorios promovidos por el Estado (la «solución territorial» o *territorial fix)*, y la emergencia de nuevas soluciones territoriales desde las dinámicas de las sociedades rurales amazónicas, que constituyen «disrupciones territoriales».

Merino resalta la importancia de comprender el carácter relacional del territorio y la relevancia que la territorialidad tiene para la identidad, ya que las soluciones territoriales impulsadas por el Estado para la Amazonía —incluidas las vías de comunicación, los procesos de colonización y la expansión de la frontera agrícola— han generado respuestas y pugnas entre las identidades indígenas o indigeneidades, frente a otras identidades de ribereños, colonos y mestizos. Además de la ponencia central de balance elaborada por Merino, este libro incluye nueve ponencias que discuten, desde distintos enfoques, casos concretos de territorialidad en el espacio amazónico.

Tres de las ponencias abordan las territorialidades desde la perspectiva de los usos y la tenencia de la tierra. En la ponencia de Koenig, Coomes y Urbizagastegui se analizan los impactos del sistema de clasificación de la capacidad de uso de la tierra sobre los derechos a los recursos de las comunidades nativas de la Amazonía peruana a los recursos, el proceso de titulación y los derechos territoriales indígenas de las comunidades nativas del departamento de Loreto. La ponencia de Mendoza muestra el dilema de la población awajún entre

arrendar o conservar y la problemática del arriendo de la tierra en Alto Mayo y Rioja, desentrañando su transformación paulatina y la deforestación como su principal impacto. El trabajo de De los Ríos y Borasino aborda los cambios en los usos de la tierra en áreas específicas del departamento de Madre de Dios, como la zona reservada Tambopata-Candamo.

El tema económico es abordado por Glave, Heredia y Cavassa, cuya ponencia analiza las economías de los pueblos indígenas del Manu. Los autores utilizan categorías y conceptos propios de las economías indígenas entre los harakbut, matsiguenka y yine para, desde estas, abordar sus alternativas entre la conservación y la autogestión de la gobernanza territorial.

Otro grupo de ponencias analiza los procesos de gobernanza indígena y sus propuestas recientes de gobierno autónomo. Flores analiza cómo la demanda de amparo liderada por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana ha operado como una estrategia jurídico-política de reterritorialización del pueblo indígena kukama-kukamiria en la Amazonía peruana. La ponencia de Radcliffe, Rojas, Manuin, Taki y Ahuanari analiza la propuesta del Gobierno Territorial Autónomo Awajún y la entiende como un ensamblaje de gobernanza reconocido como legítimo, con una agenda clave de protección del territorio y defensa de los derechos indígenas reconocidos formalmente por el Estado, pero que no se han materializado. Rivera y Saavedra describen los mecanismos de control y vigilancia territorial del Gobierno Territorial Autónomo Wampis, frente a la dinámica de las economías ilícitas, como la minería ilegal.

La ponencia de Gordillo rescata otros procesos y analiza la migración de los pueblos indígenas que utilizan la titulación para constituir nuevas formas de territorialidad, así como el desplazamiento de familias migrantes originarias de la selva central, yánesha y asháninka, provenientes de la cuenca alta del río Yuruá, de origen pano, yaminahua y amahuaca, y el asentamiento de la comunidad nativa Koshineri como territorialidad relacional. Finalmente, a partir del caso de una comunidad indígena asháninka del departamento de Junín, el texto de Delgado analiza los efectos socioambientales de una planta de tratamiento de aguas residuales en la zona periurbana de la Amazonía peruana, incluyendo impactos negativos sobre la biodiversidad local.

Estas ponencias exploran los procesos de reconfiguración del territorio desde las dinámicas de los pueblos indígenas de nuestra Amazonía, incluyendo la apuesta por organizar gobiernos indígenas en esos territorios. Sin embargo,

cabe resaltar que los procesos de configuración territorial en la Amazonía no solo responden a las dinámicas de los pueblos indígenas, sino que también están influenciados por muchos otros actores (colonos, ribereños, cocaleros, madereros, mineros, ganaderos, empresarios del petróleo, del gas y del turismo, etc.). Esta es parte de una agenda de investigación pendiente sobre las muchas maneras en que el Estado y la sociedad se construyen visiones e impulsan estrategias de reconfiguración de los territorios.

La minería informal e ilegal y sus impactos

La existencia de la pequeña minería artesanal, informal y/o ilegal no es reciente. Al contrario, la pequeña minería en manos de las poblaciones rurales existe desde hace siglos, en convivencia con la agricultura, la ganadería, el comercio, la pequeña producción fabril y las múltiples otras ocupaciones de las familias campesinas. Conocemos menos sobre ella porque le hemos prestado menos atención, pero no porque no haya existido antes. Sin embargo, lo que es nuevo es la velocidad de su crecimiento, las dimensiones que ha adquirido, la tecnología utilizada, los volúmenes de mineral extraído y las dinámicas de violencia asociadas a la actividad.

En efecto, el crecimiento de las economías informales e ilegales, entre las que se encuentra la minería artesanal de pequeña escala —que puede ser formal, informal o ilegal—, es uno de los procesos de cambio más importantes del mundo rural peruano de las últimas décadas. La cantidad de territorio que abarcan, la población que involucran y los recursos que movilizan, sustentan su gran capacidad de organización social y de acceso a la representación política, así como su presencia directa en instancias estatales locales, regionales y nacionales.

El oro, por ejemplo, se ha convertido en un importante *commodity* de exportación. Sin embargo, a lo largo de la última década, los volúmenes de oro exportados legalmente han superado en un 30 o 40 % la producción legalmente registrada, lo que evidencia que una buena parte de lo exportado proviene de la minería informal e ilegal. Además, una parte importante de lo producido por la minería informal e ilegal sale como contrabando hacia países vecinos, como Ecuador, Bolivia o Brasil, que a su vez lo procesan y exportan.

En el terreno de la política, la influencia de esta minería es cada vez mayor. Se trata de un sector con una gran capacidad de organización y movilización, capaz de paralizar regiones enteras y de ejercer presión sobre las autoridades políticas de la capital. También es un importante grupo electoral con presencia y respaldo en las bancadas de diversas organizaciones políticas. De hecho, gracias a su peso político, lograron la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y la permanente extensión de su vigencia mediante leyes del Congreso, lo que les permite seguir operando sin llegar nunca a formalizarse.

La ponencia central de balance, «Hacia una ecología política de la minería informal y el crimen en el Perú rural», a cargo de Gisselle Vila, se centró en la pequeña minería que se extiende por todo el territorio nacional y discutió las lógicas de su anidamiento en territorios y sociedades heterogéneas, así como sus relaciones con las economías formales, desde una perspectiva de ecología política, abordando tres ejes: la economía moral, la gobernanza y la economía política de la minería informal.

El texto parte de dos consideraciones básicas. Por un lado, la minería a pequeña escala siempre ha estado presente en buena parte de los territorios rurales, y las poblaciones de estos territorios locales han sabido combinar esta actividad con la agricultura y la ganadería y demás actividades asociadas a las economías campesinas o indígenas. Por otro lado, el concepto de informalidad surge del análisis del mundo laboral urbano y no es de mucha utilidad para entender de dónde viene, por qué y cómo se expande la pequeña minería en el mundo rural, ni su impacto.

Desde este enfoque, más que catalogar estas actividades como formales, informales o ilegales, lo importante es entender, desde la perspectiva de la ecología política, cómo crecen y se integran en las economías y sociedades locales y cuáles son las relaciones de poder que se construyen en torno a ellas y en sus relaciones locales y nacionales con otros actores y con el Estado.

Como se ha señalado, la revisión de la literatura se organiza en torno a tres grandes ejes. En relación con la economía moral, se plantea la importancia de entender cómo las características específicas de los ecosistemas y de las normas no escritas (que muchas veces entran en tensión y conflicto con las normas escritas) que regulan las relaciones entre las actividades económicas y los actores definen las posibilidades de «anidamiento» de esta actividad en los territorios y las sociedades locales.

En cuanto a la gobernanza de la pequeña minería, se revisa una literatura que discute las formas de gobernar este sector con base en clasificaciones y regulaciones emitidas por los poderes legislativo y ejecutivo a lo largo de las últimas décadas, siempre influidas por las preocupaciones hegemónicas de cada momento, hasta las regulaciones más recientes relativas a la formalización mediante un instrumento como el REINFO.

Finalmente, en cuanto a la economía política de esta minería, se presentan textos que discuten cómo los intereses de diferentes actores influyen en los contenidos de las normas y políticas diseñadas para el sector, y en qué medida se ponen en práctica efectivamente. Las seis ponencias que completan esta tercera parte del libro aportan a esta comprensión.

Con una visión panorámica nacional, Soberón analiza cómo la minería informal e ilegal y el narcotráfico son fenómenos que convergen en la Amazonía peruana, y amenazan la salud de sus ecosistemas y la vida de sus poblaciones indígenas. Asimismo, expone las características de cada uno de estos fenómenos y propone políticas públicas para hacer frente a esta doble amenaza. Por su parte, La Rosa también ofrece una mirada nacional, pero se centra en la expansión de los cultivos de coca y en las dimensiones institucionales de dicha expansión; es decir, en las reglas de juego formales o informales que definen el acceso a los recursos naturales en la Amazonía peruana, y en la forma en que estas reglas influyen en la expansión de la economía cocalera.

Las ponencias de Pachas y de Escurra y Otsu tratan sobre la minería en Madre de Dios. La primera discute la relación entre la expansión de la minería ilegal y el uso de los estados de emergencia como política pública del Gobierno central para combatir esta actividad. La paradoja es que el impacto de esta política sería precisamente la expansión de la actividad que se busca frenar. La segunda ponencia aborda la manera en que la minería ilegal afecta y transforma la gobernanza local de los recursos naturales, sobre todo los acuerdos informales entre los diferentes actores involucrados, que incluyen a la población minera, campesina e indígena, así como a los actores urbanos, las élites y las autoridades políticas.

Finalmente, las ponencias de Luyo y Contreras nos llevan a Puno y Cusco, respectivamente. Luyo analiza cómo las poblaciones cocaleras de San Gabán (Puno), han logrado resistir las políticas públicas contra la siembra de hoja de coca, y destaca su poder de movilización (que supone organización y liderazgo)

y su capacidad para formar coaliciones como los principales factores. Por su parte, Contreras estima el impacto de la expansión de la siembra de hojas de coca en términos de superficie deforestada y el rol que, en esta expansión, tanto de la hoja de coca como de la deforestación, desempeñan la distancia a las áreas tituladas, la distancia a las carreteras y el tamaño del presupuesto público de los distritos en donde se realizan estos cultivos.

Tres temas articulados entre sí

Tanto las ponencias de balance como el conjunto de ponencias que conforman este libro, lejos de cerrar debates, nos plantean nuevas preguntas de investigación. También nos desafían a comprender la relación entre los tres grandes ejes temáticos abordados.

En lo que respecta a la historia de las relaciones entre el Estado y las poblaciones rurales e indígenas, las ponencias presentadas muestran cómo la localización territorial ha definido la configuración de estas relaciones en distintos momentos de nuestra historia. Así, no es lo mismo hablar de estas relaciones en el siglo XIX, cuando la presencia del Estado en el territorio era limitada y, en muchos casos, estaba privatizada en manos de los poderes locales, que hacerlo en las primeras décadas del presente siglo XXI, cuando el Estado está mucho más presente en el territorio y hay una mayor participación de los pobladores locales como autoridades y funcionarios.

Del mismo modo, no es lo mismo hablar de estas relaciones en territorios costeros con mayores niveles de diferenciación social y formación de clases, con mayor presencia estatal y con mayor articulación directa con el Gobierno central, que hacerlo en sociedades andinas y amazónicas con menor diferenciación social, menor presencia estatal y menor articulación con el Gobierno central.

Hablando siempre de las relaciones entre las poblaciones rurales y el Estado, a la luz del comportamiento electoral de estas poblaciones en las últimas dos décadas y media, cabe plantearse si estas poblaciones están pasando de votar por gobiernos nacionales con los que puedan negociar o confrontar, a votar por gobiernos nacionales propios.

A su vez, estas relaciones, y los valores e intereses que las sustentan, están siendo profundamente redefinidos por la expansión de las economías ilegales

y la criminalidad asociada a ellas. En la actualidad, las articulaciones entre las economías ilegales y los sectores informales y formales de la economía, la sociedad y la política locales, regionales y nacionales son cada vez más evidentes. También es evidente que sus representaciones sociales y políticas son hoy mucho más visibles que antes, ya que crean sus propias organizaciones sociales y políticas locales y regionales, penetran en los partidos políticos nacionales, controlan gobiernos locales y regionales y logran presencia en las bancadas parlamentarias nacionales.

La expansión de las economías informales e ilegales también tiene su impacto en las configuraciones territoriales y en las relaciones con los sectores formales, ya que la pasta básica de cocaína, la madera extraída ilegalmente, el oro y el cobre producidos de manera informal o ilegal no solo buscan rutas de salida hacia los mercados nacionales y mundiales de destino, sino que, también, construyen a lo largo de ellas cadenas de valor y relaciones sociales y políticas.

La pasta básica y la cocaína circulan desde las zonas productoras de la ceja de selva y la selva baja hasta los puertos costeros o hasta las fronteras de Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia, cercanas a las zonas de producción, con destino a los mercados mundiales que las demandan. Los minerales se dirigen a las empresas mineras y fundiciones y que los compran para exportarlos formalmente y, posteriormente, a los puertos costeros de embarque, aunque parte del oro se contrabandea a países vecinos desde los que se exporta. La madera circula hacia centros urbanos y empresas del sector formal para su procesamiento y, luego, hacia los puertos de exportación ubicados en la costa.

Esta expansión de las economías ilegales no solo construye nuevos territorios, sino que las organizaciones que controlan esos negocios le disputan ahora el control sobre ellos al Estado y a los pueblos indígenas, desafiando la autoridad estatal sobre el territorio nacional y la apuesta de los pueblos indígenas por el autogobierno de sus territorios ancestrales.

En el caso de los pueblos indígenas de la Amazonía, la afirmación del control territorial —que se está materializando en la constitución de gobiernos territoriales autónomos— implica un profundo reordenamiento de las relaciones con un Estado que implementa algunas políticas interculturales, pero cuyo diseño está lejos de incluir la plurinacionalidad.

Estos son solo algunos ejemplos —con seguridad hay muchos otros— de la manera en que los temas seleccionados para el SEPIA XXI se relacionan entre

sí. Demarcarlos para definir las fronteras de una ponencia de balance o para avanzar en nuevas investigaciones es parte intrínseca de los procesos académicos. Pero, entender que son parte de procesos complejos que desafían esas mismas demarcaciones temáticas, es también algo indispensable.

Les invitamos a leer las ponencias de balance y las ponencias resultantes de investigaciones originales que componen este volumen. Esperamos que hacerlo les permita profundizar en la comprensión de cada uno de los tres ejes temáticos en torno a los que se organiza esta publicación, así como en la reflexión —aquí apenas esbozada— sobre las relaciones entre los tres. También esperamos que esta lectura fomente un debate informado sobre políticas públicas que respondan a los retos a los que se enfrentan las poblaciones rurales de nuestro país.

Lima, octubre de 2026
María Isabel Remy, Fabiola Yeckting y Carlos Monge
Editores

HISTORIAS DE PACTOS Y RUPTURAS

Relaciones entre los pueblos rurales (campesinos indígenas) y el Estado republicano

Entre pactos y rupturas
Las relaciones entre los pueblos rurales (campesinos e indígenas) y el Estado peruano (siglos xix-xx)

Nelson Pereyra

Resumen

El presente trabajo ofrece un estado de la cuestión o un «estado del arte» de las relaciones, negociaciones y conflictos entre el Estado y las poblaciones indígenas de los Andes y la Amazonía entre los siglos xix y xxi. No solo revisa de forma crítica la bibliografía antropológica, histórica y sociológica sobre el tema, sino que también da cuenta de sus aspectos teóricos y metodológicos y sus aportes al estudio del Estado y la sociedad rural. Siguiendo las reflexiones de Theda Skocpol sobre las investigaciones de las relaciones entre Estado y la sociedad, el trabajo diferencia dos enfoques diacrónicos en la literatura consultada: el que privilegia el papel de la sociedad y el que otorga primacía al Estado en la configuración de dichas relaciones.

Palabras claves: Estado, población indígena, poderes regionales, propietarios agrarios.

Abstract

This paper offers the «state-of-the-art» overview of the relationships, negotiations, and conflicts between the state and indigenous populations in the Andes and the Amazon between the 19th and 21st centuries. It critically reviews the anthropological, historical, and sociological literature on the subject; also

discusses its theoretical and methodological aspects and its contributions to the study of the state and rural society. Following Theda Skocpol's reflections on research into the relations between the state and society, the paper distinguishes between two diachronic approaches in the literature consulted: one that privileges the role of society and other that gives primacy to the state in shaping relations.

Keywords: State, indigenous population, regional powers, landowners.

> La suerte del Perú es inseparable de la del indio: se hunde o se redime con él, pero no le es dado abandonarlo sin suicidarse.
>
> José de la Riva Agüero

> El fenómeno más importante en la cultura peruana del siglo xx es el aumento de la toma de conciencia acerca del indio entre escritores, artistas, hombres de ciencia y políticos. Dicho personaje es hoy un elemento fundamental en nuestra existencia colectiva, aunque no sea el único en significación e importancia.
>
> Jorge Basadre

1. Introducción

Si bien el conocimiento sobre la sociedad rural y especialmente sobre la población indígena y amazónica ha alcanzado importancia a lo largo del siglo pasado, tal como reconoce Jorge Basadre, persisten ciertos estereotipos que confinan la actuación de estas poblaciones a los efectos del discurso «nativista» y étnico, o a la manipulación de personajes ajenos a su cultura y cotidianeidad. Las imágenes difundidas por algunos medios de comunicación y por un sector de la opinión pública en torno a las protestas de la población amazónica en Bagua, en 2009, o sobre las movilizaciones de los campesinos de Ayacucho, Cusco y Puno en 2022 y 2023 contra el gobierno de Dina Boluarte, confirman la persistencia de estos estereotipos. Tales representaciones se originan en el racismo

que se impuso en nuestro país entre los siglos XIX y XX, pero también se relacionan con las ciencias sociales que, a lo largo de la pasada centuria, han definido a la sociedad rural andina y amazónica como su principal preocupación teórica y desarrollista, aunque con desigual proporción.[1]

La convocatoria de la XXI edición del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) incluye investigaciones y una ponencia de balance sobre los procesos de negociación, acuerdo o conflicto entre el Estado peruano y la sociedad indígena andina y amazónica. El objetivo principal es ayudar a elaborar un fresco de opiniones sobre los vínculos con el poder que se han ido abriendo y cerrando en la historia y que han construido nuestro presente.

La convocatoria se sustenta en numerosos ejemplos históricos de adecuación y negociaciones entre la Corona española —por ejemplo— y los indígenas en la colonia. Incluso, en esta etapa, las poblaciones rurales tenían sus propias élites, los caciques o curacas, que mediaban con el poder colonial. En la etapa republicana, las ciencias sociales han destacado algunos importantes casos de relaciones entre el Estado y la sociedad indígena.

Uno de estos momentos fue la violencia política de los años ochenta, cuando los campesinos de la sierra surcentral y las comunidades nativas de la selva central establecieron un pacto con el Estado para movilizarse contra Sendero Luminoso y formaron rondas bajo la supervisión de oficiales del ejército. Dicha alianza causó la derrota de los subversivos, pero también la militarización de la sociedad rural, donde las poblaciones campesinas y nativas terminaron reproduciendo la cultura militar como una forma de ciudadanía. Al hacer un ejercicio de historia retrospectiva, se observa que los campesinos respaldaron al Estado al menos en dos coyunturas importantes: durante el oncenio de Augusto B. Leguía

1. El presente trabajo se basa en la tesis de maestría que sustenté en 2011 en el Programa de Estudios Andinos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Una versión resumida se publicó como artículo científico en el 2015 (Pereyra, N. E. 2015). Sin embargo, esta versión se ha enriquecido con la revisión de trabajos sobre la selva, con la bibliografía posterior a la mencionada publicación y, especialmente, con las valiosas opiniones de Nuria Sala i Vila y Alejandro Diez Hurtado (lectores y comentaristas de la ponencia en la XXI edición del SEPIA en Oxapampa), así como con las acertadas sugerencias de amigos y colegas como Raúl H. Asensio, María Luisa Burneo, Cecilia Méndez, Carlos Monge, Javier Puente, María Isabel Remy, José Luis Rénique, Natalia Sobrevilla, Jaime Urrutia, Charles Walker y Fabiola Yeckting. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento.

y durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (Ávila, 2004a; Méndez, 2006).[2]

A partir de estos casos, cabe preguntarse si ocurrió lo mismo a lo largo de nuestra historia republicana: ¿qué tipo de presencia ha tenido el Estado en las comunidades campesinas y nativas?, ¿de qué manera y a través de qué prácticas e imágenes se manifiesta el Estado y es vivido por los distintos grupos y personas en su vida cotidiana?, ¿qué tipo de intereses y respuestas ha generado entre los indígenas de los Andes y la selva?

El presente trabajo, que nace de la ponencia de balance presentada al SEPIA XXI, contiene un estado de la cuestión o un «Estado del arte» que revisa críticamente la bibliografía antropológica, histórica y sociológica sobre las relaciones, negociaciones y conflictos entre el Estado y las poblaciones campesinas y nativas entre los siglos XIX y XXI. ¿Cómo se han representado estas relaciones y qué conocimientos se han generado sobre los intereses, respuestas y representaciones tanto del Estado como de las poblaciones indígenas? ¿Cómo se pueden organizar y clasificar estos conocimientos, considerando las teorías, interpretaciones y relaciones interdisciplinarias vinculadas a ellos? ¿Qué aspectos de la relación entre el Estado y los indígenas aún no se han abordado y podrían generar nuevas líneas de investigación?

Siguiendo las recomendaciones de Londoño, Maldonado y Calderón, el «estado del arte» también debe «obtener datos relevantes acerca de los enfoques teóricos y disciplinares dados al objeto de estudio, de las tendencias y perspectivas metodológicas» (Londoño et al., 2016, p. 17). En tal sentido, la presente ponencia-balance dará cuenta de los aspectos teóricos y metodológicos de la bibliografía revisada y sus aportes al estudio del Estado y la sociedad rural. Asimismo, contará con un hilo conductor que articulará el conocimiento revisado, estructurado a partir del eje teórico que guía la presente investigación.

2. Entre 1968 y 1975, los campesinos se aliaron con el régimen militar en relación con la reforma agraria y la legislación procampesina que, entre otras cosas, oficializaba el uso del quechua. De este modo, dejaron de ser siervos y yanaconas de las haciendas para integrarse en el Estado como miembros de una corporación. Anteriormente, en el régimen de la Patria Nueva, hicieron uso de instituciones y mecanismos oficiales (como el Patronato de la Raza Indígena y la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento), para cuestionar la dominación y el poder de los hacendados, en el marco de un indigenismo oficial que promovía una legislación tutelar y el reconocimiento de las comunidades indígenas.

Dicho eje se basa en las reflexiones de Theda Skocpol sobre las investigaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad y sobre su definición del Estado como un actor con agencia social en el conjunto de las interrelaciones sociales. En tal sentido, Skocpol sugiere dos fases en el estudio del Estado y sus relaciones sociales: una primera, en los años cincuenta y sesenta, cuando las formas de explicar la política y las actividades gubernamentales estaban centradas en la sociedad; y una segunda, desde fines del siglo xx, cuando la atención teórica se desplazó hacia las «acciones racionales» del Estado (Skocpol, 2007).[3]

Siguiendo esta propuesta metodológica, la presente ponencia se estructura en dos apartados principales que organizan la bibliografía de las ciencias sociales sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad rural, diferenciando dos enfoques: aquellos que privilegian el papel de la sociedad y aquellos que otorgan primacía al Estado en la configuración de dicho vínculo.

2. La sociedad antes que el Estado

Skocpol señala que, en las décadas de 1950 y 1960, el estudio del Estado se centró en la sociedad. En aquel primer momento, las investigaciones, planteadas desde las teorías pluralistas y estructural-funcionalistas, se interesaron por las «aportaciones» de las sociedades al Gobierno y por los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales.

2.1. Disociación antes que asociación

A diferencia de lo ocurrido en la academia estadounidense, donde estuvieron vigentes los enfoques pluralista y estructural-funcionalista, en América Latina

3. De modo casi similar a Skocpol, Paul Gootenberg distingue tres concepciones en la historiografía sobre el Estado liberal y el desarrollo: una concepción desarrollista, vigente entre 1960 y 1980, que produjo ensayos de historia económica y sociología histórica; una concepción de cultura política, vigente en la década de 1990, que impulsó investigaciones sobre la «sociedad civil» y la ciudadanía; y una concepción foucaultiana del Estado, vigente desde inicios del siglo xxi, que ha motivado trabajos sobre la gubernamentalidad y la disciplina estatal (Gootenberg, 2013).

y, en particular, en el Perú fueron la teoría de la dependencia y el marxismo los que guiaron las investigaciones sobre la relación entre el Estado y la sociedad rural.[4] En este marco interpretativo, el Estado del siglo XIX y de gran parte del XX aparece como análogo a los grupos dominantes, que a su vez actúan como intermediarios del capital extranjero, y logran controlar las instituciones de gobierno, sin propiciar ningún pluralismo político.

Ambas teorías consideran al Estado como una institución separada de la sociedad y asentada en la desigualdad económica y social de sus integrantes. Para Marx, incluso llega a ser una institución subordinada a la sociedad. Engels agrega que es una organización de la clase dominante para reprimir y someter a la clase dominada. Lenin señala que se trata de una maquinaria con dos instituciones características: la burocracia y el ejército permanente (Isuani, 2020, pp. 24-27). Por esta razón, las investigaciones históricas y sociológicas de las décadas de 1970 y 1980 plantean una oposición entre el Estado y la población indígena, debido a la ausencia de una clase dirigente con autoridad y legitimidad. Dicha ausencia reprodujo la fragmentación social de la época colonial (Bonilla, 1981).

La ausencia de burguesía causó la aparición del caudillismo con la figura del caudillo, que ejercía el poder mediante la subordinación de las clases sociales y el clientelaje. «Esta relación de intercambio asimétrico se caracteriza por su naturaleza interpersonal, con el consiguiente efecto de diluir las identificaciones de los intereses de grupos, insistiendo, en cambio, sobre los estrictamente personales» (Cotler, 1978, p. 74). En consecuencia, la República decimonónica se asentó en una sociedad fragmentada en grupos locales, precariamente

4. En la década de 1970, la teoría de la dependencia surgió como una perspectiva marxista que situaba el problema del subdesarrollo latinoamericano en el contexto de una contingencia histórica dentro de la dicotomía imperialismo-nación. Esta teoría postulaba que la relación asimétrica entre las economías latinoamericanas y las economías más avanzadas del mundo se inició en el siglo XVI, cuando las colonias americanas exportaban minerales a España e importaban manufacturas. Luego de la independencia, la dependencia económica se reorientó hacia Inglaterra, lo que dio lugar a la configuración del tipo de Estado, las clases sociales, el acondicionamiento del territorio y las relaciones económicas internas (Caravedo, 1976; Contreras, 2002). Asimismo, desde el marxismo, la historiografía optó por estudiar la estructura agraria, los movimientos sociales y las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir del proceso de articulación de la economía peruana con el capitalismo.

vinculados a circuitos mercantiles, y con la dependencia económica del capitalismo inglés de telón de fondo.

En este contexto, el Estado controlado por los caudillos se volvió débil, sin alcance nacional e incapaz de consolidar la dominación. Las clientelas regionales se convirtieron en los todopoderosos de las regiones en la segunda mitad del siglo XIX, llegando a monopolizar los medios de dominación.[5] Esta situación se agudizó al iniciarse el siglo XX, durante la República Aristocrática, cuando el Gobierno quedó en manos de una oligarquía que estrechó sus lazos con el capitalismo estadounidense y los propietarios agrarios de la sierra (Burga y Flores Galindo, 1994; López, 1991; 1997).

Al tomar en cuenta a estos intermediarios, el enfoque citado se aproxima a la teoría integracionista de Weber, quien señala que el Estado tiene un órgano administrativo encargado de hacer efectiva la dominación y salvaguardar un territorio mediante el monopolio de la violencia. Mientras que en la dominación tradicional —propia del *ancien régime*— el monopolio de la violencia dependía del órgano intermediario, en la dominación racional —propia de la modernidad— la autoridad centraliza dicho monopolio y el órgano intermediario se convierte en un órgano de apoyo (Weber, 2010).

Al no ser el Estado una institución de alcance nacional, terminó apoyándose en un órgano intermediario conformado por los propietarios agrarios (terratenientes y gamonales), quienes asumieron la dominación estatal en sus jurisdicciones como subprefectos, gobernadores, alcaldes y jueces y movilizaron a los campesinos para satisfacer sus propios intereses económicos y obtener estatus social. Para explicar esta dominación, Burga y Flores Galindo acuden a la figura del paternalismo como ejercicio de poder por parte del hacendado, quien combinaba la tutela motivada por la piedad cristiana con el castigo despiadado y el respeto por las costumbres y la cultura andinas «para someter a sus indígenas» (Burga y Flores Galindo, 1994, p. 174).

5. El acontecimiento que propició una mayor debilidad del Estado en la zona rural y la consolidación de los propietarios agrarios fue la eliminación de la contribución indígena en 1854, en el contexto de la guerra civil entre Castilla y Echenique, cuando los ingresos por la exportación de guano empezaron a engrosar la hacienda pública. Con la supresión de la contribución las tierras de los campesinos, que el Estado protegía a cambio del tributo, fueron usurpadas por criollos y *mistis*, configurándose el fenómeno del *gamonalismo*.

Nelson Manrique precisa que, en el valle del Colca, los gamonales tenían ciertas ventajas sobre los campesinos: dominaban el castellano, tenían experiencia en las transacciones monetarias, poseían contactos fuera del valle y ejercían el poder local. «Su inserción en el valle, además, les permitía cumplir con un papel de bisagra en la sociedad nacional» (Manrique, 1985, p. 203).[6] Para Deborah Poole, los gamonales fueron los representantes de la *justicia marginal del Estado* porque al ejercer el poder en nombre del Estado, combinaban los ordenamientos legales con los procedimientos extralegales, el derecho positivo con el derecho consuetudinario, o actuaban como jueces y partes en la administración judicial (Poole, 2009).

Por su parte, los campesinos naturalizaban esta relación porque vivían en una cultura de autoritarismo y resignación (Portocarrero, 2007). Julio Cotler, en su metáfora del «triángulo sin base», considera que los propietarios agrarios establecían conexiones interpersonales con los campesinos (del vértice superior a los ángulos inferiores) para quebrar las relaciones de la base y atomizar la sociedad campesina (Cotler, 1976). Otro antropólogo, Fernando Fuenzalida, utiliza la imagen del «sistema arborescente» para graficar una cadena de subordinaciones y marginalidad social, política y étnica, en cuyo último eslabón se encontraban las poblaciones campesinas desvinculadas entre sí (Fuenzalida, 1970). Por su parte, Sinesio López menciona una *línea de castas* y otra *línea terrateniente* que originaron la formación de un Estado antidemocrático. Con la *línea de castas* la élite gobernante excluyó a los campesinos de la participación política y de la ciudadanía, mientras que con la *línea terrateniente*, los propietarios agrarios reforzaron las relaciones de servidumbre para la producción de sus haciendas (López, 1997, pp. 133-134).

Además, los campesinos contaban con escasas oportunidades para cuestionar o revertir las relaciones de dominación. Una de ellas eran los movimientos campesinos, que estallaban en contextos de crisis, reordenamiento económico o guerras internacionales en el siglo XIX. Pero, estos movimientos eran liderados por los *mistis*, una clase intermediaria propietaria de tierras en las que explotaba el trabajo indígena (Favre, 1990, p. 419). Heraclio Bonilla menciona que los jefes de las guerrillas de la independencia eran «líderes carismáticos»

6. Refiere este autor que el *gamonalismo* apareció en esta zona en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la comercialización de lanas en el mercado mundial.

que movilizaban a los campesinos para reclamar la eliminación de los tributos y la recuperación de antiguos privilegios coloniales (Bonilla, 2007).

Patrick Husson señala que, en 1827, criollos, mestizos e indígenas de Huanta fueron manipulados por un «líder carismático» como Antonio Guachaca para rebelarse contra el naciente orden republicano en una coyuntura de crisis económica local (Husson, 1992). Jean Piel agrega que, en los movimientos campesinos de fines del siglo XIX, los propietarios agrícolas movilizaron a la masa indígena para asediar a sus contricantes y saldar sus vendetas políticas (Piel, 1973). Wilfredo Kapsoli y Wilson Reátegui sugieren que muchos de los movimientos campesinos de la década de 1920 fueron provocados indirectamente por terratenientes y gamonales que movilizaron a los campesinos para oponerse al gobierno de Leguía (Kapsoli y Reátegui, 1987).

Precisamente, las investigaciones sobre las guerrillas resaltan la intervención de los intermediarios en la movilización de los campesinos.[7] También subrayan el protagonismo de estos, especialmente en momentos de crisis como la guerra con Chile.

2.2. Guerra y nacionalismo campesino: una asociación temporal

Henri Favre estudia el caso de los *mistis* Guerra, Echebandi y Bastidas, quienes en 1881 organizaron guerrillas en el pueblo de Comas, en la sierra central, para enfrentarse al ejército chileno y perjudicar a los terratenientes de la localidad. Sin embargo, las guerrillas alcanzaron un alto grado de autonomía porque los campesinos desarrollaron un conflicto étnico con todos los propietarios agrarios, incluidos los mistis que las habían organizado (Favre, 1990).

Heraclio Bonilla profundiza en este análisis y sostiene que los terratenientes movilizaron a los campesinos para combatir a los chilenos sin que estos fueran conscientes de la naturaleza de la guerra. Pero, luego se enfrentaron a ellos movidos por una «conciencia étnica», que en el siglo XX se convirtió en una

7. Las guerrillas se definen como una formación militar de los sectores populares con un nivel de organización y una posición ideológica, a diferencia de las montoneras, que eran grupos militares formados espontáneamente para atacar «en masa» sin ninguna táctica, estrategia o entrenamiento previo. Además, las guerrillas contaban con cierta preparación militar para enfrentarse al oponente o desgastarlo mediante ataques sorpresivos (Pereyra. N. E., 2023).

«conciencia de clase» para enfrentar la proletarización y la pauperización causadas por los enclaves capitalistas en la sierra central. Esta conciencia «volvió a encender las llamas de la rebelión en las brasas aún humeantes dejadas por el «conflicto del 79». Pero, lo que en adelante producirá esta fulminante serán rebeliones campesinas más que rebeliones de indígenas» (Bonilla, 1980, pp. 224-225).

Desde la perspectiva marxista y con el uso particular de la *longue durée* de Fernand Braudel, Nelson Manrique señala que la transformación estructural de la sierra central provocó la integración de la economía campesina en el mercado, lo que llevó a los campesinos a abrirse al intercambio, cambiar su visión del mundo y oponerse a que los terratenientes criollos o mestizos se expandieran sobre sus tierras.[8] Estos cambios de larga duración prepararon el terreno para el surgimiento de un nacionalismo campesino durante la guerra: cuando los chilenos ocuparon la sierra central y destruyeron sus medios de producción, los campesinos identificaron la región con la nación y los vieron como invasores. «Sobre esta base objetiva fue posible que combatiesen conjuntamente indios y blancos, campesinos y terratenientes. Allí donde no existían las condiciones para afirmar una identidad nacional, esta pudo surgir por negación: relación con el "enemigo común"» (Manrique, 1981, p. 384).

Esta tesis suscitó un debate en torno a las ideas de Favre y Bonilla mencionadas anteriormente. Florencia Mallon intervino en la polémica reafirmando la existencia de una «conciencia nacionalista» entre los campesinos que se consolidó cuando los chilenos alteraron sus condiciones de producción (Mallon, 1983). Hugo Pereyra señala que este nacionalismo fue muy impreciso, porque los campesinos apenas distinguían a la patria como un territorio mayor que el de sus comunidades y muchas de sus expresiones provenían del lenguaje castrense que utilizaban los oficiales de Cáceres (Pereyra, H., 2004). Por su parte, Ponciano del Pino descarta la existencia de una «conciencia nacionalista» entre

8. La longue durée alude a un método de la ciencia histórica que consiste en establecer una periodización o corte temporal bastante prolongado, porque el objeto de estudio del investigador es la estructura (el marco geográfico, realidad biológica, los límites de productividad o la estructura mental) que se modifica lentamente con el paso del tiempo. Este enfoque permite diferenciarlo de la coyuntura, cuyos cambios son perceptibles en ciclos que abarcan lapsos más cortos, y del acontecimiento, que cambia constantemente (Braudel, 1982).

los campesinos de Ayacucho y señala que los seguidores de Cáceres los movilizaron para defender la patria porque simpatizaban con el líder de la resistencia (Del Pino, 1990).

Si bien los alcances de este debate han quedado evidenciados en los estudios historiográficos (Drinot, 2006; Manrique, 1991; Mücke, 1999; Remy, 1995), se ha hablado poco del trasfondo teórico de las propuestas. Tal como intuye Manrique, las ideas de Bonilla se nutren tanto de la teoría marxista-estalinista de la nación como del «sentido común» que excluye a los campesinos de esta.[9] Por estas razones, Bonilla insiste en la escasa mercantilización del interior del país, en la debilidad del Estado para establecer una solidaridad nacional y en la «parroquialización» de la sociedad campesina, hasta el punto de que las relaciones étnicas predominaban sobre las de clase. Para el citado autor, lo que Manrique y Mallon llaman «nacionalismo campesino» fue una especie de tribalismo o «amor al terruño» que surgió de la conciencia étnica, como reacción natural a la presencia de los chilenos en las comunidades y por el carisma de un líder como Cáceres (Bonilla, 1984).

Frente a Bonilla, Manrique y Mallon reafirman la presencia de un «nacionalismo sin nación» (Abanto, 2022, p. 4), no por la existencia de las condiciones exigidas por la teoría —Manrique postula la superioridad de la evidencia empírica respecto a la teoría—, sino por las condiciones socioeconómicas de una región como la sierra central, que empoderaron a los campesinos. Para Manrique, el nacionalismo campesino les garantizó autarquía y bienestar, mientras que para Mallon estuvo asociado a sus condiciones de producción (Mallon, 1983; Manrique, 1986).

Por otra parte, la hipótesis de Manrique y Mallon se enfrenta al problema de la generalidad o particularidad del «nacionalismo campesino». Para abordarlo, los mencionados autores recurren al análisis comparativo de casos. Así, Manrique contrasta la sierra central con la sierra sur-central y señala que, en el valle del Mantaro, las comunidades se enfrentaron a los terratenientes y consiguieron retener sus medios de producción, mientras que en Huancavelica y Ayacucho, los hacendados y gamonales incrementaron sus demandas de

9. La teoría marxista-estalinista señala que la nación es una comunidad estable de individuos con un territorio articulado por un mercado interno, con un idioma y un nacionalismo común impuesto por la burguesía como «clase dominante» (Manrique, 1986).

excedente económico y servicios personales, con la intervención de una doble estructura de poder indígena que funcionaba tanto en las haciendas (*camachicos, uyaricoccs, qollanas*) como en las comunidades (alcaldes vara, campos y alguaciles). El «nacionalismo campesino» no pudo surgir en una zona donde el gamonalismo imperaba desde los albores de la República (Manrique, 1987; 1988). Mallon, por su parte, compara los valles del Mantaro y Yanamarca (sierra central) con las provincias de Jaén y Cajamarca (sierra norte), y menciona que, en la sierra central, los campesinos pactaron con el Estado y los terratenientes para enfrentar la guerra. Pero, la presencia del ejército chileno modificó sus respuestas.

Los campesinos de Yanamarca mantuvieron la alianza con los terratenientes, mientras que los del valle del Mantaro se enfrentaron a los propietarios que colaboraban con los chilenos para mantener sus condiciones de producción. Después de la guerra, durante el segundo militarismo, las poblaciones de Yanamarca se convirtieron en distritos vinculados al Estado, a diferencia de las guerrillas del valle del Mantaro, que fueron desarmadas y reprimidas por el presidente Cáceres.[10]

Si los campesinos de la sierra central conservaron sus condiciones de producción, los de la sierra norte dependieron, por el contrario, de las haciendas que monopolizaban los recursos. Por esa razón, fueron los propietarios agrarios quienes los movilizaron para defender a la nación. No obstante, la movilización adquirió peculiaridades. En Jaén, las partidas lideradas por Manuel J. Becerra se volvieron nacionalistas «por defecto», cuando el ejército chileno ocupó la zona. En Cajamarca, las guerrillas de Ichocán y San Marcos, dirigidas por el hacendado José Manuel Puga, también asumieron un cariz nacionalista, pero por oposición al Estado y al hacendado de Montán, Miguel Iglesias, quien había firmado el Tratado de Ancón con los chilenos. En resumen, en ambas provincias el nacionalismo campesino fue tan débil que no pudo convertirse en un proyecto alternativo al nacionalismo del Estado (Mallon, 1990).

Por su lado, Hugo Pereyra (2006) busca matizar la «conciencia nacionalista» en relación con las microrregiones y las condiciones socioeconómicas de la sierra central. Así, distingue hasta cuatro zonas: una donde el nacionalismo

10. El segundo militarismo se refiere a la época de regímenes militares posteriores a la Guerra del Pacífico, y comienza con el primer gobierno de Cáceres (1886-1890), el de Remigio Morales Bermúdez (1890-1894) y el segundo y breve mandato de Cáceres (1894-1895).

campesino se perfiló adecuadamente (los valles bajos), otra donde afloró de forma parcial (el sur del valle del Mantaro y el norte de la sierra central), otra donde solo fue un discurso importado del ejército de Cáceres (el sur de Huancayo) y otra donde jamás apareció (el pueblo de Comas).

Y un tercer tema relacionado con el «nacionalismo campesino» es el rol de los intermediarios. Como vimos anteriormente, Favre (1990) y Bonilla (1980) señalan que, en un primer momento del conflicto, los terratenientes y los *mistis* manipularon a los campesinos. Sin embargo, Manrique (1981) y Mallon (1983) defienden la existencia de un campesinado autosuficiente, independiente y contestatario, que se enfrentó a los propietarios agrarios incluso después de la guerra, debido a la existencia de aquella doble estructura de poder mencionada anteriormente. Esta estructura les permitió llevar a cabo un proceso de comunalización que terminó con el reconocimiento de sus comunidades luego de la reforma agraria de 1969 (Manrique, 1988).

2.3. Estado oligárquico y exclusión total

Tanto la teoría de la dependencia como el marxismo consideran que en la primera mitad del siglo XX se agudizó la exclusión de la población indígena por parte del Estado, debido a la dominación oligárquica en un contexto de exportación de materias primas al mercado mundial. La oligarquía, al ejercer un control absoluto del Estado, reforzó su relación clientelista con los propietarios agrarios, quienes acentuaron la privatización del poder público en sus jurisdicciones, sin diferenciar entre los intereses públicos y privados ni respetar la universalidad de la ley. Además, el Estado oligárquico discriminó racial y étnicamente a los indígenas de los Andes y la selva, a partir de las teorías positivistas y evolucionistas de la época. «El Estado oligárquico no construyó una comunidad política, pues la mayoría de la población estaba excluida y las élites no mostraron interés alguno en recoger sus demandas de inclusión y en procesarlas transformándolas en derechos. Aquellas demandas que terminó reconociendo no fueron procesadas por propia voluntad del Estado, sino por imposición y conquista de los movimientos de protesta» (López, 1997, p. 128).

Para Sinesio López, durante la República Aristocrática se consumó la disociación entre el Estado y la población indígena, configurándose un Estado de «hegemonía cerrada» (López, 1997, p. 135). No obstante, la oligarquía pensó

en integrar a la población campesina mediante la educación para construir una ciudadanía limitada. A través de la estrategia del «acriollamiento forzado», el Estado oligárquico dispuso: la creación de escuelas en las zonas rurales, la entrega de materiales didácticos y la formación de docentes en escuelas normales con el fin de castellanizar y homogenizar culturalmente a los campesinos. Gracias a esta iniciativa, el porcentaje de población alfabetizada aumentó del 20% al 40%, y los maestros se convirtieron en los nuevos intermediarios de la sociedad campesina, lo que provocó algunas disputas con hacendados y gamonales (López, 1997, p. 221). Para los campesinos, la educación se convirtió en un medio para adquirir riquezas y poder, pero también les impuso valores y pautas ajenos a su cultura, convirtiéndose así en un elemento de aculturación y etnocidio para la cultura andina (Montoya, 1979).

Este «acriollamiento forzado» generó una estrategia alternativa de «acriollamiento amable» para lograr la integración de los campesinos en la comunidad política. Esta estrategia fue planteada primero por los indigenistas y, posteriormente, por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. Tanto para los indigenistas como para los militares, la enseñanza del quechua era el medio adecuado para reconocer la identidad de los campesinos y forjar una nación bilingüe. Si para los primeros el reconocimiento del quechua era necesario solo en aquellas zonas donde predominaba esta lengua originaria, para los segundos el uso del quechua debía de extenderse hacia otras esferas distintas de la educación, como la justicia y la administración pública (López, 1997, p. 223).

Según López, la transición de un Estado oligárquico tradicional a otro corporativista y moderno supuso un proceso particular de construcción de la ciudadanía a lo largo del siglo XX, en el que intervinieron los mismos actores sociales (obreros, campesinos y sectores populares) que reivindicaban derechos sociales (López, 1997). En este proceso, surgieron nuevos intermediarios entre el Estado y la sociedad rural: indigenistas, partidos políticos, intelectuales, promotores de ONG, etc.

2.4. Las dicotomías del indigenismo y el indianismo

A lo largo del siglo pasado, indigenistas, líderes políticos, intelectuales y promotores de ONG constituían una unidad. Algunos indigenistas e intelectuales participaron en proyectos políticos específicos (Valcárcel con el liberalismo de

Augusto Durand, Escalante con Leguía, Castro Pozo con el PSP y Arguedas con Vanguardia Revolucionaria); trabajaron para el Estado (Castro Pozo, Valcárcel y Arguedas) y también formaron parte de iniciativas impulsadas por las ONG. Por ello, nos es raro que en ellos encontremos ideas transversales que conectan los ámbitos de acción y las generaciones y que incluso motivaron proyectos de intervención política o de antropología aplicada. Desde sus posiciones enunciaron una «versión indigenista nacional» (Burga, 2005) que buscó reivindicar a la población indígena y a la cultura andina para superar el histórico divorcio entre esta y el Estado.

El indigenismo surgió en el siglo XIX como una producción cultural de los centros urbanos sobre la población indígena, en oposición al nacionalismo criollo, que devino en hispanismo.[11] Efraín Kristal sostiene que el indigenismo sirvió para forjar una postura política sobre el indio, sin necesidad de establecer una relación con la población indígena (Kristal, 1991, p. 203). Sin embargo, no fue elaborado exclusivamente por una élite letrada ubicada en Lima o en el extranjero, sino que también fue asumido por intelectuales locales de provincias como Cusco, Puno, Sicuani, Ayaviri, Ayacucho o Arequipa. Estos intelectuales que eran propietarios agrícolas, políticos regionales y promotores del indigenismo, interactuaban con la población campesina. José Deustua y José Luis Rénique destacan el caso de los indigenistas cusqueños, como Luis Felipe Aguilar, que asesoraron y hasta apoyaron a líderes indígenas, como Miguel Quispe, un poblador de Paucartambo que propagaba las reivindicaciones indígenas en el contexto de los movimientos campesinos de la década de 1920 (Deustua y Rénique, 1984, pp. 86-87).

El indigenismo no fue un fenómeno aislado, sino que estuvo asociado al regionalismo de las élites locales, que exigían al Estado mayor autonomía administrativa y más recursos para las regiones. José Luis Rénique señala que,

11. Cecilia Méndez argumenta que el nacionalismo criollo se consolidó con los sentimientos nacionalistas surgidos durante el período de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), que glorificaban el pasado inca, pero rechazaban al indígena contemporáneo, lo que profundizó la separación entre el Estado y la población indígena (Méndez, 1995). Esta retórica nacionalista se vinculó con un racismo que singularizó al indígena y le asignó la identidad racial de «serrano», asociada a una identidad geográfica —la de la sierra peruana—, concebida como un «obstáculo» para la civilización y el progreso, y promovida desde el Estado liberal decimonónico (Méndez, 2011).

en la década de 1920, los regionalistas cusqueños se dividieron en dos facciones a raíz de los movimientos campesinos que estallaron en el sur del país: una facción que propugnaba un movimiento de liberación campesina encabezado por los intelectuales y otra que postulaba reformular el tutelaje sobre la población indígena con una mayor intervención de la autoridad estatal.[12] Al no lograr impactar en las masas y tras agotarse como corriente política luego de la caída de Leguía en 1930, el regionalismo cusqueño adquirió un contenido polisémico, al ser asumido por nuevos actores sociales (industriales, comerciantes y militantes comunistas) en un contexto de centralización del país e industrialización de la región. Para los industriales y comerciantes, esto consistió en pactar con el Estado para modernizar el Cusco e imponer el orden en las zonas rurales, para los militantes comunistas sirvió para definir a los obreros y campesinos como «clase social» y aliarse con ellos para enfrentarse al Estado y transformar el país. «Ambos sectores operarán, cada vez más, en la lógica de los partidos políticos nacionales. Los primeros se identificarán posteriormente con Acción Popular; los segundos, con la izquierda revolucionaria» (Rénique, 1991, p. 371).

Para Rénique el indigenismo cusqueño tuvo, sobre todo, una connotación descentralista que devino, a mediados del siglo xx, en dos tendencias que pregonaban la asociación o disociación con el Estado. A diferencia de este autor, Marisol de la Cadena postula la existencia de un pensamiento netamente indigenista en el Cusco desde inicios del siglo xx, asociado al sentimiento «cusqueñista» de los intelectuales de la zona. Según ella, el indigenismo de inicios de siglo enunció un discurso moral con trasfondo racial, que asociaba a la élite blanca (educada, refinada y endogámica) con la «decencia», mientras que, en contraposición, consideraba a mestizos e indígenas como «indecentes» (incultos, violentos y promiscuos).[13] Así, la élite local asumió el rol del Estado para modernizar su entorno y «regenerar» a los indígenas mediante la educación, la higienización y el disciplinamiento sexual.

12. Durante el oncenio de Leguía estallaron movimientos campesinos en las provincias de Paruro, Anta, Quispicanchis, Azángaro, Grau, Chumbivilcas, Paucartambo, Canas, Canchis, Acomayo, Cotabambas, Huancané y Puno.

13. Por ejemplo, los gamonales eran considerados mestizos porque se habían apropiado de las tierras de los indígenas mediante el fraude o la violencia, y porque carecían de la decencia y el refinamiento espiritual propios de los verdaderos terratenientes. Eran la antítesis de estos «patriarcas virtuosos» (De la Cadena, 2004, p. 99).

Pero, a mediados del siglo xx, este indigenismo se transformó en un neoindianismo que resaltó la cultura, y le dio también de un contenido racial, en un contexto de transformaciones políticas y sociales. Inspirados por el aprismo y las ideas de José de Vasconcelos, los neoindianistas aceptaron a los mestizos y los definieron como «rudos» y «viriles» debido a la influencia de la agreste geografía. Además, para resaltar su sentimiento «cusqueñista» y reafirmar la jerarquía social, instauraron el «Día del Cusco», reinventaron el Cápac Simi como el quechua auténtico y recrearon el Inti Raymi, en cuya escenificación los actores mestizos reemplazaron a los indígenas. De este modo, se definieron como intermediarios entre el Estado y los indígenas. Sus aspiraciones se legitimaron en 1952, cuando el Estado intervino en el Inti Raymi con el propósito de salvaguardar la «fidelidad histórica» de la escenificación, y los reconoció como «especialistas en historia incaica», situándolos en una posición dominante.

Finalmente, en la segunda mitad del siglo xx, el indigenismo cusqueño reformuló la identidad indígena en un contexto de industrialización, migraciones y movimientos campesinos, recurriendo a las nociones de clase y cultura, pero sin perder su trasfondo racial. Los intelectuales y líderes comunistas postularon la superioridad racial y cultural de los indígenas alfabetizados y educados, por encima de los mestizos urbanos, a los que consideraban «inmorales» porque eran iletrados. Asimismo, reconocieron que los campesinos «carecían» de conciencia de clase, ya que creían que las tomas de tierras en el campo respondían al impulso espiritual de la cultura andina y no a los intereses de los indígenas iletrados.

En suma, para Marisol de la Cadena, el indigenismo cusqueño, con sus corrientes neoindianista y culturalista, formuló varias dicotomías (costa frente a sierra, Lima frente a Cusco, élite criolla frente a élite serrana, blancos frente a indígenas y mestizos). Este sirvió para establecer las diferencias entre la nación y los indígenas a partir de una definición culturalista y clasista de la raza, y para separar a estos de aquella. Para el indigenismo, la cultura indígena era «exclusivamente rural, esencialmente atrasada, irracional e iletrada», por lo que, «mantendría su singularidad en la nación —muchas veces a propósito—, antes que 'asimilarse' simplemente a ella» (De la Cadena, 2004, p. 332).

La élite ayacuchana de la década de 1920 —formada por terratenientes e intelectuales— elaboró, al igual que en el Cusco, un proyecto regionalista de modernización en respuesta a la creciente intervención del gobierno de Leguía

en la región. Este proyecto se sustentaba en el positivismo y el evolucionismo y utilizaba argumentos «científicos» provenientes de la arqueología, la historia y el folclore. Desde esta lógica, y combinando evolucionismo e historia, el regionalismo local configuró una dicotomía entre la élite «blanca y civilizada», depositaria de la tradición de los pueblos míticos prehispánicos, y los indígenas considerados «incultos» y ajenos a la ciudadanía por haber «involucionado» tras la conquista. Sobre esta base, la élite se atribuyó la misión de mediar entre el Estado y los indígenas, y asumió la tarea de su «redención» a través de la educación en quechua como lengua de intermediación. Así, estos intelectuales propusieron una sociedad situada entre lo moderno y lo tradicional, con un modelo de equilibrio que permitiera asegurar su posición como grupo de poder regional (Gamarra, 1992a; 1992b).

En los años setenta, las reformas del gobierno de Velasco Alvarado cancelaron las mediaciones tradicionales descritas anteriormente y establecieron una relación más cercana con los campesinos, con la única intervención de funcionarios gubernamentales encargados de instituciones como el SINAMOS. Estos se valieron de recursos históricos y culturales regionales para promocionar la reforma agraria, promover la participación popular y conseguir apoyo para las transformaciones del régimen militar, con distintos niveles de éxito (Cant, 2018). Mediante esta mediación, el Estado velasquista pactó con los campesinos basándose en la reforma agraria, la legislación procampesina y el reconocimiento del quechua como idioma oficial y de Túpac Amaru como el héroe más significativo del país (Méndez, 2006, p. 21). Sin embargo, esta intervención estatal también generó rechazo entre los intelectuales regionales y los mismos campesinos.

En el Cusco, los intelectuales definieron al Estado como una fuerza ajena a la que había que oponerse en nombre de los intereses de la región (Rénique, 1991). En Ayacucho, la dura represión que el régimen militar desató en contra de los estudiantes y campesinos que se movilizaron a favor de la gratuidad de la enseñanza en 1969 profundizó el abismo entre el Estado y el campesinado y generó una «deuda social» que ni las obras conmemorativas del sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho (1974) pudieron resarcir. Peor aún si durante la conmemoración el gobierno militar impuso la agenda celebratoria desde Lima y desoyó las demandas de los ayacuchanos (Pereyra, N. E., 2025). A principios de la década de 1980, el sector político provincial más radical pasó

de la oposición política al levantamiento armado. Este sector estaba conformado por líderes políticos e intelectuales que no solo eran incendiarios, sino también mediadores para con el campesinado.

2.5. Tradición y disociación radical

Carlos Iván Degregori ha estudiado a estos radicales mediadores que conformaron el núcleo de Sendero Luminoso. Según él, dicha organización surgió del encuentro entre un grupo mesocrático provinciano, y una base juvenil también provinciana «que sufrió un doloroso proceso de desarraigo y necesitaba desesperadamente una explicación absoluta y ordenada del mundo como tabla de salvación» (Degregori, 1989, p. 37). Aquel grupo, conformado por intelectuales mestizos y provincianos discriminados por la élite criolla capitalina, transmitió a estos jóvenes provincianos desarraigados una propuesta de cambio radical y violento. Luego de recibir una formación política y militar, estos últimos se transformaron en los nuevos mediadores entre la organización subversiva y la población campesina. Se convirtieron en los nuevos *mistis* que, en la zona rural, combinaban la violencia simbólica de los antiguos gamonales con la alteridad de los indigenistas. Tal como apunta el citado autor: «SL ocupó así el lugar del patrón andino tradicional, apareciendo como un nuevo patrón, duro e inflexible, pero 'justo' que desplaza a otros por lo general injustos o abusivos» (Degregori, 1996, p. 192).

Para Degregori, los mediadores senderistas reprodujeron la separación entre el Estado y el campesinado para forjar una base social que, con el tiempo, les fue esquiva. Al agudizar las contradicciones en el medio rural, los campesinos pasaron de mostrar una simpatía inicial a oponer una resistencia prosaica y, finalmente, organizarse en rondas campesinas para enfrentarse a los subversivos (Degregori, 1996). De este modo, los mediadores senderistas solo consiguieron generar una dicotomía radical entre la organización subversiva y la población campesina.

Con este planteamiento, Degregori no solo traza una separación extrema entre mediadores —provenientes de la sociedad rural— y campesinos, que de seguro compartían el mismo horizonte de significaciones (Portocarrero, 1998, p. 114), sino que también coloca a Sendero Luminoso en una «tradición radical» netamente provinciana y de larga data, que privilegia la separación, la

confrontación y la rebelión por encima de la democracia. Al respecto, Marisol de la Cadena señala que los líderes de Sendero Luminoso y del comunismo regional elaboraban interpretaciones clasistas de la sociedad rural y negativas del progreso de los mestizos, con trasfondo racial, tal como hicieron los indigenistas y neoindianistas a lo largo del siglo xx (De la Cadena, 1999). Rénique considera que la «tradición radical» es una corriente intelectual que, con matices, recorre casi todo el pensamiento político peruano del siglo xx, desde González Prada hasta los líderes de Sendero Luminoso, y que consiste en oponer el Estado a la sociedad indígena para generar una revolución que convierta al Perú en una nación moderna e integrada (Rénique, 2022).

No obstante, esta «tradición radical» también surgió entre los campesinos y originó protestas contra el Estado, los poderes locales y los propietarios agrarios. Wilfredo Kapsoli señala que dicha «tradición radical» se transformó en «conciencia de clase» en el siglo xx, cuando los campesinos protagonizaron movimientos para transformar el orden social (Kapsoli, 1982). Manuel Burga y Alberto Flores Galindo señalan que, en el siglo xx, dicha «tradición radical» se expresó a través de un milenarismo andino que buscaba subvertir el orden social a través de grandes y simultáneas sublevaciones campesinas antifeudales. «Esta vez la rebelión salió también del interior de las haciendas. No hubo ejércitos campesinos, no hubo grandes líderes venidos de fuera: la sublevación fue una conflagración regional expresada a través de numerosos brotes de violencia y de control permanente de las punas» (Burga y Flores Galindo, 1994, p. 198).

Para ambos autores, el milenarismo era el componente esencial de la utopía andina: una visión del pasado incaico transformada en proyecto de futuro por la población indígena, que imaginaba el retorno del Inca como símbolo de justicia y orden. Según Flores Galindo, esta utopía combinaba elementos de la cosmovisión andina —como el *pachacuti*— con tradiciones cristianas milenaristas y a lo largo de la historia inspiró rebeliones como las de Juan Santos Atahualpa (1742), Túpac Amaru ii (1780) y Juan Bustamante (1866-1868), así como movimientos guerrilleros durante la guerra de la independencia. El autor añade que esta utopía persistió como principio movilizador contra el gamonalismo y el racismo en los movimientos campesinos del siglo xx, aunque terminó mitificándose y alejándose de una transformación real (Flores Galindo, 2005).

El enfoque de la utopía andina generó un amplio debate en el ámbito de la historia y las ciencias sociales. Críticos como Scarlett O'Phelan y Henrique

Urbano han cuestionado tanto el origen de la utopía —que atribuyen a criollos, clérigos y jesuitas— como su carácter ahistórico (O'Phelan, 1995; Urbano, 1986). Otros autores refutan su visión esencialista del mundo andino, que reduce el protagonismo indígena a un pensamiento mítico divorciado de la racionalidad moderna, y que ignora la diversidad étnica existente (De la Cadena, 1990; Degregori, 2013). Con este enfoque, Flores Galindo planteó otra disociación entre nación e indígenas, y los colocó en una relación dicotómica: la nación, racional y con protagonismo político, frente a la comunidad indígena, con un comportamiento tradicional basado en un pensamiento mítico.

2.6. Estado y fiscalidad: una (aparente) asociación

Si, como se ha detallado anteriormente, un primer enfoque define al Estado en oposición a la sociedad civil, un segundo enfoque, inspirado en la teoría de Max Weber, lo conceptualiza como una asociación de dominación, en la que ciertos grupos ejercen control sobre otros. De hecho, Weber concibe el Estado como una organización social que cuenta con un órgano administrativo intermediario, como mencionamos anteriormente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, David Nugent analiza la idea de un Estado impuesto «desde arriba» a la población y estudia el proceso de formación estatal que tuvo lugar durante la década de 1930, en el contexto del tercer militarismo y la aparición de partidos políticos de masas, como el Partido Laboral Independiente Amazonense y el Partido Aprista Peruano. Señala que en medio del repliegue de la aristocracia provinciana y del ascenso de la clase media, los mestizos e indígenas de Chachapoyas protagonizaron una «rebelión armada» para desplazar a la élite local y configurar una cultura política local en la que se incluían la participación pública y el uso de símbolos como elementos legitimadores de su práctica política. Así, establecieron un vínculo con el Estado y al mismo tiempo «moldearon» un Estado democrático y liberador de la dominación tradicional y personalista de la élite local (Nugent, 1997).

El análisis de Nugent rompe con la visión unidireccional y disociativa del Estado y le presta atención a las percepciones populares sobre el Estado, la nación, el nacionalismo y la ciudadanía. Asimismo, plantea una relación entre el Estado y un «pueblo» que, súbitamente, en la narrativa del autor, encarna a la modernidad y reproduce el Estado a nivel local. Sin embargo, en su análisis,

este «pueblo» aparece como un bloque monolítico, sin liderazgo visible, ni decisiones colectivas ni «procesos hegemónicos» que generen consenso, impongan disposiciones finales o acallen posiciones contrahegemónicas. Además, esta «modernidad popular» sucede en un momento muy paradójico: cuando en el país los sectores mesocráticos demandaban representación política a un Estado autoritario, que luchaba contra las tendencias fascistas de la época.[14] Pese a la ausencia de una adecuada contextualización histórica, el trabajo de Nugent se inscribe en el enfoque asociativo del Estado.

Asimismo, la famosa tesis del «pacto colonial» en su forma tributaria, inspirada en las propuestas de la «economía moral», también reprodujo el enfoque asociativo del Estado. Tristan Platt señala que, en la época colonial, los ayllus de Chayanta (al norte de Potosí) tributaban a la Corona española a cambio de que esta protegiera sus tierras. Este pacto se actualizó en la República por parte del Estado, que necesitaba contribuciones, y de los ayllus, que deseaban proteger sus tierras y mantener sus formas tradicionales de organización (Platt, 1982).

En su tesis, Platt articula dos variables importantes para el funcionamiento del pacto colonial: la relación de los campesinos con el mercado y la mediación de un cuerpo burocrático en la relación entre el Estado y los ayllus. Por un lado, para el pago del tributo, los ayllus de Chayanta comercializaban trigo en el mercado interno, respaldados por la protección estatal de sus tierras y por las políticas comerciales proteccionistas que el Estado boliviano adoptó luego de la independencia.[15] Por otro lado, el cuerpo burocrático, integrado por funcionarios estatales, cobradores y autoridades tradicionales, intervino en todo el proceso de creación del tributo indígena, desde la producción y comercialización del trigo hasta el depósito de la contribución en la hacienda pública, y aprovechó la ocasión para obtener ganancias y amasar fortunas personales.

Mencionamos la tesis de Platt —formulada para Bolivia— porque ha influido en los estudios sobre la relación entre el Estado peruano y la población

14. Al respecto, consúltese la importante crítica de Cecilia Méndez (1999) al texto de Nugent.

15. Platt añade que las políticas librecambistas que adoptó el Estado boliviano en 1874 y el proyecto de desamortización de las propiedades colectivas de los ayllus ocasionaron una contracción de la producción de trigo (en perjuicio de los consumidores) y la aparición de demandas campesinas para retornar a una economía moral que regulaba las relaciones entre el Estado y los ayllus (Platt, 1982, p. 38).

indígena, que suelen describir a la sierra central y a la sierra sur como espacios donde persistió el pacto colonial.[16] Así, Carlos Contreras sostiene que, en el siglo XIX, los campesinos de la sierra central renovaban su alianza con el Estado al pagar el tributo, a cambio de protección, y adquirían una «identidad fiscal» vinculada a su identidad étnica (Contreras, 1989; 2005). Víctor Peralta señala que, con el pago de la contribución, los campesinos del Cusco aseguraban el acceso a las tierras comunales para producir bienes que eran orientados al mercado a fin de cumplir con el tributo, logrando un excedente a diferencia de las haciendas, que se hallaban en crisis. También agrega que la burocracia local (prefecto, subprefectos y recaudadores) no solo se encargaba de recaudar y administrar el tributo, sino que también ejercía dominio sobre los campesinos. En medio de la contracción económica, estos funcionarios trataron de sostenerse mediante el tributo y disputaron el acceso a las tierras donde los campesinos generaban sus excedentes, lo que ocasionó tensiones y una percepción de falta de reciprocidad estatal. Así, el carácter patrimonialista del Estado se debilitó al máximo, pues sus agentes utilizaron la fiscalidad en su propio beneficio, lo que provocó el deterioro del sistema tributario (Peralta, 1991).

Christine Hünefeldt sostiene que, en Puno, la contribución fortaleció a una burocracia local que cobraba montos arbitrarios e incluso productos —cascarilla, coca, minerales, lanas y manufacturas— que luego comercializaba en el mercado, o utilizaba como bienes de consumo o como salario en las haciendas. De este modo, transformó parte del tributo en capital mercantil e integró por la fuerza la economía campesina en el mercado (Hünefeldt, 1991). En un estudio más reciente, afirma que el liberalismo económico del siglo XIX se vio socavado por una fiscalidad regresiva que empobreció al campesinado puneño —pese a su participación en los circuitos mercantiles de la lana—, degradó a la

16. Sin embargo, esta tesis también ha recibido críticas. Por ejemplo, Heraclio Bonilla señala que la tesis traduce la ilusión de sus autores más que la realidad. Brooke Larson critica la visión estática de la economía moral y señala que esta también movilizó a los campesinos para enfrentarse a la injusticia del tributo o a terratenientes que violaban las costumbres para promover su propia riqueza, porque aquellos se hallaban en relaciones de dominación. Cecilia Méndez menciona que, en algunas regiones (el norte de Ayacucho), los ayllus no eran propietarios de sus tierras, por lo que no reclamaban el pacto colonial, sino que se relacionaban con el Estado republicano en los términos y posibilidades establecidos por los caudillos y el liberalismo (Bonilla, 1989; Larson, 1992; Méndez, 2014).

población indígena y provocó movimientos campesinos, como el de Huancané entre 1866 y 1868 (Hünefeldt, 2018).

Mark Thurner alude al pacto colonial entre el Estado y los campesinos de Huaylas (hoy departamento de Áncash) en el siglo XIX mediante la teoría de los estudios subalternos. En su texto, el Estado aparece como una organización que subalterniza a la población indígena mediante la legislación y la fiscalidad, mientras que esta actúa como como agente que reutiliza sus derechos coloniales y sus autoridades tradicionales —alcaldes vara— para redefinir sus relaciones con el Estado y cuestionar su exclusión mediante la contribución y el mismo sistema legal. De este modo, aceptaron las exigencias de los funcionarios estatales —el pago de la contribución, y la realización de las labores de servicio público—, pero a cambio preservaron la explotación de sus recursos y se definieron como «ciudadanos republicanos» (Thurner, 2006).

En cuanto a la Amazonía, Frederica Barclay estudia cómo se reprodujo el pacto colonial entre los chasuta de Loreto y los awajún del Alto Marañón con el Estado en la época republicana. Señala que los chasuta se comprometieron a apoyar a los misioneros, respetar el calendario festivo religioso, actuar como bogas para el transporte de carga y mantener libre de palizadas el pasaje del pongo de Aguirre, a cambio de quedar exonerados de otras tareas y obligaciones forzosas con particulares, y de poder elegir a sus autoridades. La rebelión que protagonizaron en 1893 fue ocasionada por la imposición de un trabajo obligatorio que violaba los términos del pacto colonial. Por su parte, los awajún pactaron con el Estado, con la mediación de los militares, comprometerse a no oponer resistencia y aceptar las políticas de alfabetización. En reciprocidad, demandaron ser reconocidos como un pueblo autónomo, que conservara su dignidad y sus territorios. De hecho, a través del pacto, se convirtieron en soldados de las guarniciones militares de frontera. El tratado de paz entre Ecuador y Perú de 1998 debilitó este pacto colonial; el Estado impuso su autonomía y empezó a actuar al margen de su relación con los awajún (Barclay, 2019).

Heraclio Bonilla cuestiona la tesis del pacto colonial. A partir de la teoría de Eric R. Wolf, sostiene que, en Ayacucho, la contribución fiscal creó una relación de subordinación entre el Estado y los campesinos, y sirvió para financiar las guerras caudillistas.[17] Esta vinculación desmanteló la antigua solidaridad

17. Eric R. Wolf señala que el tributo genera una relación política de dominación, ya que los grupos dirigentes extraen excedente del campesinado y consolidan su autoridad

andina entre comunidades, y provocó la atomización de la sociedad campesina; es decir, creó otro «triángulo sin base», pero en el siglo XIX. La Guerra del Pacífico generó una nueva relación entre el Estado y los campesinos: estos adquirieron «conciencia de clase», rechazaron la contribución y protagonizaron movimientos sociales (Bonilla, 1989).[18]

Nuria Sala i Vila estudia la contribución indígena en el contexto de las reformas borbónicas, el interregno liberal y el inicio de la República. A partir de la teoría de Wolf, señala que las reformas fiscales del período colonial tardío generaron la mediación de hacendados y mineros para el cobro de la contribución, pero con el propósito de apropiarse del excedente comunal o convertir a los indígenas en campesinos sometidos. Ante esta pretensión, estos últimos decidieron sublevarse contra la fiscalidad y los grupos que mediaban en ella, lo que dificultó cualquier proyecto de emancipación y unidad social. «Los proyectos liberales chocaron con una realidad que se resistía a cambiar. Hacendados, mineros, comerciantes, curas, nobleza indígena, veían temblar su posición social y control del excedente comunal. Descontentos con la política borbónica, quizás partidarios de proyectos de libre cambio, independentistas a la postre, no concibieron, salvo raras excepciones, una sociedad igualitaria. Finalmente, tras la independencia el proyecto resultaría excluyente, se mantendría al margen lo indio, sometido como antaño al tributo» (Sala i Vila, 1996, p. 262).

2.7. La Amazonía: una disociación radical

Retomando las ideas de Thierry Saignes sobre la marginalidad de los estudios sobre los Andes orientales respecto a la corriente principal de la historiografía

---

sobre las comunidades. Dicho excedente es limitado y frágil, ya que se genera en sociedades campesinas autosuficientes que se organizan para asegurar su subsistencia. Por esta razón, el tributo consiste en la producción obligatoria de dicho excedente y en su apropiación por parte de la autoridad externa. Finalmente, este autor considera que con el tributo el campesinado se integra en una estructura política más amplia, como el Estado (Wolf, 1978).

18. Con esta referencia, Bonilla alude a la «sublevación de la sal», que estalló en Huanta en 1896, y al movimiento campesino de La Mar de 1923. Ambos movimientos estallaron cuando el Estado incrementó sus demandas a la población indígena: cuando estableció un impuesto al comercio de la sal o cuando organizó el sistema de la conscripción vial, respectivamente.

dedicada a la región andina, Frederica Barclay explica que esta exclusión se debe, en parte, a que las investigaciones sobre la selva y los estudios sobre los Andes manejan conceptos y métodos distintos. Esta diferencia ha generado tres problemas principales: en primer lugar, cada uno de estos estudios define sus temas de investigación de forma diferente; en segundo lugar, hay pocas investigaciones históricas sobre la selva, y en tercer lugar, los especialistas de otras áreas no estimaban del todo válidas las preguntas y los métodos que se usan para estudiar la Amazonía (Barclay, 2001). Aun así, las investigaciones sobre la selva han estudiado las relaciones entre el Estado y las poblaciones indígenas, resaltando la dicotomía mencionada por gran parte de los estudios andinos. Esta dicotomía fue causada por los proyectos estatales de ocupación de la selva, que no incluían la asimilación de los indígenas porque los consideraban como «salvajes» e «incivilizados», así como por el rechazo de los pueblos nativos a la intervención de personas que aparecían en sus territorios con el patrocinio del Estado.

Por ejemplo, Stefano Varese plantea que a mediados del siglo XIX, el Estado emprendió una «conquista violenta» de la región del río Perené con el propósito de acceder a los recursos y propiciar la llegada de migrantes europeos a la selva, como parte de un proyecto de modernización del país liderado por el presidente Ramón Castilla. Esta penetración continuó en el siglo XX y estuvo a cargo de capitalistas, exploradores y militares que actuaron con extrema crueldad contra los asháninkas y desataron una «guerra de invasión». El autor añade: «Ahora la empresa de la conquista está en manos de civiles y militares y no hay por qué no llevarla a cabo como cualquier otra guerra de invasión ¿Por qué hablar hipócritamente de cristianización?» (Varese, 2006, p. 139). Al respaldar la esclavización de los indígenas, el Estado prácticamente ensanchó la brecha para con la población nativa.

Al igual que Varese, Charles Walker postula que el oriente despertó el interés del Estado a partir de mediados del siglo XIX, cuando se concibió como un «paraíso de las riquezas». Sin embargo, en la realidad, la selva recibió poca atención porque tuvo un papel secundario en la geopolítica estatal. Por ello, la ocupación efectiva del territorio estuvo a cargo de misioneros, capitalistas, inmigrantes y exploradores, que propiciaron la articulación de la región con los mercados nacional e internacional, aunque también establecieron relaciones de dominación con las poblaciones nativas. En resumen,

el Estado intervino en la Amazonía, pero bajo la sombra del capitalismo (Walker, 1987).

Si para estos dos autores la ocupación de la selva fue una empresa militar y capitalista, para Pilar García Jordán fue, sobre todo, una campaña misional en la que se permitía el uso de la fuerza. Según señala, el Estado liberal del siglo XIX encomendó a las misiones religiosas la ocupación de la selva para adoctrinar a los nativos, entrenarlos para el trabajo y transformarlos de «bárbaros» a ciudadanos. Así, los misioneros se convirtieron en los mediadores entre el Estado y la población indígena, ya que debían de cumplir una triple función: transformar al nativo en un sujeto productivo, mutar al «salvaje» en ciudadano y nacionalizar el territorio oriental (García Jordán, 2001).

Replicando la teoría de la «regulación cultural» del Estado, Nuria Sala i Vila señala que, en la legislación republicana, los territorios del oriente se consideraban propiedad del Estado y se destinaban al usufructo privado sin tomar en cuenta los derechos de los indígenas, que siempre se habían mostrado «refractarios a relacionarse con el Estado republicano» (Sala i Vila, 1998a, p. 78). Las leyes del siglo XIX fueron poco efectivas para promover la colonización de la selva, a pesar de su magnanimidad, pero las del siglo XX impulsaron una inmigración efectiva en plena etapa de explotación del caucho, al establecer la venta, adjudicación gratuita o concesión del territorio a cambio de obras públicas, lo que propició la concentración de predios en pocas manos. La autora precisa que los colonos eran propietarios agrarios, mestizos e indígenas de las provincias fronterizas de Ayacucho, Cusco, Puno y Madre de Dios, que ocuparon la selva mediante diferentes estrategias y usaron la violencia contra de los indígenas, a quienes imaginaban como «salvajes».

Para explicar los efectos nocivos de la colonización, Sala i Vila pone el ejemplo de la provincia de La Convención (Cusco), donde hubo un proceso sostenido de destrucción demográfica de varios pueblos (machiguenga, yine/pirro, indígenas del Alto Urubamba) ocasionado por la expansión cauchera (que trajo esclavitud y desplazamientos forzados), las epidemias (que diezmaban comunidades enteras), las razias poblacionales organizadas por patrones y colonos para «limpiar» zonas propicias para el caucho o la coca y el despojo sistemático de territorios con fines de colonización y producción mercantil (Sala i Vila, 1998b).

Como se habrá observado, los trabajos citados revelan que el Estado se valió de intermediarios (capitalistas, comerciantes, exploradores y colonos) para ocupar

la selva y someter a los indígenas. Sin embargo, las élites provincianas también obtuvieron beneficios gracias a su cuota de participación. Por ello, Sala i Vila estudia los proyectos de ocupación de la ceja de selva elaborados por el grupo de poder de Ayacucho, que, desde el siglo xix, imaginaba que la selva era un territorio legendario con incalculables riquezas y comunidades no sometidas. Sin embargo, con este proyecto pasó lo mismo que con el proyecto estatal: la élite local tuvo que valerse de los pequeños y medianos agricultores —en su mayoría mestizos— para consolidar la conquista del valle del río Apurímac. Estos últimos instalaron pequeñas y medianas propiedades y se convirtieron en los verdaderos mediadores con los indígenas al intercambiar productos como la coca y el cacao. No obstante, al verse afectados por las cargas fiscales, se convirtieron en opositores del Estado y la ceja de selva ayacuchana quedó al margen de la modernización que este empezó a implementar en la Amazonía. Por esta razón, empezaron a reclamar la propiedad de la tierra y la tecnificación de la producción (Sala i Vila, 2001).

Óscar Espinoza señala que las élites, que imaginaban la Amazonía como un territorio lleno de riquezas por explotar, recurrieron al Estado para ocupar militarmente la selva y dominar política y culturalmente a las poblaciones indígenas. Para ello, incluso invisibilizaron a los nativos, ignorando sus características, demandas y formas de organización. En el siglo xx, esta dominación incluyó proyectos de educación, salud y concentración poblacional que promovían su asimilación forzada. Frente a esta situación, los pobladores nativos respondieron primero con violencia y, posteriormente, pasaron a organizarse políticamente y a participar en instituciones como forma de resistencia (Espinoza, 2019).

Por su parte, Fernando Santos y Frederica Barclay Rey de Castro recurren a la legislación y revisan la categoría de comunidad nativa para señalar que con estos mecanismos, el Estado disocia la condición étnica de las poblaciones indígenas para ejercer dominación sobre ellas.[19] Los autores distinguen hasta cuatro

19. Con respecto a la legislación sobre la Amazonía, en 1909 se promulgó la Ley de Tierras de Montaña, que estableció varias formas de adquisición de tierras (venta, denuncio, adjudicación gratuita y concesión) y que las tierras de los indígenas pasaran a ser de dominio del Estado, lo que benefició indirectamente a los capitalistas del caucho, que se consideraron como dueños absolutos de las tierras y de todo lo que había en ellas. Posteriormente, en 1957, se promulgó el Decreto Supremo 03 que reservó para

tipos de organización de la población indígena (condominio, lotización, reserva y D. L. 20653) para enfatizar que detrás de estos se encuentran intermediarios (misioneros, empresas capitalistas, colonos) interesados en reducir a los nativos para despojarlos de sus territorios y desarrollar una producción mercantil (Barclay y Santos, 2021).

Un caso extremo de disociación entre el Estado y las poblaciones nativas es el que presenta Mariella Villasante en su investigación sobre la violencia política ejercida contra la población asháninka y nomatsiguenga de la selva central. Según su investigación, estas comunidades sufrieron, una violencia extrema por parte de Sendero Luminoso y de las Fuerzas Armadas durante las décadas de 1980 y 1990, ya que los subversivos las consideraban una «masa» cuya voluntad debía moldearse para la «guerra popular». Por su parte, los militares los representaron como «terroristas» y dirigieron sus armas contra ellos. Para Villasante, el racismo hacia las poblaciones indígenas fue el responsable de esta dura represión, que generó otra disociación entre el Estado y la población indígena (Villasante, 2019).[20]

Los autores citados han descrito con dramatismo la historia contemporánea de la Amazonía y han revelado las profundas fracturas entre el Estado y las poblaciones indígenas, una brecha acentuada por la violencia política y la economía neoliberal. En efecto, las investigaciones sobre las actividades extractivas en la Amazonía resaltan la situación de tensión en la que viven las poblaciones indígenas, situación que se ve agravada por el desinterés del Estado en resolver

---

los pobladores indígenas las áreas necesarias para su subsistencia. Más adelante, el gobierno de Velasco Alvarado promulgó la Ley de Comunidades Nativas, que reconoció la existencia legal y personería jurídica de las comunidades indígenas de la Amazonía, aprobó la tenencia y la integridad de su territorio y dispuso su titulación. Esta ley fue parcialmente modificada en 1978 por el Decreto Ley 22175, que estableció que la parte del territorio comunal con aptitud forestal sería cedida en uso y no en propiedad. La Constitución de 1979 estableció que las tierras de las comunidades eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, principio que fue modificado por la actual Carta Magna de 1993, que solo menciona su imprescriptibilidad (Aroca, 1998).

20. La autora no solo se centra en la violencia desplegada por subversivos y militares, sino que también recoge los testimonios de los mismos pobladores indígenas. Los hombres destacan la valentía y el heroísmo de los ronderos que se enfrentaron a los senderistas, mientras que las mujeres revelan el sufrimiento que padecieron en los campamentos de Sendero Luminoso o las agresiones sexuales que les fueron perpetradas por los militares.

los conflictos entre empresas y comunidades o en aplicar la consulta previa, tal como establece el Convenio 169 de la OIT.[21]

Margarita Benavides, por ejemplo, destaca la incompatibilidad entre la visión de desarrollo promovida por el Estado (la famosa tesis del «perro del hortelano» del segundo gobierno de Alan García) y los intereses y expectativas de los pobladores nativos, que deseaban ser consultados a fin de defender su ambiente natural y participar en las políticas de desarrollo de la Amazonía (Benavides, 2010). Óscar Espinoza pone de manifiesto la actitud negativa del Estado frente a la situación de la Amazonía afectada por el cambio climático, la expansión de las actividades ilegales y la corrupción, y que solo ejerce represión sobre las poblaciones nativas, lo que acentúa su histórico divorcio con los pueblos originarios (Espinoza, 2022).

Por su parte, Fernando Santos Granero y Frederica Barclay detectan que los grupos asháninkas, awajún y wampis elaboran narrativas en respuesta a la violencia del capitalismo extractivo, en las que unos seres sobrenaturales blancos deambulan por las comunidades nativas para robarles su fuerza o introducir en sus cuerpos sustancias patógenas, que afectan a su integridad personal y social. Para estos autores, estas representaciones forman parte de una «economía política» que estima a la vida como un recurso escaso y que, al mismo tiempo, genera una dicotomía entre indígenas y un Estado aliado con las empresas extractivas, empeñado en acabar con ellos de una vez por todas (Santos y Barclay, 2010).

3. El regreso del Estado: nuevas perspectivas de análisis

Entre finales del siglo XX e inicios del XXI, los enfoques centrados en la cuestión social para el estudio del Estado fueron reemplazados por propuestas teóricas que consideran a los Estados como configuradores de la sociedad. Así,

21. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en 1989 como el principal tratado internacional vinculante sobre pueblos indígenas, establece las obligaciones de los Estados para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar su integridad. El Convenio también precisa los principales derechos y obligaciones de estos pueblos, entre ellos, el derecho a poseer sus bienes, recursos y medio ambiente, así como el derecho a la consulta previa y a la participación cuando se adopten medidas legislativas o administrativas (como las concesiones mineras) que puedan afectar a sus tierras, recursos naturales o formas de vida.

los Estados se conciben como organizaciones que persiguen objetivos de control y orden de territorios y personas, a través de funcionarios que son capaces de formular las estrategias adecuadas, trascendiendo los objetivos de los grupos sociales que solo se preocupan por sus propios intereses. Estos objetivos pueden ser parciales o totales, pero están conectados con entornos socioeconómicos y políticos, con estructuras transnacionales y con corrientes internacionales de comunicación. En este sentido, los Estados aparecen como autónomos, ya que deben tener la capacidad de alcanzar los objetivos oficiales a pesar de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o de las circunstancias socioeconómicas desfavorables (Skocpol, 2007, pp. 172-175).

En este enfoque, las ideas de de Weber sobre la asociación y el control del territorio adquieren relevancia, pero ahora en un contexto de procesos transnacionales históricamente cambiantes y comunes a todos los sistemas políticos. Es que «el Estado moderno tal como lo conocemos, y tal como fue conceptualizado por Weber y Hintze, ha sido siempre, desde su nacimiento en la historia de Europa, parte de un sistema de Estados competitivos e interrelacionados» (Skocpol, 2007, p. 174).

La categoría de autonomía permite concebir el Estado como una organización que intenta dirigir y reestructurar la sociedad y la política en relación con el entorno socioeconómico y político, pero con cierta independencia de las aspiraciones y expectativas de otros Estados. Esta es, precisamente, la orientación que siguen las investigaciones de Paul Gootenberg y Carmen McEvoy sobre el Estado republicano. En contraposición con las posturas marxistas, que enfatizaban la dependencia económica del Perú con respecto a Inglaterra debido a la ausencia de una burguesía nacionalista, Gootenberg señala que el Estado de la temprana república aplicó políticas nacionalistas que incluían rasgos de proteccionismo, estatismo, intervencionismo, conservadurismo y corporativismo, con las cuales frustró exitosamente los intentos de Gran Bretaña y Estados Unidos de establecer el libre comercio e inundar el mercado local con productos importados. Dichas políticas fueron asumidas por los gobiernos de Gamarra, Salaverry, Torrico, San Román y el propio Castilla, quienes se asociaron con poderosos sectores de artesanos y tenderos de Lima, así como con propietarios agrarios de la costa norte. Todos ellos estaban interesados en defender sus propios intereses, pero también eran portadores de un discurso nacionalista (Gootenberg, 1989; 1997).

Por su parte, McEvoy estudia la forma en que un nuevo modelo de Estado, surgido con la llegada del Partido Civil al poder en 1872, influyó en la cultura política colectiva. Según señala, dicho modelo buscaba acabar con el sistema patrimonialista y clientelista de los caudillos militares e instaurar un orden republicano que vinculara la democracia con el desarrollo y relacionara las élites políticas con la población (McEvoy, 1997).

Aparentemente, los modelos de Estado y de cultura política descritos son eminentemente urbanos y no incluyen a la población campesina.[22] Sin embargo, Cecilia Méndez constata la existencia de un liberalismo entre los campesinos altoandinos de Huanta, relacionado con su deseo de contar con puertos y mercados abiertos para comerciar con el Altiplano y la Amazonía, lo que los llevó a pactar con militares como Orbegoso y Santa Cruz en las guerras caudillistas de la década de 1830 (Méndez, 2005). Por su parte, Nelson Pereyra propone la existencia de un liberalismo rural presente en las interminables y farragosas disputas judiciales que enfrentaron a propietarios agrarios con campesinos de Ayacucho (Pereyra, N. E., 2022).

3.1. Guerra y Estado en los Andes

En el marco de la autonomía de la organización estatal, Charles Tilly estudia la relación entre Estado y guerra, y plantea que el conflicto provoca que el Estado administre tierras, gente y recursos, extraiga excedentes para las campañas militares y organice una infraestructura de tributación, abastecimiento y administración; es decir, que se constituya procesualmente como una organización a partir de las necesidades de la guerra (Tilly, 1990). A partir de esta propuesta y de la noción de Estado como organización en un territorio, Cecilia Méndez estudia la relación entre el naciente Estado y los indígenas de Huanta (Ayacucho).

Señala que ellos, en 1827, se aliaron con españoles, criollos y mestizos para desconocer a las autoridades republicanas, apropiarse del diezmo y sublevarse

22. Por ejemplo, Manrique refiere que los terratenientes de la sierra central formaron las bases regionales del Partido Civil. McEvoy agrega que este estuvo conformado por artesanos, comerciantes, periodistas o tipógrafos; es decir, por una incipiente clase media urbana empoderada por la exportación de guano al mercado mundial (Manrique, 1987; McEvoy, 1994).

en nombre del rey de España. Aunque en 1834 cambiaron de bando y pactaron con el presidente Orbegoso contra Bermúdez y Gamarra, y luego, en 1836, apoyaron a Santa Cruz y a la Confederación Perú-Boliviana por sus afinidades librecambistas, su actuación tuvo un trasfondo común: la defensa de las prerrogativas económicas y sociales otorgadas por la monarquía borbónica, así como de la ideología promonárquica de contenido liberal que vinculaba la estabilidad con la figura del rey y que se reforzaba mediante rituales cívicos y religiosos, como la jura de la Constitución de 1812. Esto explica sus alianzas coyunturales con caudillos como Orbegoso y Santa Cruz, con quienes tenían ciertas «coincidencias ideológicas» (Méndez, 2014).

La autora destaca dos aspectos de la relación de estos campesinos con el Estado: la ausencia de mediadores y la presencia de un cuerpo administrativo compuesto por los mismos indígenas. Con respecto a lo primero, constata la existencia de ayllus gobernados por los mismos campesinos —sin la intervención de los curacas— y relacionados con arrieros, comerciantes y propietarios agrarios. Este entramado de relaciones propició alianzas entre sectores aparentemente dispares, que participaron en la rebelión y posteriormente ejercieron el poder de forma directa a través del «Gobierno de Uchuraccay»: una organización política campesina liderada por Antonio Guachaca, uno de los líderes de la rebelión. Con esta organización, Guachaca pudo recaudar el diezmo, administrar justicia, movilizar mano de obra, reparar caminos y puentes, y mantener el orden público. A través de ella, los indígenas de Huanta intentaron alcanzar sus propios objetivos políticos, relacionados con la creación de una «república plebeya», en la que el poder no residía en una élite definida por la etnicidad, sino en un cuerpo administrativo conformado por los mismos campesinos.[23]

En este sentido, Méndez se basa en el concepto de Estado de Weber y estima que el Gobierno de Uchuraccay es el propio Estado, ya que monopoliza los medios de la violencia. Por ello, enfatiza la necesidad que tenían los caudillos de entenderse con los campesinos de Huanta para contar con tropas y recursos con los que llegar o mantenerse en el poder. Por su parte, los campesinos

23. Méndez también estudia la forma en que los campesinos de Huanta rechazaron y asumieron una «identidad republicana» carente de trasfondo étnico. Señala que el Gobierno de Uchuraccay aceptó el barbarismo (iquichano) acuñado por las autoridades republicanas en 1827, en el momento de la sublevación, para utilizarlo a su favor, y le cambió el sentido: de «salvaje» a «patriota» (Méndez, 2002).

exigían el cumplimiento de una de las «promesas de la vida peruana»: la exoneración del tributo que les impedía ser considerados ciudadanos (Méndez, 2005).

De este modo, la autora cuestiona la idea del pacto colonial como eje articulador entre el Estado y los campesinos. En Huanta, los campesinos no eran propietarios de las plantaciones de coca y, además, demandaban exoneraciones tributarias. Por ello, no se vincularon al Estado mediante relaciones clientelares ni reclamaron protección territorial, sino que establecieron alianzas porque compartían el lenguaje liberal de Orbegoso y Santa Cruz. Además, negociaron con estos caudillos los derechos y obligaciones inherentes a la condición ciudadana.

Como se habrá notado, el análisis de Méndez evidencia que las lealtades políticas de los campesinos no obedecían a una lógica tributaria ni a una relación patrimonial con el Estado, sino a un marco ideológico compartido que reorganizó sus formas de participación y negociación. Esta constatación permite vincular su lectura con un enfoque más amplio sobre la forma en que los campesinos se relacionaron con el Estado a través de lenguajes, símbolos y expectativas políticas. Precisamente en este punto resulta pertinente introducir la noción de cultura política, categoría que permite comprender los discursos, rituales y valores que estructuraron dichas interacciones y que sirven de base para los debates sobre elecciones, ciudadanía y configuración estatal.

3.2. Cultura política, elecciones y ciudadanía: el marco discursivo del Estado

La noción de cultura política alude a los símbolos, discursos, rituales, costumbres, normas, valores y actitudes subyacentes a los proyectos y acciones políticas de los individuos. En todo caso, se trata de una perspectiva culturalista que toma en cuenta la voluntad humana como una «variable central para comprender los procesos políticos» y descifrar «su dimensión subjetiva», sin negar los factores socioeconómicos e ideológicos que intervienen en ellos (Jacobsen y Aljovín de Losada, 2007, p. 84).

Al incorporar en su análisis las causas subyacentes de una conducta concreta en un contexto sociocultural específico, la cultura política toma en cuenta los actos repetidos generados por un patrón cultural. Este concepto se refiere a la cultura como una serie de esquemas conductuales recurrentes que deben

de perdurar y ser válidos para determinados grupos sociales. Por lo tanto, es posible hablar de la existencia de varias culturas políticas locales y regionales (Knight, 2007, p. 50).

Sin embargo, el patrón cultural que origina la participación política de la población también se nutre de las normas, ideologías y rituales impuestos por el Estado, ya que la institución estatal interactúa cotidianamente con la sociedad a través de los medios de socialización, o de la administración de la justicia y la administración pública. Autores como Philip Corrigan y Derek Sayer defienden que el Estado es, ante todo, una «regulación cultural» que busca individualizar y normalizar a sus integrantes como ciudadanos, consumidores, propietarios y contribuyentes. En este sentido, el Estado aparece como un marco discursivo que contiene un lenguaje articulado, signos, relaciones sociales concretas, rituales y rutinas que los ciudadanos deben asumir y reproducir para normalizar la dominación estatal (Corrigan y Sayer, 1985).

El extenso estudio de Marie-Danielle Demélas sobre la cultura política en los Andes se apoya en las propuestas teóricas mencionadas. Desde una perspectiva de *longue durée*, sostiene que las ideas modernas de democracia y ciudadanía, introducidas por los criollos, se aplicaron dentro de marcos políticos heredados del *ancien régime*, lo que produjo una «democracia imperfecta» marcada por el clientelismo, el patrimonialismo y formas corporativas de ciudadanía. No obstante, en lugar de analizar cómo este «republicanismo a medias» configuró las prácticas políticas de los campesinos —quienes también elaboraron sus propias representaciones combinando nociones ilustradas europeas con ideas providencialistas—, la autora reproduce las dicotomías propias de la perspectiva disociativa del Estado.[24] Sostiene que el sistema político forjado en las naciones andinas acentuó la «marginalización del campo» y encasilló a la sociedad indígena «en castas», y afirma que «la civilización y el enriquecimiento pasaban por la ciudad: los indios eran confinados a los campos» (Demélas, 2003, p. 370).

Alicia Del Águila comparte esta opinión y señala que, en el siglo XIX, el Estado instauró un sistema de inclusión ciudadana restrictiva para ciertos grupos

24. Al respecto, vale anotar la observación de Juan Carlos Estenssoro: el liberalismo hispano tomó como referencias teóricas el pactismo, la escolástica y la metafísica del siglo XVIII, que fueron recuperadas en el siglo XIX por los oponentes del absolutismo (2021, p. 107).

sociales, los indígenas, debido a su peso demográfico y a la persistencia de sus comunidades. Era un tipo de corporación en la que los individuos perdían sus facultades deliberativas. Esta fórmula corporativa se basó en los principios generales de inclusión en el derecho de sufragio establecidos por la Constitución de Cádiz de 1812, pero también surgió de la sociedad del *ancien régime* (Del Águila, 2013).

A partir de los registros cívicos de Áncash, Ayacucho, Cusco y Huancavelica, la autora demuestra que la población indígena participó en una ciudadanía restrictiva y que expresó una voluntad colectiva homogénea con un elevado nivel de participación en las elecciones entre 1848 y 1860.[25] Por el contrario, los períodos de 1839 y 1893 marcaron los momentos de mayor exclusión ciudadana, hasta que, en 1896, el gobierno de Nicolás de Piérola promulgó la Ley de Reforma Electoral, que inauguró una era de «democracia censitaria» (Del Águila, 2013, p. 277).

Precisamente, el concepto de cultura política abarca temas como la ciudadanía y las elecciones, ya que la participación política de los individuos se fundamenta en referentes históricos y está determinada por las actitudes, creencias y valores de la población hacia el sistema político y sus instituciones. Los estudios sobre las elecciones postulan el carácter inclusivo de las constituciones del siglo XIX, ya que concedían el sufragio a la población campesina, siguiendo el patrón instaurado por la Constitución de 1812, que reconocía a los indígenas como ciudadanos del Imperio español y les otorgaba el derecho a elegir a los ayuntamientos constitucionales al menos en el ámbito parroquial (O'Phelan, 2007). Gabriella Chiaramonti señala que los criollos quisieron instruir a los indígenas en educación cívica para homogeneizar políticamente a una población heterogénea y generar en ella sentimientos de lealtad hacia el orden republicano. En todo caso, el sufragio y la ciudadanía terminarían, a largo plazo, por integrar la diversidad social y cultural de la población campesina en la dimensión institucional de una «nación incluyente» (Chiaramonti, 2005b).

En medio de las elecciones y de la participación política, las poblaciones de la zona rural adquirieron mayor centralidad al posicionar a sus representantes en instituciones como el Congreso, implantando una suerte de «hipoteca

25. En el siglo XIX, las elecciones eran indirectas. En una primera fase, que se celebraba en el ámbito parroquial, se elegía a los electores que luego votaban en las Juntas Electorales de Provincia, encargadas de elegir a las autoridades.

andina». Esta hipoteca se liquidó con la reforma electoral de 1896, que otorgó el derecho al voto solamente a los ciudadanos letrados, en un contexto dominado por el positivismo y el evolucionismo, que ofrecían elementos ideológicos válidos para justificar la marginación de los indígenas. Años después, una aplastante mayoría de votantes letrados y costeños invalidó la representación política campesina, y fueron «en su mayoría costeños y urbanos quienes designaron al presidente» (Chiaramonti, 1995, p. 343).

Las investigaciones de Chiaramonti han desvirtuado la imagen de campesinos excluidos de las elecciones o manipulados por los propietarios agrarios para votar por algún candidato en particular. Aun así, poco es lo que sabemos sobre su participación en las elecciones debido a la dispersión o ausencia de fuentes, y a la falta de estudios de caso. El trabajo de Francisco Núñez intenta llenar este vacío, aunque se centra en una época más temprana. Este autor postula que la participación de los indígenas en las elecciones de 1810, durante el interregno liberal, fue efectiva, ya que mostraron interés en intervenir en la elección de los ayuntamientos constitucionales, pues así tramitaban asuntos comunales. Pero, el autor también descubre una serie de acuerdos entre criollos, mestizos e indígenas para designar a electores provenientes de estos grupos sociales (Núñez, 2005). Por su parte, Chiaramonti estudia la polémica entre el clérigo conservador Bartolomé Herrera y el diputado liberal Pedro Gálvez acerca del derecho de sufragio de los indígenas, que revela las tensiones en torno al rol del Estado como regulador cultural de la población campesina y a la realización de la «promesa de la vida peruana». Como bien concluye la mencionada autora: «[…] puesto que en el imaginario de la independencia la patria era sinónimo de una libertad proyectada conjuntamente a criollos e indios, la nación debía de ser una construcción incluyente, en la que las diversidades y las innegables contraposiciones irían gradualmente desapareciendo» (Chiaramonti, 2005a, p. 354).

Gálvez fue un prominente representante de un liberalismo político que defendía la libertad como una cualidad fundamental del derecho natural, de la que se desprenden otros derechos, como el de la propiedad, la protección individual y la libertad de imprenta (Pereyra, N. E., 2022, p. 215). Para Fernando de Trazegnies, (1987), el liberalismo instauró una «modernización tradicionalista» en el país porque se afincó en una estructura política de *ancien régime*, lo que generó la «democracia imperfecta» de Demélas (2003) o la «ciudadanía

corporativa» de Del Águila (2013). En este sentido, la persistencia del *ancien régime* habría obstaculizado incluso la implantación de un liberalismo económico. Nils Jacobsen sostiene que la exportación de lana de oveja y alpaca en el siglo XIX integró a localidades como Azángaro en el mercado mundial y transformó su estructura rural, mercantil y administrativa. Sin embargo, los patrones culturales tradicionales —jerarquías, clientelismo, visiones polarizadas y formas colectivas de organización— habrían impedido la acumulación de capital, la proletarización campesina y la consolidación de la propiedad privada, de modo que el capitalismo en la zona no pasó de ser un «espejismo». En su estudio sobre el Altiplano, propone un modelo de «modernización tradicional», ya que las reformas agrarias liberales de la temprana República y el intercambio mercantil no eliminaron los privilegios y obligaciones serviles, ni alteraron las bases del orden rural.[26] Con esta conclusión, Jacobsen reproduce la dicotomía entre élites liberales y campesinos tradicionales, aunque reconoce que dichas disposiciones impulsaron a estos últimos a reafirmar sus derechos sobre las tierras comunales y, en ciertos casos, sobre la propiedad individual (Jacobsen, 1997, 2013).

En este sentido, el liberalismo político no se limitó al discurso de los criollos, sino que circuló ampliamente entre los campesinos, ocasionando variadas respuestas políticas. Christine Hünefeldt y Nuria Sala i Vila han estudiado los movimientos campesinos de la época de la independencia que exigían la supresión del tributo indígena y la elección de representantes para los ayuntamientos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución gaditana (Hünefeldt, 1978; 1982; Sala i Vila, 1996). Cecilia Méndez comprueba que los campesinos de Huanta elaboraron sus demandas —la eliminación del tributo

26. Jacobsen sostuvo un debate con la historiadora Karen Spalding en las páginas de la revista *Análisis* sobre la transformación de la estructura rural ocasionada por la vinculación del Altiplano al mercado mundial. Spalding afirma que la hacienda se expandió en la sierra sur a principios del siglo XX gracias a una alianza política entre los propietarios agrarios y la oligarquía costeña vinculada al capital extranjero, que tenía el control del Estado durante el período de la República Aristocrática. Jacobsen replica que no se deben confundir los medios de expansión de las haciendas con sus causas: los primeros corresponden al poder político de los propietarios agrarios, mientras que las segundas están relacionadas con el crecimiento de las ganancias por la exportación de fibra de lana. Este incentivo estimuló a terratenientes y gamonales a expandir sus propiedades para incrementar la producción de lana (Jacobsen, 1978; Spalding, 1977).

y del trabajo no remunerado— a partir de los enunciados de la Carta Magna de 1812 (Méndez, 2014). Por su parte, Nils Jacobsen y Nicanor Domínguez sostienen que Juan Bustamante le dio a la rebelión indígena de Huancané (1866-1868) los principios liberales que asimiló como testigo de la iniciación republicana; principios que, además, se vieron enriquecidos por las experiencias intelectuales y políticas acumuladas durante sus viajes por distintas regiones del mundo (Jacobsen y Domínguez, 2011).

Nelson E. Pereyra va más allá y sostiene que las disposiciones agrarias liberales del siglo XIX constituyeron el trasfondo de la «regulación cultural» que el Estado implementó a través de las instancias judiciales, porque sirvieron para que campesinos como los de Quinua y Huanta «[...] resolvieran sus disputas internas, adoptaran una posición común, diseñaran una estrategia y acudieran a los tribunales del Estado para reclamar la propiedad de sus tierras. En el mismo escenario de la justicia estatal, los indígenas incluso enriquecieron sus nociones de liberalismo decimonónico, al participar de las diferentes etapas del largo y engorroso proceso en el que estaban involucrados» (Pereyra, N. E., 2022, p. 237).

Esta propuesta, afín a la teoría de James C. Scott (1998) sobre el Estado moderno como ordenador político y administrativo de la sociedad, define precisamente un marco discursivo estatal que normaliza y organiza la sociedad rural, y encuadra sus respuestas y reclamos a través de órganos como los tribunales de justicia, pese a la ausencia de un aparato administrativo y represivo en el interior del país. Para Florencia Mallon, este molde se impuso como un «resultado hegemónico», pero, también inspiró las demandas y luchas campesinas por la ciudadanía que, en el ámbito de la confrontación política, aparecen como «procesos hegemónicos».[27] La autora agrega que conflictos internacionales como la guerra entre Perú y Chile (1879-1883) distanciaron al campesinado de la nación, pero también consolidaron «resultados hegemónicos» nacionalistas y subalternos que demandaban la inclusión de los campesinos en la comunidad nacional. Incluso, en algunas comunidades del valle del Mantaro, el «proceso hegemónico» de los campesinos devino en un proyecto contrario al Estado y

27. Para Mallon, los «procesos hegemónicos» son dinámicas con las cuales los subalternos imponen una decisión colectiva después de haber resuelto sus disputas internas. A través de estos acuerdos que emergen y constituyen «resultados hegemónicos», negocian, disputan y reconfiguran el poder, por lo que ejercen agencia.

a las élites locales, con un fuerte contenido nacionalista, pero adornado con una simbología inspirada en el pasado. Frente a esta situación, el Estado y los terratenientes intervinieron y reprimieron duramente a los campesinos, tachándolos de evolucionistas y diferentes (Mallon, 2003).

Mallon destaca la labor de los intelectuales mestizos y campesinos en la vinculación entre el Estado y el nacionalismo popular. Estos fueron los encargados de organizar y moldear las disputas al interior de las comunidades, hasta llegar al consenso legítimo para luego negociar el proceso hegemónico con el Estado. «Así pues, los notables e intelectuales locales se convertían en portavoces del pueblo, no por simple solidaridad ni manipulación, sino porque habían logrado construir una coalición política local a través de procesos de inclusión y exclusión» (Mallon, 2003, p. 95).

A esta línea de análisis pertenecen los trabajos de Marcela Calisto y Annalyda Álvarez Calderón Gerbolini sobre los movimientos campesinos en Puno. Calisto señala que, cuando estalló el conflicto por la expansión de las haciendas en el contexto de la exportación de la fibra de lana, los campesinos presentaron sus quejas a las autoridades locales y al prefecto de Puno, sin obtener respuesta alguna. Entonces, con la asesoría y el apoyo de agentes de instituciones tutelares como el Comité Pro-Derechos Indígenas Tahuantinsuyo y el Patronato de la Raza Indígena, remitieron sus demandas al Gobierno central (Calisto, 1991).

Álvarez Calderón menciona que los voceros o mensajeros de los pobladores quechuas y aymaras recurrieron al Estado para «renegociar el pacto colonial» con el fin de conseguir protección frente a los abusos de los terratenientes y gamonales, y participar en la esfera pública. Al mismo tiempo, planearon una estrategia a «largo plazo» para acceder a la educación, con el propósito de obtener el derecho al voto y alcanzar la igualdad ciudadana. Para ello, los voceros campesinos buscaron alianzas con los indigenistas de Puno. Ante la falta de apoyo de los indigenistas, recurrieron a la Iglesia Adventista, que se convirtió en su colaboradora más efectiva en la promoción de la educación bilingüe comunal. En este proceso, reelaboraron estratégicamente una identidad étnica que combinaba discursos de civilización y racionalismo con prácticas tradicionales de paternalismo y clientelismo. Como resalta la autora, el objetivo de los campesinos era «mantener su modo de vida y costumbres, asegurando su libre acceso al mercado y su participación en la esfera pública como individuos alfabetizados con conciencia política. Su dependencia de mediadores culturales

socavó el reconocimiento de su gestión, pero no detuvo sus iniciativas y movilización. Recibió un apoyo crucial de un sector pragmático y orgánico del movimiento indigenista puneño, que expresó su preocupación por el aumento del abuso y de la tensión social, involucrándose directamente en el duro trabajo diario de los líderes indígenas» (Álvarez-Calderón, 2021).

En otro trabajo circunscrito también a Puno y el Altiplano, José Luis Rénique muestra que el centralismo estatal ocasionó el empoderamiento de terratenientes y gamonales desde el siglo XIX y que la respuesta campesina que osciló entre la rebelión y las demandas al Estado para que resolviera sus necesidades y les apoyara para enfrentarse a los propietarios agrarios. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, sus reclamos quedaron insatisfechos y optaron por relacionarse con diversas organizaciones (la Iglesia católica, las ONG, el Partido Unificado Mariateguista y Sendero Luminoso) a fin de conseguir sus objetivos. Cuando en 1986 el Estado intervino en Puno, se desató una batalla entre proyectos políticos nacionales que buscaban la articulación con los campesinos. Aunque en un primer momento ellos se alejaron de los subversivos y se acercaron al Partido Unificado Mariateguista como una «tercera vía» para aproximarse al Estado y conseguir seguridad, la protección de sus tierras y la salvaguarda de sus estructuras de poder, finalmente pactaron con el propio Estado y las Fuerzas Armadas para materializar estos propósitos (Rénique, 2004).

En cuanto a Ayacucho, contamos con las publicaciones de Jaymie Patricia Heilman, Miguel La Serna, Ponciano del Pino y Nathalie Koc-Menard, quienes estudian las relaciones de las comunidades de la región con el Estado y la conducta política de los campesinos en la segunda mitad del siglo XX. Así, Heilman ofrece un estudio comparativo de las acciones políticas de los campesinos de Carhuanca (Cangallo) y Luricocha (Huanta). La autora señala que ambos pueblos desarrollaron conductas políticas distintas en relación con el Estado y con los proyectos políticos externos a lo largo del siglo XX, que de diversas formas derivaron en la violencia política de los años ochenta. En Carhuanca, los campesinos, que sufrían los abusos de los notables y gamonales del pueblo, se acercaron al Estado para obtener la sanción de sus demandas mediante petitorios y denuncias, sin obtener respuesta de las autoridades correspondientes. Al mismo tiempo, se afiliaron a proyectos políticos nacionales, como el Comité Tawantinsuyu, el Partido Aprista Peruano, el trotskismo o Acción Popular que les prometían un acercamiento al Estado y mejores condiciones de vida. Sin embargo,

ninguno de estos proyectos políticos pudo acabar con el poder de la élite local, ya que incluso notables y gamonales militaron en ambos partidos. Solo Sendero Luminoso pudo enfrentarse a ellos recurriendo a la extrema violencia. Por esta razón, algunos campesinos simpatizaron con un movimiento que no ofrecía ninguna intermediación con el Estado, sino su total destrucción.

Por el contrario, los campesinos de Luricocha rechazaron los proyectos políticos nacionales porque habían sufrido la represión del Estado tras la rebelión de 1896, y optaron por negociar y presionar al Estado para mejorar sus condiciones de vida. En este sentido, apoyaron políticas estatales como las de Belaúnde en la década de 1960 y las de Velasco en la de 1970.[28] A diferencia de lo ocurrido en Carhuanca, en Luricocha fueron los terratenientes quienes se afiliaron al aprismo, el acciopopulismo o el comunismo. Posteriormente, durante el conflicto armado interno, los campesinos se opusieron a los subversivos y reafirmaron su alianza con el Estado al colaborar con las fuerzas del orden.

En su estudio comparativo, Heilman muestra cómo las demandas campesinas que el Estado no había resuelto (las «rebeliones inconclusas») y los partidos políticos terminaron siendo absorbidas por el proyecto totalitario de Sendero Luminoso, que también desató una conducta antiindígena asociada a la violencia y la muerte. Asimismo, revela que los campesinos de dos localidades rurales de Ayacucho recrearon, desde sus intereses y expectativas, los planes y proyectos del Estado y de los partidos políticos, de tal forma que sus acciones políticas estuvieron vinculadas a las decisiones de organizaciones de alcance nacional, convirtiéndose así en los protagonistas locales de una historia nacional (Heilman, 2018).[29]

Asimismo, La Serna también ofrece un estudio comparativo sobre el campesinado ayacuchano en los tiempos previos a la violencia. En él se señala que los pobladores de Huaychao (Huanta) se enfrentaron a los subversivos debido a que estos atentaron contra la conexión de la comunidad con el Estado a través

28. En septiembre de 1896 los campesinos de Huanta se levantaron en armas en contra del impuesto a la sal decretado por el gobierno de Nicolás de Piérola, ocupando el pueblo y asesinando al subprefecto Julián Abad y al alcalde Odilón Vega. En alianza con los seguidores de Cáceres, ocuparon el poder local y controlaron el territorio de la provincia. En noviembre, rebeldes y aliados fueron duramente reprimidos por una expedición militar liderada por el coronel Domingo Parra (Husson, 1992).

29. Revísese la reseña de Raúl César Marcelo (2020) al libro de Heilman.

de los alcaldes vara.[30] Por el contrario, en el pueblo de Chuschi (Cangallo), donde la desaparición de las autoridades tradicionales había provocado el alejamiento del Estado y el empoderamiento de los hacendados y los gamonales, los campesinos respaldaron a Sendero Luminoso. En la segunda mitad del siglo XX, estos enjuiciaron a los propietarios agrarios, pero, al sentirse defraudados por el Estado y tras desarrollar una conducta política en el trascurso de los juicios, terminaron acercándose a los subversivos y apoyando los «juicios populares» contra de los abusivos y las autoridades ilegítimas. Puesto que estos desataron una extrema violencia, el apoyo duró hasta 1983, año en el que los habitantes de Chuschi replantearon su pacto con el Estado para resistir a los subversivos (La Serna, 2012).

Igualmente, Ponciano del Pino y Nathalie Koc-Menard también señalan que el indigenismo oficial y la promesa estatal de reforma agraria provocaron la vinculación entre el Estado y los campesinos de Ayacucho en el siglo XX. Del Pino refiere que la memoria histórica de los campesinos de Uchuraccay (Huanta) resalta la búsqueda y el encuentro de la comunidad con el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), que impulsó cambios trascendentales en ella. Detalla que, a fines de la década de 1940, los campesinos cuestionaron la expansión de las haciendas y la «ley del hacendado» —la imposición de un orden social y disciplinario por parte de los propietarios agrarios— en la sede de la Dirección de Asuntos Indígenas, lo que les permitió establecer una importante relación con el Gobierno central. Entonces, usaron la Ley de Reforma Agraria de 1964 en su beneficio para viajar a Lima con sus líderes, gestionar ante el Gobierno central la propiedad de sus tierras y poner fin al sistema de haciendas. El autor concluye que esta ley propició un reencuentro definitivo entre el Estado y los campesinos, y otorgó un peso simbólico a la figura del mandatario que la impulsó: el *wayna* Belaúnde, en contraposición con el *machu* Belaúnde que tuvo que afrontar la matanza de los periodistas en Uchuraccay en 1983 (Del Pino, 2017).

30. El 21 de enero de 1983 los comuneros de Huaychao y Macabamba emboscaron y asesinaron a siete integrantes de Sendero Luminoso. Este hecho marcó el inicio del enfrentamiento entre los campesinos altoandinos de Huanta y Sendero Luminoso; en tal contexto sucedió el asesinato de ocho periodistas en la comunidad de Uchuraccay el 26 de enero.

Por su parte, Koc-Menard distingue dos momentos en la relación de los campesinos de Chungui (La Mar) con la comunidad nacional. El primer momento sucedió en la década de 1960, cuando estalló el movimiento campesino en La Convención y se logró una ley de bases para la reforma agraria. Luego de relacionarse con este movimiento, los pobladores de Chungui se organizaron, apresaron y entregaron al propietario de la hacienda de Chapi, Miguel Carrillo, al poder judicial, sin conseguir el resultado que anhelaban. No obstante, el violento y patriarcal sistema de haciendas de Chungui fue reformulado posteriormente por la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional en 1965, que ejecutó al hacendado.

El segundo momento tuvo lugar en la década de 1990, cuando el Estado elaboró un discurso sobre la «marginalidad» para describir los efectos de la violencia política en Chungui. Este discurso, al reproducir las dicotomías del indigenismo con contenido racial de la primera mitad del siglo xx, subrayó la condición de víctimas y subordinados de los campesinos y ocultó su protagonismo en las luchas por la tierra de los años sesenta y en el conflicto armado interno. Pero, los campesinos se apropiaron de este discurso y lo transformaron en un instrumento para hacerse visibles ante el Estado y plantear sus pedidos de modernización. Entonces, la categoría se volvió polisémica y dependiente del enunciante y el contexto. Para los pobladores de Chapi, por ejemplo, expresa la posición subordinada que ocupan como integrantes del Estado; pero, al mismo tiempo connota una ciudadanía que busca atención y cuidados por parte del Gobierno central (Koc-Menard, 2011).

3.3. Comunidades e indígenas en interrelación con el Estado

La antropología también ha reflexionado ampliamente sobre la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, ya que ha definido a la comunidad campesina como eje central de su propia tradición investigativa, «convertida casi en su única preocupación» (Urrutia, 1992, p. 1). Las diversas corrientes teóricas que han influido en el discurso antropológico han buscado interpretar las dinámicas económicas, sociales, culturales y cotidianas de estas comunidades, sin dejar de considerar su relación con el Estado, ya sea distante, cercana o conflictiva.[31]

31. El indigenismo equiparó ayllus prehispánicos con comunidades; el culturalismo buscó identificar los patrones culturales que definen sus dinámicas; el estructuralismo

Los primeros textos sobre la historia de las comunidades campesinas provienen de la etapa de hegemonía del indigenismo. Hildebrando Castro Pozo, por ejemplo, estimaba que comunidades como Muquiyauyo adquirían un nuevo espíritu de progreso al relacionarse con el Estado, pero conservando cualidades comunitarias como el ayllu (Castro Pozo, 1924). Más adelante, autores como José María Arguedas, José Matos Mar y Fernando Fuenzalida —todos ellos influenciados por la teoría cultural norteamericana— identificaron una «matriz colonial» en el origen y funcionamiento de las comunidades campesinas: estas se formaron en el siglo XVI a partir de los ayllus de indígenas concentrados por los españoles en las reducciones (Arguedas, 2012; Fuenzalida, 1976; Matos Mar, 1976).

Posteriormente, el enfoque estructuralista se centró en los principios organizadores de la vida social, como el dualismo diamétrico y concéntrico, y la complementariedad, así como en las redes parentales dentro de las comunidades. Desde esta perspectiva, las relaciones con el Estado producían nuevas dicotomías que los propios campesinos reinterpretaban a partir de sus «fundamentos esenciales» (Isbell, 2005; Palomino, 1984). Sin embargo, tanto el indigenismo como el culturalismo y el estructuralismo han sido cuestionados porque consideran a las comunidades como productos de una tradición fija, cuando en realidad son el resultado de una «constante reelaboración de la tradición» a fin de adaptarse a las diferentes formas de dominación política y económica (Ávila, 2000, p. 94).

Siguiendo esta perspectiva, Alejandro Diez Hurtado analiza la transformación histórica de las comunidades, que entiende como organizaciones capaces de articular intereses internos, presiones externas y fuerzas diversas para gobernar y representar a sus miembros (Diez Hurtado, 1999). Según él, en la sierra de Piura, la «comunidad de indígenas» de la época republicana constituyó una configuración distinta del «común de indios» de la época colonial, producto de un pacto con el Estado en torno a la propiedad de la tierra y adaptada a las normativas gubernamentales. Durante el siglo XIX, el incremento de la

---

intentó encontrar las estructuras parentales que fundan la unidad comunal; el sustantivismo estableció la importancia de las instituciones de reciprocidad y de control de pisos ecológicos en la economía comunal, y el marxismo se preocupó por la articulación de la economía campesina con el capitalismo (Diez Hurtado, 2001; Pajuelo, 2001).

presión sobre los recursos generó disputas entre propietarios y ocupantes, la formación de grupos de herederos y campesinos que definieron criterios de pertenencia y la delimitación de propiedades mediante trámites judiciales. En este proceso, surgieron las «haciendas de comunidad», conformadas por múltiples accionistas con derechos individuales sobre parcelas. Tras la Guerra del Pacífico, los conflictos por la tierra se intensificaron, lo que impulsó la parcelación de terrenos comunales y la expansión de propiedades privadas dentro del espacio colectivo. Con el reconocimiento estatal de las comunidades en el siglo xx, estos grupos gestionaron su inscripción legal para proteger el conjunto de sus tierras y presentaron los títulos utilizados en litigios previos. El nuevo marco jurídico fortaleció la relación entre el Estado y los campesinos al regular el usufructo, otorgar facultades de administración territorial y resolver conflictos. Al mismo tiempo, los comuneros reafirmaron su identidad vinculada a la defensa de la tierra y definieron criterios de pertenencia basados en el parentesco y la herencia (Diez Hurtado, 1998a).

Para Diez Hurtado, la formación de las comunidades de la sierra de Piura respondió a un proceso histórico relacionado con la defensa de la propiedad comunal, lo que también transformó la estructura del poder intermediario entre el Estado y los campesinos. A fines del período colonial, los pueblos estaban organizados en parcialidades o grupos de parentesco, que lograban un equilibrio político entre los indígenas, ya que les permitían participar en los cabildos de indios y en las cofradías, dos instituciones que proporcionaban poder y prestigio. Sin embargo, con la llegada de la República los cabildos desaparecieron o fueron relegados por los concejos municipales, controlados por mestizos vinculados a las «haciendas de comunidad», lo que redujo el rol de las autoridades indígenas a funciones rituales. En este escenario, los comuneros, reconfigurados en torno a la propiedad de la tierra, requirieron representantes legales que pudieran administrar las tierras y afrontar los litigios. Estas figuras adquirieron mayor relevancia durante el proceso de reconocimiento estatal de las comunidades. Estos nuevos personeros, alfabetizados y con experiencia en ámbitos externos, como el servicio militar, el indigenismo o la política partidaria, asumieron la gestión comunitaria y desplazaron a los alcaldes vara hacia funciones principalmente religiosas (Diez Hurtado, 1998a; 1998b).

Javier Puente analiza el caso de la comunidad de San Juan de Ondores para demostrar que, pese a su aparente marginalidad, esta fue un actor clave

en la formación del Estado. Según él, a inicios del siglo XX, el Estado y el capital internacional impulsaron un proyecto modernizador en la sierra central basado en la «legibilidad territorial» —censos, mapas y catastro— para integrar formalmente a las comunidades como una entidad reconocible. Los pobladores de Ondores aprovecharon esta «legibilidad» para gestionar su reconocimiento legal, para lo cual utilizaron títulos históricos y la documentación producida por el propio Estado. Así, se generó una relación más estrecha y regulada con las instituciones estatales, en la que intervinieron ingenieros y técnicos estatales.

Si bien los campesinos adaptaron su organización a los requerimientos estatales y adoptaron las medidas de modernización —alfabetización, construcción de infraestructuras y tecnificación de la producción agropecuaria— promovidas por el Estado, esta intervención también fortaleció la autonomía y la cohesión comunal. Esta coyuntura propició litigios en el poder judicial contra la Cerro de Pasco Copper Corporation para recuperar los pastizales de Atocsaico. Sin embargo, fue la reforma agraria la que marcó un punto de quiebre en 1969: el Estado asumió el control de la producción mediante la SAIS Túpac Amaru y, posteriormente, reprimió la recuperación de Atocsaico, lo que abrió un período de tensiones que favoreció la expansión de Sendero Luminoso y puso fin a la autonomía comunal.

En conjunto, Puente refuta la idea de que el Estado estuvo ausente en la sierra. Más bien muestra que mantuvo una relación constante, conflictiva y mutuamente constitutiva con las comunidades, que también moldearon a la institución estatal. «Los poderes estatales, coloniales y contemporáneos, "crearon" comunidades indígenas y grupos campesinos a través de diferentes intervenciones, desde el reasentamiento territorial hasta la reforma agraria. Por el contrario, los grupos indígenas y campesinos también "dieron forma" al Estado y propiciaron la aparición de instituciones, burocracias, agendas políticas y una gubernamentalidad rural que creció, se consolidó y posteriormente colapsó a fines del siglo XX» (Puente, 2024, p. 290).

La reevaluación de la reforma agraria emprendida por el Gobierno militar en 1969 permite precisar que esta se convirtió en un medio para que las comunidades pudieran resolver de manera definitiva sus antiguas disputas con los antiguos propietarios agrarios. En su texto, Gavin Smith sugiere, por ejemplo, que la reforma impulsó el «emprendimiento» campesino para recuperar las tierras y pastos de la hacienda de Huasicancha, ubicada en la sierra central,

que también eran usufructuadas por la Cerro de Pasco Copper Corporation. Según el autor, la expropiación de terrenos generó un espacio político que permitió a los campesinos encauzar adecuadamente sus estrategias para reclamar la propiedad, ya que contaban con un respaldo oficial y legal. Sin embargo, con la reforma se atizaron los conflictos, puesto que la estructura estatal no supo responder eficazmente a las aspiraciones comunales de autonomía y propiedad (Smith, 1991). El autor precisa que los reclamos y las acciones campesinas estuvieron inspiradas por los enunciados revolucionarios del régimen militar, junto con un enfoque estratégico, flexible y no ideologizado que él denomina «pragmatismo campesino», con el que lograron recuperar sus tierras y reproducir su vida comunal.

De modo similar, Miguel La Serna analiza la intervención del Gobierno militar en los conflictos entre hacendados y campesinos de Chuschi. Animados por la presencia de los funcionarios de SINAMOS y esperanzados en un «Estado revolucionario» que sea capaz de hacer justicia al campesinado, estos últimos reactivaron una antigua disputa judicial con la familia Del Solar Flores por la propiedad de Yaruca. Ante la falta de una respuesta estatal efectiva, invadieron en tres ocasiones las tierras de Yaruca, ejerciendo justicia por mano propia y agudizando el conflicto con el hacendado. En medio de la reforma agraria, desarrollaron una «conciencia de clase» que los llevó a oponerse ideológicamente a los terratenientes, con argumentos cargados de las «categorías revolucionarias» que provenían del discurso nacionalista del régimen militar. Pero, esta posición política los convirtió en afines a Sendero Luminoso, de modo que acabaron aceptando la ideología antiestatal del movimiento subversivo y colaborando con los senderistas en el inicio de la «lucha armada» (La Serna, 2013).[32]

La reforma agraria ha suscitado variadas reflexiones en el ámbito de la antropología, ya que puso en marcha procesos relacionados con la propiedad y la gestión de la tierra, así como con las formas de producción rural. Pero, también desencadenó nuevos procesos de comunalización, nuevas formas de relacionarse con el Estado y una agencia campesina con su trasfondo de memoria. (Diez Hurtado y Burneo, 2023, p. 33).

32. Los senderistas iniciaron su «lucha armada» precisamente en el pueblo de Chuschi la noche del 17 de mayo de 1980, incautando y destruyendo el material electoral que iba a ser empleado al día siguiente en los comicios convocados para elegir a las máximas autoridades del Estado peruano, luego de 12 años de dictadura militar (La Serna, 2012).

Precisamente, Linda J. Seligman estudia las percepciones y respuestas de los campesinos de Huanoquite, al sur del Cusco, ante la reforma agraria. Según su estudio, la reforma les ofreció la oportunidad de buscar justicia mediante la organización política. La tierra se convirtió en el medio fundamental para acceder a la esfera pública, por lo que comenzaron a negociar con los hacendados incluso antes de que se llevara a cabo la reforma. Con esta iniciativa, demostraron un protagonismo político basado en la organización comunal y en la propiedad de la tierra como medios para impulsar su propia agenda política. Dicha agenda contenía las demandas relativas a la educación y la ciudadanía, en contraposición con el Estado, que solo les ofrecía educación. Con estas respuestas, los pobladores de Huanoquite desplegaron una «fuerza contrahegemónica» con la intención de transformar el proceso de la reforma agraria y las estructuras rurales de dominación (Seligman, 1995).[33]

Alejandro Diez Hurtado estudia el caso de las comunidades de la sierra central que conformaron las SAIS Cahuide, Heroínas Toledo, Mariscal Castilla, Mariscal Cáceres, Pachacútec y Túpac Amaru desde un enfoque que conecta a estas organizaciones con los procesos sociohistóricos de las propias comunidades. Señala que la reforma agraria ocurrió en medio de un proceso de modernización y tecnificación de la producción en haciendas y comunidades. Las SAIS apoyaron el desarrollo de las comunidades, proporcionando a los campesinos soporte técnico y acceso indirecto a las tierras. Pero, a fines de la década de 1980, la crisis económica, la violencia política y los intereses de modernización de los mismos comuneros ocasionaron la transformación o liquidación de las empresas asociativas. Por un lado, los campesinos aprovecharon la crisis de algunas SAIS (Cahuide, Heroínas Toledo, Mariscal Castilla y Mariscal Cáceres) para parcelar las unidades productivas en su beneficio y buscaron el apoyo técnico de las instituciones del Estado para delimitar los terrenos y resolver las controversias intercomunales. Por otro lado, mantuvieron a otras empresas asociativas (Pachacútec y Túpac Amaru) aprovechando su modelo empresarial en su beneficio (Diez Hurtado, 2020).

De modo similar, María Luisa Burneo plantea que la reforma agraria en Puno y las empresas asociativas Picotani y Kunurama se superpusieron a los microprocesos de movilización comunera por la administración de la tierra, a

33. Para más información, consúltese la reseña de Evelyne Mesclier (1998) sobre el texto de Seligman.

los procesos de tensión entre comunidades que deseaban acceder a los recursos y a los procesos de comunalización a partir de las tomas de tierra y la reestructuración agraria. Por lo tanto, en Puno las formas comuneras de manejo de los recursos, la propia organización comunal surgida en los años anteriores y la experiencia de las tomas de tierras se impusieron a los aspectos sociales y técnicos de la reforma (Burneo, 2020).

Por su parte, Ingrid Hall y Mercedes Crisóstomo estudian casos específicos de protagonismo campesino y comunal a raíz de la reforma. Hall señala que para los campesinos de Llamchu (también en el Cusco), la reforma agraria representó un largo proceso de eliminación del sistema de haciendas y de retorno a una forma de gestión de la tierra adaptada al contexto cambiante. Para ello, los comuneros reformularon un sistema de valores basado tanto en normas tradicionales y legislaciones modernas. La comunidad de Llamchu se organizó alrededor de un proyecto común, centrado en el acceso a la tierra, pero también en los valores normativos tomados de la tradición hacendaria y comunal (Hall, 2023). Crisóstomo sostiene que los campesinos de Parcco (en Huancavelica) se apropiaron de la reforma agraria para eliminar las haciendas y considerarla como una «primera independencia» que les otorgaba libertad y autonomía, en consonancia con el discurso de auténtica emancipación del campesinado y de la nación del Gobierno de Velasco (Crisóstomo, 2023). A diferencia de las autoras mencionadas, Évelyne Mesclier plantea que la reforma agraria desplazó la cuestión democrática en comunidades de Cusco y la costa norte al transformar las configuraciones espaciales, que conforman la experiencia de las personas en relación con su entorno físico y social, y al crear nuevas restricciones a los derechos individuales y colectivos, así como a los desplazamientos de los campesinos (Mesclier, 2020).

3.4. Nuevos enfoques sobre la Amazonía

En cuanto a la selva central, el libro de Fernando Santos Granero y Frederica Barclay Rey de Castro constituye un trabajo paradigmático sobre la articulación del Estado con el espacio oriental, así como sobre la configuración de un espacio regional a partir de un proceso histórico particular. Los autores señalan que la articulación de las provincias de Chanchamayo y Satipo inició en la época colonial, a través del trabajo de los misioneros franciscanos desde el convento

de Santa Rosa de Ocopa y mediante la migración de mestizos e indígenas de la sierra central para la explotación de recursos como la madera. Sin embargo, esta vinculación se fortaleció entre los siglos XIX y XX gracias a un conjunto de «factores intencionales y no intencionales» que, con el paso del tiempo, propiciaron la consolidación de un espacio regional diferenciado, compuesto por zonas concentradas, áreas periféricas y zonas de expansión, según el tipo de actividad productiva dominante, el grado de concentración poblacional y la existencia de vías de comunicación.

En este sentido, la articulación de la selva central fue un proceso de ordenación territorial y económica que benefició a diversos sectores sociales, como los hacendados, los colonos, los migrantes e incluso a ciertas poblaciones nativas. No obstante, este proceso también tiene su reverso: la persistencia de identidades grupales que apenas logran configurar una identidad colectiva embrionaria. Santos y Barclay distinguen tres grupos sociales enfrascados en relaciones de producción marcadas por tensiones. El primero está conformado por los descendientes de los colonos, que ocupan un lugar destacado en la economía y la política regional, y que, debido a la diversificación de sus actividades productivas, conforman una burguesía regional. El segundo grupo está integrado por los pueblos indígenas yánesha y asháninka, que construyen su identidad colectiva a partir de una memoria mítica que los vincula ancestralmente a sus territorios y de la defensa activa de sus derechos. Entre ambos se encuentran los migrantes andinos, un colectivo heterogéneo tanto por sus orígenes étnicos como por su procedencia geográfica.

La persistencia de estos tres grupos sociales, con sus respectivas identidades, y los conflictos que surgen entre ellos a raíz de las relaciones de producción, representan los desórdenes que coexisten con el orden construido. En resumen, para Santos y Barclay, la interacción entre orden y desorden ha configurado un espacio regional sui géneris, a lo largo de los siglos XIX y XX, caracterizado por redes de comunicación, flujos migratorios y comerciales, circulación y acumulación de capital, y presencia del Estado, cuyo núcleo articulador es la ciudad de La Merced (Santos y Barclay, 1995).

En relación con el texto mencionado, el artículo de Jean-Pierre Chaumeil describe la presencia, en varios momentos de los siglos XIX y XX, de líderes o emisarios amazónicos en el Palacio de Gobierno de Lima, que habían sido enviados para solicitar una audiencia con el presidente de la República. Estos

llegaron a la capital para protestar por la invasión de sus tierras y las amenazas a su modo de vida por parte de los colonos y las empresas, y para buscar una solución a sus problemas a través del Gobierno y el Estado. El autor agrega que esta cercanía representó muchas ventajas para los gobiernos, como pacificar a los grupos considerados como rebeldes o conseguir mano de obra para la construcción de carreteras. «La presencia de estos personajes en la capital conmovió mucho a las masas populares y levantó una gran curiosidad en los medios de prensa, las instituciones y las asociaciones. Se puede estimar que es desde esta época que empezó a construirse en gran parte la imagen (así como los prejuicios) hacia el indígena amazónico desde la mirada de la sociedad costeña» (Chaumeil, 2016, p. 23).

Asimismo, Danny Pinedo señala que ha sido el Estado quien ha moldeado la movilización política de los grupos indígenas, como el pueblo arakbut de Madre de Dios (Pinedo, 2021). Utilizando la figura del «triángulo sin base» de Julio Cotler (1976), señala que los colonos estimularon el consumo de bienes occidentales entre los nativos para poder utilizar su mano de obra a libre albedrío. Para rechazar esta forma de dominación, estos últimos se internaron en la selva y acabaron participando en la explotación del oro. Sin embargo, el incremento de esta actividad minera ocasionó la invasión de sus tierras. Entonces, los arakbut recurrieron al Estado para salvaguardar el acceso a sus recursos, lo que incrementó el conflicto social con los colonos y entre los propios nativos. En un contexto político favorable y con la presencia en la zona de instituciones como SINAMOS, los indígenas estrecharon sus lazos sociales y afectivos —adquirieron «capital social»— para formar gremios con la ayuda de los intermediarios y reforzar así sus conexiones y sortear las políticas públicas y los poderes locales que amenazaban su existencia (Pinedo, 2020).

Por su parte, Thomas Moore señala que, en respuesta a la legislación, los arakbut eligieron como autoridades formales de sus comunidades a jóvenes que hablaban castellano y manejaban los códigos de la sociedad occidental. Esta fue una estrategia de defensa para evitar tensiones con el Estado, con una actuación restringida al ámbito de las asambleas comunales. Quienes siguieron ejerciendo influencia en la vida cotidiana de la comunidad fueron los wa'iri o «personas de prestigio». Tal como concluye el autor: «Las autoridades comunitarias formales asumen más un papel de carácter de ministros de relaciones exteriores que de presidentes» (Moore, 2021, p. 25).

En un extenso trabajo, Fernando Santos Granero y Frederica Barclay muestran que el Estado estuvo interesado en controlar y «domesticar» el territorio de Loreto desde mediados del siglo XIX, mediante leyes que promovían la colonización, la agricultura, el transporte y el comercio, y que también buscaban resguardar este espacio amazónico de los intereses de Brasil, Colombia y Ecuador. Este impulso estatal propició la articulación mercantil de Loreto —cuya cúspide fue la exportación de caucho al mercado mundial—, con la participación de inversionistas nacionales y extranjeros que diversificaron las actividades productivas y lograron una importante acumulación de capital y contribuyeron a la configuración de la región. Asimismo, dicho interés se expresó en la ampliación de los derechos ciudadanos hacia la población nativa (Santos y Barclay, 2002).

Fernando Santos Granero, que privilegia la primacía del Estado sobre la sociedad, estudia, a partir de la figura de Tasorentsi, un influyente líder asháninka activo entre fines del siglo XIX e inicios del XX, las complejas y violentas formas de interacción entre el Estado, el capital y la población asháninka, así como las respuestas que esta desarrolló. A diferencia de los trabajos anteriormente mencionados, que enfatizan la dominación sobre los indígenas, Santos Granero destaca la capacidad de acción de Tasorentsi y de otros líderes que, en pleno auge del caucho, optaron por negociar e intercambiar con los capitalistas, y por establecer relaciones ambivalentes con la Iglesia adventista, que transformó liderazgos y aspiraciones políticas, y generó una fusión entre las visiones cosmológicas indígenas y las ideologías religiosas, capitalistas y nacionalistas. En conjunto, el autor muestra cómo la vida de Tasorentsi pasó de la rebelión a la promoción de la organización local, la educación, la independencia económica y la convivencia con los blancos como vía de integración en el Estado y la nación (Santos, 2020).

3.5. Rondas campesinas y nuevo pacto con el Estado

Los comités de defensa, conocidos con el nombre genérico de rondas campesinas, constituyen la organización más extendida en la sociedad rural. Algunos aparecieron en la sierra norte del Perú en la década de 1970, como respuesta a la inseguridad, el abigeato y la mala administración de la justicia. Otros surgieron en la sierra sur-central y en la selva central durante el período de violencia

política, para forjar una alianza con los militares y combatir a los seguidores de Sendero Luminoso. Al asumir ciertas funciones del Estado (seguridad interna, administración de justicia y resolución de conflictos), terminaron reproduciendo el marco discursivo estatal, con su lenguaje articulado, signos, relaciones sociales concretas, rituales y rutinas adecuados para la regulación cultural de la población indígena. Por ejemplo, Kimberly Theidon y Ponciano del Pino observaron que, en la zona rural de Ayacucho, los ronderos reafirmaban su sentido de pertenencia al Estado al reproducir rituales como el izamiento de la bandera nacional y la entonación del himno nacional, apropiándose así de un nacionalismo militar tomado del ejército durante la guerra contra los subversivos (Del Pino y Theidon, 1999). Carlos Iván Degregori señala que, en las segundas elecciones municipales que se realizaron en Ayacucho en un clima de paz y tranquilidad, en 1995, fueron elegidos alcaldes y regidores campesinos que, durante el conflicto armado interno, se habían desempeñado como jefes de rondas o ronderos. Para los demás campesinos, eran los aguerridos «héroes de la guerra» y los gestores pragmáticos de sus jurisdicciones (Degregori et al., 1999).

Al anteponer la sociedad al Estado, algunos autores destacan el carácter disociativo de las rondas campesinas respecto a la institucionalidad estatal, y señalan que estas surgieron como respuesta a la ausencia del Estado, la corrupción judicial y el vacío de poder. Por ejemplo, Sinesio López y Bruno Revesz las consideran opuestas a la lógica estatal porque despliegan formas de acción democráticas y solidarias entre la población campesina, históricamente excluida por el Estado (tomado de Degregori y Ponce, 2000). Ponciano del Pino plantea que en el valle del río Apurímac los comités de autodefensa civil —formados por colonos provenientes de Ayacucho y Cusco fuertemente influidos por un discurso pentecostal que identificaba a los subversivos con el «anticristo»— lograron expulsar a los senderistas y asumir el control político y militar de la zona.[34] Su accionar derivó en un proceso de autonomización basado en

34. La llegada de Sendero Luminoso al valle del río Apurímac alteró drásticamente la organización comunitaria de los colonos y la economía del valle, que dependía de la producción de café, cacao, frutas y coca. Los pobladores de Anchihuay y Chiquintirca, dos localidades situadas al sur del valle, fueron los que organizaron las primeras rondas. En la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando las Fuerzas Armadas se replegaron y los subversivos iniciaron la contraofensiva, las rondas se masificaron,

una alianza con el narcotráfico, de tal forma que el valle se configuró como una «zona liberada» de presencia estatal, donde los ronderos instauraron un orden paralelo con normas, autoridad, ejército y prácticas religiosas propias (Del Pino, 1996). Mario Fumerton sostiene que las rondas configuraron un orden de guerra local y al mismo tiempo desempeñaron funciones de gobierno autónomo en sus zonas de influencia, basándose en las experiencias y saberes de sus propios integrantes (Fumerton, 2003).

Sin embargo, otros autores sostienen que las rondas fueron una prolongación de la administración estatal en la zona rural, y que estaban dirigidas por líderes de rondas que aplicaban la legislación allí donde no había instituciones judiciales o estas habían sido tomadas por la corrupción (Degregori y Ponce, 2000, pp. 396-397). Por ejemplo, Ludwig Huber señala que, en Piura, los ronderos sancionaban la mala conducta de las autoridades que no se ajustaban a las normas estatales y mejoraban las condiciones de subsistencia de los campesinos. Para ello, se informaron sobre el sistema legal a través de mediadores tales como ONG, frentes de defensa, la Iglesia y los partidos políticos, que actuaban como canales de transmisión de las leyes y promovían una toma de conciencia sobre su posición frente a otros sectores sociales. A través de estas vías, desarrollaron un sentido de la justicia y exigieron que se les hiciera justicia: «[...] ser tratados como ciudadanos, respetando sus derechos como tales» (Huber, 1995, p. 125).

Orin Starn estudia las rondas que aparecieron en la década de los setenta en Cajamarca —una región azotada por el abigeato y la violencia social— como respuesta a la ausencia del Estado y a la necesidad de imponer el orden y el control social. Según él, al aplicar justicia mediante sanciones físicas, vigilancia nocturna y mecanismos de confesión pública, desarrollaron sus propias formas políticas de autogobierno y autonomía, apropiándose también de ciertos elementos estatales (discursos de legalidad, jerarquías administrativas) para cumplir con sus funciones y construir su propio orden. Así, se configuran como organizaciones políticas y democráticas, pero en sus propios términos. Sin embargo, esta vínculación con el Estado configuró una «zona gris» en la que el Estado y las rondas se entrelazaron de manera ambigua y negociada (Starn, 1999).

---

especialmente en el centro y norte del valle, entre Pichiwillca, Santa Rosa y Llochegua, y lograron derrotar a los senderistas al finalizar la década.

De forma similar, Jemima García-Godos señala que, a través de los comités de autodefensa civil, los campesinos de Tambo (en Ayacucho) reconstruyeron liderazgos comunales, redes sociales e instituciones locales para hacer frente a la inseguridad causada por la violencia política y poder sobrevivir. Sin embargo, al convertirse en ronderos, formularon demandas de reparación e inclusión ciudadana, logrando de este modo redefinir su pertenencia al Estado (García-Godos, 2006).

3.6. Estado y comunidades indígenas en tiempos de neoliberalismo

La aplicación de las reformas neoliberales, desde la década de 1990, ocasionó transformaciones en la sociedad rural. Medidas como la liberalización del comercio y del mercado, la desregulación de la economía y la reducción del gasto público impactaron en la economía rural al provocar la eliminación de los subsidios agrícolas, el desmantelamiento de los programas estatales de ayuda rural, la inversión privada en la agricultura y la minería y el aumento de los cultivos para la exportación. En la selva, el impacto fue aún mayor, debido a la expansión de las actividades extractivas y a la concesión de permisos para la explotación petrolera, forestal y minera. La concesión de permisos para explotar territorios ancestrales provocó conflictos territoriales con las comunidades nativas y debilitó sus derechos colectivos.

Las reformas neoliberales coincidieron con el giro epistemológico de las ciencias sociales, que pasaron de una visión centrada en el positivismo a enfoques interpretativos que valoran la subjetividad, la narrativa, la construcción social del conocimiento y la diversidad de perspectivas. Este cambio de enfoque comenzó con la crítica a las «metateorías» —el marxismo y el estructuralismo—, que enunciaban visiones teleológicas y totalizantes de la historia, la cultura y el desarrollo, y continuó con la relativización de las metodologías que historiadores, antropólogos y sociólogos utilizaban para estudiar, por ejemplo, la sociedad rural y las poblaciones indígenas históricas y contemporáneas (Degregori, 2000).[35]

35. Por ejemplo, Orin Starn cuestiona la visión estructuralista de la comunidad campesina porque exotiza la cultura andina y establece una oposición rígida entre lo andino tradicional y lo urbano occidental, omitiendo otros procesos y actores como, por ejemplo, las relaciones mercantiles, la presencia del Estado en la estructura

En este contexto, la atención teórica se ha desplazado precisamente hacia las «acciones racionales» del Estado, como mencionamos antes, y las investigaciones se centran en el impacto que las decisiones estatales ocasionan en las poblaciones indígenas —puesto que el Estado busca promover la intervención del mercado como requerimiento para el desarrollo—, así como en las respuestas de los mismos indígenas.

Así, la reciente legislación estatal sobre las tierras de las comunidades y pueblos indígenas es un tema de interés en las ciencias sociales debido a los cambios que ha ocasionado en la zona rural al incentivar la titulación comunal e individual para expandir el mercado de tierras y fomentar la inversión privada en el campo.[36] No obstante, este proceso ha atravesado por varias dificultades causadas por la misma estructura del Estado y por las respuestas de los actores sociales. Laureano del Castillo enumera los principales obstáculos: problemas con las tierras adjudicadas por la reforma agraria, que derivan en la titulación únicamente de las tierras originarias; conflictos entre comunidades por linderos imprecisos; tensiones entre el Estado y las comunidades en torno a las tierras eriazas, etc., de modo que la titulación termina convirtiéndose en un medio que genera inseguridad sobre la propiedad colectiva de la tierra (Del Castillo, 1997; 2003).

Carlos Monge y Jaime Urrutia señalan que estas nuevas leyes que promueven la titulación individual de las tierras han generado expectativas entre los comuneros que desean asegurar sus propiedades para poder invertir con sus propios recursos o garantizar los procesos de herencia y sucesión, antes de

---

del poder comunal y las redes sociales con mestizos y migrantes, debido a su énfasis en el conservadurismo y las tradiciones comunales (Starn, 1992).

36. Estas normas se derivan del artículo 89 de la Constitución de 1993, que modificó el tratamiento legal de la propiedad comunal, al eliminar la inalienabilidad de las tierras comunales y restringir el régimen de protección a un solo atributo: la imprescriptibilidad. Así, en 1995, la «Ley de Tierras» dejó la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas dispusieran libremente de sus tierras, previa aprobación de la asamblea general. Posteriormente, la Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa facilitó la adjudicación de tierras a los comuneros (Del Castillo, 2004). Por debajo de estas normas, encontramos decretos supremos que reglamentan la inversión privada en tierras, que regulan la servidumbre sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras e hidrocarburíferas, y que permiten la constitución de empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios promovidas por los mismos campesinos y nativos.

intervenir en un mercado de tierras o acceder al crédito. Este proceso plantea una interrogante sobre el futuro de la comunidad campesina, ya que esta se sustenta en la propiedad colectiva de la tierra. Sin embargo, para los autores, la comunidad sigue siendo una posibilidad, porque puede regular el mercado de tierras en la zona rural, gestionar los conflictos intracomunales, representar a los comuneros ante el Estado y administrar la infraestructura, así como afirmar la identidad comunal (Monge y Urrutia, 1999).

Alejandro Diez Hurtado sostiene que la propiedad individual puede entrar en conflicto con las concepciones comunales de la tierra, entendida por los campesinos como fuente de identidad y de derechos que garantizan su acceso a ella. Por ello, los comuneros buscan títulos o certificados de posesión, porque les aseguran dicho acceso, y mejor aún si cuentan con respaldo estatal. El autor plantea que la titulación debe considerar los distintos tipos de tierra (bajo riego, de secano, pastos) y sus formas de apropiación, así como su impacto en la vida comunal (Diez Hurtado, 2003). En todo caso, estos trabajos contribuyen al debate en torno a la titulación individual o la necesidad de mantener la propiedad colectiva de la tierra. Las teorías liberales señalan que la propiedad privada y el mercado de tierras son condiciones indispensables para el desarrollo agrícola, mientras que la propiedad colectiva es sinónimo de inseguridad jurídica y ahuyenta las inversiones.[37]

Por el contrario, Bruno Kervyn enfatiza que la tenencia comunal es la más adecuada para el campesinado por su seguridad, heterogeneidad, flexibilidad y funcionalidad para la resolución de conflictos y la práctica del barbecho, y también relaciona el usufructo individual con el uso colectivo de la tierra. El derecho a poseer una parcela se encuentra garantizado por el grupo de pertenencia, mientras que la tenencia individual está respaldada por el Estado, que no tiene la capacidad para asegurar la propiedad individual. Por esta razón, en el Perú, la necesidad de asegurar y defender la posesión individual de las tierras ha impulsado procesos de comunalización que han derivado en comunidades campesinas (Kervyn, 1992).

37. En su libro *El misterio del capital*, Hernando de Soto incluye las tierras de las comunidades en el grupo de propiedades informales que constituyen un «capital muerto». El autor señala que estas propiedades deben de formalizarse a través de la titulación para que se conviertan en «capital real» y generen inversión, crédito y desarrollo económico (De Soto, 2000).

Zulema Burneo agrega que la titulación individual generó el interés de los campesinos porque el título les asegura la propiedad de las parcelas que ya usufructúan de manera individual y que quieren dejar en herencia a sus hijos. Pero, de todos modos, mantienen una actitud prudente, puesto que desean preservar la comunidad como organización que regula la distribución de tierras y soluciona los conflictos (Burneo de la Rocha, 2007).[38] Al respecto, Carlos Monge y Alejandro Diez Hurtado opinan que, en este nuevo contexto de titulación individual la comunidad seguiría ordenando el acceso a los recursos, representando a los campesinos y afirmando la identidad comunal; pero, también tendría que reorientar sus funciones para regular el mercado de tierras en la sociedad rural, gestionar el uso del agua y los pastos y coordinarse con propietarios y productores (Diez Hurtado, 2003; Monge, 1998).

En el caso de la zona del Gran Pajonal, Liliana Fernández Fabián estudia la titulación de tierras y la distritalización de la población asháninka. Según señala, este proceso está impulsado por una nueva generación con una identidad regional que trasciende las fronteras étnicas y que busca estrechar sus vínculos con el Estado y el mercado. En esta experiencia política indígena, se manipula la memoria para implementar un proyecto de desarrollo de corte occidental, lo que, en su opinión, debilita las bases culturales nativas (Fernández Fabián, 2017). Por su parte, Evan Killick ofrece un punto de vista distinto al analizar el caso de los asháninka de Pijuayal y La Selva, en la zona del río Ucayali. El deseo de acceder a una mejor educación patrocinada por el Gobierno motivó la creación de asentamientos delimitados y la búsqueda de reconocimiento estatal y titulación. En este contexto, la imposición de leyes estatales y del modelo de comunidad territorial generó una nueva identidad comunal allí donde antes existían familias dispersas (Killick, 2008). Así, mientras Fernández Fabián advierte sobre la erosión cultural asociada a la titulación, Killick muestra cómo, en otros escenarios, los títulos de propiedad pueden funcionar como mecanismos de transformación social más que como actos de afirmación o protección cultural.

38. Coincidimos con el análisis de Zulema Burneo: tres décadas después de la promulgación de la «Ley de Tierras» siguen pendientes investigaciones sobre los avances y retrocesos de la titulación individual, así como sobre las expectativas de las familias campesinas, tanto desde el punto de vista operativo como desde el análisis de sus posibilidades y límites (Burneo de la Rocha, 2007, p. 216).

Además de la titulación, la nueva legislación provocó la división de algunas comunidades, al propiciar el surgimiento de «comunidades hijas» que deseaban acceder a la tierra para beneficiarse de la minería, tal como refiere Paola Barriga en su estudio sobre la comunidad de Tinyacclla (Huancavelica) y la mina Marta concesionada por la empresa Barbastro. Según la investigadora, los campesinos titularon las tierras de la comunidad para negociar en mejores condiciones con la empresa minera, pero esta acción provocó una tensa relación con sus vecinos, quienes también reclamaron la propiedad de las tierras e iniciaron un proceso de comunalización para beneficiarse de la explotación minera. En este sentido, la comunidad seguía siendo vulnerable a las presiones del mercado, a pesar de contar con el título de propiedad de sus tierras (Barriga, 2012).

La política de titulación impulsada por el Estado forma parte de un conjunto normativo orientado a instaurar nuevas formas de propiedad y producción que sostengan un modelo económico basado en la exportación de materias primas y en la participación del capital privado en la explotación de recursos naturales. Entre 1993 y 2013 se aprobaron cientos de decretos destinados a flexibilizar los estándares ambientales, agilizar los trámites y facilitar el ingreso de inversiones mineras, petroleras y agroindustriales en territorios de comunidades campesinas y nativas. Este marco legal refleja una alianza entre el Estado, las empresas y las élites económicas, que ha dado lugar a unas normas elaboradas según las demandas del sector privado, a una aprobación rápida de los permisos ambientales y a la utilización de la policía como fuerza de seguridad para proteger los proyectos extractivos. Además, a través de los medios de comunicación se ha consolidado la narrativa de que la minería equivale al desarrollo y que quienes la cuestionan son enemigos del progreso (Burneo, 2025).

En este contexto, vastos territorios comunales —muchos de ellos ubicados en zonas de interés minero, petrolero y agroindustrial— han sido concesionados a empresas privadas, lo que ha generado tensiones y conflictos con los pueblos indígenas. Los efectos de estos conflictos incluyen la desestructuración del tejido social, la transformación del paisaje y de las relaciones comunitarias, así como la modificación de instituciones y formas de vida.

Frente a estos conflictos, los pueblos indígenas han dado diversas respuestas que han sido inventariadas y estudiadas por las ciencias sociales. Entre estas respuestas se encuentran el rechazo a las actividades extractivas y una mayor

presión sobre las empresas y el Estado por parte de los gremios, asociaciones e intermediarios, lo que lleva incluso a la visibilización de los pueblos nativos (Barclay, 2023; Benavides, 2010; Bury, 2002; De Echave, 2010; Martínez Tuesta, 2015); la transformación de las prácticas culturales relacionadas con el espacio y los recursos basadas en las tradiciones locales y los conocimientos ancestrales (Llave Huamancha, 2020; Yeckting y Ramírez, 2012); las nuevas políticas de gestión del territorio y de los recursos (Burneo y Chaparro Ortiz de Zevallos, 2010; Salas Carreño, 2010), y la reconfiguración de la autoridad comunal para negociar con las empresas. También se aborda la necesidad de regular el acceso a la tierra y a los recursos (Burneo, 2013; Salas Carreño, 2010), así como el papel protagonista de las mujeres como participantes activas en los reclamos contra las empresas (Jenkins, 2015) y el uso de redes nacionales e internacionales para hacer cumplir las normas que restringen la explotación de recursos en territorios indígenas (Rodríguez-Piñero, 2009). La literatura también toma en cuenta a las poblaciones indígenas que se incorporan a las actividades extractivas mediante empresas comunales o que desarrollan, por ejemplo, la «minería artesanal» (Buu-Sao, 2021).

Asimismo, las reformas neoliberales transformaron profundamente el sistema político, orientándolo hacia una lógica autoritaria, tecnocrática y mercantilista. El Estado se reestructuró no para garantizar los derechos ciudadanos, sino para agilizar y proteger la inversión privada, priorizando la eficiencia económica por encima de la deliberación democrática. En este contexto, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo —especialmente tras el autogolpe del 5 de abril de 1992— consolidó una forma de democracia delegativa, en la que la ciudadanía es convocada solo para legitimar decisiones previamente tomadas por las élites políticas y tecnocráticas, sin que existan mecanismos reales de participación.

Este proceso debilitó los canales tradicionales de representación, especialmente por el colapso del sistema de partidos, que dejó de funcionar como mediador entre el Estado y la sociedad civil. En su lugar, surgieron agrupaciones políticas personalistas, frágiles y orientadas exclusivamente al ciclo electoral. Paralelamente, el discurso descentralizador promovido desde el Estado se vio contradicho por una fuerte centralización de las decisiones estratégicas, lo que derivó en gobiernos regionales con competencias formales, pero con escasos recursos y capacidades reales, así como en autoridades locales subordinadas al aparato central y sin herramientas de gestión territorial efectivas.

Este nuevo sistema político facilitó la institucionalización de las autoridades estatales en la sociedad rural, debido a la valoración positiva de las municipalidades como intermediarias legítimas entre el Estado y la población y como canales de acceso a recursos económicos. En este contexto, muchas comunidades expresaron su intención de convertirse en distritos para controlar directamente sus presupuestos y contrarrestar el poder concentrado en las capitales distritales de las que dependen (Urrutia et al., 2019, p. 35). Esta misma lógica explica el interés de los campesinos por participar activamente en las elecciones, con el fin de conformar grupos de poder local y acceder al gobierno municipal para alcanzar dichos objetivos y realizar obras de infraestructura.

En las elecciones, los campesinos deciden apoyar a determinados candidatos basándose en un pragmatismo electoral que tiene en cuenta el perfil del candidato, sus redes de parentesco y sus posibilidades de éxito, más que en su afiliación partidaria o ideológica. En Sarhua, esta conducta electoral se expresa como una «lógica de fluidez de opciones», es decir, una estrategia caracterizada por la flexibilidad y la orientación instrumental, que da lugar a una democracia informalmente desarticulada y dominada por liderazgos sustentados en redes sociales o étnicas más que en plataformas políticas (Degregori et al., 2002). En otras comunidades de Ayacucho, como Chuschi y Quispillacta, las decisiones electorales siguen una dinámica similar, pues responden al interés comunal de controlar la municipalidad y desplegar nuevas funciones políticas (Flórez, 2012). Una lógica comparable se observa en Limatambo (Cusco), donde la población apoyó una propuesta de democracia participativa —el Consejo Comunal y Vecinal— que prometía integrar a los vecinos en la gestión del presupuesto y favorecer la inclusión de las comunidades campesinas en la política local. Sin embargo, a diferencia de las expectativas iniciales, este sistema terminó derivando en una estructura de poder vertical que fragmentó a la población campesina y generó relaciones de clientelaje entre las autoridades y los ciudadanos (Gutafsson, 2008).

Para Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano del Pino, las obras de infraestructura que las municipalidades y el Estado ejecutan en la zona rural forman parte de un «tecnopopulismo» mediante el cual el Estado busca remediar la exclusión social, relacionándose directamente con los sectores campesinos sin la intermediación de las élites locales. Estas obras también responden al interés de los propios campesinos por contar con construcciones públicas,

pues para ellos representan una forma de avanzar en la lucha por los servicios, los derechos sociales y la inclusión ciudadana, en un contexto marcado por su histórica exclusión (Degregori et al., 1999b).

En todo caso, el nuevo sistema político ha generado una agencia campesina que se expresa no solo en la elección de candidatos, sino también en las relaciones permanentes que establecen con las autoridades estatales, percibidas no solo como funcionarios del Estado en la zona rural, sino también como integrantes del poder local que pueden ser legitimados o cuestionados. Uno de estos medios de cuestionamiento es el mecanismo de revocatoria de las autoridades municipales. Elsa Wiener señala que, en poblaciones como Julcamarca y Congalla (Huancavelica), la revocatoria funciona como un sistema que renueva las relaciones entre las autoridades y la población campesina; pero también se convierte en un mecanismo de lucha por el poder, pues permite a quienes fueron derrotados en la campaña electoral cobrarse la revancha con los ganadores, alegando que las autoridades elegidas están involucradas en actos de corrupción (Wiener, 2004).

Alejandro Diez Hurtado analiza el presupuesto participativo como un mecanismo que articula a los campesinos con el Estado y que, al mismo tiempo, organiza y canaliza la presión social sobre el uso del presupuesto público. Este proceso establece también criterios de participación que distinguen entre actores rurales y urbanos, y crea nuevos espacios territoriales de decisión local. Si bien el presupuesto participativo impulsa una forma de democracia más abierta y multiplica las vías de acceso al poder para las organizaciones y los líderes locales, también tiene efectos contradictorios: separa los espacios políticos locales, los vincula verticalmente con el poder central y dificulta la construcción de proyectos políticos comunes. Además, este mecanismo contribuye a crear una geografía política distinta a la del espacio electoral, basada en ámbitos microlocales que son clave para equilibrar intereses; y promueve la aparición de un nuevo tipo de intermediarios: los técnicos, quienes, por su posición estratégica, pueden convertirse fácilmente en líderes políticos locales (Diez Hurtado, 2013).

Javier Ávila estudia las mesas de concertación como una estrategia de negociación política y participación ciudadana organizada en torno a los gobiernos locales. A partir de las experiencias de Huanta y Luricocha, sostiene que estas mesas se convirtieron en espacios públicos de rearticulación entre el Estado y

los campesinos en un contexto marcado por las secuelas de la violencia política. Sin embargo, ambas experiencias resultaron deficientes, ya que reprodujeron la cultura vertical de los alcaldes y se centraron en demandas básicas relacionadas con la supervivencia y la distritalización de las poblaciones rurales, en lugar de orientarse hacia planes de desarrollo a largo plazo. Además, reforzaron una cultura política campesina de tipo plebiscitaria y delegativa, caracterizada por una profunda desconfianza en lo impersonal y lo público, y por una mayor confianza en lo personal y privado. Finalmente, dieron lugar a la aparición de intermediarios (funcionarios de ONG, representantes de confesiones religiosas y cooperantes internacionales) entre un Estado que buscaba combatir la pobreza y una población que procuraba obtener apoyo estatal (Ávila, 2003b, 2003a y 2004b).

Según Ávila, los campesinos entendían la descentralización como la efectiva presencia de la maquinaria estatal en la región para garantizar el orden y la seguridad. Esta percepción estaba vinculada a la alianza que forjaron con el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), con la que buscaban asegurar el orden tras el conflicto armado e integrarse material y simbólicamente como ciudadanos.[39] Sin embargo, esta inclusión terminó configurando una forma híbrida entre ciudadanía y clientelaje, en la que Fujimori viajaba a las comunidades para «donar» obras, alimentos, seguridad, ciudadanía y peruanidad, y los campesinos, en reciprocidad, le mostraban agradecimiento, apoyo y lealtad (Ávila, 2004a).

Estos trabajos evidencian la existencia de una nueva ruralidad en la sierra y la selva, ya que la interacción permanente entre los espacios urbanos y rurales transforma a estos últimos y modifica nuestra perspectiva de análisis de las poblaciones que los habitan. Entre estos cambios destaca la presencia simultánea y fragmentada del Estado en las comunidades, a través de sus ministerios, gobiernos subnacionales y programas de desarrollo, lo que obliga a las comunidades a reorganizarse para adaptarse a estas múltiples instancias y mantener relaciones con las diversas facetas del Estado (Diez Hurtado, 2014; Monge, 2025).

39. Esta alianza se nutrió del estilo político-cultural de Alberto Fujimori, que promueve una conexión afectiva y hasta intuitiva con los sectores indígenas del país, muy distinta a la de los representantes de los partidos políticos (Oliart, 1999).

4. Entre la disociación y la asociación: a modo de balance

A partir de la revisión bibliográfica, hemos podido identificar que la relación entre el Estado peruano y las sociedades campesinas y nativas se ha abordado desde diversos marcos teóricos, que determinan en gran medida la manera en que se concibe dicha vinculación. No obstante, estos trabajos pueden clasificarse en dos grupos, según las observaciones de Skocpol mencionadas anteriormente:

1. Teorías como el marxismo y la teoría de la dependencia han tendido a resaltar la oposición estructural entre el Estado y los indígenas, representando al primero como un agente de dominación externa y a los segundos como sujetos subordinados o excluidos. Esta dicotomía se observa precisamente en los ensayos de sociología histórica que, al recurrir a las teorías mencionadas, establecen un discurso de confrontación entre una clase social que monopoliza el Estado y los medios de producción, y otro grupo campesino y amazónico que acaba dominado (Remy, 1995). Además, dichos ensayos recurren al pasado para explicar el atraso económico y la fragilidad democrática del Perú contemporáneo (Irurozqui, 1994).

   En los estudios sobre las poblaciones indígenas de la selva también predomina esta imagen de la disociación profunda, ya que a las comunidades nativas se las considera como antagonistas de un Estado que, intencionalmente, las ha excluido del proyecto nacional.

   Los estudios que abordan la disociación entre el Estado y los indígenas se centran, además del espacio amazónico, en zonas específicas de la sierra sur-central (Huancavelica y Ayacucho) y del sur andino (Cusco y Puno). Sin embargo, estos análisis no siempre tienen en cuenta la heterogeneidad geográfica, social y económica del territorio andino, ni las diversas formas en que las comunidades campesinas se integraron al mercado y en el aparato estatal, incluidos los intermediarios locales. En este sentido, regiones como la sierra central y la sierra norte constituyen excepciones significativas. En estos espacios, la relación de los campesinos con el mercado dio lugar a alianzas coyunturales con el Estado, especialmente durante la Guerra del Pacífico. En algunos casos, estas alianzas estuvieron acompañadas de formas de nacionalismo popular con las que los campesinos también se enfrentaron o reinterpretaron la hegemonía del Estado.

Una segunda perspectiva de análisis —también dentro de la tradición que antepone la sociedad al Estado— enfatiza la asociación y el entrelazamiento entre el Estado y los indígenas. Un ejemplo destacado de este enfoque es la noción de pacto colonial y el estudio de David Nugent sobre Chachapoyas, que documenta cómo la población campesina participó activamente en la configuración del Estado, especialmente mediante del pago de tributos y otras formas de articulación local.[40] No obstante, estos modelos solo son útiles en contextos específicos y no siempre se pueden generalizar a otras regiones, debido a la gran diversidad social, cultural y política del país.

II. En cambio, perspectivas más recientes proponen una visión más compleja y matizada, al privilegiar la primacía del Estado sobre la sociedad, ya que este aparece como un referente estructurante de la organización indígena. Estas investigaciones destacan momentos históricos concretos en los que se establecieron alianzas entre el Estado y las poblaciones campesinas. Gracias a estas alianzas, el Estado pudo proyectarse como «regulador cultural» y político en las zonas rurales, generando procesos hegemónicos internos entre los propios sectores campesinos.

No obstante, la literatura revisada también evidencia que este vínculo entre el Estado y la sociedad rural se ha visto fuertemente tensionado a partir de las reformas neoliberales, especialmente en las comunidades nativas, donde la lógica estatal de privatizar el territorio para promover actividades extractivas ha generado profundos conflictos y nuevas formas de resistencia.

Un aporte fundamental de los estudios que invierten la ecuación sociedad-Estado ha sido visibilizar las estrategias políticas de las poblaciones rurales para vincularse con el Estado, ya sea mediante la demanda de derechos, su participación en estructuras institucionales o su resistencia a políticas excluyentes. Lo relevante de este enfoque es que reconoce la capacidad

40. Sin embargo, la propuesta del pacto colonial tampoco escapa a este discurso de confrontación, porque la recreación de la economía moral mediante la contribución indígena no dejó de provocar enfrentamientos con los intermediarios, los propietarios agrarios e incluso con el propio Estado, que suprimió y volvió a implantar el tributo.

de acción de los pobladores indígenas, superando así las visiones deterministas o victimistas que los representaban exclusivamente como subordinados o reactivos.

A partir de la bibliografía analizada, podemos precisar los momentos de pacto y de conflicto (asociación y disociación) entre el Estado y los indígenas en nuestra experiencia histórica republicana:

a) La independencia y el inicio de la República constituyeron momentos de alianza entre el naciente Estado y las poblaciones campesinas, a partir de los movimientos guerrilleros que apoyaron a los patriotas en la guerra contra los realistas y de la restitución del pacto colonial, a pesar de que las primeras constituciones no consideraban a los indígenas como ciudadanos.[41] En cierto modo, la formación del Estado republicano, en medio de los conflictos caudillistas, y el pacto tributario posicionaron favorablemente a los indígenas en las inestables relaciones de poder, ya que gozaron de algunas prerrogativas, como la posesión de la tierra y el cobro de contribuciones, así como de cierta autonomía. La manifestación política y jurídica de esta estabilidad fue la ciudadanía corporativa (Paredes, 2025, p. 106).

b) La articulación de la economía al mercado mundial en la segunda mitad del siglo XIX y la consolidación del Estado a través de un proyecto centralista, modernizador y civilizatorio generaron una brecha entre el Gobierno central y la sociedad rural, y provocaron el quiebre del pacto colonial.[42] Se negaron las prerrogativas de los campesinos y sus autoridades tradicionales quedaron subordinadas a los grupos de poder local, que privatizaron el poder público en el interior del país. Las nuevas oportunidades económicas (exportación de lana, producción ganadera y explotación de recursos

41. No obstante, hay poblaciones que no se asociaron porque no pagaban los tributos y se sublevaron contra el Estado, como los campesinos altoandinos de Huanta. Estos mismos pobladores pactaron con los caudillos Orbegoso y Santa Cruz entre 1834 y 1839, como vimos anteriormente.

42. Sin embargo, los pueblos indígenas de la selva, como los chasutas y los awajún, restablecieron el pacto colonial con el Estado en la segunda mitad del siglo XIX, tal como mencionamos anteriormente.

amazónicos) llevaron a las élites locales a apropiarse de las tierras de los campesinos y a emprender la colonización de la selva, a menudo con el respaldo del propio Estado. Para ello elaboraron una representación racista y excluyente de las poblaciones indígenas. Estas respondieron con el estallido de sublevaciones y levantamientos. La ruptura de las relaciones entre el Estado y los indígenas se consumó con la reforma electoral de 1896, que al exigir el alfabetismo como requisito para el sufragio, disolvió la ciudadanía corporativa. Paradójicamente, un régimen civil y democrático como el de la República Aristocrática implicó el deterioro de la legitimidad de los órdenes políticos, y ocasionó abusos, violencia y represión contra los indígenas (Paredes, 2025, p. 107).

c) La Guerra del Pacífico fue una coyuntura de alianza temporal entre el Estado, los propietarios agrarios y los campesinos para la defensa de la nación y de las condiciones locales de producción, especialmente en aquellos territorios que tenían mayor vinculación mercantil y donde la «ley del hacendado» no se impuso. Esta alianza fue propiciada por «líderes carismáticos» como Cáceres, que mantenían lazos estrechos con el campesinado.

d) Al iniciarse el siglo xx, un nuevo ciclo de articulación de la economía mundial propició la expansión de las haciendas y de la minería en la sierra, así como la explotación del caucho en la selva, lo que resultó perjudicial para los pobladores indígenas. La cancelación de la ciudadanía corporativa y la ruptura de la vinculación entre el Estado y los indígenas durante la República Aristocrática generaron una alta conflictividad social entre propietarios agrarios, colonizadores, caucheros e indígenas, así como el estallido de numerosas sublevaciones campesinas.[43] Los campesinos y nativos transgredieron las barreras impuestas por el Estado oligárquico y los grupos de poder local para exigir un buen gobierno, y fueron castigados para reforzar las jerarquías (Paredes, 2025, p. 107). Según José Luis Rénique (2022), en esta coyuntura se habría consolidado la «tradición radical» como proyecto opuesto al Estado oligárquico.

43. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo xx, la población indígena de Chachapoyas se relacionó con la institución oficial para establecer una forma de gobierno más democrática, que los liberara de la dominación del grupo de poder local (Nugent, 1997).

e) En la década de 1920, el Estado se vio forzado a atender demandas y a reconocer derechos dentro del marco del discurso indigenista tutelar, aunque dentro de los lineamientos del proyecto modernizador y centralizador del poder (Paredes, 2025, p. 107). A través del reconocimiento de las comunidades de indígenas y de instituciones tutelares como la Sección de Asuntos Indígenas, el gobierno de Leguía restableció la relación entre el Estado y los campesinos. En este contexto, los pobladores indígenas siguieron movilizándose contra los propietarios agrarios, los colonizadores y las élites locales, e incluso exigieron una conexión directa con el mercado mundial.

f) Entre 1940 y 1970, el Estado impuso la educación en castellano como el adecuado mecanismo de integración de las poblaciones indígenas en la nación. Sin embargo, la explosión demográfica aumentó la presión sobre la tierra, lo que provocó la crisis de las haciendas y de la economía rural, las migraciones masivas hacia las ciudades y la intensa colonización de la selva. En este contexto, las reivindicaciones de tierras de los movimientos campesinos se combinaron con las protestas de las poblaciones nativas y con las iniciativas políticas de los campesinos para la «búsqueda de gobierno» (Del Pino, 2017) con el fin de llamar la atención del Estado sobre sus demandas.

g) El gobierno de Juan Velasco Alvarado propició una nueva aplicación de políticas tutelares para los campesinos, en un contexto de reformas estructurales del Estado y de movilización popular controlada. Paradójicamente, el régimen militar, de carácter dictatorial y centralizador, generó una nueva relación entre el Estado y los indígenas, al otorgarles derechos que les permitieron atravesar las barreras jerárquicas y minar la precaria legitimidad de los grupos de poder sobrevivientes del interior del país (Paredes, 2025, p. 107).

h) Cabe resaltar que, durante todo este tiempo, los pobladores indígenas desplegaron diversos mecanismos (desde los legales y conciliatorios hasta los violentos) para oponerse a los grupos de poder locales, recomponer su relación con el Estado y pedir la atención a sus demandas. Incluso llegaron a adaptarse a las restricciones del Estado (alfabetización y legalización)

para acceder a los servicios públicos o integrarse en el mercado. Al mismo tiempo, establecieron pactos paralelos con partidos y activistas políticos, ONG y gremios para conseguir sus objetivos (Paredes, 2025, p. 107). Estas tendencias se intensificaron a mediados del siglo XX, en medio de la masificación de la educación, la migración y la crisis de las haciendas, que acentuaron la «búsqueda del gobierno».

i) En los años ochenta, el conflicto armado interno propició el establecimiento de otra alianza entre el Estado y los indígenas en torno a la formación de rondas campesinas para enfrentar a Sendero Luminoso. Los campesinos no solo han elaborado una memoria heroica de la guerra, sino que también han sellado otro pacto con el Gobierno de Fujimori, que combina la búsqueda de la ciudadanía con el clientelaje.

j) El modelo económico neoliberal ha generado una nueva disociación entre el Estado y la población indígena. Este ha pactado con empresarios y élites económicas para facilitar en la zona rural del país formas de propiedad y producción que sostengan un modelo económico basado en la exportación de materias primas y en la participación del capital privado en la explotación de recursos naturales. Dicho modelo ha generado conflictos entre campesinos, pobladores nativos y empresas extractivas. Los pobladores indígenas perciben que el Estado facilita la labor de la inversión privada en detrimento de sus intereses.

Finalmente, debemos considerar que persisten importantes vacíos en la historiografía y la producción antropológica sobre las relaciones entre el Estado y la población indígena. En primer lugar, faltan estudios específicos sobre regiones como Huancavelica, Apurímac, Huánuco, la yunga occidental, la sierra de Lambayeque y La Libertad, o el sur de Ayacucho, donde se gestaron dinámicas particulares de articulación con el Estado. En segundo lugar, hay una escasez de investigaciones centradas en momentos clave, como las décadas de 1890 (segundo militarismo), 1960 (efervescencia campesina) o 1970 (expansión de la educación y migraciones internas). En tercer lugar, hay pocos estudios sobre las zonas de frontera andino-amazónica, como la selva alta o la yunga oriental. En cuarto lugar, hay una carencia de estudios sobre otros intermediarios

rurales, como maestros, párrocos o técnicos, que en muchos contextos fueron percibidos como representantes del Estado y desempeñaron un rol decisivo en la vida local.

Concluimos este trabajo afirmando que la abundante bibliografía existente sobre las poblaciones campesinas y los numerosos estudios sobre comunidades nativas, evidencian un interés continuo por los encuentros y desencuentros entre el Estado y la sociedad rural. Esta vitalidad responde, en gran medida, a la renovación teórica y metodológica que experimentaron las ciencias sociales en el Perú desde la segunda mitad del siglo XX, influida por corrientes como la Escuela de los *Annales*, la historia social británica, los estudios subalternos y el enfoque interpretativo de Clifford Geertz. Estas influencias han permitido replantear la forma en que concebimos tanto el Estado como a los sujetos rurales, enriqueciendo nuestro entendimiento de sus múltiples y cambiantes formas de relación.

Referencias bibliográficas

Abanto Chani, J. C. (2022). La participación de las comunidades indígenas en la Guerra del Pacífico (1881-1884). Análisis historiográfico y perspectivas de investigación (1979-2022). *Desde el Sur*, *14*(1). https://doi.org/10.21142/des-1401-2022-0010

Álvarez-Calderón, A. (2021). *En búsqueda de la ciudadanía indígena: Puno, 1900-1930*. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente-Patronato de la Cultura Altiplánica.

Arguedas, J. M. (2012). *Las comunidades de España y del Perú*. Comisión Centenario del Natalicio de José María Arguedas-Horizonte.

Aroca, J. (1998). El indígena y las comunidades nativas en la Amazonía peruana. En C. I. Degregori (Ed.), *Comunidades: tierra, instituciones, identidad* (pp. 117-146). Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes); Diakonía; Asociación Arariwa.

Ávila, J. (2000). Entre archivos y trabajo de campo: la Etnohistoria en el Perú. En C. I. Degregori (Ed.), *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Ávila, J. (2003a). ¿Descentralización «desde abajo»? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta. En L. Huber (Ed.), *Centralismo y descentralización en Ayacucho* (pp. 105-153). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Ávila, J. (2003b). Nuevos discursos y actores del desarrollo social en el Perú. *Política y Cultura*, (20), 101-116.

Ávila, J. (2004a). Los campesinos y Fujimori: ¿la historia de un amor eterno en Huanta? *Socialismo y Participación*, (97), 23-30.

Ávila, J. (2004b). Participación y descentralización en escenarios rurales tras la violencia política: el caso de Luricocha (Ayacucho). En F. Eguren, M. I. Remy, y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X,* (pp. 318-350). Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), OXFAM.

Barclay, F. (2001). Olvido de una historia. Reflexiones acerca de la historiografía andino-amazónica. *Revista de Indias*, *61*(223), 493-511. https://doi.org/10.3989/revindias.2001.i223.570

Barclay, F. (2019). Pactos entre pueblos indígenas y el Estado en la Amazonía peruana republicana. *Amazonía Peruana*, (32), 61-72. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi32.31

Barclay, F. (2023). Del caucho al petróleo: el extractivismo en la región amazónica de Loreto (Perú). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (33), 95-106.

Barclay, F., y Santos, F. (2021). Conformación de las comunidades amuesha (La legalización de un despojo territorial). *Amazonía Peruana*, (5), 43-74. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi5.229

Barriga, P. (2012). Fragmentación comunal, minería y titulación. El caso de la comunidad de Tinyaccla en Huancavelica. En A. Diez Hurtado (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 73-96). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento de Ciencias Sociales.

Benavides, M. (2010). Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana. *Anthropológica*, *28*(28), 263-287.

Bonilla, H. (1980). El problema nacional y colonial en el Perú en el contexto de la guerra del Pacífico. En *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra* (pp. 177-226). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Bonilla, H. (1981). Entre la independencia y la guerra con Chile. En *Historia del Perú: VI* (pp. 395-473). Editorial Juan Mejía Baca.

Bonilla, H. (1984). El campesinado indígena y el Perú en el contexto de la Guerra con Chile. *Hisla. Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social*, (4), 135-144.

Bonilla, H. (1989). *Estado y tributo campesino. La experiencia de Ayacucho*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Bonilla, H. (2007). Bolívar y las guerrillas indígenas en el Perú. En *Metáfora y realidad de la independencia en el Perú* (pp. 117-132). Pedagógico San Marcos.

Braudel, F. (1982). La larga duración. En *La historia y las ciencias sociales*. Alianza.

Burga, M. (2005). *La historia y los historiadores en el Perú*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y Universidad Inca Garcilaso de la Vega (UIGV).

Burga, M., y Flores Galindo, A. (1994). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Fundación Andina, Sur Casa de Estudios del Socialismo.

Burneo, M. L. (2013). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos. *Anthropologica*, *31*(31), 16-41. https://doi.org/10.18800/anthropologica.201301.002

Burneo, M. L. (2020). Agro asociativo, lucha por la tierra y comunidad después de la reforma agraria en Puno, Perú. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, *5*(2), 339-374.

Burneo, M. L. (2025). Extractivisme, néolibéralisme et restructuration agraire au Pérou. Communautés paysannes et dépossession (1990-2018). En É. Léornard (Ed.), *Terres, états et communautés en Amérique Latine. Droits de propiété et construction politique dans la longue durée* (pp. 325-358). Presses Universitaires de Franche-Comté.

Burneo, M. L., y Chaparro Ortiz de Zevallos, A. (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, *28*(28), 85-110. https://doi.org/10.18800/anthropologica.2010-sup.010

Burneo de la Rocha, Z. (2007). Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú. En P. Castillo, A. Diez Hurtado, Z. Burneo, J. Urrutia, y P. Del Valle (Eds.), *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 153-290). Allpa.

Bury, J. T. (2002). Livelihoods, Mining and Peasant Protests in the Peruvian Andes. *Journal of Latin American Geography*, *1*(1), 1-19. https://doi.org/10.1353/lag.2007.0018

Buu-Sao, D. (2021). Extractive Governmentality at Work: Native Appropriations of Oil Labor in the Amazon. *International Political Sociology*, *15*(1), 63-82. https://doi.org/10.1093/ips/olaa019

Calisto, M. (1991). Campesinos puneños y resistencia cotidiana. 1900-1930. *Allpanchis*, *23*(37), 169-202.

Cant, A. (2018). Impulsando la revolución: Sinamos en tres regiones del Perú. En C. Aguirre y P. Drinot (Eds.), *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco* (pp. 283-318). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Caravedo, B. (1976). La investigación histórica en el Perú: contexto social y lineamientos teóricos. *Cuadernos del Consejo Nacional de la Universidad Peruana*, (20-21), 13-18.

Castro Pozo, H. (1924). *Nuestra comunidad indígena*. El Lucero.

Chaumeil, J.-P. (2016). «Aux marches du palais». La presencia de emisarios indígenas amazónicos en el Palacio de Gobierno de Lima (1868-1950). En A. Surrallés, Ó. Espinoza, y D. Jabin (Eds.), *Apus, caciques y presidentes. Estado y política indígena amazónica en los países andinos* (pp. 23-38). International Work Group for Indigenous Affairs, Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea), y Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Chiaramonti, G. (1995). Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú. En A. Annino (Ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX* (pp. 315-346). Fondo de Cultura Económica (fce).

Chiaramonti, G. (2005a). A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos. En C. Aljovín de Losada y S. López (Eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 325-358). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Chiaramonti, G. (2005b). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm); seps, Oficina Nacional de Procesos Electorales (onpe).

Contreras, C. (1989). Estado republicano y tributo indígena en la sierra central en la post-independencia. *Histórica*, *13*(1), 9-44. https://doi.org/10.18800/historica.198901.002

Contreras, C. (2002). Apogeo y crisis de la Teoría de la Dependencia en la historia económica sobre la República. *Histórica*, *26*(1-2), 503-544.

Contreras, C. (2005). El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX. *Histórica*, *29*(2), 67-106. https://doi.org/10.18800/historica.200502.003

Corrigan, P., y Sayer, D. (1985). *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Basil Blackwell.

Cotler, J. (1976). Hacienda y comunidades tradicionales en un contexto de movilización política. En J. Matos (Ed.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* (pp. 311-342). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Crisóstomo, M. (2023). Experiencias de independencia y alteridad en la reforma agraria de Juan Velasco Alvarado. En A. Diez Hurtado y M. L. Burneo (Eds.), *Nuevas miradas sobre la reforma agraria peruana* (pp. 101-124). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Taller Etnológico de Cultura Política.

De Echave, J. (2010). Les acteurs de la lutte pour les droits des communautés face aux industries minières: le cas péuvien. *Canadian Journal of Development Studies, Revue canadienne d'études du développement*, *30*(1-2), 303-321. https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669293

De la Cadena, M. (1990). De utopías y contrahegemonías: el proceso de la cultura popular. *Revista Andina*, *8*(1), 65-76.

De la Cadena, M. (1999). De raza a clase: la insurgencia intelectual provinciana en el Perú (1910-1970). En S. J. Stern (Ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995* (pp. 39-72). Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

De la Cadena, M. (2004). *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Ediciones *El Comercio*.

Degregori, C. I. (1989). *«Sendero Luminoso»: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Degregori, C. I. (1996). Cosechando tempestades: las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho. En C. I. Degregori (Ed.), *Las rondas campesinas*

y la derrota de Sendero Luminoso. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Degregori, C. I. (2000). Panorama de la antropología en el Perú: del estudio del Otro a la construcción de un Nosotros diverso. En C. I. Degregori (Ed.), *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana* (pp. 20-73). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Degregori, C. I. (2013). *Del mito de Inkarrí al mito del progreso. Migración y cambios culturales*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Degregori, C. I., Coronel, J., y Del Pino, P. (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En J. Crabtree y J. Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori, 1990-1998* (pp. 437-465). Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Degregori, C. I., Del Pino, P., y Solari, M. (2002). Sarhua, Ayacucho: apuntes sobre poder local y elecciones municipales, 1998. *Investigaciones Sociales*, *6*(9), 9-35.

Degregori, C. I., y Ponce, M. (2000). Movimientos Sociales y Estado: el caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura. En C. I. Degregori (Ed.), *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana* (pp. 392-412). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Del Castillo, L. (1997). Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal. *Debate Agrario*, (26), 59-79.

Del Castillo, L. (2003). Titulación de las comunidades campesinas: CEPES, Allpa y la problemática comunal. *Debate Agrario*, (36), 89-103.

Del Castillo, L. (2004). Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación. En A. Laos (Ed.), *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos* (pp. 79-114). Allpa.

Del Pino, P. (1990). *Huamanga en la Guerra con Chile (1879-1884)* [Tesis de bachillerato en Historia]. Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Del Pino, P. (1996). Tiempos de guerra y de dioses: Ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac. En C. I. Degregori (Ed.), *Las rondas campesinas y la*

derrota de Sendero Luminoso (pp. 117-188). Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Del Pino, P. (2017). *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. La Siniestra.

Del Pino, P., y Theidon, K. (1999). Las políticas de la identidad: narrativas de guerra y la construcción de ciudadanía en Ayacucho. *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho* (pp. 21-36). GIIDA.

Demélas, M.-D. (2003). *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Deustua, J., y Rénique, J. L. (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú, 1897-1931*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC).

Diez Hurtado, A. (1998a). *Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC), Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA).

Diez Hurtado, A. (1998b). Transiciones comunales: los cabildos norteños entre la Colonia y la República. En S. O'Phelan y Y. Saint Gerous (Eds.), *El norte en la historia regional, siglos XVIII-XX* (pp. 318-345). Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA).

Diez Hurtado, A. (1999). *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA).

Diez Hurtado, A. (2001). De la comunidad difusa a las comunidades descentradas. Perspectivas analíticas sobre las comunidades de la sierra de Lima desde las etnografías de la segunda mitad del siglo XX. En O. Plaza (Ed.), *Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio* (pp. 393-498). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Diez Hurtado, A. (2003). Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual. *Debate Agrario*, (36), 71-88.

Diez Hurtado, A. (2013). Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, *0*(34), 27-38. https://doi.org/10.17141/iconos.34.2009.336

Diez Hurtado, A. (2014). Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones. En A. Diez Hurtado,

E. Ráez-Luna, y R. Fort (Eds.), *SEPIA XV. Perú: el problema agrario en debate,* (pp. 19-85). Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Diez Hurtado, A. (2020). Reforma agraria y procesos comunales: las comunidades de la SAIS Cahuide y Túpac Amaru en la sierra central del Perú. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, *5*(2), 299-337.

Diez Hurtado, A., y Burneo, M. L. (2023). Abordajes clásicos y (algunas) nuevas perspectivas para el estudio de la reforma agraria peruana. En A. Diez Hurtado y M. L. Burneo (Eds.), *Nuevas miradas sobre la reforma agraria peruana* (pp. 19-48). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)-Taller Etnológico de Cultura Política.

Drinot, P. (2006). *Historiografía, identidad historiográfica y conciencia histórica en el Perú*. Universidad Ricardo Palma (URP).

Espinoza, Ó. (2019). Una historia de tensiones y desencuentros: la relación entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía en el Perú. En P. Garzón López y Ó. Mejía Mesa (Eds.), *Pueblos indígenas y Estado: avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena* (pp. 45-70). Editorial Universitaria Abya Yala.

Espinoza, Ó. (2022). *El nudo amazónico. El Perú y sus pueblos indígenas*. Proyecto Especial Bicentenario del Perú del Ministerio de Cultura.

Estenssoro, J. C. (2021). Juegos de tiempo o lugar o «la independencia que no decía su nombre en el gabinete de Historia». En J. C. Estenssoro y C. Méndez (Eds.), *Las independencias antes de la independencia: miradas alternativas desde los pueblos* (pp. 23-172). Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Favre, H. (1990). Remarques sur la lutte des classes au Pérou pendant la guerre du Pacifique. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, *19*(2), 413-430. https://doi.org/10.3406/BIFEA.1990.1014

Fernández Fabián, L. (2017). Territorio y memoria en el proceso de distritalización del Gran Pajonal (Ucayali-Perú). *INDES Revista de Investigación para el Desarrollo Sustentable*, *3*(2), 29-36. https://doi.org/10.25127/indes.20153.205

Flores Galindo, A. (2005). *Buscando un Inca: identidad y utopía en los Andes* [7.ª ed.]. Sur Casa de Estudios del Socialismo.

Flórez, G. (2012). Rivalidades comunales y contiendas electorales: micropolítica en las elecciones distritales en Chuschi. El caso de las comunidades campesinas de Chuschi y Quispillacta. En A. Diez Hurtado (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 225-262). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento de Ciencias Sociales.

Fuenzalida, F. (1970). Poder, raza y etnía en el Perú contemporáneo. En *El indio y el poder en el Perú* (pp. 15-87). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Fuenzalida, F. (1976). Estructura de la comunidad de indígenas tradicional. Una hipótesis de trabajo. En J. Matos Mar (Ed.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* (2.ª ed., pp. 219-263). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Fumerton, M. (2003). *From victims to heroes: peasant counter-rebellion and civil war in Ayacucho, Peru, 1980-2000*. Rozenberg Publishers.

Gamarra, J. (1992a). Estado, modernidad y sociedad regional: Ayacucho, 1920-1940. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, (31), 103-113. https://doi.org/10.21678/apuntes.31.360

Gamarra, J. (1992b). Intelectuales ayacuchanos entre 1930 y 1940: un problema de historia de las mentalidades. En *Ayacucho a 500 años de la conquista de América* (pp. 42-66). Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

García Jordán, P. (2001). *Cruz y arado, fusiles y discursos. La construcción de los Orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

García-Godos, J. (2006). *Citizenship, Conflict and Reconstruction. A case-study of the effects of armed conflict on peasant-state relations in Tambo, Peru*. University of Oslo.

Gootenberg, P. (1989). *Tejidos, harinas, corazones y mentes. El imperialismo norteamericano de libre comercio en el Perú, 1825-1940*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Gootenberg, P. (1997). *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1960*. Centro Bartolomé de las Casas (CBC).

Gootenberg, P. (2013). ¿Buscando Leviatanes? Las cambiantes perspectivas sobre el Estado liberal y el desarrollo en la historia peruana. *Economía*, *26*(72), 175-196.

Gutafsson, M.-T. (2008). Inclusión o cooptación de comunidades indígenas en la política local. Reflexiones desde los Andes peruanos. *Amérique latine histoire et mémoire*, *16*. https://doi.org/10.4000/alhim.3080

Hall, I. (2023). «Volver a lo mismo». Perspectiva campesina de la reforma agraria peruana en los Andes del Sur. En A. Diez Hurtado y M. L. Burneo (Eds.), *Nuevas miradas sobre la reforma agraria peruana* (pp. 71-100). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp), Taller Etnológico de Cultura Política.

Heilman, J. P. (2018). *Rebeliones inconclusas. Ayacucho antes de Sendero Luminoso*. La Siniestra.

Huber, L. (1995). *«Después de Dios y la Virgen está la ronda». Las rondas campesinas de Piura*. Instituto de Estudios Peruanos (iep), Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Hünefeldt, C. (1978). Los indios y la Constitución de 1812. *Allpanchis*, *11*(3), 33-57.

Hünefeldt, C. (1982). *Las comunidades indígenas entre Colonia y República*. Bonner Amerikanistische Studien.

Hünefeldt, C. (1991). Circulación y estructura tributaria: Puno, 1840-1890. En H. Urbano (Ed.), *Poder y violencia en los Andes* (pp. 189-209). Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (cbc).

Hünefeldt, C. (2018). *Fiscal Capitalism and the Dismantling of Citizenship. Puno-Peru in the Nineteenth Century*. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, y Marcial Pons.

Husson, P. (1992). *De la guerra a la rebelión (Huanta, siglo xix)*. Instituto Francés de Estudios Andinos; Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (cbc).

Irurozqui, M. (1994). El Perú de Leguía. Derroteros y extravíos historiográficos. *Apuntes*, (34), 85-101.

Isbell, B. J. (2005). *Para defendernos. Ecología y ritual en un pueblo andino*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (cbc).

Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, *5*(1), 13-49.

Jacobsen, N. (1978). Desarrollo económico y relaciones de clase en el sur andino (1780-1920). Una réplica a Karen Spalding. *Análisis. Cuadernos de Investigación*, (5), 67-81.

Jacobsen, N. (1997). Liberalism and Indian Communities in Peru, 1821-1920. En R. H. Jackson (Ed.), *Liberals, the Church and Indian Peasants: Corporate Lands and the Challenge of Reform in 19th Century Spanish America* (pp. 123-170). University of New Mexico Press.

Jacobsen, N. (2013). *Ilusiones de la transición. El altiplano peruano, 1780-1930*. Instituto de Estudios Peruanos (iep), Banco Central de Reserva del Perú (bcrp).

Jacobsen, N., y Aljovín de Losada, C. (2007). Cómo los intereses y los valores difícilmente están separados, o la utilidad de una perspectiva pragmática de la cultura política. En C. Aljovín de Losada y N. Jacobsen (Eds.), *Cultura política en los Andes (1750-1950)* (pp. 105-120). Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm), Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos, Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Jacobsen, N., y Domínguez, N. (2011). *Juan Bustamante y los límites del liberalismo en el Altiplano: la rebelión de Huancané (1866-1868)*. Asociación Servicios Educativos Rurales (ser).

Jenkins, K. (2015). Unearthing Women's Anti-Mining Activism in the Andes: Pachamama and the «Mad Old Women». *Antipode*, *47*(2), 442-460. https://doi.org/10.1111/anti.12126

Kapsoli, W. (1982). *Los movimientos campesinos en el Perú, 1978-1965*. Ediciones Atusparia.

Kapsoli, W., y Reátegui, W. (1987). *El campesinado peruano: 1919-1930*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

Kervyn, B. (1992). *Mercado de tierras: argumentos para un debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Killick, E. (2008). Creating Community: Land Titling, Education, and Settlement Formation Among the Ashéninka of Peruvian Amazonia. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, *13*(1), 22-47. https://doi.org/10.1111/j.1548-7180.2008.00003.x

Knight, A. (2007). ¿Vale la pena reflexionar sobre la cultura política? En C. Aljovín de Losada y N. Jacobsen (Eds.), *Cultura política en los Andes (1750-1950)* (pp. 41-80).

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM); Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos; Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Koc-Menard, N. (2011). *Social mediation and social analysis: The discourse of marginality in a theater of war* [Tesis de doctorado en Filosofía y Antropología]. University of Michigan.

Kristal, E. (1991). *Una visión urbana de los andes. Génesis y desarrollo del indigenismo en el Perú*. Instituto de Apoyo Agrario.

La Serna, M. (2012). *The Corner of the Living. Ayacucho on the Eve of the Shining Path Insurgency*. The University of North Carolina Press.

La Serna, M. (2013). Los huérfanos de la justicia: Estado y gamonal en Chuschi antes de la lucha armada. En R. Ayala (Ed.), *Entre la región y la nación. Nuevas aproximaciones a la historia ayacuchana y peruana* (pp. 247-288). Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Centro de Estudios Históricos Regionales Andinos (CEHRA).

Larson, B. (1992). Explotación y economía moral en los Andes del sur: hacia una reconsideración crítica. *Historia Crítica*, (6), 75-97. https://doi.org/10.7440/histcrit6.1992.05

Llave Huamancha, D. F. (2020). Extractivismo en la Amazonía peruana: tensión y relación entre el Estado y los pueblos indígenas. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, *6*(12), 49-75. https://doi.org/10.32776/arcsh.v6i12.184

Londoño, O., Maldonado, L., y Calderón, L. (2016). *Guía para construir Estados del arte*. International Corporation of Networks of Knowledge.

López, S. (1991). *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Instituto Democracia y Socialismo.

López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. IDS Instituto de Diálogo y Propuestas.

Mallon, F. (1983). *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princenton University Press.

Mallon, F. (1990). Coaliciones nacionalistas y antiestatales en la Guerra del Pacífico: Junín y Cajamarca, 1879-1902. En S. J. Stern (Ed.), *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX* (pp. 219-260). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Mallon, F. (2003). *Campesino y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; El Colegio de San Luis, A. C.; El Colegio de Michoacán, A. C.

Manrique, N. (1981). *Campesinado y nación. Las guerrillas indígenas en la Guerra con Chile*. CIC-Ital Perú.

Manrique, N. (1985). *Colonialismo y pobreza campesina. Caylloma y el valle del Colca, siglos XVI-XX*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Manrique, N. (1986). Campesinado, guerra y conciencia nacional. *Revista Andina*, *4*(1), 161-170.

Manrique, N. (1987). *Mercado interno y región. La sierra central, 1820-1940*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Manrique, N. (1988). *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Manrique, N. (1991). La historiografía peruana sobre el siglo XIX. *Revista Andina*, *9*(1), 241-260.

Marcelo, R. (2020). Reseña al libro *Rebeliones inconclusas. Ayacucho antes de Sendero Luminoso* de J. P. Heilman. *Alteritas. Revista de Estudios Socioculturales Andino Amazónicos*, *9*(10), pp. 269-271. https://doi.org/10.51440/unsch.revistaalteritas.2020.10.35

Martínez Tuesta, G. (2015). La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (8), 125-130. https://doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1972

Matos Mar, J. (1976). Comunidades indígenas en el área andina. En J. Matos Mar (Ed.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* [2.ª ed.], (pp. 179-218). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

McEvoy, C. (1994). *Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

McEvoy, C. (1997). *La utopía republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Méndez, C. (1995). *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú* [Documento de Trabajo]. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), (56).

Méndez, C. (1999). Reseña del libro *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual, and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935* de D. Nugent. *Hispanic American Historical Review*, *79*(1), 166-169. https://doi.org/10.1215/00182168-79.1.166

Méndez, C. (2002). *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú: mito e historia de los iquichanos* [Documento de Trabajo]. Instituto de Estudios Peruanos (iep), (115).

Méndez, C. (2005). Tradiciones liberales en los Andes o la ciudadanía por las armas: campesinos y militares en la formación del Estado Peruano. En M. Irurozqui (Ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo xix* (pp. 125-154). Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Méndez, C. (2006). Las paradojas del autoritarismo: ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglos xix al xx. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, *0*(26), 17. https://doi.org/10.17141/iconos.26.2006.185)

Méndez, C. (2011). De indio a serrano. Nociones de raza y geografía en el Perú (siglos xviii-xxi). *Histórica*, *35*(1), 53-102.

Méndez, C. (2014). *La república plebeya. Huanta y la formación del Estado peruano, 1820-1850*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mesclier, É. (1998). Reseña del libro *Between Reform and Revolution. Political Struggles in the Peruvian Andes* de L. Seligman. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, *27*(1), 173-176.

Mesclier, É. (2020). La Reforma agraria, transformación del espacio geográfico y desplazamiento de la cuestión democrática: el caso de los dependientes de las haciendas. En S. Vargas y M. Bravo (Eds.), *sepia xviii. Perú: el problema agrario en debate.* (pp. 187-217). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Monge, C. (1998). La comunidad: Tierra, institucionalidad e identidad en el Perú rural. En C. I. Degregori (Ed.), *Comunidades: tierra, instituciones, identidad* (pp. 81-116). Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes), Diakonía, Asociación Arariwa.

Monge, C. (2025). La «nueva ruralidad» y los retos institucionales y políticos que nos plantea. En E. Toche (Ed.), *Perú Hoy. Entre repartijas y prebendas* (pp. 147-168). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco).

Monge, C., y Urrutia, J. (1999). El debate sobre la titulación en comunidades del sur andino. En V. Ágreda, A. Diez Hurtado, y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA VII* (pp. 393-408). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia); Intermediate Technology Development Group; sos faim.

Montoya, R. (1979). *Producción parcelaria y universo ideológico. El caso de Puquio*. Mosca Azul.

Moore, T. (2021). Visiones y prácticas políticas de los arakbut. *Revista de Antropología*, (8), 17-36. https://doi.org/10.15381/antropologia.v0i8.19806

Mücke, U. (1999). *La historiografía sobre el Perú decimonónico: debates principales y publicaciones recientes*. Notas: reseñas iberoamericanas. Literatura, Sociedad, Historia, *6*(3), 11-29.

Nugent, D. (1997). *Modernity at the Edge of Empire. State, Individual, and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935*. Stanford University Press.

Núñez, F. (2005). La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814). En C. Aljovín de Losada y S. López (Eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 361-394). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Oliart, P. (1999). Alberto Fujimori: ¿El hombre que el Perú necesitaba? En S. J. Stern (Ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995* (pp. 399-412). Instituto de Estudios Peruanos (iep), y Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (unsch).

O'Phelan, S. (1995). *La gran rebelión en los andes: de Túpac Amaru a Túpac Catari*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (cbc).

O'Phelan, S. (2007). Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz. En C. Aljovín de Losada y N. Jacobsen (Eds.), *Cultura política en los Andes (1750-1950)* (pp. 267-290). Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm); Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos, e Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Pajuelo, R. (2001). Imágenes de la comunidad. Indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú. En C. I. Degregori (Ed.), *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana* (pp. 123-179). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Palomino, S. (1984). *El sistema de oposiciones en la comunidad de Sarhua. La complementariedad de los opuestos en la cultura andina*. Pueblo Indio.

Paredes, Á. (2025). *Violencia política y el conflicto de las interpretaciones. Desde Degregori, Flores-Galindo y Manrique*. Animal Siniestro.

Peralta, V. (1991). *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (cbc).

Pereyra, H. (2004). El nacionalismo campesino a fines de la guerra con Chile: una revisión historiográfica de la ejecución del guerrillero Tomás Laymes. *Histórica*, *28*(1), 131-175, https://doi.org/10.18800/historica.200401.004

Pereyra, H. (2006). *Andrés A. Cáceres y la Campaña de la Breña (1882-1883)*. Asamblea Nacional de Rectores.

Pereyra, N. E. (2015). Campesinado, guerra y memorias en la historiografía peruana. *Síntesis social*, *6*(6-7), 507-528.

Pereyra, N. E. (2022). Estado republicano, liberalismo y sociedad rural en Ayacucho (Perú) en el siglo xix. En L. Castro Castro y A. Escobar Ohmstede (Eds.), *Independencias, repúblicas y espacios regionales. América Latina en el siglo xix* (pp. 211-241). Iberoamericana-Vervuert.

Pereyra, N. E. (2023). Guerrillas campesinas en la batalla de Ayacucho: una aproximación. En R. Cavero (Ed.), *La batalla de Ayacucho y la independencia: perspectivas en el bicentenario. Territorios, actores populares, identidades e imaginarios* (pp. 317-345). Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.

Pereyra, N. E. (2025). Entre la evocación, las obras y el descontento: la conmemoración del sesquicentenario de la batalla de Ayacucho. *Argumentos*, *6*(1), 31-51.

Piel, J. (1973). Rebeliones agrarias y supervivencias coloniales en el Perú del siglo xix. *Revista del Museo Nacional*, *39*, 301-314.

Pinedo, D. (2020). Formación del Estado, Capital Social y Movilización Indígena en la Amazonía Peruana. *Amazonía Peruana*, (33), 29-58. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi33.25

Pinedo, D. (2021). Estado y pueblos indígenas en la Amazonía peruana. *Revista de Antropología*, 3-16. https://doi.org/10.15381/antropologia.v0i8.19803

Plasencia, H. P., y Plasencia, H. P. (2004). El nacionalismo campesino a fines de la guerra con Chile: una revisión historiográfica de la ejecución del guerrillero Tomás Laymes. *Histórica*, *28*(1), 131-175. https://doi.org/10.18800/historica.200401.004

Platt, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierras y tributo en el Norte de Potosí*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Poole, D. (2009). Justicia y comunidad en los márgenes del Estado peruano. En P. Sandoval (Ed.), *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/sobre América Latina* (pp. 599-638). Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y South-South Exchange Programme for Research on the History of Development (SEPHIS).

Portocarrero, G. (1998). *Razones de sangre. Aproximaciones a la violencia política*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Portocarrero, G. (2007). *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Puente, J. (2024). *El Estado rural. Indígenas, campesinos y comuneros en la sierra central*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Remy, M. I. (1995). Historia y discurso social. El debate de la identidad nacional. En J. Cotler (Ed.), *Perú, 1964-1994. Economía, sociedad y política* (pp. 275-292). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Rénique, J. L. (1991). *Los sueños de la sierra. Cusco en el siglo XX*. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Rénique, J. L. (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los andes peruanos*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Sur Casa de Estudios del Socialismo, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Rénique, J. L. (2022). *La nación radical. De la utopía indigenista a la tragedia senderista*. La Siniestra.

Rodríguez-Piñero, L. (2009). Las agresiones del desarrollo: pueblos indígenas, normas internacionales e industrias extractivas. *Relaciones Internacionales*, (11), 43-78. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2009.11.003

Sala i Vila, N. (1996). *Y se armó el tole tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú, 1784-1814*. Instituto de Estudios Regionales José María Arguedas.

Sala i Vila, N. (1998a). La proyección de la legislación estatal amazónica en la selva sur del Perú (1898-1930). *La nacionalización de la Amazonía* (pp. 77-98). Universitat de Barcelona.

Sala i Vila, N. (1998b). Cusco y su proyección en el oriente amazónico, 1800-1929. En García Jordán, P. (ed.), *Fronteras, colonización y mano de obra indígena en la Amazonía Andina (siglos XIX-XX),* (402-518). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Sala i Vila, N. (2001). *Selva y Andes. Ayacucho (1780-1929) historia de una región en la encrucijada*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Salas Carreño, G. (2010). La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, *28*(28), 111-138. https://doi.org/10.18800/anthropologica.2010-sup.011

Santos, F. (2020). *Esclavitud y utopía: las guerras y sueños de un transformador del mundo asháninka*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), y Smithsonian Tropical Research Institute.

Santos, F., y Barclay, F. (1995). *Órdenes y desórdenes en la Selva central. Historia y economía de un espacio regional*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador.

Santos, F., y Barclay, F. (2002). *La Frontera Domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Santos, F., y Barclay, F. (2010). Bultos, selladores y gringos alados: percepciones indígenas de la violencia capitalista en la Amazonía peruana. *Anthropológica*, *28*(28), 21-52.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Seligman, L. J. (1995). *Between Reform & Revolution. Political struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991*. Stanford University Press.

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer al actual* (pp. 169-202). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Smith, G. (1991). *Livelihood and Resistance. Peasants and the Politics of Land in Peru*. University of California Press.

Spalding, K. (1977). Estructura de clases en la sierra peruana, 1750-1920. *Análisis. Cuadernos de Investigación*, (1), 25-36.

Starn, O. (1992). Antropología andina, «andinismo» y Sendero Luminoso. *Allpanchis*, *23*(39), 15-72.

Starn, O. (1999). *Nightwatch. The Politics of Protest in the Andes*. Duke University Press.

Thurner, M. (2006). *Republicanos andinos*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC).

Tilly, C. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos*. Alianza.

Trazegnies, F. de. (1987). La genealogía del derecho peruano: los juegos de trueques y préstamos. En A. Flores Galindo (Ed.), *Pensamiento político peruano* (pp. 99-134). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Urbano, H. (1986). Crítica a la utopía andina. *Revista Andina*, *4*(1), 282-284.

Urrutia, J. (1992). Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno. *Debate Agrario*, (14), 1-16.

Urrutia, J., Remy, M. I., y Burneo, M. L. (2019). *Comunidades campesinas y nativas en el contexto neoliberal peruano*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Varese, S. (2006). *La sal de los cerros. Resistencia y utopía en la Amazonía peruana*. Congreso de la República del Perú.

Villasante, M. (2019). *La violencia política en la selva central del Perú, 1980-2000*. Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH).

Walker, C. (1987). Uso oficial de la selva en el Perú republicano. *Amazonía Peruana*, (14), 61-89. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi14.183

Weber, M. (2010). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Alianza.

Wiener, E. (2004). Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. En F. Eguren, M. I. Remy, y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X* (pp. 277-317). Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), y Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM).

Wolf, E. R. (1978). *Los campesinos* [3.ª ed.]. Labor S. A.

Yeckting, F., y Ramírez, I. (2012). Antropología, ecología y minería en las comunidades del área andina. *Revista Española de Antropología Americana*, *42*(1). https://doi.org/10.5209/rev_REAA.2012.v42.n1.38643

La construcción del poder comunal
Historias comunales paralelas en la costa y la sierra de Piura (siglos xix y xx)

Alejandro Diez

Resumen

Este artículo desarrolla la serie de cambios institucionales y de representación de los pueblos indígenas de la costa y la sierra de Piura desde fines del período colonial hasta la primera mitad del siglo xx. Muestra cómo los cambios en las formas colectivas generadas para la defensa de la ocupación, tenencia y propiedad de la tierra producen formas institucionalizadas de poder que no son independientes de las posibilidades de división de porciones del territorio-propiedad, así como de los regímenes de propiedad entre el período colonial y el republicano. Los datos utilizados provienen de archivos coloniales y republicanos, así como de la documentación utilizada para el reconocimiento de comunidades en el siglo xx. Postulamos que la propiedad colectiva y las comunidades transitan desde un pacto colonial —político y tributario— a una situación de desprotección bajo un régimen que no reconoce un estatus particular a la propiedad colectiva, para luego reconstituir la comunidad y la propiedad colectiva (indígena) con el establecimiento de un nuevo pacto con el Estado para la protección de la tierra, bajo un cambio de régimen de supervisión estatal. Los procesos de comunalización en la sierra y la costa de Piura siguen derroteros diferentes debido a las diferentes características del paisaje y a las posibilidades de delimitación de la propiedad de la tierra, pero confluyen en el nuevo pacto de protección de las tierras de las comunidades indígenas en el siglo xx.

Palabras claves: propiedad colectiva, comunidad campesina, pueblos indígenas, comunalización, cabildos de indios, Piura.

Abstract

This article develops the series of institutional and representation changes of the indigenous peoples of the coastal and highland regions of Piura from the late colonial period to the first half of the 20th century. It illustrates how changes in the collective forms generated for the defense of land occupation, ownership, and property produce institutionalized forms of power that are not independent from the possibilities of dividing portions of territory-property, as well as the property regimes between the colonial and republican periods. The data utilized comes from colonial and republican archives, as well as documentation used for the recognition of communities in the 20th century. We argue that communities and collective property transition from a colonial pact—political and tributary—to a situation of unprotection under a regime that does not recognize a particular status for collective property, subsequently reconstituting the community and collective (indigenous) property with the establishment of a new framework for state protection for land, in exchange for a regime of state oversight. The processes of communalization in the highlands and the coast of Piura follow different paths due to the varying characteristics of the landscape and the possibilities for delineating land ownership; however, they converge in the face of the new pact for the protection of indigenous communities' lands in the 20th century.

Keywords: Collective property, peasant community, indigenous peoples, communalization, Cabildo de indios, Piura.

1. Introducción

¿Cómo se pasó desde las lógicas de gobierno de los pueblos indígenas y sus cabildos de indios coloniales a las formas contemporáneas de gobierno comunal sustentadas en una asamblea y una directiva elegida? La mayor parte de los trabajos sobre historia de las comunidades ofrecen algunas respuestas y asumen cierta continuidad entre las instituciones coloniales, las instituciones de la temprana República y las comunidades indígenas o campesinas (Fuenzalida, 1976; Flores Galindo, 1987; Remy, 2013). Por lo general, ubican el reemplazo

de las «autoridades étnicas» (envarados o varayoqs), en el siglo xx, por los presidentes comunales en el marco del reconocimiento comunal y, en todo caso, con la Reforma Agraria. Sabemos, además, que el proceso no fue unívoco, y que las situaciones fueron diversas en regiones, espacios y tiempos.

A partir del análisis de los cambios institucionales y de representación de los pueblos indígenas de la costa y la sierra de Piura, desde fines del período colonial hasta la primera mitad del siglo xx, mostraremos cómo los cambios en la representación para la defensa de la tierra y para la organización interna de los grupos indígenas terminaron por generar nuevas formas institucionales de poder que se construyeron de manera diferente en los pueblos de la costa y la sierra, pero que acabaron uniformizándose frente al Estado con las normativas promulgadas para el reconocimiento de las comunidades indígenas. Para ello, hemos utilizado documentos históricos de diversos archivos y lo hemos analizado desde la perspectiva de la antropología política (Abélès, 1990; Gledhill, 2000), integrando las lógicas de análisis de la antropología social británica clásica con las lógicas de las relaciones entre comunidades locales y el Estado desde la perspectiva de Scott (2022). Procuraremos mostrar que las formas de organización comunal contemporánea tienen su origen en las necesidades de articulación interna y externa de las poblaciones en el entorno republicano y que para ello utilizaron los recursos exigidos por el aparato jurídico, así como nuevas ideas y prácticas surgidas en el contexto de un gobierno «democrático» y republicano. Nuestra mirada difiere de las lógicas del análisis de la ciudadanía indígena trabajadas por otras autoras (Chiaramonti, 2007 y 2009; Del Águila, 2011; Urquieta, 1993) y se asemeja más a las historias regionales de procesos comunitarios (Flores Galindo, 1987; Contreras, 1991), aunque con la particularidad de que los procesos de tenencia y propiedad de la tierra se analizan en paralelo desde la perspectiva de Testart (2003), asociados a los regímenes de gobierno de la tierra y la relación con el Estado necesarios para tal fin.

Postulamos que, durante el siglo xix, la organización (colectiva) de la población (indígena) rural se estructuró en torno a la ocupación, tenencia y propiedad de la tierra, bajo el nuevo régimen general de afirmación de las lógicas de propiedad privada (individual y colectiva), y de manera diferenciada entre la sierra y la costa. Nuestro estudio se centra en los cambios en la propiedad y administración de la tierra desde los cabildos de indios en el tránsito entre la colonia y la república, y aborda luego los problemas de representación de los

colectivos indígenas y la defensa de la propiedad familiar y colectiva en el siglo XIX —cuando no existía protección expresa del Estado sobre la tierra comunal—, para finalmente abordar los procesos de defensa de la tierra y sus consecuencias en los procesos de reconocimiento de las comunidades indígenas.

Se puede decir que la historia de las comunidades —y de la propiedad colectiva asociada a ellas— pasó del pacto colonial, que era ante todo político y tributario, a una situación de desprotección asociada a la constitución de formas de propiedad colectiva que debían ser defendidas en un marco estatal decimonónico que no reconocía explícitamente la singularidad de sus tierras, para terminar en un nuevo pacto de protección y desarrollo, que reconocía la institucionalidad comunal pero que no las incorporaba a la estructura del Estado, característica del vínculo del antiguo pacto.

2. Los cabildos de costa y sierra de Piura entre la Colonia y la República

Hacia finales del período colonial, el antiguo partido de Piura contaba con diecisiete cabildos de indios. Doce de ellos se crearon como pueblos de reducción, cuatro como subdivisiones de estos, en tanto que el de la ciudad de Piura fue creado a solicitud de los indios residentes en la ciudad, para tener una representación política propia. Cinco cabildos (Paita, Piura, Ayabaca, Huancabamba y Tumbes) compartían el gobierno del pueblo con cabildos de españoles.

Todos los pueblos de indios tenían una «estructura» social estable, y estaban organizados en parcialidades: unidades sociales resultantes de procesos de fusión y fisión de los grupos originalmente reducidos en los pueblos.[1] Las parcialidades constituían la base de la relación con el Estado para el cobro de tributos y, sobre todo, constituían la unidad política para la elección de quienes ocupaban cargos en los cabildos. Las ordenanzas de Toledo estipulaban que los cabildos se organizaran eligiendo dos alcaldes; la aplicación de esta norma tendría consecuencias en la composición social de los pueblos. Este modelo se ajustaba al conjunto de los pueblos de Piura bajo dos modalidades:

1. Estos procesos han sido analizados en la región del Cusco por Glave (1992) y en la zona de Chipaya por Wachtel (1990). En la costa de Piura analizamos los pueblos de Colán, Sechura y Catacaos en un trabajo anterior el proceso (Diez, 2017).

la mayor parte de los pueblos de la sierra se componían de dos parcialidades «Cabeza» y «Segunda», que elegían dentro de cada una de ellas al alcalde de «primer voto» y de «segundo voto», respectivamente; la denominación de Cabeza y Segunda indicaba la preeminencia. En los dos pueblos más grandes de la sierra, los cabildos tenían más alcaldes (tres en Ayabaca y cinco en Huancabamba), pero la lógica era la misma: un alcalde por parcialidad, siendo las dos principales las denominadas Cabeza y Segunda.[2] En todos los pueblos, el alcalde de Cabeza era el más importante y el que tenía la última palabra en las discusiones. En la costa, en cambio, las parcialidades se «turnaban» los cargos de alcalde, dentro de su «mitad».[3] En Sechura, por ejemplo, Sechura y Muñuela alternaban el alcalde de primer voto, y Muñiquilá y Punta, el de segundo voto. En Catacaos, las parcialidades se organizaban en dos «filas», una encabezada por Narigualá y otra por Menón. Los alcaldes de los pueblos se encargaban de regir la vida de los pueblos, de resolver conflictos internos y también de cobrar los tributos para el Estado.

Además de los alcaldes, los cabildos de indios contaban con un procurador. Este cargo era probablemente el más importante del pueblo y, ciertamente, el de mayor prestigio. El procurador representaba al pueblo en los asuntos judiciales con el Estado y defendía a sus integrantes de los numerosos juicios a los que eran sometidos.

Los cargos de alcalde y procurador eran los más prestigiosos, por lo que solo los indios «principales» y «nobles» podían acceder a estos «oficios honrosos».[4] Además, estos cargos «civiles» tenían una serie de funciones religiosas, entre ellas la mayordomía de las fiestas del Santísimo Sacramento y de la Purísima Concepción, que eran de las más importantes en todos los pueblos. Además de sus funciones públicas, los alcaldes y procuradores presidían rituales, misas y fiestas.[5] Varios juicios de finales del período colonial contra personas

2. En Ayabaca, la segunda parcialidad se llamaba Ichugas (Ichoqa), es decir, «izquierda», que también puede traducirse por «segunda».
3. De alguna manera, los pueblos de Piura se subdividían en mitades, aunque esto era implícito en su estructura social y en sus lógicas de gobierno; no obstante, no se explicita en los documentos.
4. Archivo Arzobispal de Piura. Compulsas, leg. 4, exp. 22, 1801-1809-Ayabaca.
5. Archivo Arzobispal de Piura. ColCiv, leg. 5, exp. 56, 1768-Colán.

Cabildos de Indios	Parcialidades de los pueblos
Ayabaca	Cabeza, Ichugas, Forasteros.
Huancabamba	Cabeza, Segunda, Quispampa, Huarmaca y Forasteros.
Frías	Tuje-Chalaco, Chinchachara (Cabeza, Segunda).
Cumbicus (*)	Cabeza, Segunda.
Sondor (*)	Cabeza, Segunda.
Sondorillo (*)	Cabeza, Segunda.
Huarmaca	Cabeza, Segunda, Llacuaz, Palambe, Huacas, Forasteros.
Chocán (*)	(sin data).
Salas (**)	Salas, Penachí.
Sechura	Sechura, Muñiquilá, Muñuela, Punta.
Colán	Colán, Guaura, Camacho, Nizama, Malacas.
Paita	(sin data).
Piura (*)	(sin data).
Tumbes	(sin data).
Olmos (**)	Olmos, Copiz, Santovelico.
Catacaos	Narigualá, Mechato, Cusio, Mécamo, Mecache, La Chira, Marcavelica, Menón, Melén, Motape, Muñuela, Tangarará.

Cuadro 1. Cabildos de indios y parcialidades, sierra y costa de Piura.
* Creados con posterioridad a las reducciones.
** Salas y Olmos pertenecieron originalmente a Piura antes de incorporarse a Lambayeque.
Fuente: Diez, 1998b.

que buscaban ocupar cargos de prestigio que no les correspondían ilustran este principio de jerarquía.[6]

La composición del cabildo de cada pueblo era singular. Además del procurador y los alcaldes, incluían un conjunto de cargos menores: regidores, alguaciles y escribanos (Diez 1998a, p. 121). Los cabildos no se elegían democráticamente,

6. Por el orden para sentarse en la iglesia: Archivo Arzobispal de Piura, varios, leg. 5, 1775-Piura y Archivo Arzobispal de Piura, ColCrim, leg. 1, exp. 3, 1715-Colán; por el orden en las procesiones: Archivo Arzobispal de Piura, ColCiv, leg. 8, exp. 109, 1787-Piura.

sino que se nombraban el 31 de diciembre, cuando cada cargo anunciaba quién lo reemplazaría. Se trataba de un acto que involucraba procedimientos administrativos y religiosos, ya que las varas de autoridad —el elemento distintivo de los integrantes del cabildo— debían «velarse».

Hacia fines del período colonial, los cabildos de indios mantenían numerosos litigios por problemas de tierras. En la sierra, además de los juicios contra las haciendas, también estaba en juego el derecho de aprovechamiento de la tierra entre sus ocupantes, es decir, entre los propios indígenas, pero también contra los mestizos, «que residen en los campos, alejados de toda sociedad... (cuyas) costumbres son las mismas que los de los indios, los más de ellos son hijos de indias o casados con ellas» (citado en Ramírez, 1966, p. 85). Hay registros de este tipo de disputas en toda la sierra de Piura: Jililí (1776), Arreipite (1808), Silahuá (1792), Silcaya (1797), Guamalá (1808) y Canchaque (1786) y se podría citar más casos (Diez, 1998). En la costa, además de algunos pleitos internos, destacaban más las disputas entre cabildos de indios por el acceso a diversos recursos como el pleito entre Sechura y Mórrope o, sobre todo, la serie de litigios entre Catacaos y Sechura por las tierras de la zona de La Muñuela.[7]

Además, los cabildos emprendieron una serie de litigios contra eclesiásticos (por cobros excesivos, mala administración de sacramentos o abusos), contra mayordomos y dueños de haciendas (por linderos, extorsiones o pago injusto de jornales) y contra funcionarios coloniales (por medidas de control en el marco de las reformas borbónicas: alcabalas, impuestos al alcohol o trapiches, pagos de tributos y otros). Frente a esto, los sacerdotes, hacendados y funcionarios coloniales referían la actitud irrespetuosa de las autoridades indígenas, y aludían, en ocasiones, a la rebelión de Tupac Amaru, así como a la rebelión de Quito. En varios pueblos hay registro del liderazgo personal de varios indígenas que ocupaban sucesivamente cargos en los cabildos.[8]

7. Entre Sechura y Mórrope: Archivo General de la Nación. Derecho Indígena, C349, 1773. Entre Catacaos y Sechura por tierras: Archivo Regional de Piura. CorOrd, leg. 38, exp. 781, 1778; Archivo Regional de Piura. CorAdm, leg. 43, exp. 892, 1778-1785; Archivo Regional de Piura. IntOrd., leg. 10, exp. 181, 1794; Archivo Regional de Piura, IntCrim, leg. 3, exp. 92, 1797.

8. Un par de ejemplos notables son: Andrés Chuquicusma que fue dos años alcalde y cuatro procurador de Cumbicus y que entabló litigios contra los mayordomos

Sin embargo, en las dos últimas décadas del período colonial los cabildos sufrieron una crisis de autoridad. A nivel interno, les costaba cada vez más resolver las disputas entre grupos y parcialidades, lo que generaba desconfianza en la justicia de los alcaldes. Pero, sobre todo, tenían problemas para asegurar su legitimidad frente a las autoridades coloniales. El cambio de régimen borbónico exigía con mayor insistencia el cobro puntual del tributo, responsabilidad de los alcaldes. Ante los retrasos en la entrega de la recaudación, los subdelegados empezaron a exigir que los alcaldes no se renovaran hasta que hubieran saldado sus pagos. Todos los cabildos reportaban retrasos, aduciendo que muchos indígenas estaban ausentes de sus pueblos, trabajando en haciendas, tanto en Piura como en Lambayeque e incluso más lejos.[9] Esta situación se hizo más crítica por las sequías de 1792-1802 y 1805-1813, que incrementaron el desplazamiento de los indígenas en busca de sustento (Eguiguren, 1894, p. 231). Frente a ello, los alcaldes de los cabildos tendían a ejercer la represión, aunque al parecer sin éxito: «[...] es sabido que los alcaldes [...] desempeñan fuerza, amenazas, cárcel y embargos y no pueden arrancarles el tributo que manda el rey [...] y causan ruido y levantamientos».[10] Se reportaron revueltas y juicios contra los alcaldes en algunos pueblos.[11] Ante esta situación, las autoridades coloniales empezaron a controlar a los cabildos, como ocurrió en Ayabaca, donde destituyeron a los alcaldes y al procurador.[12] En la costa, en cambio, los sacerdotes controlaban indirectamente a las autoridades indígenas, como en Sechura y Catacaos, donde establecían normas para el cobro

---

de las haciendas vecinas, para lo que viajó a Lima y Trujillo en varias ocasiones. Otro ejemplo es Martin Paiba Chunga, de Sechura, que encabezó los juicios contra Catacaos y Mórrope, así como contra las autoridades por las alcabalas y el control del aguardiente. Se le encuentra vinculado al cabildo donde fue alcalde o procurador varias veces desde 1775 hasta 1794, cuando se le nombró «procurador perpetuo».

9. Archivo Regional de Piura. IntCrim, leg. 4, exp. 98, 1798-Cumbicus; Archivo General de la Nación. DI., leg. 11, C232, 1757- la Punta; Archivo Regional de Piura. CorOrd, leg 40, exp. 84, 1799-Sechura.

10. Archivo Regional de Piura. IntCrim, leg. 15, exp. 412, 1816-Sechura.

11. Archivo Regional de Piura. IntCrim, leg. 13, exp. 146, 1812-Huancabamba; Archivo Regional de Piura. IntCrim, leg. 13, exp. 358, Sondorillo-1812.

12. Archivo Arzobispal de Piura. Varios, leg. 2, 1812-Ayabaca.

de los tributos, o como en Paita, donde «los señores curas mandaban en los cabildos».[13]

La instauración de la República afectó de manera diferenciada a los cabildos de la costa y de la sierra de Piura. Las normativas republicanas implicaban sustituir los cabildos, que eran autoridades que ejercían a la vez funciones municipales, representativas y judiciales, por una tríada de nuevas autoridades: los municipios, los gobernadores y los jueces de paz. Este proceso se desarrolló de manera diferente en la sierra y en la costa de Piura, lo que generó dos diferentes «itinerarios» en cuanto a la organización, la vinculación con el Estado y la representación política de las poblaciones indígenas rurales.

En la sierra, los distritos de Ayabaca y Huancabamba, serían gobernados por municipios republicanos que sustituyeron a los cabildos de españoles existentes. En estos pueblos, los envarados se mantuvieron, pero únicamente conservaron sus funciones rituales. Los demás cabildos de indios siguieron funcionando, pero de manera limitada, parcial y desconectados de la estructura estatal. Estaban vinculados a los gobernadores para facilitar el cobro de los tributos. En los poblados más aislados, en donde no hubo cabildo de españoles (como en Frías, Sóndor, Sondorillo y Cumbicus), se reporta la continuidad del cabildo varias décadas después del inicio de la República, garantizando la resolución de conflictos a nivel local y cumpliendo una serie de funciones rituales.[14] En Sondorillo, veinte años después de la independencia, hay referencias a un «cabildo de peruanos»,[15] integrado por un procurador de la comunidad, tres

13. Archivo Parroquial de Sechura. Libros de cofradías, 1808-1814-Sechura; Archivo Arzobispal de Piura. Libro de la cofradía del santísimo, 1806-1826-Catacaos; Archivo Arzobispal de Piura. RepCiv, leg. 1, exp. 2, 1823-Paita.

14. Tenemos referencias de la continuidad de los envarados incluso hasta finales del siglo XX: en Cumbicus cumplían funciones rituales (Diez, 1998a), al igual que en Sondorillo, donde Ramírez los llama «alcaldes de juego». En el siglo XIX, la continuidad de los envarados se explica por la vinculación con los gobernadores para el cobro de tributos y la organización de trabajos ordenados desde el Gobierno, y en el siglo XX, una vez extinguidos trabajo forzoso y tributo, por la conservación de funciones rituales en fiestas patronales y en la Semana Santa.

15. En los primeros años de la República, el denominativo «peruanos» se aplicaba a los indígenas, pues a los blancos y mestizos se les denominaba «ciudadanos» (Thurner, 2006).

alcaldes (el de cabeza, el de segunda y el de campo) y otros cargos menores (Diez, 1998a, p. 171).[16]

En cambio, los cabildos de la costa fueron sustituidos por municipios republicanos, que siguieron estando regidos por los principales indígenas de los pueblos al menos durante las tres primeras décadas de la República. El proceso experimentado en Sechura es probablemente un buen ejemplo de una transición «ordenada» de la Colonia a la República: la nueva municipalidad continuó eligiendo sus autoridades como antaño, con la novedad de que solo se elegía un alcalde en lugar de dos. Incluso se siguió eligiendo a un procurador hasta, al menos, 1926. No fue hasta 1829 cuando el cargo elegido fue el de síndico procurador, que era la «correcta» autoridad republicana. Junto con el alcalde, se elegía al gobernador y al juez de paz. Aunque representaban poderes distintos, durante los primeros años, estas autoridades actuaban colectivamente, tal y como como procedían cuando eran cabildo. Además, hay evidencia de que los alcaldes republicanos seguían ejerciendo funciones judiciales. Sabemos también que conservaban algunas de sus antiguas atribuciones religiosas.

En Paita, la municipalidad republicana seguía eligiendo a los mayordomos de las cofradías, según la costumbre colonial: «[...] los pertenecientes a la actual independencia entreberados de españoles con los que se nomina peruanos y no se ha variado nunca el derecho de elegir el cavildo a los mayordomos, en presencia sólo del párroco en el templo, y este los ha confirmado».[17] Solo varios años después de la instauración de la República, los mayordomos serían designados por el párroco. Otro elemento de continuidad del período colonial es la inclusión, en los municipios costeros (y en algunos de la sierra), de un «alcalde de campo», encargado de gestionar las tierras municipales. Este cargo no estaba estipulado en las leyes republicanas, pero parece haber sido común en los municipios durante todo el siglo XIX. En Sechura, hay referencias a este cargo entre 1826 y 1859. Recién, durante la segunda mitad del siglo XIX, los cargos municipales, así como los de gobernador y juez de paz, fueron ocupados

16. Miguel Justino Ramírez describe a los alcaldes envarados de Sondorillo en uno de sus trabajos de mediados del siglo XX, mostrando la increíble continuidad de la institución de los portadores de vara. En trabajos de campo a finales del siglo XX, hemos encontrado alcaldes en Huancabamba, Sondorillo y Cumbicus.

17. Archivo Arzobispal de Piura. RepCiv, leg 1, exp 2, 1823-Paita.

por mestizos y blancos, alfabetizados y ciudadanos, conforme se les fue retirando dicha condición a los indígenas (Urquieta, 1993), generándose una nueva capa de notables: artesanos, funcionarios, hacendados y comerciantes, algunos de ellos también indígenas.

En síntesis, la llegada de la República afectó de manera diferenciada a los cabildos coloniales de indígenas de la costa y la sierra de Piura: en la costa, los municipalizó; en la sierra los «informalizó», constituyéndolos en lo que la legislación nacional llamaría autoridades pedáneas y la etnografía, «envarados» o varayoqs.

3. Las autoridades indígenas en el siglo de los conflictos por la tierra

Más que analizar las condiciones de la ciudadanía o de la participación política de las poblaciones rurales, y en particular de los indígenas, en las instancias de gobierno —que es tema de otras investigaciones (Chiaramonti, 2009; Urquieta, 1993)—, lo que nos interesa es centrarnos en la actuación y la generación de «autoridad» en torno a los temas de control, acceso y defensa de la tierra, que trataremos de mostrar estaban íntimamente ligados a la generación de instituciones de autogobierno indígena y, finalmente, a la constitución de lo que en el siglo XX serían las comunidades de indígenas reconocidas por el Estado.

Nuestro punto de partida es determinar de quién era la tierra, qué tipo de derechos existían en el período colonial y los cambios que se generaron sobre estos en la República, inflexionados por los procesos relacionados con la propiedad. Para ello, conviene hacer un breve recuento de los tipos de tierras existentes al final del período colonial. Aunque la mayor parte de la literatura distingue básicamente entre «haciendas» o «tierras de españoles» y «tierras de indios», la situación era mucho más compleja. En los pueblos indígenas existían cinco tipos de tierras: 1) tierras ejidales (tierras adyacentes al pueblo, de control municipal); 2) tierras de repartimiento (tierras asignadas a cada uno de los grupos reducidos a los pueblos, para que paguen sus tributos. Eran tierras de uso exclusivo de cada grupo y no estaban administradas por el común); 3) tierras de composición (tierras cuyo derecho de propiedad ha sido asignado por el Estado a particulares, pudiendo ser estos individuales o colectivos,

españoles o indígenas, técnicamente tierras privadas: «haciendas»); 4) tierras de comunidad (pedazos de tierra bajo control del cabildo, que no deben confundirse con el conjunto de tierras de jurisdicción del pueblo); y, finalmente, 5) tierras realengas, de pastos y montes (consideradas «comunes», en el sentido de que cualquier residente del pueblo podía aprovechar sus recursos). Los derechos sobre estas tierras eran diferentes. En resumen, los cabildos controlaban las tierras ejidales —que en Piura prácticamente no existían— y las tierras comunales —que eran de propiedad municipal— y ejercían control jurisdiccional sobre las tierras realengas —que no eran de su propiedad, sino que pertenecían al rey y, en principio, eran de uso libre—. En cambio, las tierras de repartimiento y de composición eran técnicamente, tierras privadas, bajo el control y propiedad de grupos limitados de propietarios, colectivos o individuales. En el marco de la jurisdicción del pueblo de indios, algunas podían ser incluso propiedad de españoles.

El conjunto de tierras alrededor de cada pueblo estaba bajo la jurisdicción de su cabildo, al que los documentos se referían como «en términos del pueblo de ...» pero no eran de su propiedad. El cabildo era competente para resolver en primera instancia todas las disputas de tierras dentro de su jurisdicción y administraba justicia entre los diferentes interesados, según las categorías de tierras y de propietarios. Las tierras sobre las que ejercían un mayor control, diríamos de tipo propietario, eran las ejidales y las comunales. Al respecto, no parece haber evidencia de la existencia de tierras ejidales en Piura.[18] A finales del siglo xviii, cuando se realizó una investigación a todos los pueblos de la sierra sobre la existencia de tierras comunales en sus jurisdicciones, la mayoría respondió negativamente, ya que todas las tierras existentes eran de repartimiento o de composición. En cambio, como veremos enseguida, sí hay evidencias de la existencia de tierras comunales al menos en Sechura y Catacaos.

¿Qué ocurrió con las tierras y los derechos de propiedad sobre estas con la instauración de la República? Los procesos operados en las tierras de los

18. La única referencia conocida para Piura es una investigación sobre la existencia o no de tierras ejidales en el pueblo de Cumbicus, cuyos resultados no son concluyentes (Martínez, 1988). En otros virreinatos, como en México, la existencia de tierras ejidales era habitual, de modo que las comunidades reconstituidas y reconocidas en el siglo xx se llamen precisamente «ejidos».

antiguos cabildos siguieron trayectorias diferentes en la sierra y la costa de Piura, mostrando procesos alternativos de transformación de derechos y formas de propiedad en función de sus características de apropiación de la tierra.

En la sierra, las diferentes tierras (haciendas, fundos, sitios), tanto de propietarios individuales como colectivos, se «independizan» y empiezan a considerarse como propiedades privadas. Independientemente de si se trata de tierras de repartimiento o de composición, cada unidad empieza a considerarse separada de las demás, como una propiedad «privada». Así, cada conjunto de tierras se empieza a considerar en su singularidad, con sus propios propietarios o «interesados» (término utilizado en los documentos de la época). El proceso no estaba exento de conflictos y litigios que, de hecho, eran de dos tipos: 1) problemas de linderos entre las diferentes unidades, que daban lugar a una serie de solicitudes de títulos de propiedad, tanto en el contexto de juicios por linderos, como de manera preventiva frente a un eventual juicio futuro;[19] 2) problemas entre «propietarios», por el mejor derecho al control de la tierra entre grupos de familias que ocupaban y compartían los fundos (Diez, 1998a).

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, los registros provinciales denominaban «haciendas», a todas estas unidades de propiedad, aunque distinguían como «haciendas de comunidad» a aquellas que pertenecían a muchas familias, es decir, a las propiedades que podríamos llamar colectivas. Varias de estas haciendas provenían de las tierras compartidas de los grupos indígenas (tierras de repartimiento o de composición de indígenas, como Suyupampa, Aragoto, Socchabamba en Ayabaca; o Quispampa o Andanjo en Huancabamba; Tamboya o Silahuá en Cumbicus, y otras); pero otras provenían de la multiplicación de propietarios en haciendas de blancos o mestizos, tanto por el crecimiento demográfico de decenas de descendientes de los propietarios originales, como por la inclusión de nuevos ocupantes mediante matrimonio (como Santa Catalina, Palo Blanco, Trigopampa y otras).

En la costa, por las condiciones geográficas del terreno y, en particular, por la impredecibilidad del cauce del río, la gestión de las tierras era diferente y no estaba claramente diferenciada entre los diversos grupos. La ocupación de

19. Se desarrolla una suerte de «fiebre de títulos», semejante a la registrada en otros lugares, como en México. Incluso en ausencia de litigios, grupos de indígenas se acercan a las instancias del Estado para solicitar copias de sus títulos de propiedad.

terrenos era más dispersa y, si bien parece que había alguna distribución de tierras entre las parcialidades en los siglos XVI y XVII, no hay referencias a ello en el siglo XIX (Diez, 1992),[20] cuando las tierras eran ocupadas por familias en diferentes lugares que no aparecían como espacios diferenciados de tierras colectivas. La producción era familiar en parcelas irrigables adyacentes al cauce del río, desde donde se trazaban líneas paralelas hacia el despoblado. Al igual que durante la Colonia, el espacio del desierto era utilizado indistintamente por todos los pobladores para el pastoreo del ganado. Se distinguía entre tierras «de orilla», irrigadas, y tierras «de pampa» para la crianza de ganado y, eventualmente, para la agricultura cuando eran irrigadas por la lluvia (Eguiguren, 1894, p. 147).

Las tierras agrícolas estaban en posesión de las familias, pero se consideraban «en común pro indiviso» porque no estaban individualizadas: «en los pueblos de indios como Sechura, no se conocen terrenos baldíos, pues los que hay pertenecen a la familia indígena bajo la asignación de comuneros contribuyentes y los mantienen en común pro indiviso, con el derecho de poseedores para sembrarlas aprovechando las humedades, así como para formar sus casitas y resguardarse de las lluvias, en la parte que les convenga».[21] Había algunas propiedades privadas de particulares, como Yupita, Puyuntalá o Chocholla,[22] que estarían en la base de los procesos posteriores de acumulación de tierras, como veremos más adelante. Por otro lado, y a diferencia de lo que ocurría en la sierra, parece que en la costa los cabildos coloniales sí contaron con tierras comunales. En 1823, los habitantes de Sechura exigieron el reparto de las tierras de la ribera del río de la zona de San Clemente, que se habían utilizado para criar y alimentar el ganado de la comunidad. Para ello, se nombró a un juez comisionado, que procedió a entregar a cada indígena cincuenta varas de frontera

20. Es posible que la distribución de tierras entre parcialidades colapsara con la destrucción del Tacalá, la represa de los caciques prehispánicos destruida por el fenómeno de El Niño de 1728 y que también arrasó todo el sistema de riego del valle bajo de Piura.

21. Archivo Municipal de Sechura. Libro de actas del Consejo Municipal, N1, 10 febrero de 1890.

22. El caso de la hacienda Chocholla es particular, ya que a fines del período colonial fue comprada por un grupo de indígenas de Catacaos, quienes se la repartieron en función de lo que aportó cada uno de los 76 compradores (Diez, 1992, pp. 30-31).

de río por cien de fondo.[23] En cualquier caso, el reparto de tierras en Sechura muestra la temprana extinción de las tierras comunales coloniales en los primeros años de la República.

En cualquier caso, las tierras de la costa también experimentaban una serie de conflictos, básicamente de tres tipos: 1) pleitos entre familias por el mejor derecho a las tierras, por problemas de linderos o por herencia. Estos pleitos aumentaron según un recuento de los litigios que llegaron al Juzgado de Primera Instancia entre 1828 y 1870; 2) problemas de deslinde, entre tierras de comuneros y haciendas, tanto existentes como extinguidas, como Chocholla. Estos problemas se arrastraban, por lo general, desde el período colonial; y, 3) pleitos por usurpación de tierras. Algunos mestizos e indígenas iniciaron procesos de concentración de tierras para expandir sus terrenos de cultivo sobre las tierras usadas para el pastoreo o para cultivos de temporal (Diez, 1992, pp. 36-39). Los temas de usurpación de terrenos a través de la expansión de la frontera agrícola fueron críticos hacia finales del siglo XIX y principios del XX.

Los dos primeros tipos de litigios por tierras muestran, por un lado, la ocupación «parcelaria» de las tierras agrícolas de los valles de la costa por parte de las familias y, por otro, las dificultades para delimitar las propiedades y los límites entre estas, ya que el cambio de curso del río de un año a otro también modifica la condición de las tierras, que pueden pasar de ser eriazas a irrigadas o viceversa. Hay registro de familias que buscan recuperar parcelas abandonadas durante años y que han sido nuevamente irrigadas por la crecida del río, así como de problemas de linderos por la desaparición de los referentes entre parcelas. Buena parte de las disputas por tierras del siglo XIX están marcadas por la indeterminación de los sistemas de riego del valle. Esto permite entender por qué, a lo largo del siglo, una de las aspiraciones de la población era la reconstrucción del Tacalá, y de su sistema de riego (Cruz, 1982), con el fin de lograr un mejor aprovechamiento del agua y una distribución más predecible.

En resumen, la situación de las tierras era muy diferente entre la sierra y la costa de Piura. En la sierra, las unidades propietarias se independizaron como un conjunto de tierras, aun cuando hubiera diferentes formas de ocupación en su interior. En la costa, la apropiación de las tierras no constituía unidades de

23. Archivo Regional de Piura. Protocolos. Manuel Rebolledo. Cuadernos de posesiones, leg. 107, 1816-1869.

apropiación compartida, sino una multiplicidad de parcelas dispersas y cambiantes. Solo se mantuvieron unas pocas haciendas y se distinguió claramente entre terrenos agrícolas familiares y terrenos de pastos y de temporal de acceso colectivo. Esto tuvo consecuencias en la formación de colectividades de propietarios: en la sierra, se configuraron grupos de propietarios de porciones delimitadas de tierra con linderos fijos y conocidos, mientras que en la costa, la tenencia de la tierra estaba fragmentada y dispersa, por lo que no se constituyeron con claridad conjuntos de propietarios de porciones del territorio. Todo ello nos lleva a preguntarnos por la institucionalidad encargada de gestionar, defender y definir el territorio y la propiedad de la tierra.

¿Quiénes representaban a los propietarios en las disputas legales por la propiedad de la tierra? ¿Cómo surge una colectividad que reivindica colectivamente una unidad de tierra? Durante los primeros años de la República, como efecto de la misma continuidad de las funciones de los cabildos en los municipios republicanos y de las autoridades indígenas, la resolución de litigios por tierras siguió siendo, en la práctica, una función municipal. Hay evidencia de que los «síndicos procuradores» de los municipios representaban a los propietarios de tierras del distrito en sus litigios ante el poder judicial, tal y como lo hacían los antiguos procuradores de los cabildos. En otras palabras, las autoridades municipales defendían ante el poder judicial el mejor derecho de las tierras que se habían vuelto «privadas» en el contexto republicano. Sin embargo, esta atribución no correspondía a las funciones que el nuevo Estado concedía a los municipios, por lo que, poco tiempo después, los síndicos procuradores fueron recusados en los juicios, ya que se les señaló su falta de competencia legal para ello. En el caso de Catacaos, esta función la ocupó temporalmente el procurador del Santísimo, la más importante autoridad religiosa del distrito, que durante un tiempo representó a los indígenas del pueblo, hasta que también fue recusado «puesto que sus funciones se limitan solo a la celebración de las fiestas y demás actos pertenecientes al culto».[24]

En adelante, serán los propios «interesados» los que deberán defender su derecho a la tierra. En la sierra, en algunos espacios esa tarea recayó en los envarados, las autoridades de los cabildos que persistieron en algunas zonas.

24. Archivo Regional de Piura. Juzgado de Primera Instancia Civil, leg. 72, exp. 1433, 1848-Catacaos.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos, el detentor de los títulos era quien representaba al conjunto.[25] Estos representantes autonominados pronto serían conminados por el Estado a exhibir un «poder» otorgado por el conjunto de interesados/propietarios. En la sierra de Piura hemos encontrado evidencias tempranas de la realización de «proto-asambleas» para la elección de los representantes de los propietarios colectivos de algunas fincas (Diez, 1998a, pp. 180-181).[26] El conjunto de interesados elegía a dos o tres personas para que los representaran, a las que llamaban «encabezonados», «cabezales» o «hacendados». La relación de firmantes de los documentos de delegación de poder constituía una suerte de «proto-padrón» al registrar los nombres del conjunto de propietarios de una propiedad colectiva. Con el tiempo, estos representantes de unidades territoriales serán llamados «personeros» y, por varias décadas, serán reconocidos formal e informalmente como representantes de los colectivos. La asamblea, las elecciones, el padrón y el personero de un terreno considerado «hacienda de comunidad» por el Estado indican la existencia de una unidad social que será conocida (y reconocida) posteriormente como comunidad. Cabe señalar, además, que estas unidades se relacionaban con el Estado para la defensa colectiva de la propiedad, ya que aparentemente resolvían sus asuntos internos por sí mismos.[27] El proceso muestra la generación de un colectivo «comunal», con las características generales que hoy en día atribuimos a las comunidades campesinas.

---

25. Esta ausencia de autoridades tradicionales, denominadas «pedáneas» por la legislación y «étnicas» por los investigadores, contrasta con la situación de otras regiones, como Huaylas o Cusco, donde los entramados de varayoqs seguían ejerciendo funciones de defensa y representación (cf. Manrique, 1988; Thurner, 2006).

26. En Sapillica y Frías, donde: «reunidos en la casa principal los dueños de esta hacienda en número de 67 accionistas, todos mayores de 18 años o padres de familia con objeto de nombrar nuevo cabezal que haga personería en los pleitos de defensas de dhas tierras, que cobre los arriendos de los que no son dueños y que entienda en las disputas que pudieran suscitarse entre arrendatarios y dueño y entre los mismos dueños entre sí» (Archivo Regional de Piura. Juzgado de Primera Instancia Civil, leg. 90, exp. 1797, 1854**).**

27. Una revisión de los asuntos tratados por los jueces de paz del distrito de Pacaipampa, en la sierra de Piura, muestra que solo resolvían asuntos entre unidades o colectivos y haciendas; no hay evidencia de resolución de conflictos dentro de las comunidades o haciendas (Diez, 1998a).

En la costa, la situación era diferente. Los litigios por tierras eran llevados a cabo por los propios interesados que solían ser familias de propietarios. Las disputas por tierras entre familias se presentaban inicialmente ante los jueces de paz y, si estos no lograban una solución, pasaban al Juzgado de Primera Instancia. No hay evidencia de que los conflictos se resolvieran por instancias autónomas; los acuerdos entre propietarios en disputa requerían la intervención de instancias «externas». La organización que unificaba el conjunto de los pueblos era el sistema de cofradías. En particular, la representación de la cofradía del Santísimo. Tras perder la potestad de representación judicial, esta no podía encargarse de los asuntos colectivos relativos a las disputas por tierras. En cambio, los asuntos de administración de las tierras consideradas colectivas, es decir, los espacios del despoblado, orientadas a la crianza de ganado o a los cultivos de temporal, eran competencia municipal.

Las municipalidades de Catacaos y Sechura se comportaban respecto a los terrenos de pastos, como si fueran tierras colectivas del pueblo. Aunque no eran propietarias, la jurisdicción asignaba a los municipios una serie de derechos sobre las tierras, que implicaban cierto grado de administración y control. El municipio de Sechura disponía de un alcalde de campo, encargado de ver los asuntos relacionados con las tierras del despoblado, mientras que en Catacaos fue el síndico municipal quien se encargó del proyecto de recuperación del Tacalá, atribuyéndose la capacidad de parcelar y repartir las tierras entre sus pobladores (Cruz, 1982).[28] Aunque la municipalidad tenía sobre todo derechos jurisdiccionales, estos se entendían también como autorización para asignar los recursos «libres» del Estado, que hoy llamamos eriazos (de manera semejante a como lo hacen actualmente las comunidades campesinas).

En la sierra, la ocupación de los municipios republicanos por parte de la población blanca y mestiza de los pueblos, que ocupó no solo los cargos municipales, sino también los cargos de gobernadores y de jueces de paz, hizo que el poder del Estado se «alejara» de la población indígena de las zonas más

28. Hay evidencia en otras zonas del país de que la municipalidad ejercía un control efectivo sobre los terrenos de pastos, como en Laraos, donde la municipalidad cobraba derechos de pastoreo y contaba con recaudadores de pastos (Libro de actas del Consejo Municipal de Laraos. Archivo General de la Nación, leg. 4, cuad. 43, 1891-1899, 118 fu). Otro ejemplo es el caso de Muquiyauyo, que también ejercía el control sobre una serie de terrenos (Grondin, 1978).

rurales. Las familias de hacendados ocupaban los cargos principales y también la representación política al exterior (Diez, 1998a). En la costa, el municipio republicano, que inicialmente estaba controlado por indígenas, pasó paulatinamente a estar bajo el control de los mestizos de los pueblos, de modo que, hacia finales del siglo XIX estaba gobernado por comerciantes y hacendados. En ambos espacios se operó una distinción entre la población urbana blanco/mestiza, detentora del poder local y la representación política hacia el exterior, y la población indígena, fundamentalmente agricultora, artesana y rural, dependiente de la intermediación mestiza en sus vínculos con el Estado.

En el balance, en la sierra y la costa de Piura tenemos situaciones diversas. En el caso de la sierra, las haciendas comunitarias tienen múltiples propietarios, que en la mayoría de los casos están representados por personeros elegidos por el conjunto de interesados en cada propiedad. En la costa, las tierras agrícolas estaban ocupadas por familias, que no formaban unidades colectivas de tierras y que recurrían a los jueces de paz para resolver sus disputas. Las tierras de pastos y de temporal se consideraban colectivas y estaban bajo la responsabilidad y el control de la municipalidad. Estas tierras empiezan a interesar a múltiples agentes, lo que da lugar a procesos de acumulación y despojo. Estos dos modelos de propiedad colectiva suponen puntos de partida diferentes para las futuras comunidades indígenas. El primero es probablemente similar al de muchas otras unidades territoriales de la sierra peruana, mientras que el segundo, aparentemente excepcional y diferente, podría haber sido común en zonas de expansión de la propiedad privada y zonas de irrigación, pero por el momento no contamos con estudios que permitan un análisis comparativo.

4. La defensa colectiva de la tierra y los reconocimientos comunales: nuevos arreglos institucionales

El reconocimiento de las comunidades de indígenas se planteó como una respuesta al conflicto entre los poseedores colectivos de tierras y el proceso de expansión de las haciendas en el contexto de la expansión liberal de la economía, exacerbado desde las últimas décadas del siglo XIX.

Aunque el contexto general era el mismo, la situación en la sierra y la costa de Piura fue diferente: el estancamiento de la sierra —el espacio tradicional y

aislado— y la acelerada tecnificación de la costa —el espacio conectado que se moderniza— provocaron el desplazamiento y la concentración del poder económico y político de Piura hacia la costa. La riqueza estaba allí: la explotación de hidrocarburos y el crecimiento de Talara y la creciente importancia de la exportación de algodón impulsaron la economía de la región.

Los procesos sociales relativos a la propiedad colectiva que se generaron en este contexto fueron muy diferentes. La sierra y la costa de Piura exhiben dos formas diversas de constitución de «tierras colectivas»: una, caracterizada por unidades discretas de tierra en posesión de numerosos ocupantes, con accesos diferenciados a la tierra y manejo de espacios agrícolas y de pastos; y otra, compuesta por una serie de parcelas familiares sobre extensiones de valle consideradas «en común proindiviso», a las que se sumaban una serie de tierras eriazas de despoblado, aprovechadas para ganadería o agricultura de temporal. Los procesos que experimentaron estos espacios entre fines del siglo XIX e inicios del XX fueron muy diferentes. En pocas palabras, en la sierra había conflictos por linderos y por la propiedad de la tierra, pero no propiamente una expansión de las haciendas; en la costa sí se generaron procesos de crecimiento de las haciendas, sobre las parcelas familiares de los indígenas como sobre las tierras de uso colectivo. Esto generó dos modelos diferentes de organización de las comunidades que, sin embargo, ya en el siglo XX, se adaptarían a un mismo modelo de institución comunal para ajustarse a la legislación estatal.

En la sierra de Piura no hubo un proceso de acaparamiento de tierras, sino de afirmación de derechos sobre determinados terrenos y fundos reclamados por grupos de propietarios colectivos y por algunas familias de hacendados. Es el caso, por ejemplo, de las tierras de Cofradía, que fueron reclamadas tanto por los hacendados como por los indígenas de Pacaipampa y Cumbicus, y que dieron lugar a un largo juicio por tierras,[29] que culminó con la posesión de los comuneros y el reconocimiento comunal. Los dos principales procesos de tierras en la sierra fueron la comunalización de las propiedades y el asedio interno por protestas de trabajadores en las haciendas. El primer proceso responde al crecimiento demográfico y al incremento de ocupantes de las haciendas

29. Archivo Comunal de Pacaipampa. Cofradía. 1878; Archivo Comunal de Pacaipampa. Juicios y oficios de comunidad 1926; Archivo Parroquial de Pacaipampa. Papeles sobre el pleito de los comuneros de Cumbicus y Pacaipampa y últimos arreglos sobre el fundo la Cofradía, 1910-1935.

de comunidad ocupadas por indígenas, mestizos y blancos, que multiplicaron sus ocupantes. Ciertamente, en cada unidad había diferentes grados de acceso a la tierra y una distribución desigual tanto de la extensión ocupada como del control de esta, pero se permitía el aprovechamiento común de las áreas libres para el pastoreo o la extracción de recursos como leña o agua. Este proceso se aprecia en retrospectiva al analizar los procesos de reconocimiento de estas unidades de propietarios como comunidades indígenas a partir de la tercera década del siglo XX. En paralelo, los militantes del Partido Socialista hacían trabajo de base entre los trabajadores de las haciendas, lo que terminaría generando dos grandes huelgas (en 1935 y 1946), que afectaron a buena parte de las haciendas serranas de Piura. La primera huelga provocó represión y represalias por parte de los hacendados contra los agitadores, mientras que la segunda huelga fue más exitosa y terminó generando el declive y posterior extinción de las haciendas, ya con los procesos de reforma agraria (Apel, 1991; Castro Pozo, 1947; Diez, 1998a). Lo que nos interesa destacar es la constitución institucionalizada de grupos de propietarios de porciones del territorio, representados por personeros elegidos internamente, que generaron una coincidencia entre el espacio/territorio y los grupos de interés/poder, avocados a la defensa y protección de sus tierras y de sus linderos.

El proceso en la costa fue muy diferente. El aprovechamiento agrícola dependía no solo de la disponibilidad de agua, sino también de la capacidad para conducirla y aprovecharla convenientemente. Desde fines del siglo XVIII, los indígenas y las haciendas del bajo Piura disputaban el control del agua a las del alto Piura (Cruz, 1982, p. 369). A mediados del siglo XIX, tanto los hacendados como los indígenas procuraban represar el río Piura para ampliar la frontera agrícola: los primeros, por iniciativa privada; y los segundos, con la participación de la municipalidad de Catacaos, que creó la Sociedad de Agricultura para recuperar el Tacalá —su antigua represa colonial— y estableció trabajo obligatorio para los indígenas, aunque también asignó tierras a todos ellos (Cruz, 1982, pp. 267-268; Vargas Machuca, 1865, p. 16). En el valle bajo, los sechuranos construyeron, por su parte, un sistema de canales para aprovechar al máximo el agua disponible (Moreno y García Rossel, 1893, p. 171). En cualquier caso, los trabajos de irrigación empezaron a asociarse con procesos de acumulación de tierras por parte de los hacendados, que buscaban incrementar la superficie de cultivo de algodón para exportarlo con éxito a los mercados europeos.

Entre las últimas décadas del siglo xix y las dos primeras del xx, un conjunto de familias (los Romero, los Hilbeck, los Vignolo, los Plata, los Feijoo y otras) empezaron a adquirir poco a poco pequeñas y medianas propiedades (Comunidad Campesina de Catacaos, 1973, pp. 7-12; Eguiguren, 1894, p. 146; Leguía y Martínez, 1914, p. 115). Las nuevas haciendas se construyeron mediante la compra de múltiples parcelas, ampliando así su extensión sobre tierras que anteriormente habían sido ocupadas y trabajadas por los indígenas de Catacaos y Sechura. Así se constituyeron las grandes haciendas del valle, como Viduque, Narigualá o Coscomba (Revesz, 1986, p. 224). La acumulación solo era posible mediante proyectos de irrigación. En 1914, de las cerca de 7000 hectáreas irrigadas, 5411 estaban en manos de las haciendas y el resto en manos de los indígenas (Leguía y Martínez, 1914, pp. 1984-1987). En la costa no había fundos de propiedad colectiva que defender; los indígenas buscaban proteger sus parcelas de las compras y despojos de las haciendas, pero, sobre todo, defendían su derecho de acceso a las tierras desérticas, que les permitían criar animales y cultivar en épocas de temporal, así como obtener tierras adicionales para trabajar en caso de necesidad.

Las antiguas instancias representativas de los indígenas, la municipalidad y el procurador del Santísimo no eran funcionales para la defensa de estos territorios. Tampoco era posible nombrar un personero de una propiedad establecida; se necesitaba una representación «aspiracional». En este contexto, los indígenas de Catacaos inventaron una nueva forma de organización: en un reclamo sobre tierras de la zona de Chato, presentaron la «nómina de los indígenas propietarios y con derecho a los terrenos de la comunidad voluntaria de esta población». Se trataba de un conjunto de indígenas que, para reclamar y defender la propiedad colectiva, se constituyeron en «comunidad voluntaria», una forma asociativa sin precedente inmediato. Cerraron su alegato señalando: «Juramos por dios creador del universo que no poseemos lo ajeno, sino terrenos bacantes que pertenecen a la comunidad voluntaria e integrada de indígenas».[30] Esta forma institucional inédita fue seguramente también fruto de las reglas del juego jurídico de la época y de la necesidad de una representación colectiva formal ante la ley.

30. Archivo Regional de Piura. Juzgado de Primera Instancia Civil, leg. 138, exp. 2800, 1872-Catacaos.

Esa era la situación organizativa de las comunidades de la sierra y la costa de Piura en los años de las discusiones indigenistas sobre el «problema del indio» (Mariátegui, 1928), que se terminaría resolviendo en las constituciones de 1920 y 1933, con el reconocimiento de «nuestra comunidad indígena» (Castro Pozo, 1924). No sabemos bajo que procedimientos se reconocieron las primeras comunidades en el Perú, pero sí sabemos que la primera comunidad en ser reconocida en Piura (Tacalpo) siguió un proceso singular y poco reglamentado. En cambio, el conjunto de comunidades de la sierra de Piura que se reconocieron posteriormente siguió un protocolo y una serie de requisitos estandarizados: un croquis, una prueba de existencia inmemorial y un padrón comunal eran condiciones para que el Estado iniciara el proceso de reconocimiento. Para las comunidades de la sierra de Piura, el reconocimiento funcionó como un acuerdo con el Estado que implicaba obligaciones administrativas de las dos partes: el Estado garantiza su existencia y protege la propiedad comunal, mientras que las comunidades se someten a los requerimientos formales del Estado. Para ello, adoptan una directiva «moderna» que se suma al personero, aceptan una modalidad pautada y supervisada de elecciones comunales, se adaptan a la pertenencia a una única comunidad,[31] reportan frecuentemente a la oficina de asuntos indígenas y cumplimentan regularmente censos comunales. El ajuste no fue automático; las comunidades necesitaron más de una década para ajustarse a los requerimientos del Estado (Diez, 2022).

En cambio, el reconocimiento de las comunidades de la costa se desarrolló en el marco de los enfrentamientos con las haciendas por la posesión y defensa de la tierra, por lo que fue más controvertido y siguió un itinerario muy diferente. En Catacaos y Sechura, el proceso de reconocimiento fue el resultado de un largo enfrentamiento con las haciendas, que se inició a fines del siglo XIX y que continuó durante la primera mitad del XX. Además de la «comunidad voluntaria», en Catacaos se creó la Sociedad Defensora de los Intereses de Catacaos (Cruz, 1982), ambas con una directiva «moderna», a la que se sumaba un personero y una serie de apoyos y soportes de asesores, entre los que destacó el indigenista Manuel Yarlequé. A diferencia de lo ocurrido en

31. Inicialmente, los indígenas de Ayabaca pertenecían al mismo tiempo a todas las comunidades en las que conducían tierras. Con el reconocimiento de deben hacer arreglos para solo pertenecer formalmente a una de ellas.

la sierra, donde el reconocimiento «constituye» comunidades, en la costa, el reconocimiento en efecto «reconoce» y otorga estatus jurídico a una organización preexistente, con una estructura y composición semejantes a las estipuladas en la legislación.

Por ello, el reconocimiento tuvo, finalmente, efectos diferentes en las comunidades de la sierra y de la costa. En el primer caso, el reconocimiento implicó seguridad en la tenencia y propiedad de la tierra, y solo en casos excepcionales, como Tacalpo, se produjeron intentos de recuperar tierras poseídas anteriormente. Se trató de un pacto de mutuo reconocimiento y establecimiento de arreglos institucionales, que configuraron un nuevo régimen de estabilidad social. En cambio, en la costa, el reconocimiento fue un hito y un soporte en el marco de una lucha continuada por la recuperación de tierras caracterizada por enfrentamientos y disputas por los límites entre comunidades, pero también por procesos de recuperación de tierras que se sucedieron episódicamente hasta la víspera de la Reforma Agraria e incluso durante esta (Cruz, 1982). El reconocimiento implicó la aceptación del Estado como posible aliado en la lucha entre la comunidad y las haciendas. Este marco general se materializó de manera singular en cada comunidad mediante procesos de comunalización que establecieron las reglas, mecanismos y compromisos internos que organizaban sus prácticas y procedimientos de autogobierno, representación y administración de sus recursos colectivos.

5. Conclusiones: cambios en los pactos y arreglos institucionales

Partimos de la situación existente hacia finales del período colonial, con un arreglo institucional relativamente estable, basado en el gobierno de los indígenas en la república de indios (Thurner 2006), asociado a la estructura organizativa de los pueblos en parcialidades, organizados de manera ordenada y jerárquica alrededor del cabildo de indios, tanto entre grupos como en su interior, distinguiendo entre indígenas principales e indios del común. Este acuerdo denominado pacto colonial (Platt, 1982), implicaba la protección y separación de la población indígena por parte del Estado, centrada en la sujeción y el cobro del tributo indígena. Se trataba de un pacto estable, pero que empezaba a tener problemas difíciles de resolver: por un lado, la dificultad para

cobrar los tributos debido a la movilidad de la población y, sobre todo, la dificultad para resolver los problemas de la creciente población mestiza residente en pueblos de indios. El pacto se mantuvo durante los primeros años coloniales y se centró en la protección de la tierra a cambio del pago del tributo. El pacto colonial se convirtió en pacto tributario y se debilitó cuando el Estado dejó de necesitar la contribución indígena, aunque sus funcionarios regionales siempre la requerían (Manrique, 1988). Esto abrió la puerta al acaparamiento de tierras, que coincidió con el proceso de expansión de la economía agroexportadora liberal de fines del siglo XIX.

Hemos procurado mostrar que las relaciones entre el Estado y la población rural, difieren tanto por la distinta composición de las estructuras de poder locales como por las particulares formas de organización y configuración de los colectivos indígenas, que a lo largo del siglo XIX transitan desde una estructura social asociada a la representación política hacia una nueva configuración de grupos vinculados a la tenencia y propiedad de la tierra.

Entre la sierra y la costa de Piura, dos factores marcan la diferencia: 1) El destino y las transformaciones de los cabildos de indios en la República: su fragmentación e informalización en la sierra y su transformación en municipios en la costa. A esto hay que sumar la diferente situación de los municipios respecto a las tierras: si inicialmente las municipalidades se ocupaban de los temas relacionados con la tierra, esta función se perdió en la sierra, mientras que en la costa se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, incluyendo la propuesta de reconstruir el sistema de regadío del valle. Y, 2) El reordenamiento de las lógicas de tenencia de la tierra y los procesos de propiedad experimentados a lo largo del siglo XIX. En la sierra, las tierras de los distintos pueblos se «fraccionaron» y adquirieron el estatus de haciendas, algunas «de comunidad» y otras de familias, que en algunos casos se comunalizaron. En la costa, se distinguía entre tierras agrícolas apropiadas familiarmente y las tierras de despoblado consideradas comunales. En la sierra se consolidan los linderos, mientras que en la costa las haciendas se expanden poco a poco sobre las tierras de los indígenas y las de despoblado mediante proyectos de irrigación.

En ambos espacios, la población indígena rural tuvo que defender sus propiedades ante la justicia. Para ello, primero utilizaron las instituciones de las que disponían: principalmente los procuradores y, con ellos, la municipalidad, y, en algunos casos, los envarados, en consonancia con las prácticas coloniales.

	Sierra	Costa
Fines del período colonial	Tierras de diversas categorías en propiedad de grupos al interior del pueblo.	Tierras agrícolas apropiadas familiarmente; tierras de pastos comunes.
Pacto colonial	Modelo de gobierno compartido que forma parte de la estructura del Estado. La república de indios favorece gobierno interno. El poder jerárquico se organiza de acuerdo con las parcialidades.	
Siglo xix Ajuste jurídico (pacto tributario) Situación tensional mediada en litigio o conflicto	Las tierras se consideran haciendas en propiedad familiar o colectiva. Búsqueda de títulos de propiedad y disputas por linderos. Comunalización de haciendas. Conflictos entre herederos.	Disputa por tierras familiares e incertidumbre por los movimientos del río. Tierra de desierto colectiva. Procesos de apropiación y acumulación de tierras asociados a proyectos de irrigación. Formación de grandes propiedades.
	Inicial defensa municipal de la tierra / informalización de cabildos. Resolución de conflictos internos de los colectivos. Generación de mecanismos de representación (personeros).	Inicialmente, defensa municipal de la tierra (cabildo) se convierte en municipio. Resolución de conflictos por jueces de paz y poder judicial. Generación de una comunidad voluntaria.
Siglo xx Pacto comunal	Reconocimiento de comunidades y estabilización de la tenencia y propiedad de la tierra.	Defensa de la tierra contra las empresas irrigadoras. Reconocimiento tardío y reivindicación y ocupación de tierras.
	Ajuste a los requerimientos de los lineamientos legales del gobierno comunal. Supervisión estatal de la comunidad indígena.	Reconocimiento institucional de formas de organización preexistentes. El Estado como interlocutor en la lucha contra las haciendas.

Cuadro 2. Procesos de tierras y organización comunal. Piura (siglos xvii-xx).
Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, estos mecanismos no eran aceptados en el poder judicial republicano, por lo que hubo que recurrir a otros. En la sierra, se establecieron mecanismos institucionales para la elección de apoderados legales (personeros), mientras que en la costa, los litigios eran manejados directamente por los interesados ante los jueces de paz o el poder judicial, y los temas asociados al manejo colectivo de las tierras libres eran emprendidos por la municipalidad. Así, en lo que compete a la tierra colectiva, los personeros se encargaban de su defensa en la sierra, la defensa la emprendían, en cambio, en la costa se vieron en la necesidad de inventar primero una «comunidad voluntaria», que pronto tomó la forma de asociación de defensa y generó una organización inédita en la región con una directiva moderna y colegiada.

El reconocimiento de las comunidades adopta, entonces, distintas formas institucionales de organización colectiva en Piura: personeros de colectivos de propietarios en la sierra y asociaciones de indígenas con orientación defensiva en la costa. Con estas organizaciones se establece un nuevo pacto que también se ajusta a los procesos y características de ambos tipos de institucionalidad. En el primer caso, el reconocimiento de las comunidades y la protección de la tierra a cambio de acogerse a la legislación estatal y a sus procedimientos; en el segundo caso, el reconocimiento mutuo y la posibilidad de recurrir al Estado en el marco del proceso de reivindicación de derechos y lucha por la tierra contra las haciendas. En el caso de las comunidades de costa, el pacto se completa con la Reforma Agraria y la entrega de las cooperativas a las comunidades campesinas en el marco del establecimiento de un estado desarrollista. Más allá de la singularidad de los casos analizados, es probable y posible que las líneas generales de los procesos hayan generado historias parecidas o semejantes en otras comunidades en la costa y sierra peruanas, aunque por supuesto, con sus singularidades regionales y particulares procesos de comunalización.

Referencias bibliográficas

Abélès, M. (1990). *Anthropologie de l'État*. Armand Collin.

Apel, K. (1991). Luchas y reivindicaciones de los yanaconas en las haciendas de la sierra piurana en los años 1934-1945. *Bulletin de l'IFEA*, *20*(2), 535-563.

Bonilla, H. (Comp.). (1991). *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX.* Ed. Libri Mundi/Grosse-Luermern.

Castro Pozo, H. (1924). *Nuestra comunidad indígena*. Editorial Lucero.

Castro Pozo, H. (1947). *El yanaconaje en las haciendas piuranas*. Editorial Universal.

Chiaramonti, G. (2007). De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861). *Araucaria*, *9*(18), 150-179.

Chiaramonti, G. (2009). La redefinición de los actores y de la geografía política en el Perú a finales del siglo xix. *Historia*. *II*, (42), 329-370.

Comunidad Campesina de Catacaos (1973). Plan de trabajo de la comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos. Piura, s. e.

Contreras, C. (1991). Conflictos intercomunales en la sierra central, siglo xix y xx. En Bonilla, H. (Comp.). *Los Andes en la encrucijada: indios, comunidades y estado en el siglo XIX*. Libri Mundi, 199-219.

Cruz, J. (1982). *Ccatac CCaos. Origen y evolución histórica de Catacaos*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (cipca).

Del Águila, A. (2011, enero-diciembre). Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo xix. *Elecciones*, *10* (11), 91-117.

Diez, A. (1992). Las comunidades indígenas del bajo Piura. Catacaos y Sechura, siglo xix. cipca.

Diez, A. (1998a). *Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura*. Centro Bartolomé de las Casas (cbc) - Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (cipca).

Diez, A. (1998b). Transiciones comunitarias. Los cabildos norteños entre la Colonia y la República. En O'Phelan, S., y Saint-Geours, I., *El norte en la historia regional. Siglos XVII-XIX.* Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (cipca), e Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea), pp. 345-368.

Diez, A. (2008). Charges religieuses, confreries et organisation politique dans la longue durée. Agents et pouvoir aux villages de Catacaos et Sechura (Pérou). En Ariel de Vidas, A. (Coord.), *Pour une histoire souterraine des Amériques. Jeux de mémoires – Enjeux d´identité*. L'Harmattan, 197-221.

Diez, A. (2017). De la reducción al pueblo: procesos de conformación de grupos y territorios a raíz de la creación de Catacaos, Sechura y Colán, en la costa de Piura (norte

del Perú). *Reducciones: la concentración forzada de las poblaciones indígenas en el Virreynato del Perú* (pp. 261-303). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Diez, A. (2022). Reconocimiento y recreación de las comunidades indígenas en Ayabaca (1930-1950). *Pueblos indígenas, comunidades campesinas y fiestas. Antropología e historia rural en Piura*. (pp. 139-158). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Eguiguren, V. (1894). Las lluvias en Piura. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, T. IV, (7, 8 y 9).

Flores Galindo, A. (Ed.). (1987). *Comunidades campesinas. Cambios y permanencias*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), CES Solidaridad.

Fuenzalida, F. (1976). Estructura de la comunidad de indígenas tradicional. Una hipótesis de trabajo. En Matos Mar, J., *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 219-263.

Glave, L. M. (1992). *Vida, símbolos y batallas. Creación y recreación de la comunidad indígena. Cusco, siglos XVI-XX*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Gledhill, J. (2000). *El poder y sus disfraces*. Bellaterra.

Grondin, M. (1978). *Comunidad andina: explotación calculada. Un estudio sobre la organización comunal de Muquiyauyo, Perú*. Santo Domingo, Secretaría de Estado en Agricultura.

Leguía y Martínez, G. (1914). *Diccionario geográfico, histórico, estadístico, etc. del departamento de Piura*. Tipografía el Lucero. Tomo I.

Manrique, N. (1988). *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas*. DESCO.

Mariátegui, J. C. (1984 [1928]). El problema del indio. En *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Amauta.

Martínez, M. (1988). *San Francisco de Cumbicus: problemas agrarios en un común de indios de la sierra de Piura (1645-1720)*. Memoria de Bachillerato en Historia. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Matos Mar, J. (1976). *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. [2.ª ed.]. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Méndez, C. (2005). *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Duke University Press.

Moreno, F. y García Rossel, R. (1893). El departamento de Piura y sus irrigaciones. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*. Tomo III, (4, 5 y 6).

Municipalidad Distrital de Sechura. (1997). *Libros de cabildo de la Villa de San Martín de Sechura 1889-1900. Perfil jurídico y afirmación histórica de la provincia de Sechura*. Gráfica Bellido.

Pérez Galán, B. (2004). *Somos como incas. Autoridades tradicionales en los Andes peruanos*. Iberoamericana.

Platt, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Rasnake, R. (1989). *Autoridad y poder en los Andes. Los kuraqkuna de Yura*. Hisbol.

Ramírez, J. (1966). *Huancabamba. Su historia, su geografía, su folklore*. Imprenta del Ministerio de Hacienda y Comercio.

Remy, M. I. (2013). *Historia de las comunidades campesinas e indígenas del Perú*. [Documento de Trabajo]. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 202.

Revesz, B. (1986). *Agro y campesinado*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Scott, J. (2022). *Lo que ve el estado. Como ciertos esquemas para mejorar la condición humana han fracasado.* Fondo de Cultura Económica (FCE).

Testart, A. (2003, enero-junio). Propriété et non propriété de la terre. L'illusion de la propriété collective archaïque. *Etudes Rurales*, 167-187.

Thurner, M. (2006). *Republicanos andinos.* Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Urquieta, D. (1993). *De campesino a ciudadano. Aproximación jurídica.* Centro Bartolomé de las Casas (CBC).

Valverde, H. (1988). *Sinforoso Benites Algalobos. Un ejemplo heroico del pasado para una reflexión crítica del presente*. Centro de Promoción Social y Económica Rural (CEPESER).

Vargas Machuca, F. (1865). *Memoria razonada que Francisco Vargas Machuca deja a su sucesor en la prefectura del Departamento de Piura.* Imprenta García.

Wachtel, N. (1990). *Le Retour des ancêtres. Les Indiens Urus de Bolivie, XXe-XXIe siècle. Essai d'histoire régressive*. Gallimard.

Represión y representación racializada
Violencias, Estado y poblaciones rurales de la costa agraria peruana (1924-2024)

Alejandra Huamán y Diego Palacios

Resumen

Este artículo examina la relación histórica entre el Estado central y las poblaciones rurales de la costa agraria peruana, centrándose en los lenguajes y prácticas de la violencia estatal en contextos de expansión de plantaciones y capitalismo agrario. En diálogo con las discusiones conceptuales sobre la violencia, la afectividad y el capitalismo racial, sostenemos que, más allá de los cambios estructurales en los pactos políticos entre el Estado y el campesinado, ciertos patrones de violencia racializada se reconfiguran a nivel representacional (con categorías como «indio», «cholo», «comunista», «terruco», «delincuente») y, a su vez, persisten a nivel afectivo y de represión (con acciones y memorias ligadas a la tortura, la persecución y el asesinato) a lo largo de los siglos xx y xxi. Estos patrones ensamblan narrativas a partir de archivos afectivos y recuerdos encarnados e intergeneracionales entre líderes y poblaciones campesinas que, lejos de ser solo fuentes de sufrimiento, movilizan protestas y lazos morales colectivos.

Metodológicamente, el artículo combina un análisis histórico de larga duración para comprender las relaciones entre el Estado, los trabajadores agrarios y el campesinado costeño, con el estudio de las prácticas y los lenguajes representacionales de la violencia estatal a partir de tres casos específicos: la masacre de Parcona (Ica, 1924), la intervención militar en la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral (Piura, 1975), y el paro agrario (Ica, 2020). A partir de estos

casos, se demuestra que las agencias campesinas que se enfrentan a estas violencias también son reinventadas en cada conflicto agrario, generando ecos afectivos que, a su vez, moldean nuevas luchas y demandas de los trabajadores agrarios y del campesinado. A modo de cierre, el artículo invita a reflexionar sobre la violencia estatal en los valles costeros peruanos como un fenómeno habitual, en el que la represión y las representaciones racializadas actúan como elementos históricamente constitutivos de un orden político rural costero, en el cual el principal pacto político del Estado peruano en el sector agrario es con el capital agroindustrial en la era contemporánea.

Palabras clave: Capitalismo racial, plantaciones, trabajadores agrarios, campesinado, protesta, afectividad, pactos políticos, necropolítica.

Abstract

This article examines the historical relationship between the central state and rural populations in Peru's coastal valleys, focusing on the languages and practices of state violence in contexts of plantation expansion and agrarian capitalism. In dialogue with conceptual discussions on violence, affectivity, and racial capitalism, we argue that, beyond structural changes in the political arrangements between the State and the peasantry, some patterns of racialized violence are reconfigured at the representational level (with categories such as "Indian", "cholo", "communist", "terruco", "criminal") and, in turn, persist at the affective and repressive levels (with actions and memories linked to torture, persecution, and murder) throughout the 20th and 21st centuries. These patterns assemble narratives from affective archives and intergenerational embodied memories among peasant leaders and populations that, far from being only sources of suffering, mobilise collective moral bonds into political action.

Methodologically, the article combines long-term historical analysis to understand the relations between the State, agrarian workers, and the coastal peasantry with the study of practices and representational languages of State violence based on three specific cases: the Parcona massacre (Ica, 1924), the military intervention in the Peasant Community of Querecotillo and Salitral (Piura, 1975), and the national agricultural strike and blockade (Ica, 2020). From these cases, we demonstrate that peasant agencies that confront this violence are also reinvented in each agrarian conflict, generating affective echoes that, in turn, shape new struggles and demands among agricultural workers and peasants. The article reflects on state violence in Peruvian coastal valleys as an ordinary

phenomenon, where racialized repression and representations act as historically constitutive of a rural coastal political order, in which the Peruvian State's main political pact in contemporary times is with agribusiness.

Keywords: Racial capitalism, plantations, agrarian workers, peasantry, protest, affectivity, political arrangements, necropolitics

1. Introducción

Las relaciones políticas entre el Estado central y las poblaciones rurales han estado históricamente moldeadas por cambios estructurales que han condicionado los términos de sus vínculos, muchos de los cuales están relacionados con los derechos sobre la tierra y las condiciones de trabajo (Diez, 2022; Jacobsen, 2013; Klarén, 2016; Peloso, 2013; Puente, 2024). En las regiones de la costa peruana, hubo dos procesos particularmente importantes para (re)definir las relaciones entre el Estado y el campesinado rural durante el siglo xx: (1) la década de 1920, con el surgimiento de movimientos campesinos y obreros en respuesta a las olas de acaparamiento hacendatario de tierras; y (2) las tomas de tierras de mediados de siglo, que condujeron a la Reforma Agraria. En este segundo proceso, las demandas campesinas se articularon y entraron en tensión con los distintos movimientos de izquierda y el propio gobierno velasquista, lo que permitió renovar el pacto social con el Estado. En el siglo xxi se inició un nuevo ciclo de acaparamiento de recursos, acompañado de un incremento de la precariedad de las poblaciones rurales y de la explotación laboral de los trabajadores agroindustriales (Araujo, 2019, 2021; Huamán, 2019, 2025), ciclo que ha marcado las relaciones políticas entre el Estado y las poblaciones rurales costeñas, pero que todavía no han derivado en un nuevo pacto político entre ambos.

Las investigaciones sobre estos procesos históricos han partido de las instituciones estatales, comunales y/o rurales que participaron en dichas negociaciones y quiebres, y han dado cuenta de las múltiples transformaciones sufridas por instituciones históricas como la comunidad campesina (Burneo, 2013; Diez, 1999, 2007, 2022, 2024; Gilbert, 2023; Huamán, 2012; Oré, 2005; Ploeg, 2006;). Sin embargo, el estudio de las historias de vida y de las violencias experimentadas por las comunidades rurales, así como de los afectos que

movilizan estos hechos, ha sido menos sistemático, y se han encontrado escasos análisis históricos testimoniales.[1] En este sentido, buscamos estudiar aquellas historias que han sido silenciadas por el discurso oficial y el Estado (Coronil et al., 2019, pp. 53-56) por medio de experiencias testimoniales y una lectura crítica y reflexiva de archivos historiográficos y afectivos (Ahmed, 2014; Guha, 2007; Thomas, 2019). Nuestro análisis se centra en los cambios y las permanencias de los lenguajes y las prácticas de la violencia estatal contra las comunidades rurales costeras, así como en las propias tensiones, transformaciones y rupturas en las relaciones del Estado con dichas comunidades que enmarcan estos lenguajes y prácticas de violencia. Para ello, entendemos los lenguajes de la violencia a partir de las emociones y los afectos que movilizan y son movilizados por las prácticas violentas, considerando las representaciones discursivas y simbólicas como elementos que estructuran estos lenguajes y que se superponen entre sí. Estas representaciones se construyen para justificar el ejercicio de la violencia como un acto legítimo, y utilizan distintas técnicas discursivas y simbólicas que racializan a personas y comunidades.

En este artículo, sostenemos que los pactos entre el Estado y las comunidades rurales cambian con el tiempo, así como ciertas figuras y representaciones del campesinado; sin embargo, existen elementos subyacentes en el lenguaje de la violencia que permanecen a lo largo de la historia republicana, principalmente a través de la crueldad racial (Melamed, 2015). Es decir, aunque existan cambios estructurales en las relaciones con el Estado —como una nueva estructura de tenencia de la tierra o cambios en los regímenes laborales agrarios—, y en las propias representaciones que configuran dichos lenguajes y prácticas de violencia, hay una narrativa que se moviliza desde los archivos afectivos y las experiencias intergeneracionales y que permanece entre los líderes y las poblaciones campesinas. Así, aunque los elementos de representación

1. El género testimonial ha brindado una perspectiva invaluable a partir de experiencias en primera persona (Comunidad de Buenos Aires, Parco Chacapunco y comunidad de San José de Parco Alto, 2017; Huillca y Neira, 1974; Llamojha y Heilman, 2024). Sin embargo, con la excepción de los testimonios de Juan Pévez (1983), Andrés Luna Vargas (1979), Erasmo Muñoz (Carbajal y Matos Mar, 2025) y Zózimo Torres (Burenius, 2019), hay pocos testimonios de personas involucradas en las comunidades de la costa peruana, sobre todo si están ligados con otros procesos ajenos a la reforma agraria.

que conforman el lenguaje de la violencia cambien con el tiempo, los afectos que se movilizan ante las prácticas violentas infligidas por el Estado y las élites económicas presentan ciertos patrones recurrentes. Estos patrones se identifican en recuerdos encarnados y generan «ecos afectivos» que influyen en las dinámicas de la acción colectiva campesina de cada época.

Partiendo de los territorios y comunidades costeras, nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Cómo se han construido los lenguajes y prácticas de violencia entre el Estado y las poblaciones y comunidades rurales de la costa peruana, tanto como colectivos sociales como cuerpos individuales? ¿Qué elementos cambian o permanecen en estos lenguajes y prácticas de violencia, y qué nos dicen sobre los conflictos actuales entre las sociedades rurales de la costa, el capitalismo agrario y el Estado peruano?

2. Racialización, violencias y afectos: aproximación conceptual

Los Estados poscoloniales latinoamericanos han promovido históricamente procesos de homogeneización sociocultural, epistémica y política que han violentado a sus propias poblaciones indígenas y sus territorios. Estos procesos han desplegado una política que ha expuesto a millones de personas y cientos de ecosistemas a la muerte o a la desaparición, es decir, a una necropolítica, como diría Achille Mbembe[2] (2003). Sobre el caso peruano, diversos autores han demostrado que la formación del Estado-nación se sostiene en lo que Méndez (2025, p. 21) denomina «violencias fundacionales» racializadas. Dichas violencias se han materializado en proyectos de élite que buscaban desindigenizar o hacer desaparecer los rasgos indígenas y campesinos de la población mediante políticas educativas y culturales (De la Cadena, 1998, 2004; García, 2008), laborales (Drinot, 2017), agrarias (Palacios y Huamán, 2020; Puente, 2024), y

2. Mbembe (2003, p. 27) propone una reconceptualización de la soberanía estatal a partir de lo que denomina necropolítica: «la capacidad para definir quién importa y quién no, quién es desechable y quién no». Con este término, se refiere a las manifestaciones del poder para gestionar y controlar la mortalidad y la vida. Así, veremos cómo los Estados poscoloniales (como el peruano) configuran, a partir de imaginarios racializados y el ejercicio de violencia, qué vidas y cuerpos deben protegerse o mantenerse y cuáles son descartados o desechados.

territoriales (Espinosa, 2010; Santos y Barclay, 2010). Partiendo de esta premisa, desarrollaremos a continuación los aspectos conceptuales para estudiar las prácticas y los lenguajes de violencia del Estado peruano hacia las poblaciones campesinas de la costa en contextos de expansión del capitalismo agrario.

En diálogo con las propuestas desde el marxismo negro (Robinson, 2020) y los debates actuales sobre las plantaciones capitalistas (Chao, Krupa et al., 2024; Chao, Wolford et al., 2024; Wolford, 2021), entendemos la racialización como la práctica que construye diferencias jerárquicas entre las personas con el fin de extraer recursos y, en ese proceso, tratándolas como si dichas diferencias fueran innatas (Li, 2024, p. 2194). Estos estudios subrayan que la acumulación de capital de algunos requiere la pérdida o el despojo de otros. En este proceso, las desposesiones se justifican mediante una concepción de desechabilidad construida sobre la base de diferencias en el valor humano, lo que genera ficciones (raciales) que esconden las desigualdades inherentes al capitalismo racial (Melamed, 2015). En el Perú, las ficciones de la racialización son complejas, pues además del fenotipo o la identidad, se superponen a lugares de procedencia, lengua, género y edad, entre otros (cf. De la Cadena, 2004). El capitalismo racial expresa sus efectos desde la formación de clases y regímenes de propiedad que favorecen la acumulación de capital (cf. Quijano, 2000), así como mediante la violencia estatal ejercida sobre algunos grupos específicos (cf. Méndez, 2025, pp. 21-23), bajo el concepto de desechabilidad.[3] Como veremos a lo largo del texto, dividir verticalmente a la población permite tanto normalizar los daños y el dolor que se infligen a determinados grupos como los beneficios que algunas élites e instituciones pueden obtener de ello (Li, 2024, p. 2197).

Las relaciones del Estado[4] con sus ciudadanos son múltiples y complejas, pero este artículo se centrará en las representaciones y prácticas asociadas

3. Melamed (2015) plantea que el Estado y los derechos y libertades de los ciudadanos se impregnan de esta violencia racializada, y que se manifiesta claramente en el ejercicio de la violencia extrema y la crueldad racial, la cual, a pesar de su carácter excesivo, se legitima dentro del «uso racional del monopolio de la violencia estatal» para permitir la continuación de la acumulación de las clases capitalistas.

4. Comprendemos el Estado desde la perspectiva de la práctica, siendo conscientes de que las relaciones entre el Estado y la sociedad no están predeterminadas, sino que se

a momentos específicos de conflicto con la ciudadanía y marcados por la violencia. Las representaciones que el Estado hace de sus ciudadanos pueden entenderse como «la mirada del Estado», es decir, la forma en que imagina a la población a partir de diversos mecanismos para poder manejarla, controlarla y hacerla legible (Scott, 2022). No obstante, en la configuración de dichas representaciones estatales también intervienen otros actores, como las élites empresariales (Coronil et al., 2019; Ferguson, 2005). Por ello, tomaremos en cuenta los «sistemas de representaciones como prácticas procesuales dentro de campos de poder» (Coronil et al., 2019, p. 390), que son disputados y negociados por distintos actores: el Estado, grupos empresariales, grupos campesinos, etc. Por tanto, si bien las violencias son desplegadas principalmente por las fuerzas represivas del Estado, en realidad las representaciones epistémicas y materiales que las sustentan van más allá de este, y reflejan la manera en que los sectores dominantes y de élite de la sociedad peruana perciben de manera racializada a las poblaciones y comunidades rurales de la costa peruana. En este sentido, son un reflejo y una extensión —intensificada y exacerbada— de las relaciones políticas desiguales del día a día.

Considerar las violencias como algo extraordinario o meramente disruptivo las mistifica y despolitiza, ocultando sus vínculos con las relaciones cotidianas en las que se asientan (Spencer, 2007, p. 120).[5] Incluso la respuesta y caracterización de la acción política de la ciudadanía como «disturbios», «estallidos» o actos espontáneos de violencia sirve como una tecnología estatal de

configuran en cada situación histórica a través de la intervención de distintos actores y de los efectos sociopolíticos y de poder que producen (Gupta, 2012; Mitchell, 2015; Trouillot, 2011). Por tanto, las violencias ejercidas sobre las poblaciones campesinas pueden operar de manera contradictoria, en las que intervienen instituciones estatales y grupos de poder asociados a clases capitalistas agrarias con mayor o menor nivel de injerencia en los niveles centrales del Estado peruano, según el momento histórico.

5. Si bien nuestro análisis se centra en ciertos períodos de violencia, crisis y conflicto, es necesario tener presente que esta exposición «casuística» busca evidenciar los patrones de violencia tanto de los sistemas y lenguajes de representación, así como de las formas en que estas son sentidas y experimentadas por las poblaciones campesinas. Por tanto, más que comprender a la violencia como un momento disruptivo, entendemos sus distintos lenguajes y prácticas como parte de la configuración de los mundos de vida agrarios de la costa peruana.

control y legitimación de sus propias prácticas violentas (Das, 2007, pp. 205-206). Sin embargo, los momentos de violencia también fuerzan a crear representaciones del «enemigo» (Gavilán, 2023, p. 34) las cuales configuran las relaciones entre el Estado, la ciudadanía y otros actores. En efecto, al construir cuerpos racializados como una amenaza pública, se pretende gestionarlos, reducir sus movimientos, negar sus demandas, y a no permitir que ocupen espacios sociopolíticos sin medidas de contención (Ahmed, 2014, pp. 65-69).

Por otro lado, las prácticas de violencia del Estado son irreductiblemente políticas y pueden tanto producir como destruir relaciones (Das, 1996, p. 176; Spencer, 2007, p. 17; Zucal y Noel, 2010, p. 101). Este poder creativo y destructivo de la violencia radica en cómo estas experiencias se viven en cuerpos individuales que, sin embargo, movilizan afectos que trascienden lo estrictamente personal. El sufrimiento generado por las prácticas de violencia se convierte en un proceso de mediación y transformación social que se experimenta de forma anidada, entre lo colectivo, lo intersubjetivo y lo individual (Kleinman et al., 2010). Como han argumentado las autoras feministas, los procesos de movilización de afectos, particularmente aquellos vinculados con el dolor y el sufrimiento, perduran en el tiempo como memorias históricas, recuerdos encarnados y «archivos afectivos» que circulan continuamente entre el pasado y el presente, como ocurre con las historias de racismo que se reviven en la violencia policial actual (Ahmed, 2014, pp. 22-23; Kleinman et al., 2010, p. 3; Thomas, 2019, p. 40). En el caso peruano, Gavilán (2023, p. 8) señala que la experiencia violenta del pasado permanece en la memoria colectiva y se utiliza para construir enemigos en el presente, en momentos de tensión en los que resurgen afectos como el odio y el rencor. Estas reflexiones nos permiten pensar en cómo se manifiesta el uso representacional de conceptos como «enemigo» y «estado de excepción» a través de la violencia estatal, tanto en su capacidad destructora como en su capacidad creadora de nuevos afectos y relaciones sociales que configuran a los individuos y a los colectivos.

De otra parte, el sufrimiento también puede generar otros afectos conectados, como el enojo creativo, movilizando la acción y la creación de comunidades entre quienes han sufrido estos atropellos (Ahmed, 2014, pp. 171-178; Das, 1996, p. 176; Ralph, 2013, p. 107). Los recuerdos encarnados de prácticas violentas pueden alimentar movimientos de protesta a partir del intercambio

de testimonios sobre el dolor padecido, transformando experiencias individualizadas en narrativas colectivas y, con ello, creando lazos morales de comunidad (Huamán, 2025).[6] En otras palabras, no estamos hablando de sujetos que solamente padecen o sufren violencia (cf. Robbins, 2013), sino que ese padecimiento puede ser vector de otro tipo de acciones, imaginaciones y sentires politizados.

3. Aproximación metodológica a las relaciones (violentas) entre el Estado peruano, las comunidades costeras y el capitalismo agrario

Las historias de violencia entre el Estado y las comunidades rurales han sido ampliamente estudiadas, particularmente en el sur andino peruano. Destacan los estudios sobre el conflicto armado interno (CAI) (CVR, 2004; Degregori, 2011; Del Pino y Yezer, 2013; Gavilán, 2017, 2023; Portocarrero, 2015; Theidon, 2004), así como otros más recientes que relacionan la historias familiares y la política local con procesos de cambio nacional (Chati, 2019; Del Pino, 2017; Rojas, 2019). Por otra parte, las recientes protestas derivadas de la crisis democrática del país han suscitado un nuevo interés por el uso de la violencia contra la población campesina (Guiné et al., 2024; Monge et al., 2024).[7] Sin embargo,

6. Nuestro objetivo es analizar momentos de protesta enmarcados en procesos históricos más amplios para reflexionar sobre las representaciones y discursos existentes acerca de las poblaciones rurales de la costa peruana. Asimismo, el análisis de las experiencias vividas a partir del ejercicio del poder y de la violencia nos permite ir más allá de la política institucional y explorar lo que moviliza la protesta y el cambio. Por último, más que enfocar nuestro análisis en un estudio sociológico de estrategias, medios y recursos de acción y disputa colectiva, buscamos centrarnos en los afectos encarnados en los lenguajes y las prácticas de la violencia racializada.

7. Este conjunto de historias está marcado por una geografía de la violencia: la mayoría de las muertes a manos del Estado, tanto durante el CAI como durante las recientes protestas, afectan desproporcionadamente a las regiones surandinas. En estas mismas regiones, la ciudadanía ha enfrentado una intensa estigmatización basada en diferencias étnicas, raciales y de origen, sobre las cuales se han construido estrategias discursivas de «contrainsurgencia» (Guha, 2007) —o, como se conocen en el Perú, de «terruqueo» (Aguirre, 2011; Amnesty International, 2023)—, que se inscriben en una historia política más amplia (Méndez, 2021; Remy, 2024).

esta geografía racializada de la violencia en el sur andino también va más allá de esta región, expresándose mediante patrones distintivos en las áreas costeras, en donde el capitalismo agrario y la acción colectiva de los trabajadores (procedentes de barrios marginalizados) dan lugar a otros tipos de representaciones discursivas y simbólicas.

Las poblaciones y comunidades costeras tienen una larga y compleja historia con el Estado marcada, por una mirada colonial sobre las relaciones socioecológicas con los desiertos y los ecosistemas de bosque seco. Desde el imaginario colonial del desierto como un lienzo en blanco o un espacio vacío por transformar, las zonas costeras se constituyeron como un eje de expansión del capitalismo agrario en el Perú durante los siglos XIX y XX, cuya piedra angular fue la noción del bosque seco como tierras eriazas e improductivas que requerían de intervención, y de las comunidades como una barrera para el progreso y el bien común (Huamán, 2025). Por otro lado, los largos y complejos procesos de acción colectiva por parte de los trabajadores de las haciendas azucareras y algodoneras también comenzaron en la costa (Gonzales, 2016; Klarén, 2016), y fue en este lugar donde el Estado ensayó discursos para determinar qué demandas y qué interlocutores eran legítimos frente a él. En este sentido, argumentamos que existe un vínculo particular entre las relaciones y los imaginarios del Estado peruano y del capitalismo agrario de la costa, así como una construcción propia del lenguaje de la violencia, es decir, el tipo de prácticas y discursos legitimadores utilizados durante las protestas campesinas en estos valles, lo que merece una examinación más detallada y desde una perspectiva de larga duración.

En este sentido, proponemos dos perspectivas de análisis que entrelazamos en cada sección del artículo: (1) el análisis histórico de cambios y permanencias en las relaciones entre el Estado y el campesinado de la costa peruana, desde una perspectiva procesal de la expansión del capitalismo agrario, y (2) el análisis de las prácticas de violencia estatal y de la representación del Estado sobre el campesinado, a partir de eventos específicos de violencia. Para ello, se han consultado diversas fuentes bibliográficas para identificar los principales eventos de protesta ocurridos en el siglo XX y XXI (Remy, 2024; Zapata, 2022; Rénique, 2015). A estas fuentes secundarias, y con respecto a la historia comprendida de los últimos 50 años, se suma la base de datos de Eventos de Protesta en el Perú (1980-2023) del Observatorio de Democracia y Gobernabilidad

de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Aragón et al., 2024). En segundo lugar, se han seleccionado casos específicos para analizar las prácticas y discursos estatales considerando tres factores: (1) relevancia para el movimiento campesino; (2) su trascendencia a nivel nacional y/o mediático; y (3) la disponibilidad de fuentes de consulta, incluidos datos cualitativos y etnográficos de diversos proyectos de investigación de los autores.[8] A partir de ello, se han seleccionado los siguientes eventos de protesta protagonizados por movimientos campesinos:

i. **La masacre de Parcona de 1924** (illa, 1982; Oré, 1983, 2005b; Pévez, 1983): este caso nos ilustra los primeros actos de protesta colectiva y sindical, así como la represión sufrida y la creación de las primeras organizaciones de representación de los movimientos campesinos, influenciadas por los grandes movimientos de la época.

ii. **La intervención militar en las comunidades campesinas de Querecotillo y Salitral (ccqs) en 1975** (Palacios y Huamán, 2020): este segundo caso nos muestra las estructuras partidarias y los liderazgos políticos campesinos en tensión con el gobierno militar, así como el cambio en la forma de legitimar la violencia y en los lenguajes y representaciones que la sustentan.

iii. **Paro agrario de 2020 en Ica** (Aguilar, 2024; Huamán, 2025; Manky et al., 2024): por último, la represión colectiva y persecución de los dirigentes del paro agrario nos habla de los dispositivos discursivos contemporáneos que legitiman el uso de la violencia, pero también de cómo ciertas historias se repiten.

Esta selección abarca un período histórico de cien años y cubre, a nivel espacial, varias localidades de la costa —Ica (Parcona y Salas), y Piura (Querecotillo)—, lo que permite comparar e identificar patrones de acción en las

8. En este caso, se emplea información etnográfica y de archivo recogida y elaborada en distintos proyectos de investigación de ambos autores del artículo sobre la comunidad campesina de San Lucas de Colán de 2012, 2013 y 2015 (Huamán, 2012, 2017, 2019), la comunidad campesina de Querecotillo de 2019 (Palacios y Huamán, 2020) y los trabajadores agrarios de Ica de 2022 (Huamán, 2025). Para los tres casos narrados en este artículo, se han pseudonimizado los nombres de las personas entrevistadas por los autores, así como el lugar del tercer caso de estudio, por motivos de seguridad de las personas involucradas en el paro agrario de 2020.

protestas del campesinado costero y en las prácticas y discursos estatales sobre estos colectivos. Cabe resaltar que esta selección no pretende ser exhaustiva ni incluye todas las importantes luchas de reivindicación campesina.[9] El objetivo es analizar las relaciones de los grupos campesinos costeros con el Estado a lo largo de la historia republicana del Perú y cómo estas historias de pactos (disputados e inconclusos) y rupturas entre el Estado, los grupos campesinos, los hacendados y los empresarios terminan generando distintas representaciones racializadas que se utilizan para legitimar la violencia extrema y la crueldad racial. En síntesis, pretendemos poner al centro del debate académico las violencias históricas ejercidas desde el Estado en conjunción con la expansión del capitalismo agrario en las zonas costeras del Perú.

4. Expansión del capital agrario, sindicalización campesina-indígena y formación de un pacto republicano frágil a inicios del siglo xx: la masacre de Parcona

Durante el siglo xix, hubo un proceso de acaparamiento hacendatario de tierras, gracias a la reducción de las medidas de protección estatal de las tierras de las comunidades de indígenas (Diez, 1998; Matos Mar y Fuenzalida, 1976; Remy, 2024) que cimentó las redes de trabajo, tierras y capitales extranjeros interesados en el desarrollo de la agricultura en la costa peruana, cuyo clima desértico permitió la producción permanente de cultivos —siempre y cuando hubiera disponibilidad hídrica. A fines de este siglo, los hacendados conocidos como «los barones del azúcar» influyeron e impulsaron políticas estatales para facilitar el comercio internacional y la inversión de capital, y también beneficiaron políticamente a los territorios donde se ubicaban sus haciendas con la construcción de infraestructura afín a sus inversiones, como ferrocarriles, puertos e infraestructura hídrica (Burga y Flores Galindo, 1994, pp. 133-142; Miller, 2020, pp. 313-330; Zapata, 2022). Simultáneamente, el Estado limitó el ejercicio de los derechos del campesinado indígena mediante la creación de registros

9. Por ejemplo, no se han considerado proyectos mineros que motivaron acciones contundentes, como los de Tía María y Tambogrande, que han sido analizados en otros estudios (Bebbington, 2011; Damonte, 2008).

públicos y la inscripción formal de predios, una «arbitrariedad letrada» que debilitó los derechos de posesión ancestral de la tierra de quienes no tenían la capacidad de llevar a cabo el proceso de formalización de sus tierras (Remy, 2024, p. 329).

Como resultado de este ciclo de acaparamiento de tierras y recursos, aumentaron las tensiones entre campesinos, trabajadores, hacendados y el Estado. Durante las primeras décadas del siglo xx, el movimiento anarcosindicalista congregó a la oposición antioligárquica y promovió la organización del incipiente movimiento obrero y campesino (Rénique, 2015, pp. 21-28). En La Libertad y Lambayeque, el movimiento anarquista se articuló en torno a los problemas causados por los enclaves azucareros, como la concentración de la tierra, la proletarización del campesinado y las prácticas laborales coercitivas (Hirsch, 2015a).[10] Además, se constituyeron universidades populares en distintas partes del país (Kapsoli, 1984), como en Ica, donde se buscaba fortalecer los conocimientos de los trabajadores sobre sus derechos y tender puentes entre los estudiantes universitarios y los movimientos campesinos y obreros (cf. Pévez, 1983, p. 132).

Hacia 1920, el autoritarismo civil del Oncenio de Leguía generó un cambio contradictorio: mientras se profundizaban las inversiones estadounidenses y la agricultura de exportación en la costa, también se creaban instituciones de protección de los derechos indígenas, principalmente a través de las comunidades indígenas como figura política, legal y territorial (Castillo, 2007; Zapata, 2022). La dependencia de las haciendas norteñas de la mano de obra asalariada (los «braceros» bajo el sistema de enganche) llevó a la organización de movimientos de trabajadores fuertemente influenciados por Haya de la Torre y su crítica a la extranjerización de las principales haciendas azucareras: Casagrande, Roma, y Cartavio (Klarén, 2016). En esta misma década, las desigualdades en el acceso a la tierra y al agua movilizaron a campesinos y yanaconas. Estos

10. Al respecto, es importante destacar las protestas del valle de Chicama en 1912, cuando los trabajadores «braceros» de la caña de azúcar iniciaron acciones colectivas de protesta en la hacienda Casa Grande, propiedad de los Gildemeister (Hirsch, 2015a, 2015b; Ortiz Díaz, 2018). Estas movilizaciones estuvieron influenciadas por el trabajo de décadas previas de destacados líderes anarquistas, como el afroperuano Julio Reynaga, que trabajó directamente con los braceros migrantes de la sierra norteña (Hirsch, 2015b, pp. 261-262).

últimos fueron un movimiento particularmente importante para las haciendas algodoneras de la costa central, en donde predominaba dicho arreglo laboral (Matos Mar, 1976). Las demandas de estos movimientos no coincidían con las propuestas de Leguía, y las relaciones del Gobierno con los movimientos indígenas y campesinos se fueron deteriorando, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley de Conscripción Vial —que reestablecía el trabajo forzado de la población indígena— y de la prohibición del funcionamiento del Comité Pro-Derecho Indígena en 1927,[11] al que se acusaba de incitar a los «indios» bajo «el pretexto de tramitar sus reclamos» (Arroyo, 2004). Estas tensiones desembocaron en momentos de abierto desafío a los hacendados y autoridades locales que, con la venia del Estado central, terminaron en un despliegue de violencia extrema, como en el caso de la masacre de Parcona.

Parcona (Ica), febrero de 1924: destrucción total de la acción colectiva

Parcona, Ica, es cuna de Juan H. Pévez, un luchador campesino y miembro fundador de la Confederación Campesina del Perú (CCP). Inspirado en los movimientos obreros, Pévez empezó a organizar a los campesinos del valle en una federación, motivado, por la injusticia y las violencias ejercidas al interior de las haciendas de inicios del siglo XX, como él mismo cuenta en su autobiografía: «El trato que se les daba a los trabajadores era humillante e *indigno de un ser humano* [...]. Y, si alguien protestaba, en el acto era castigado, unas veces a golpe de puño, otras a puntapiés, o sino usaban el palo o látigo» (Pévez, 1983, p. 28, el énfasis es nuestro). Como recuerda Pévez, los capataces imponían un castigo especial a los alborotadores: el cepo, un aparato de madera en el que se inmovilizaba a una persona, atada durante varios días, sin acceso a comida, descanso o protección del sol.

Cuando la influencia de Pévez se tornó en una amenaza creciente, comenzaron a correr rumores de que los hacendados querían matarlo. El 18 de febrero

11. En 1919 se constituyó el Comité Pro-Derecho Indígena como organización que buscaba la protección y defensa de la población indígena del país, siendo su antecedente la Asociación Pro-Indígena (Zapata, 2022, p. 146). Este comité, encabezado por líderes indígenas, campesinos y obreros anarcosindicalistas, de distintas partes del país, articuló redes e intercambios con sindicatos, partidos políticos, movimientos estudiantiles y de obreros (Arroyo, 2004).

de 1924, la Federación programó una reunión para discutir la posibilidad de convocar una huelga en todo el valle. Mientras tanto, el prefecto de Ica se encontraba en una fiesta en una hacienda y se dice que se le oyó decir: «Hay que eliminar a todos esos *cholos*. Son la punta de lanza de la *desobediencia* a su patrón». Esto alimentó uno de los hechos más violentos de la historia de Ica en el siglo xx, y que marcó durante mucho tiempo a los campesinos de Ica con el estigma de «mata prefecto» (Pévez, 1983, el énfasis es nuestro).

Según el relato de Pévez, el prefecto, motivado por el alcohol, decidió asaltar con soldados las instalaciones de la Federación en Parcona y capturar a todo aquel que se cruzara en su camino. Cuando las mujeres del pueblo cuestionaron los arrestos, las fuerzas del prefecto abrieron fuego, lo que provocó que la gente contraatacara con piedras y palos. La batalla dejó muchos muertos y heridos, incluso niños. Después de que el prefecto fuera asesinado por una piedra en la cabeza, Pévez apareció para intentar calmar los ánimos, y se reunió con los demás líderes para pedir la llegada de una autoridad gubernamental. Sin embargo, cuando llegaron a la ciudad de Ica, las autoridades pensaron que se trataba de una sublevación y abrieron fuego contra ellos, lo que provocó más víctimas. Días después, refuerzos militares de Lima, guiados por hacendados, entraron en Parcona y mataron indiscriminadamente, saquearon y, terminaron «quemando y desapareciendo todo el pueblo». A pesar de ser inocente, Pévez se entregó y pasó tres años en prisión, donde fue torturado y sobrevivió a tres intentos de asesinato antes de ser absuelto de todos los cargos: «Había varios hacendados presenciando desde la puerta las torturas a las que me sometieron. Al oír la voz reconocí a uno [...] azuzaba a mis verdugos que me estaban azotando, golpeando con palos, fuetes y puñetes. Los azuzaba para que me golpearan más. [...] Todos estaban como en un cinema, espectando la criminal obra de que me iban a dar muerte, así, a punta de golpes» (Pévez, 1983).

Este brutal suceso fue un intento abierto de destruir la solidaridad de las organizaciones colectivas, borrando a las personas y los lugares que se resistían a los hacendados. Ahmed (2014) explica que un trauma colectivo de este tipo busca destruir los vínculos entre las personas como comunidad e individuos, así como los tejidos básicos de la vida social. Sin embargo, este dolor también genera un grupo de personas unidas en el mismo pesar. A pesar de los esfuerzos por recuperarse del trauma y reconstruir la comunidad desde —literalmente— las cenizas, no hubo ningún intento similar de reparación por parte



Figura 1. Extracto de la historieta *Historia de los mataprefecto.* Fuente: illa, 1982, p. 19.

del Gobierno o de los hacendados. En el relato oficial,[12] la única muerte significativa fue la del prefecto y todas las acciones gubernamentales posteriores se justificaron mediante un «uso legítimo de la contraviolencia estatal» (cf. Melamed, 2015). Estos lenguajes y prácticas reafirman la noción de que los cuerpos y las vidas indígenas son prescindibles y recuerdan la racialización del trabajo en las haciendas, ambas ideas planteadas por primera vez durante la época colonial.

Pévez recuerda la racialización del trabajo con estas palabras: «[...] lo que más me indignaba era el saber que las víctimas [del abuso de los hacendados]

12. María Teresa Oré (1983) y Pévez (1983, edición a cargo de Oré) realizó un excelente trabajo de recopilación de las noticias de la época. Un periódico calificó el asesinato del prefecto como «un horrendo crimen» que «nos sacó de la época de la civilización para llevarnos a una de salvajismo» (Oré, 1983, p. 73).



Figura 2. Extracto de la historieta *Historia de los mataprefecto.* Fuente: illa, 1982.

eran todas personas de la *raza indígena y de la clase campesina*, a la cual yo pertenecía» (Pévez, 1983, p. 29, el énfasis es nuestro). De hecho, las haciendas de Ica fueron un laboratorio para esos ensamblajes raciales (Peano et al., 2023), donde el trabajo racialmente dividido comprendía las servidumbre indígena, la esclavitud negra y la producción de mercancías por parte de los blancos en el sistema-mundo de un capitalismo emergente (Quijano, 2000, pp. 535-536). Incluso cuando se iniciaron las relaciones salariales, se mantuvo una clara división racializada del trabajo, como recuerda Pévez: «[...] Los hacendados actuales, *que son descendientes de esos españoles*, usan el mismo procedimiento [de tortura y poder político] que usaron durante la colonia» (Pévez, 1983, p. 42, el énfasis es nuestro). En este sentido, el enfrentamiento con los hacendados a principios del siglo xx fue, para los campesinos-indígenas como Pévez, una continuación de la «herida colonial»: el dolor, la humillación y la ira de cuerpos racializados y considerados prescindibles (Mignolo, 2005, p. 97). De acuerdo con el testimonio de Pévez, los hacendados los llamaban «indios» de forma

despectiva y «cholos» a quienes sabían leer y escribir. Como vemos en el relato campesino, estas categorías también forman parte de los lenguajes de la violencia, y de las narrativas y afectos que se movilizaron en estos eventos.

Pévez participó activamente en el Comité Pro-Derecho Indígena y, debido a sus lazos con esta organización, las autoridades del Estado determinaron que el asesinato del prefecto había sido un hecho político. Pévez fue torturado para que «confesara» qué políticos lo habían incitado a hacer la revolución y declararon ilegal[13] a la Federación de Campesinos (Pévez, 1983, pp. 260-264). El intercambio entre Pévez y la policía es muy significativo sobre cómo se representaba a los líderes campesinos en esa época:

> Policía: No vas a confesar a las buenas, vas a confesar a la mala.
> Pévez: Estoy diciendo la verdad, no tengo compromiso político con nadie. *Nosotros no hacemos política, estamos reclamando nuestros derechos*. Eso es todo.
> Policía: *Ese es el disfraz...*

En Parcona vemos un lenguaje de la violencia basado en el terror, orientado a destruir y a generar un miedo profundo, mediante «escarmientos» a los líderes con prácticas de violencia física y tortura, y mediante la eliminación de lazos de comunidad con la extinción de la Federación, y la quema y destrucción de pueblos enteros. Las categorías raciales y sociales de la Colonia son muy importantes para entender el lenguaje de la violencia, pero también vemos cómo se utiliza lo «revolucionario» como recurso incipiente de legitimidad. Además de la Federación, muchas otras organizaciones sociales fueron proscritas durante la década de 1920 y, posteriormente, también lo fueron los emergentes partidos apristas y comunistas. Los lenguajes y prácticas de la violencia muestran también a un Estado (prefectos, policías, gendarmes y soldados) mucho más alineado con los intereses de los hacendados, a pesar de las declaraciones del propio presidente Leguía y de pequeñas (pero significativas) acciones individuales que ayudaron a Pévez. Así, los recursos para legitimar la violencia no son muy elaborados, pues no resultan tan necesarios: se representaba a los

13. Según la propuesta de Méndez (2021), la persecución de la Federación de Campesinos podría inscribirse en esta genealogía del concepto de terrorismo, que se remontaría incluso a antes de la época de Sánchez Cerro.

campesinos como indios manipulables y proclives a la violencia, y a sus líderes como cholos con intereses políticos y económicos, partidarios de la caída del Gobierno.[14]

5. Tensiones y contradicciones del pacto de la reforma agraria: persecución y tortura en la Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral

Tras el Oncenio, hubo un período de autoritarismo militar oligárquico que debilitó y proscribió a muchos movimientos sociales.[15] Pero, posteriormente, la sociedad civil se reorganizó: en 1944, se formó la Confederación de Trabajadores del Perú y, en 1947, la Confederación Campesina del Perú, que reunía a yanaconas, pequeños propietarios, braceros y comunidades indígenas (Ribeiro, 2017). Como resultado de la presión social del movimiento campesino, se creó la Ley del Yanaconaje de 1947 (Matos Mar, 1976), que brindó ciertas garantías de estabilidad laboral en la hacienda, la erradicación del trabajo gratuito y la protección de los derechos al agua para riego. Sin embargo, esta ley tuvo pocos efectos reales en la defensa de los derechos del campesinado (Kapsoli, 1982), por lo que los conflictos continuaron en los años siguientes.

Las décadas siguientes se caracterizaron por varios conflictos regionales importantes (cf. Remy, 2024, p. 316) y por el avance de las guerrillas,[16] que

14. Las experiencias vividas por los líderes campesinos de la época como Pévez, a quien llamaban despectivamente «cholo», se relacionan con el análisis de Marisol de la Cadena (1998) sobre el racismo silencioso de esa época. Desde esta visión paternalista de la política campesina, los líderes campesinos «educados» no podían ser indios, ya que implícitamente se asociaba lo indio con lo irracional.

15. Partidos y movimientos de izquierda, como el Partido Socialista y el APRA, fueron los ejes articuladores de los movimientos obreros a escala nacional desde la década de 1930, a pesar de que fueron declarados proscritos por los gobiernos militares-oligárquicos de Sánchez Cerro y Benavides tras la rebelión de Trujillo de 1932 (Zapata, 2022). Según Méndez (2021), el Estado comenzó a utilizar del término «terrorista» para limitar la disidencia política en este período, y esta práctica se intensificó durante el gobierno de Odría.

16. A diferencia de lo ocurrido en la década de los años veinte con las movilizaciones, en esta época la acción colectiva estaba más fragmentada. Movimientos importantes como el

profundizaron las fracturas del pacto del Gobierno de Leguía con las poblaciones rurales, así como la falta de iniciativa del Estado para resolver el doble problema de la concentración de la propiedad de la tierra en manos de los hacendados y el incremento de la población campesina sin tierra (Rénique, 2015). Así, los movimientos campesinos articularon diversas luchas y demandas, como el reconocimiento sindical y la mejora de las condiciones de trabajo de los braceros en las haciendas por medio de huelgas, las tomas de tierras a través de procesos de «reforma agraria desde abajo», y la presentación de pliegos de reclamos a distintas autoridades estatales (Guzmán y Vargas, 1981; Rojas, 2019). Estas luchas nacionales tuvieron un alto precio, con decenas de campesinos y braceros muertos en las haciendas de la costa. En Cartavio, se denunció la presencia de muertos a causa de la represión durante una huelga en julio de 1957; en Chepén, hubo muertos, heridos y detenidos como consecuencia de la recuperación de tierras en 1958; en 1959 se produjo una masacre de los braceros en las haciendas Casagrande y Calipuy, en La Libertad (Guzmán y Vargas, 1981). Hacia fines de la década de los sesenta, ante la enorme presión de los colectivos campesinos y la incapacidad del Gobierno de Belaúnde para implementar una reforma agraria que lograra una verdadera redistribución de la propiedad, las Fuerzas Armadas implementaron una «revolución desde arriba», con propósitos contrainsurgentes y de seguridad nacional (Mayer, 2022; Rénique, 2015; Cant, 2023).

El período de reforma agraria liderado por el Gobierno de Velasco es el momento en que se vuelve a redefinir el «pacto» entre el Estado y la población campesina, un proceso que no estuvo exento de tensiones y contradicciones (Mayer, 2022; Puente, 2016) y prácticas de persecución y tortura, como veremos en el siguiente apartado. La reforma agraria velasquista se convirtió en un interregno significativo, pero momentáneo, que transformó profundamente

anarcosindicalismo habían quedado relegados; el APRA oficial había virado hacia la derecha, mientras que los partidos de izquierda nacional se dividieron entre comunistas chinos y soviéticos. Por otra parte, surgió una «nueva izquierda» inspirada en la revolución cubana (Adrianzén, 2011; Rénique, 2015). Estos últimos apostaron por la «larga marcha» para llegar «al Perú profundo», y utilizar el medio agrario para llevar adelante su revolución (cf. Rénique, 2015; Ribeiro, 2017). De este modo, los movimientos campesinos también se enfrentaron a mayores barreras para articularse a nivel nacional ante la ausencia de vasos comunicantes más estables y amplios.

tanto la estructura agraria del país y las relaciones entre el campesinado y el Estado peruano. A partir de la creación de un sistema agrario colectivista a nivel nacional basado en la figura de las cooperativas tanto en la costa y la sierra (Brass, 2007; Kay, 1981), se buscó transformar la economía política del campo en una que reivindicara a las poblaciones campesinas como sujeto político central en la construcción de la nación peruana. Esto implicó un cambio representacional tanto a nivel legal como discursivo, con el reemplazo de la figura jurídica y territorial de la comunidad indígena por la de comunidad campesina.[17] Aunque, en la práctica, la relación con las comunidades campesinas fue problemática (especialmente, con las ubicadas en la costa norte, como veremos en el siguiente caso),[18] existe un consenso entre diversos investigadores de que el proceso de reforma agraria permitió democratizar la sociedad al ampliar los derechos sociales de los más desfavorecidos y al acabar con la concentración de la propiedad de la tierra en mano de los hacendados (cf. Diez y Burneo, 2023; F. Eguren, 2009; Matos Mar y Mejía, 1980).

Querecotillo y Salitral (Piura), octubre de 1975: persecución y represión de líderes políticos campesinos

Durante los años de la reforma agraria (1969-1980), las comunidades campesinas piuranas lideraron el proceso de movilización campesina a nivel local, regional y nacional (Arce, 1983; Cant, 2023). Si bien al inicio hubo entusiasmo y esperanza por el «paisano piurano» Velasco, la reforma militar no colmó las

17. Al respecto, Marisol de la Cadena (1998, pp. 157-158) señala que el reemplazo del término «indio» por el de «campesino» en el vocabulario del Estado y de los partidos políticos (incluyendo los más «radicales») resultaba muy conveniente para sus líderes, ya que les permitía ignorar otras formas de pensamiento consideradas «menos racionales», e incluso negar sus prácticas discriminatorias y el racismo implícito en sus formas de hacer política.

18. En un texto anterior, los autores de este capítulo hemos analizado cómo la Reforma Agraria de Velasco promovió un modelo cooperativista de organización de la producción agraria controlada de manera vertical desde el Estado, con el fin de reemplazar a los gobiernos comunales de las comunidades campesinas como autoridad central del campo (Palacios y Huamán, 2020).

expectativas del movimiento campesino piurano: realizaron tomas de tierras y de instituciones de los hacendados para demandar la devolución de las tierras comunales y la inaplicabilidad de la deuda agraria (cf. Luna Vargas, 1979, pp. 19-44). En aquella época ocurrió una ruptura al interior de la CCP —influenciada por las diferencias entre la «vieja» y la «nueva» izquierda—, y la facción afiliada a Vanguardia Revolucionaria (VR), liderada por el comunero piurano Andrés Luna Vargas, gozó de mayor influencia regional.[19]

En este contexto, la CCQS, liderada por los hermanos Víctor y Gregorio Alama Camacho, logró la adjudicación de tierras a la comunidad tras la toma de tierras de haciendas de mediana y gran propiedad durante los años 1972-1973 (López y Ramírez, 1982). Los dirigentes comunales de Querecotillo buscaron un manejo autónomo de la comunidad y de las tierras de cultivo recién adquiridas, con el apoyo de la Federación Departamental de Campesinos de Piura (FEDECAP), base regional de la CCP-VR (Cant, 2023, pp. 87-89). Sin embargo, la implementación del modelo cooperativista de empresa comunal y los conflictos internos con los comuneros asociados —ex trabajadores de las haciendas de la zona— provocaron que las tensiones se resolvieran mediante la violencia y la represión.

En 1975, la dirigencia tomó dos decisiones que sirvieron de pretexto para la intervención militar en la comunidad campesina durante los primeros meses del gobierno de Morales Bermúdez (Arce, 1983, pp. 173-176). En primer lugar, la dirigencia campesina parceló las tierras para el usufructo individual de las familias comuneras ante la negativa del Banco Agrario de concederles créditos para la próxima campaña.[20] En segundo lugar, un sector de la dirigencia

19. Vanguardia Revolucionaria fue parte de la «nueva izquierda», de inspiración soviética, trotskista y guevarista, y participó en el proceso de fragmentación de la izquierda (Rénique, 2015, pp. 123-131). VR estableció lazos con la CCP y la FEDECAP gracias a Andrés Luna Vargas, uno de los líderes históricos de la CCP que fue apresado hasta en cinco oportunidades durante el gobierno militar (cf. Luna Vargas, 1979). La influencia de VR desencadenó una ruptura al interior de la CCP, separándose de quienes seguían a la «vieja izquierda» de PC-Bandera Roja, de influencia maoísta (Ribeiro, 2017).

20. El Banco Agrario argumentó que no podían otorgar más créditos, porque aún había deudas impagadas de la CCQS. Sin embargo, en las entrevistas, los dirigentes comunales señalaron que, en realidad, los funcionarios del Banco se negaban a concederles crédito porque los etiquetaban de «comunistas». En cualquier caso, el manejo de los

campesina opuesto al liderazgo de los hermanos Alama Camacho pidió una auditoría al Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que fue usada como excusa para que el Ejército Peruano y la Policía de Investigaciones del Perú (PIP) intervinieran en la comunidad. Esto ocurrió después de varios encarcelamientos de líderes campesinos piuranos bajo la acusación de agitación y sabotaje a la reforma agraria, y de que se ordenara la deportación de Luna Vargas (1979, p. 49).

Este hecho terminó de consolidar la violencia desplegada por el Gobierno militar contra el campesinado piurano y, particularmente, contra quienes estaban asociados a partidos políticos de izquierda opuestos al Gobierno. Para ilustrar este hecho, nos centraremos en la experiencia de persecución y tortura racializada de Eduardo Ponce, expresidente de la comunidad. En el Perú, la estigmatización política y el desprecio están interdependiente e históricamente ligados a factores de clase, raza y etnicidad (cf. Agüero, 2024; Aguirre, 2011; Méndez, 2021; Villalba, 2022), por lo que la violencia se experimenta desde estas categorías. Aunque no sea explícitamente racista, los archivos afectivos movilizados por la estigmatización reflejan una experiencia racializada. Efectivamente, el dirigente Eduardo Ponce[21] identifica que la violencia ejercida por el Estado surge de un ensamblaje de racismo y persecución política macartista:

> Porque según en esa época era Morales Bermúdez el presidente, [...] y ese era un gobierno, pues *racista*, pues a nosotros *nos pusieron que éramos comunistas*. Ya, entonces militarmente nos intervino aquí. [...] A nosotros nos torturaban, nos perseguían como si fueras peor que un delincuente. En esa época estaba la famosa PIP, la Policía Investigación del Perú. Te hacía investigación,

préstamos y créditos del Banco Agrario fue ampliamente cuestionado durante esos años en Piura (Arce, 1983; López y Ramírez, 1982).

21. El testimonio que se va a leer a continuación podría calificarse de terrorismo de Estado. Como hemos señalado con anterioridad, Méndez (2021) demuestra cómo la génesis del concepto de terrorismo está ligada a las acciones de terror ejercidas por el Estado, que también comenzaron a usarse para atacar a la oposición al Gobierno y a la sociedad civil organizada, aprovechando la histórica (e intencional) definición legal difusa del término.

> pero a través de las torturas, de los golpes, de las masacres (El énfasis es nuestro).[22]

Aquí Ponce señala que la crítica al Gobierno se entendía y expresaba, por el mismo Gobierno, bajo el discurso de una insurrección «comunista», de un ataque al Estado. Además, este lenguaje estigmatizante se sustentaba en las prácticas racistas del Gobierno, pues, si este ataque provenía de un sujeto campesino politizado, se permitía el uso irrestricto de la violencia y la tortura:

> Porque decían que nosotros éramos comunistas. En esa época, *el que decía que era comunista, pues era el peor enemigo para el Perú*. Pero *nosotros no éramos comunistas, nosotros éramos verdaderamente comuneros que estábamos rescatando las tierras de la comunidad*. [...] Nos persiguieron. Como comunistas, como digo. Con *una represión tremenda*, nos sacaban de la casa a la medianoche. *Nos golpeaban como se les daba la gana*. Nos tuvieron presos. Y a veces el campesino no está acostumbrado a estar en una cárcel. El mismo temor los hace mentir. Las mismas torturas que daban en esa época la PIP,[23] mentían. Por ejemplo, en el caso mío, a mí me cogieron. Me golpearon, me torturaron, me cogieron corriente, todo (El énfasis es nuestro).

Por un lado, este testimonio revela que la racialización del campesinado opera sin necesidad de enunciarse en el discurso, es un «racismo silencioso» que se expresa a través de ciertos patrones de violencia, autoritarismo y alianzas entre agentes del Estado y el poder agrario local.[24] Como estamos tratando de

22. Parte de esta cita también puede encontrarse en Palacios y Huamán (2020, pp. 133-134).

23. Es importante señalar que estos relatos no solo nos interpelan a nivel analítico y ético-político, sino también a nivel personal, pues el autor masculino de este texto es nieto de un policía de la PIP de quien ha escuchado, en varias ocasiones, sus relatos sobre las labores de contrainsurgencia estatal que realizaba en el sur del país. En ninguna de ellas escuchó hablar de casos de tortura ni de violencia explícita, lo que nos lleva a reflexionar, de manera similar a lo planteado por Theidon (2004), sobre cómo las violencias son obliteradas tanto en las narrativas históricas nacionales como en las más íntimas y familiares.

24. Luna Vargas (1979) identifica las alianzas que persistían entre los hacendados piuranos y los agentes del Gobierno militar: el apoyo del prefecto de Piura durante la toma de

demostrar con este tipo de casos, la recurrencia histórica de la violencia estatal contra un mismo grupo de población movilizado políticamente pone de manifiesto el racismo y el clasismo estructural que sustentan dicha violencia extrema en la historia republicana contemporánea, lo que Melamed (cf. 2015) entiende como crueldad racial. Sin embargo, la forma en que esta violencia se expresa tanto a nivel práctico como representacional varía según cada momento histórico. Durante el Gobierno militar, la representación racializada se manifestaba en un lenguaje de persecución política contra los «comunistas», a quienes se consideraba, como señaló Eduardo Ponce, «el peor enemigo para el Perú».

Por otro lado, Eduardo Ponce nos relata cómo la violencia estatal y la tortura sufrida buscaban movilizar sus temores para obtener información sobre sus compañeros y alcanzar sus objetivos contrainsurgentes:

> Mira, *Cholo*, si tú nos dices… porque lo primero que decían era, ¿dónde está Víctor Alama? [...] A él lo buscaban. ¿Dónde está Eduardo Ponce? No sé… Eduardo Ponce era yo. Incluso me habían puesto como miembro nacional del Partido Comunista, y yo no era….

Si bien la intervención militar lograría parcialmente sus objetivos —pues el liderazgo de la comunidad fue retomado por SINAMOS y, luego, por el grupo de dirigentes opuestos a los hermanos Alama— el enojo y la furia producida por la brutal persecución mantuvieron los lazos morales de sus dirigentes,[25] lo

---

la Liga Departamental Agrícola y Ganadera (dirigida por los hacendados), la ayuda de ciertos generales del Ejército a los hacendados durante la toma de tierras en San Francisco y Chocán, y la utilización de la PIP para capturarlos después de la toma de tierras de La Golondrina, entre otros casos. Durante la toma de la Liga, cuando los hacendados se enfrentaron a los líderes campesinos, se refirieron a ellos despectivamente como «cholos».

25. Los hermanos Alama Camacho lograron esconderse en los caseríos de la comunidad y evitaron ser capturados. La labor de las lideresas campesinas fue particularmente importante en este periodo de huida, pues camuflaban a Víctor Alama vistiéndolo con ropas femeninas para que pudiera moverse entre los anexos sin ser detectado. Además, las personas que lideraban las tomas de tierra muchas veces eran mujeres expertas en el uso de la huaraca, que usaban para defenderse de la policía. La labor política diferenciada por género en contextos de protesta y represión en espacios

que permitió que, en 1980, expulsaran a los militares: «El 16 de octubre sacamos a la intervención militar [...] Entramos 10 gentes a las 10 de la mañana, un 16 de octubre, y a la 1 de la tarde ya teníamos 4 mil comuneros ya... Malditos asesinos». La violencia, aunque busque dañar, destruir o desmembrar lo social, también produce y refuerza relaciones sociales. Esto ocurrió con el grupo de dirigentes comunales ligados a los hermanos Alama, quienes transformaron el sufrimiento individual en acción colectiva y resistencia, y recuperaron la dirigencia de la comunidad durante los años ochenta. De este modo, el sufrimiento causado por el ejercicio del poder institucional, económico y político se despliega interdependientemente a nivel individual y colectivo (Kleinman et al., 2010a). Al pretender imponer la autoridad del Gobierno y desterrar las alternativas políticas y comunales, se terminó reforzando este sentimiento de colectividad.

6. Redefinición del pacto rural entre el Estado peruano y el capital agroindustrial: represión en Ica durante el primer paro de trabajadores agrarios del siglo xxi

Luego del golpe de Estado de Morales Bermúdez contra Velasco, se inició un proceso de desmantelamiento de las políticas de la reforma agraria y, con ello, una paulatina redefinición de la relación entre el Estado, la población campesina y los grupos empresariales agrarios, en favor de estos últimos. Como hemos visto en el caso anterior, el proceso de contrarreforma conllevó una reducción de la financiación y el apoyo al modelo cooperativista, así como un aumento de la persecución militar contra los trabajadores agrarios y los campesinos (F. Eguren, 1988; Puente, 2016). Posteriormente, la crisis económica y social que heredaron los gobiernos democráticos de la década de los ochenta, así como la violencia política, generaron las condiciones propicias para la implementación del paquete de reformas neoliberales de Fujimori.

---

agrarios es un tema de investigación aún por explorar, aunque en los últimos años han aparecido investigaciones que nos aportan información al respecto (Crisóstomo, 2022; Huayre y Vega, 2019).

En la década de los noventa, el Estado peruano aprobó un conjunto de dispositivos legales que permitieron la concentración de la propiedad de la tierra en el siglo xxi y, con ella, la expansión del capital agroindustrial en la costa (cf. Z. Burneo, 2011; L. Eguren et al., 2018). Entre estas medidas, destacan la eliminación de los límites legales a la propiedad de la tierra, el debilitamiento de los regímenes de propiedad colectiva para favorecer la propiedad individual y el otorgamiento de importantes exenciones fiscales, regímenes especiales de trabajo e infraestructuras hídricas para grandes inversores en agricultura. Estos últimos también se beneficiarían de la firma de los Tratados de Libre Comercio (F. Eguren, 2018; Huamán, 2025; Taller Etnológico de Cultura Política, 2019).

En las primeras décadas del siglo xxi, las relaciones políticas entre el Estado y las poblaciones rurales se encuentran en constante deterioro por la promoción de la expansión de los agronegocios como modelo de desarrollo rural en la costa peruana, y a la ausencia sistemática de apoyo a los pequeños productores (Damonte, 2019; Damonte y Boelens, 2019; L. Eguren et al., 2018). Se trata de un nuevo pacto implícito del Estado, esta vez no con el campesinado o los trabajadores agrarios, sino con las élites vinculadas al capital agroindustrial. En este pacto, el Estado busca crear las mejores condiciones sociales y laborales para la expansión de las agroindustrias, «olvidando» (cf. Diez, 2022) a la población campesina.

Por un lado, la reconcentración de tierras se ha caracterizado por el despojo de recursos naturales (tierra y agua) de comunidades campesinas por parte de grandes empresas o del propio Estado. Por otro lado, la población rural se organiza actualmente a partir de múltiples trabajos precarios, ya sea como trabajadores agrarios en fundos o como productores bajo la modalidad de agricultura por contrato. A pesar de ser «formales», estas personas se encuentran muy lejos de tener una buena calidad de vida (Araujo, 2019, 2021; Huamán, 2019, 2025). Durante este período, varias de las antiguas instituciones que antes congregaban al movimiento campesino, como los sindicatos y las propias comunidades campesinas, se enfrentaron a una multiplicidad de nuevos actores en el medio rural, configurándose un nuevo tipo de relación con el Estado, marcada por la defensa del territorio o por la articulación de demandas de mejora de la actividad agropecuaria (Alfaro Moreno, 1994; Diez, 2007). No obstante, en el 2020 se llevó a cabo un paro de trabajadores de las agroindustrias, con una intensidad no vista desde el siglo xx, que puso en el debate público nuevas

demandas sobre sus condiciones laborales, así como los niveles de represión y persecución estatal.

El paro agrario de diciembre de 2020: ecos afectivos transterritoriales

El 30 de noviembre de 2020, miles de trabajadores del sector agropecuario bloquearon la carretera Panamericana Sur en protesta por la prórroga durante diez años de la Ley n.° 27360, que había regulado el régimen «temporal» de los trabajadores agrícolas durante casi dos décadas.[26] La movilización fue organizada en Ica, un centro de agroexportación que emplea a 100.000 trabajadores agrícolas durante la temporada alta, aproximadamente, casi un tercio del total nacional (Huamán, 2025). El régimen especial de trabajo implicaba una serie de recortes en sus derechos laborales: falta de seguro de desempleo, salarios mínimos especiales, vacaciones anuales reducidas y un régimen diferente de beneficios sociales. A pesar de estas reducciones en los costos de contratación, muchos trabajadores descubrieron que no se encontraban en planilla y que no se habían cumplido sus (limitados) derechos laborales, mientras que las empresas agroexportadoras culpaban a las empresas de tercerización de servicios (o *services*) de incumplir con sus obligaciones laborales (Huamán, 2025).

Después de tres días de bloqueos en Ica, los trabajadores de la costa norte de Perú se unieron a la huelga y bloquearon la carretera Panamericana Norte. Siguiendo un patrón histórico de uso ilegal de la fuerza y violencia racializada (cf. Bazán Seminario, 2023), las fuerzas policiales asesinaron a tres jóvenes de esta región del norte del país. El cuarto día de la huelga, Jorge Muñoz, un trabajador agrícola de 20 años de Virú, murió por un disparo en la cabeza realizado por la policía. El 4 de diciembre, quinto día de la huelga, el Congreso peruano derogó la ley y, tres semanas después aprobó un nuevo régimen (mediante la Ley n.° 31110) que no atendió las principales demandas de los trabajadores. Esta decisión generó más protestas, y el asesinato de dos jóvenes en Virú, uno de ellos un adolescente de tan solo 16 años (Chávez, 2021). El total de heridos ascendió a 43 personas en La Libertad. Los manifestantes de esta región fueron

26. De acuerdo con Oré (2021, p. 12), experta en la materia con años de experiencia investigando en Ica: «El paro agrario es el movimiento social más importante ocurrido en Ica desde el movimiento social en el caserío de Parcona en 1924».

los que sufrieron una mayor estigmatización, ya que se les acusó constantemente de financiarse mediante el cobro de cupos, a pesar de que las propias rondas campesinas se encargaron de sancionar estos hechos aislados (Aguilar, 2024, p. 496).

En Ica también se produjeron hechos sumamente violentos y decenas de heridos vinculados a la violencia policial desplegada en los propios barrios y viviendas colindantes a la carretera. Cuando el gas lacrimógeno entró en las casas, se generó caos y miedo, sobre todo entre los niños y las personas mayores. Muchos se refirieron a este evento como una «guerra».[27] Muchas personas salieron corriendo desesperadamente para escapar de los efectos del gas lacrimógeno y, en medio del caos, la policía comenzó a disparar, hiriendo gravemente a dos jóvenes, que han quedado parapléjicos e incapaces de trabajar (Chávez, 2021). Las secuelas de este cruel suceso aún impregnan la vida cotidiana de las personas y sus familias: desde niños que se esconden ante ruidos fuertes que les recuerdan a los helicópteros desde los que se lanzaron bombas lacrimógenas, hasta mujeres con miedo a los extraños, por la posibilidad de que sean policías «terna» buscando detener a sus familiares, pasando por rumores de desapariciones y personas devoradas por el propio fundo.[28]

A pesar de las heridas físicas y psicológicas causadas por estos hechos, los discursos oficiales sobre el paro agrario en Ica y Virú minimizan la violencia sufrida por los trabajadores, sus familias y otros residentes de los caseríos. Los informes de los principales medios de comunicación e incluso el informe de la Defensoría del Pueblo (2020) solo destacan la violencia de los manifestantes, y se centran en los vehículos quemados y las pérdidas económicas causadas por el bloqueo de la carretera. A pesar de la contundencia del paro agrario, las condiciones laborales y de vida han cambiado poco desde el 2020. Además, tanto Ica como Virú fueron lugares centrales de protesta durante el denominado «estallido social de 2023» (cf. Ilizarbe, 2023), donde volvieron a producirse hechos de violencia desmedida y represión, vinculados con una sensación de exclusión de la democracia y racismo institucionalizado (Aguilar, 2024).

27. Cabe resaltar que, entre las muchas personas que se refirieron así a la represión policial (hombres y mujeres, adultos y jóvenes), había también reservistas del ejército que ahora trabajan en el sector agrario.

28. Para mayor información sobre los avistamientos de *pishtacos*, el uso de pagos y las desapariciones, consulte Huamán (2025).

Mbembe (2003, pp. 14-24) califica de «lugares necropolíticos» a estos espacios marginales, en los que se pueden suspender fácilmente las garantías, ya que la violencia surgida de los estados de excepción se considera positiva para el bien común. Los discursos que se utilizan para construir ciertos cuerpos como desechables se sostienen en antiguos mecanismos y categorías que hacen eco del pasado, pero también en nuevas figuras discursivas, particulares de cada geografía. En los medios de comunicación, la representación de los manifestantes del paro agrario oscilaba entre llamarlos «vándalos», «delincuentes» y «extorsionadores» (Andina.pe, 2020; RPP, 2020), acusarlos de generar disturbios y «lanzar objetos incendiarios» (Infobae, 2023), y presentarlos como azuzadores, con intereses políticos, «terroristas y militantes del MOVADEF» (Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales) (Gutiérrez R., 2022; Panamericana Televisión, 2023). Asimismo, las élites regionales se organizaron en contra de las manifestaciones y a favor de «la paz, la democracia, las Fuerzas Armadas, y *en contra del terrorismo*» (Aguilar, 2024, p. 503). Así, se observa cómo se (re) activan algunos elementos discursivos que han legitimado el uso de la violencia, como «terrucos» y «azuzadores políticos», y cómo emergen otros nuevos, como la categoría de delincuente asociada a bandas criminales, cobradores de cupos y extorsionadores. Todos estos elementos se conjugan para dar forma a nuevos lenguajes de la violencia cada vez más ligados a la deshumanización de las personas, lo que permite el uso de violencia desmedida y crueldad racial por parte de las fuerzas del Estado, alentadas por las élites de la agroexportación, y silencia las demandas de los trabajadores.

Si bien el uso de la categoría de «delincuente» es nuevo, la utilización de las categorías de «azuzador político» y «terruco» nos remiten a la más larga historia de violencia en el Perú, particularmente a la del CAI. El uso sistemático de la etiqueta de «terruco», especialmente por parte de las fuerzas policiales y fuerzas armadas, estigmatiza a los cuerpos indígenas y los convierte en «no humanos», lo que permite la vulneración de sus derechos y justifica los actos más violentos, como torturas, abusos sexuales y asesinatos (Aguirre, 2011). No es coincidencia que este lenguaje se haya utilizado más en Ica, una región que recibió a un gran número de migrantes de Ayacucho durante la década de los noventa, producto de un éxodo masivo por el CAI. Los patrones de racialización de los trabajadores no solo se expresan cuando son calificados de «terrucos» en contextos de protesta, sino también en el día a día del trabajo en el campo,

mediante gritos, burlas y humillaciones por parte de los caporales, sobre todo hacia los quechuahablantes e indígenas con un limitado dominio del español: «*Te trataban de cholito.* Te trataban de menospreciarte, como si tú no valieras nada». Por eso la propia experiencia de los trabajadores y los dirigentes se expresa recogiendo estos patrones de violencia racial. Como señaló un dirigente de Ica:

> […] pues aquí en la zona, la discriminación sí hay. A nosotros, creo, a los oriundos, a los nativos de acá de Perú, las agroexportadoras nos ven que tenemos una mano de obra barata que se vulnera todos los derechos en todo aspecto. […] Como te dije, la discriminación es una realidad que sí, es latente aún. Peor aún del paro que se vivió el año 2020 acá en Ica. De alguna forma nos han estigmatizado […] Yo he visto que no quieren recibir de repente. […] Y le tratan a la gente de acá como de revoltosos, que son reclamones, de todo, ¿no? […] Creo que la historia se vuelve a repetir. Se repite porque es lo mismo. Por ejemplo, hablando de las ocho horas de trabajo, los mártires de Chicago, yo tengo muy claramente eso. La historia se vuelve a repetir. Y creo que en cada época o en cada sector se vuelve a repetir la historia.

El discurso de este dirigente también aborda otro aspecto fundamental de la experiencia del campesinado: la sensación de que la historia se repite. Al hacer hincapié en ello, se busca establecer conexiones entre hechos que, en un principio, parecen inconexos, pero que ayudan a comunicar sensaciones similares de persecución, de tortura y dolor. Hablar de este dolor y conectar estos «ecos corporizados» permite movilizarlos como afectos políticos y crear un sentido de comunidad moral (Das, 1996, p. 176), al evocar muchos pasados diferentes que resurgen de forma impredecible y trascienden su contexto inicial. Los marcos desde los que los campesinos y trabajadores interpretan las violencias vividas son múltiples: desde las experiencias que cruzan la identidad étnica y racial (cholito), pero que también se articulan hasta un conjunto de luchadores sociales a nivel internacional (como los mártires de Chicago), en el que la clase es igual de importante.

7. Pactos políticos inestables y violencias racializadas en la costa rural republicana

A lo largo del texto hemos mostrado cómo la violencia estatal hacia las comunidades rurales costeras ha persistido a lo largo del tiempo, aunque no de forma estática e invariable. A pesar de varios e importantes cambios estructurales —en la tenencia de la tierra, en los regímenes laborales agrarios y en las instituciones del Estado y del gobierno comunal—, así como de «pactos políticos» inestables e inconclusos, han perdurado ciertos patrones de violencia (paternalista, macartista y racializada, en alianza con las élites agrarias). Sin embargo, los lenguajes de la violencia van variando y rearticulándose en cada contexto histórico, tanto a nivel discursivo como afectivo, y están vinculados a distintas figuras, categorías o etiquetas con las que se representa al campesinado. Es cierto que la configuración de los patrones de violencia no se realiza de manera pasiva ni mecánica: las agencias campesinas que se enfrentan a estas violencias también se reinventan en cada conflicto agrario, generando memorias y afectos que, a su vez, moldean nuevas luchas y demandas campesinas.

Los conflictos agrarios surgidos por los ciclos de expansión del capitalismo agrario, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad —marcados por las subidas y bajadas de los precios de los *commodities* como el algodón, el azúcar y las frutas y las verduras frescas—, muestran los cambios en las relaciones entre el Estado, el capital y la población rural a lo largo de los períodos estudiados. En las primeras décadas del siglo XX se propuso un pacto republicano para proteger jurídicamente tanto los territorios comunales como los derechos laborales, pero al mismo tiempo se fomentó la inversión extranjera. Estas políticas contradictorias conllevaron tanto a la expansión de las haciendas como al aumento de las protestas sociales del campesinado, así como la creación de confederaciones y sindicatos agrarios, lo que evidencia la fragilidad de este pacto. Después de un período de autoritarismo y aumento de la conflictividad social, surgió un nuevo pacto entre el Estado y las poblaciones campesinas que se materializó en el proceso de reforma agraria, aunque este tampoco estuvo libre de contradicciones ni represiones.

Si hoy en día podemos hablar de un pacto en el sector rural, es el pacto entre el Estado y el capital agroindustrial. En este nuevo panorama, el Estado neoliberal peruano se encarga tanto de brindar las mejores condiciones de

inversión para las agroindustrias, de protegerlas y velar para que dichas inversiones rindan sus frutos, mientras que el capital agroexportador se encarga de generar prosperidad económica y «desarrollo» en las áreas rurales (cf. Damonte y Boelens, 2019; Urteaga y Segura, 2021). El apoyo económico, la protección laboral y la promoción de la agricultura familiar que en algún momento tuvieron los trabajadores agrarios y las comunidades campesinas de la costa ya no son una prioridad para el Estado. Sin embargo, este «olvido» de las poblaciones rurales de la costa es contestado, como han demostrado el paro agrario y las protestas sociales del 2022-2023. Por tanto, los distintos pactos sociopolíticos terminan siendo frágiles y contingentes a las presiones de distintos grupos de poder, a los sistemas políticos y económicos globales, y a la capacidad de articular un discurso político de disidente.

A la par de estos pactos, se configuraron representaciones del campesinado expresadas en lenguajes de la violencia que han cambiado sutilmente con el tiempo. En primer lugar, tenemos la representación del «indio rebelde» y del «cholo agitador» de principios del siglo xx, como en el caso de Parcona y sus conflictos con los hacendados y las autoridades estatales de la época, en los que las categorías raciales fueron fundamentales, pero también estuvieron acompañadas de categorías políticas como «rebelde», «agitador» y «azuzador». Estas categorías fueron cambiando y superponiéndose con otras durante la Reforma Agraria, una época marcada por la polarización política de la Guerra Fría. En ese momento, lo étnico-racial se ocultó detrás de lo «cholo», y la categoría de «comunista agitador» empezó a ser la figura central para legitimar el uso de la violencia. Sin embargo, la violencia extrema que los comuneros enfrentaron no solo estaba ligada al uso del comunismo como categoría estigmatizante, sino que también tenía un elemento de crueldad racial que permitió que esta violencia se desplegara contra toda una comunidad y no solo contra uno o dos individuos.

Por último, la figura del «terruco», íntimamente vinculada con las geografías racializadas del CAI, también se superpone a estas experiencias de sufrimiento del cholo comunista y continúa siendo el principal elemento legitimador de la violencia. No obstante, presenciamos un cambio paulatino en estos lenguajes de la violencia, donde la etiqueta de «terruco»[29] empieza a coexistir con la

29. En la actualidad, «la amenaza del terrorismo interno» sigue utilizándose para criminalizar actos de disidencia (Amnesty International, 2023, p. 53). Sin embargo, el abuso

figura del delincuente o extorsionador, una categoría más eficiente para expresar temores colectivos relacionados con el incremento del crimen organizado en los tiempos contemporáneos.

Estos cambios, y sus sutiles diferencias, en los lenguajes de la violencia nos hablan de las configuraciones sociopolíticas de los espacios rurales costeros en cada época. También nos muestran la permanencia del trasfondo étnico-racial que busca deshumanizar por completo al sujeto, vaciarlo de contenido político, y justificar el uso desmedido de la violencia y la crueldad racial. Con el tiempo estas figuras y etiquetas terminan superponiéndose en su uso y construyen una estructura epistémica que converge en la representación de personas empobrecidas, especialmente si provienen de zonas rurales, generando así prácticas de violencia racializadas (Méndez, 2021, pp. 423-424). De esta forma, se construyen genealogías de los lenguajes y prácticas de racialización (véase la Figura 3) basadas en experiencias previas, en las que los términos no desaparecen por completo, sino que se reinventan a partir de los anteriores, aprovechando las profundas cicatrices que dejan las experiencias de violencia encarnada.

Esta violencia está tan naturalizada que oscurece los mecanismos de racialización mediante los cuales opera (cf. Chao, Krupa et al., 2024, p. 173), y que queremos poner en discusión. De este modo, se crea un ensamblaje de violencia y jerarquías de diferenciación (cf. De la Cadena, 2004) que funciona para legitimar la violencia contra el campesinado como clase racializada y a los proyectos políticos promovidos por el movimiento campesino. Además, estas genealogías también son identificadas por las propias personas a las que se les asignan estos términos, ya que terminan articulando sus propias prácticas políticas sobre la base de estos recuerdos encarnados de la represión, la persecución, la tortura y los ecos afectivos que ello genera. Así, la enunciación de sus demandas y sentires se hace a partir de este ensamblaje de identidades múltiples y jerarquías racializadas, vinculando distintos pasados (el de la Colonia, el de las haciendas, el del CAI) con el presente a través de prácticas racialmente violentas. Son heridas que no sanan porque los mecanismos sociales y políticos que generaron el trauma y el dolor siguen operando con cierto nivel de legitimidad (Thomas, 2019, p. 5; McKittrick, 2013).

---

de dicha etiqueta por parte de ciertos grupos políticos y medios de comunicación vacía de contenido y limita su eficacia como elemento legitimador de la violencia.

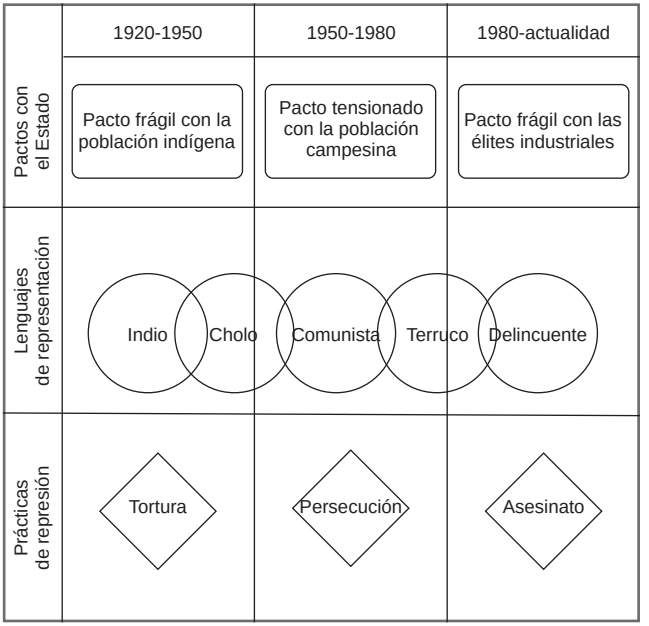


Figura 3. Represión y representación racializada.
Fuente: elaboración propia.

8. Reflexiones finales

Considerando un marco histórico de un siglo, el artículo evidencia que la violencia en la costa agraria peruana no es algo excepcional, sino constitutiva de un orden político rural específico. Las representaciones y las prácticas del lenguaje de la violencia siguen estando presentes en el trabajo cotidiano de las agroindustrias y en los actos de protesta debido al racismo estructural y a la necropolítica neoliberal que enmarca parte de la vida rural de la costa. Estos lenguajes no son meramente retóricos, sino que se materializan en prácticas represivas (como la masacre de Parcona, las torturas en Querecotillo, y la persecución en Ica) que naturalizan la exclusión y legitiman la violencia estatal. Es decir, se trata de patrones racializados de violencia, ya que ciertos sectores de la población son objeto de tortura, persecución y represión, mientras que otros no lo son; una situación que se remonta, al menos, a la época de la violencia

hacendataria (Méndez, 2021, p. 450). La práctica de la represión y de la recurrencia de la violencia extrema en algunos grupos de la sociedad peruana nos permiten argumentar que la racialización del campesinado opera en los distintos casos analizados, más allá de si esta se enuncia con frecuencia o de forma explícita. Por tanto, la violencia extrema legitimada por las fuerzas del Estado y ciertas élites de la agroexportación también puede entenderse como una forma de crueldad racial (cf. Melamed, 2015).

¿Qué cuerpos, vidas y/o personas son protegidas y cuidadas, y cuáles son desechables? Como hemos visto en las distintas narraciones, solo importan ciertas muertes, daños o dolores: los de las de autoridades, los de las de las fuerzas del orden, los de los hacendados, o los de los empresarios agroindustriales. En cambio, las muertes (y el sufrimiento) de comuneros, campesinos y trabajadores no se contabilizan ni se visibilizan, y se les ha marcado históricamente como cuerpos y vidas desechables (cf. Mbembe 2003). De este modo, algunos sufrimientos son más válidos que otros, lo que también implica un ejercicio específico del poder (cf. Ahmed, 2014): un poder que, de manera racializada, distingue las vidas y los cuerpos valorados a través de la violencia estatal.

A pesar del poder destructivo del sufrimiento individual y colectivo, este puede ser resignificado y reencauzado a partir del mantenimiento de lazos políticos y morales basados en estas mismas experiencias colectivas de dolor. Esto puede ocurrir mediante el uso reivindicativo de la categoría de «indio» como forma de visibilizar una explotación sentida desde la época colonial (como en el caso de Parcona), mediante el compañerismo entre dirigentes que han sufrido las mismas persecuciones (como en el caso de Querecotillo) o a través de la construcción de múltiples e inesperados repertorios de lucha (como en el caso de Ica). Los ecos afectivos de la represión perduran en los trabajadores agrarios y campesinos, pero también movilizan resistencias que interpelan tanto al Estado como a nosotros, los investigadores. Ciertamente, nos exigen que demos cuenta de los racismos silenciosos, implícitos y estructurales y de las memorias silenciadas, y que repensemos el desarrollo agrario de la costa no solo desde el punto de vista económico o productivo, sino también desde el de la justicia histórica.

Por tanto, es necesario que las investigaciones agrarias peruanas vayan más allá de los estudios convencionales centrados en la política local, las estructuras agrarias, la economía campesina y la gobernanza, entre otros aspectos, e

incorporen también cómo los sujetos rurales, con los que trabajamos, viven y experimentan cotidianamente la violencia y la represión. Por supuesto, esto no desmerece los temas de investigación anteriormente mencionados. Sin embargo, en un contexto de expansión autoritaria —nacional y global—, nuestro rol como investigadores no solo puede ayudar a amplificar narrativas silenciadas, sino también a poner en debate y plantear nuevas preguntas sobre cómo la desigualdad y la explotación se encarnan en los discursos y cuerpos de las poblaciones rurales, y cómo, a pesar de ello, despliegan prácticas disruptivas con las que buscan construir nuevos futuros.

Referencias bibliográficas

Adrianzén, A. (Ed.). (2011). *Apogeo y crisis de la Izquierda peruana: hablan sus protagonistas*. idea Internacional; Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Aguilar, P. (2024). La política contenciosa de la agroexportación. Movilización y violencia en el valle de Virú, La Libertad. En C. Monge, M. L. Burneo, y J. L. Dammert (Eds.), *Crisis política y estallido social en el Perú: una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones* (pp. 477-517). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Agüero, J. C. (2024). *Desprecio: la política del miedo en el Perú*. La Siniestra - Ensayos.

Aguirre, C. (2011). Terruco de m… Insulto y estigma en la guerra sucia peruana. *Histórica*, *35*(1), 103-139.

Ahmed, S. (2014). *The Cultural Politics of Emotion*. Edinburgh University Press.

Alfaro Moreno, J. (1994). *Los gremios rurales: rol de las organizaciones rurales en la década de los noventa*. Fundación Friedrich Ebert.

Amnesty International. (2023). *Lethal Racism. Extrajudicial Executions and Anlawful Use of Force by Peru's Security Forces*. Amnesty International.

Andina.pe. (2020, 26 de diciembre). La Libertad: Policía captura a 8 personas que cobraban cupos a vehículos en paro agrario. *Agencia Peruana de Noticias.* https://andina.pe/agencia/noticia-la-libertad-policia-captura-a-8-personas-cobraban-cupos-a-vehiculos-paro-agrario-827617.aspx

Aragón, J., Arce, M., Arauzo, R., y Coronel, O. (2024). *Base de eventos de protestas del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Araujo, A. L. (2019). De vuelta al análisis del trabajo: Los impactos de la agricultura de contrata sobre los regímenes laborales agrícolas. *Debate Agrario*, *49*, 39-66.

Araujo, A. L. (2021). *Condiciones laborales en la agroindustria costeña: El caso de los trabajadores de la provincia de Virú: una mirada crítica*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Arce, E. (1983). *La reforma agraria en Piura: 1969-1977*. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (cedep).

Arroyo, C. (2004). La experiencia del Comité Central Pro-Derecho Indígena Tahuantinsuyo. *eial: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, *15*(1), 185-208.

Bazán Seminario, C. (2023). *Reproducing Racism in Police Training in Peru*. abi Working Paper, *24.*

Bebbington, A. J. (2011). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales* [2.ª ed.]. Instituto de Estudios Peruanos (iep); Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Brass, T. (2007). How agrarian cooperatives fail: Lessons from 1970s Peru. *The Journal of Peasant Studies*, *34*(2), 240-287.

Burenius, C. (2019). *Testimonio de un fracaso. Huando: habla el sindicalista Zózimo Torres*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Burga, M., y Flores Galindo, A. (1994). Apogeo y crisis de la República Aristocrática. En A. Flores Galindo, *Alberto Flores Galindo. Obras Completas ii* (pp. 9-364). Casa sur.

Burneo, M. L. (2013). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos. *Anthropologica*, *31*(31), 16-41.

Burneo, Z. (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Cant, A. (2023). *Tierra sin patrones. Reforma agraria y cambio político durante el gobierno militar (1969-1975)*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Carbajal, J., y Matos Mar, J. (2025). *Erasmo Muñoz, yanacón del valle de Chancay*. Ediciones Achawata.

Castillo, P. (2007). Las comunidades campesinas en el siglo i: balance jurídico. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 15-106). Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Chao, S., Krupa, C., y Li, T. M. (2024). Anthropologists are talking. About contemporary plantations. Technologies, violence, and vulnerability across geographies and genealogies. *Ethnos*, *89*(1), 158-187.

Chao, S., Wolford, W., Ofstehage, A., Guttal, S., Gonçalves, E., y Ayala, F. (2024). The Plantationocene as analytical concept: A forum for dialogue and reflection. *The Journal of Peasant Studies*, *51*(3), 541-563.

Chati, G. (2019). *De quién es la tierra: historia y memoria campesina sobre política por la tierra, la represión y masacre en Ongoy, 1960 a 1969*. Lluvia Editores.

Chávez, R. (2021, 26 de enero). Vidas interrumpidas: la lucha de los heridos en las últimas protestas de Perú. *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/2439/vidas-interrumpidas-los-heridos-las-ultimas-protestas

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2004). *Hatun Willakuy: versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Perú*. Comisión de la Verdad y Reconciliación (cvr).

Comunidad de Buenos Aires Parco Chacapunco y Comunidad de San José de Parco Alto. (2017). *Urin Parcco y Hanan Parcco: memorias sobre el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: testimonios de sus protagonistas*. M. Crisóstomo (Ed.). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (cisepa).

Coronil, F., Skurski, J., y Wilder, G. (2019). *The Fernando Coronil Reader: The Struggle for Life is the Matter*. Duke University Press.

Crisóstomo, M. (2022). Las mujeres en los movimientos campesinos. La experiencia de la Confederación Campesina del Perú: 1947-1987. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (eial)*, *33*(1), 138-162.

Damonte, G. (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: El caso de la gran minería en el Perú. En G. Damonte, B. Fulcrand, y R. Gómez (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xii* (pp. 19-77). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Damonte, G. (2019). The constitution of hydrosocial power: Agribusiness and water scarcity in Ica, Peru. *Ecology and Society*, *24*(2), 1-21.

Damonte, G., y Boelens, R. (2019). Hydrosocial territories, agro-export and water scarcity: Capitalist territorial transformations and water governance in Peru's coastal valleys. *Water International*, *44*(2), 206-223.

Das, V. (1996). *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Oxford University Press.

Das, V. (2007). *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. University of California Press.

De la Cadena, M. (1998). Silent Racism and Intellectual Superiority in Peru. *Bulletin of Latin American Research*, *17*(2), 143-164.

De la Cadena, M. (2004). *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Defensoría del Pueblo (2020, noviembre). *Reporte mensual de conflictos sociales*, (201). Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Defensoría del Pueblo.

Degregori, C. I. (2011). *Qué difícil es ser Dios. El Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999* [1.ª ed. en español], *I*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Del Pino, P. (2017). *En nombre del gobierno: el Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. La Siniestra - Ensayos.

Del Pino, P., y Yezer, C. (Eds.). (2013). *Las formas del recuerdo: etnografías de la violencia política en el Perú*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea); Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Diez, A. (1998). *Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (cipca).

Diez, A. (1999). Diversidad, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural. En V. Agreda, A. Diez, y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA VII* (pp. 247-326). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Diez, A. (2007). Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107-152). Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Diez, A. (2022). Comunidad campesina y Estado en el Perú: relación estructural de protección, promoción y olvido. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, *50*, 119-143.

Diez, A. (2024). Comunidades en la encrucijada: desgobierno, despojo y peligro en la costa peruana. *Debate Agrario*, *51*, 183-217.

Diez, A., y Burneo, M. L. (2023). Abordajes clásicos y (algunas) nuevas perspectivas para el estudio de la reforma agraria peruana. En A. Diez y M. L. Burneo (Eds.), *Nuevas miradas sobre la reforma agraria peruana* (pp. 19-48). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (cisepa).

Drinot, P. (2017). *La seducción de la clase obrera: trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Eguren, F. (1988). Reforma y reestructuración agraria: la discusión. En F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn, y R. Montoya (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA II* (pp. 293-299). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Eguren, F. (2009). La reforma agraria en el Perú. *Debate Agrario*, *44*, 63-100.

Eguren, F. (2018). La concentración de la propiedad de las tierras agrícolas en el Perú. En *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú* (pp. 83-130). Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes); oxfam.

Eguren, L., Eguren, F., y Durand, F. (2018). *¿Liberalismo o mercantilismo?: Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Espinosa, O. (2010). Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, *28*(28), 239-262.

Ferguson, J. (2005). Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. *American Anthropologist*, *107*(3), 377-382.

García, M. E. (2008). *Desafíos de la interculturalidad: educación, desarrollo e identidades indígenas en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Gavilán, L. (2017). *Memorias de un soldado desconocido* [2.ª ed.]. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Gavilán, L. (2023). Cómo se construye al enemigo. *Anthropologica*, *41*(51), 5-38.

Gilbert, D. E. (2023). Shutting Down the machines of destruction: possibilities for agrarian life on the protest blockade. *Antipode*, *55*(5), 1433-1453.

Gonzales, M. J. (2016). *Azúcar y trabajo: La transformación de las haciendas en el norte del Perú, 1860-1933*. Banco Central de Reserva del Perú (bcrp).

Guha, R. (2007). La prosa de contra-insurgencia. En S. Rivera Cusicanqui y R. Barragán (Eds.), *Debates postcoloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad* (pp. 41-86). South-South Exchange Programme for Research (sephis).

Guiné, A., Moreno, M. C., y Escárzaga, F. (Eds.). (2024). *Violencia de Estado en el Perú: del conflicto armado interno (1980-2000) a la «Generación del Bicentenario»*. Fondo del Instituto para la Investigacion Social del Perú (iisp).

Gupta, A. (2012). *Red tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press.

Gutiérrez R., M. (2022, 13 de diciembre). Revelan presencia organizada de agitadores en Lima e Ica. *El Comercio*. https://elcomercio.pe/politica/actualidad/revelan-presencia-organizada-de-agitadores-en-lima-e-ica-noticia/

Guzmán, V., y Vargas, V. (1981). *Cronología de los movimientos campesinos 1956-1964*. ideas.

Hirsch, S. (2015a). Anarchism, the subaltern, and repertories of resistance in northern Peru, 1898-1922. En B. Maxwell y R. B. Craib, *No Gods, no Masters, no Peripheries: Global Anarchisms* (pp. 215-232). pm Press.

Hirsch, S. (2015b). Anarchist visions of race and space in northern Perú, 1898-1922. En G. de Laforcade y K. Shaffer (Eds.), *In Defiance of Boundaries: Anarchism in Latin American History* (pp. 261-280). University Press of Florida.

Huamán, A. (2012). Tenencia y valor de la tierra en la comunidad campesina de Colán: nuevas formas de apropiación, dimensiones del valor y tensiones comunales a partir de la entrada de la agro-industria de etanol. *Anthropía. Revista de Antropología y Otras Cosas*, *12*, 69-80.

Huamán, A. (2017). *Tierras en pugna. Cambios en la tenencia y el valor de la tierra comunal frente a la expansión del agronegocio del etanol en el valle del Chira, Piura. El caso de la comunidad campesina San Lucas de Colán*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Huamán, A. (2019). El paradigma modernizador de la agroindustria de caña para etanol: la agricultura por contrato y la ilusión del progreso. *Debate Agrario*, *49*, 129-166.

Huamán, A. (2025). *Crisis in the Plantationocene: Agribusiness, Landscape Change and Affectivities in Ica, Peru* [Tesis para obtener el título de áster en Antropología, Medio Ambiente y Desarrollo]. University College London.

Huayre, R., y Vega, J. (2019). '¡No más lágrimas campesinas!'. Mujeres, tierras y reformas agrarias en la región andina. *Revista Andina de Estudios Políticos*, *9*(2), 1-15.

Huillca, S., y Neira, H. (1974). *Huillca, habla un campesino peruano*. Casa de las Américas.

Ilizarbe, C. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *43*(2), 349-375. https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000116

ILLA. (1982). *Sindicalización Campesina I - Historia de los «Mataprefecto»*. ILLA Centro de Educación y Comunicación Popular.

Infobae. (2023, 29 de enero). Manifestantes detenidos que causaron disturbios en Ica serán internados en el penal. *Infobae*. https://www.infobae.com/peru/2023/01/29/protestas-en-peru-manifestantes-detenidos-que-causaron-disturbios-en-ica-seran-internados-en-el-penal/

Jacobsen, N. (2013). *Ilusiones de la transición. El altiplano peruano, 1780-1930*. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Kapsoli, W. (1982). *Los movimientos campesinos en el Perú, 1879-1965*. Ediciones Atusparia.

Kapsoli, W. (1984). *Ayllus del sol: anarquismo y utopía andina*. Tarea.

Kay, C. (1981). La reforma agraria: logros, contradicciones y vías de transición. *Economía*, *4*(8), 27-64.

Klarén, P. F. (2016). *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA* [3.ª ed.].

Kleinman, A., Das, V., y Lock, M. M. (2010). Introduction. En A. Kleinman, V. Das, y M. M. Lock (Eds.), *Social suffering* (pp. ix-xvii). University of California Press.

Li, T. M. (2024). Indonesia's Plantationocene. *Annals of the American Association of Geographers*, *114*(10), 2194-2198.

Llamojha, M., y Heilman, J. P. (2024). *Yo hice temblar a los hacendados. Historia personal de una revolución campesina*. La Siniestra - Ensayos.

López, M., y Ramírez, B. (1982). La comunidad campesina de Querecotillo y Salitral. En B. Ramírez (Ed.), *El problema agrario en el valle del Chira, Piura* (pp. 63-127). Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

Luna Vargas, A. (1979). *Historia de un luchador campesino*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Manky, O., Reynoso, M., y Calderón, A. (2024). Ecos efímeros de rebelión. Innovación táctica en el paro agrario peruano de 2020. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, *51*(97), 83-110.

Matos Mar, J. (1976). *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Matos Mar, J., y Fuenzalida, F. (1976). Introducción: hacienda, comunidad y campesinado en una región del Perú central. *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* [2.ª ed.]. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Matos Mar, J., y Mejía, J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mayer, E. (2022). *Cuentos feos de la reforma agraria* [2.ª ed.]. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, *15*(1), 11-40.

McKittrick, K. (2013). Plantation futures. *Small Axe: A Caribbean Journal of Criticism*, *17*(3 (42)), 1-15. https://doi.org/10.1215/07990537-2378892

Melamed, J. (2015). Racial Capitalism. *Critical Ethnic Studies*, *1*(1), 76-85.

Méndez, C. (2021). The paths of terrorism in Peru: nineteenth to twenty-first centuries. En R. English (Ed.), *The Cambridge History of Terrorism* (pp. 420-452). Cambridge University Press.

Méndez, C. (2025). *Violencias fundacionales. Ensayos sobre racismo, guerra y política en el Perú*. La Siniestra - Ensayos.

Mignolo, W. (2005). *The Idea of Latin America*. Blackwell Manifestos.

Miller, R. (2020). *Empresas británicas, economía y política en el Perú, 1850-1934*. Banco Central de Reserva del Perú (bcrp); Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía, y el efecto del Estado. En F. Escalante y C. Lomnitz (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 145-187). Fondo de Cultura Económica (fce).

Monge, C., Burneo, M. L., y Dammert, J. L. (Eds.). (2024). *Crisis política y estallido social en el Perú: una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Oré, M. T. (1983). Pasado y presente de la conciencia popular: La memoria colectiva del campesinado iqueño. *Análisis. Cuadernos de Investigación*, *12*.

Oré, M. T. (2005). *Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Oré, M. T. (2021, enero). Notas sobre el movimiento social de trabajadores de la agroexportación en Ica. *La Revista Agraria.* Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes), *192*, 9-12.

Ortiz Díaz, M. L. (2018). Violencia, poder y obreros en el valle de Chicama (1912). *Desde el Sur: Revista de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Científica del Sur*, *10*(2), 521-527.

Palacios, D., y Huamán, A. (2020). Entre la reforma estatal y la alternativa comunal: Cambios en las estructuras agrarias de poder en el valle del Chira, Piura (1969-1992). En *Perú: el problema agrario en debate. sepia xviii* (pp. 109-147). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Panamericana Televisión. (2023, 1 de febrero). *Ica: Identifican a cuatro presuntos azuzadores de violentas protestas en Barrio Chino*. https://panamericana.pe/24horas/locales/371926-ica-identifican-cuatro-presuntos-azuzadores-violentas-protestas-barrio-chino

Peano, I., Macedo, M., y Le Petitcorps, C. (2023). Introduction: Viewing Plantations at the Intersection of Political Ecologies and Multiple Space-Times. En C. Le Petitcorps, M. Macedo, e I. Peano (Eds.), *Global Plantations in the Modern World: Sovereignties, Ecologies, Afterlives* (pp. 1-32). Springer International Publishing.

Peloso, V. (2013). *Campesinos en haciendas: coacción y consentimiento entre los productores de algodón en el valle de Pisco*. Instituto de Estudios Peruanos (iep); Banco Central de Reserva del Perú (bcrp).

Pévez, J. H. (1983). *Memorias de un viejo luchador campesino: Juan H. Pévez*. M. Oré (Ed.). illa Centro de Educación y Comunicación Popular.

Ploeg, J. D. van der. (2006). *El futuro robado: tierra, agua y lucha campesina*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Portocarrero, G. (2015). *Profetas del odio: raíces culturales y líderes de Sendero Luminoso*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Puente, J. (2016). «La 'masacre' de San Juan de Ondores: reforma, comunidad y violencia en la sierra central (1969-1979). *Revista Argumentos*, *10*(4), 24-30.

Puente, J. (2024). *El Estado rural. Indígenas, comuneros y campesinos en la sierra central*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Quijano, A. (2000). Coloniality of power, eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, *1*(3), 533-580.

Ralph, L. (2013). The qualia of pain: How police torture shapes historical consciousness. *Anthropological Theory*, *1-2*, 104-118.

Remy, M. I. (2024). Protestas en perspectiva histórica. Antecedentes y cambios en la acción colectiva como acción política de las poblaciones rurales. En C. Monge, M. Burneo, y J. Dammert (Eds.), *Crisis política y estallido social en el Perú: una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Rénique, J. (2015). *Incendiar la pradera: un ensayo sobre la revolución en el Perú*. La Siniestra - Ensayos.

Ribeiro, V. V. (2017). De la lucha por la tierra a la protección de la Pachamama: los caminos de la Confederación Campesina del Perú (1947-2016). *Polis. Revista Latinoamericana*, *47*.

Robbins, J. (2013). Beyond the suffering subject: Toward an anthropology of the good. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, *19*(3), 447-462.

Robinson, C. J. (2020). *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition* [3.ª ed. revisada y actualizada]. University of North Carolina Press.

Rojas, R. (2019). *La revolución de los arrendires: una historia personal de la reforma agraria*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

rpp. (2020, 22 de diciembre). Representante de transportistas: infiltrados en protesta han amenazado a conductores para que impidan el pase. *rpp Noticias*. https://rpp.pe/peru/

actualidad/protestas-en-ica-y-la-libertad-representante-de-transportistas-infiltrados-han-amenazado-a-los-conductores-para-que-impidan-el-pase-noticia-1311353

Santos Granero, F., y Barclay, F. (2010). Bultos, selladores y gringos alados: percepciones indígenas de la violencia capitalista en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, *28*(28), 21-52.

Scott, J. C. (2022). *Lo que ve el Estado: cómo ciertos esquemas para mejorar la condición humana han fracasado*. Fondo de Cultura Económica (fce).

Spencer, J. (2007). *Anthropology, Politics, and the State: Democracy and Violence in South Asia*. Cambridge University Press.

Taller Etnológico de Cultura Política. (2019). *Las comunidades indígenas campesinas vistas desde el Estado*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Theidon, K. (2004). *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Thomas, D. A. (2019). *Political Life in the Wake of the Plantation: Sovereignty, Witnessing, Repair*. Duke University Press.

Trouillot, M.-R. (2011). *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno*. Editorial Universidad del Cauca.

Urteaga Crovetto, P., y Segura Urrunaga, F. (2021). Transforming nature, crafting irrelevance: The commodification of marginal land for sugarcane and cocoa agroindustry in Peru. En A. Ahmed y A. Gasparatos (Eds.), *Political Ecology of Industrial Crops* (pp. 97-123). Routledge.

Villalba, F. V. (2022). De las batallas por la memoria a la marca del conflicto: «Terruqueo», estigmatización y violencia en el Perú reciente, *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, *20*(80).

Wolford, W. (2021). The Plantationocene: A Lusotropical Contribution to the Theory. *Annals of the American Association of Geographers*, *111*(6), 1622-1639.

Zapata, A. (2022). *Lucha política y crisis social en el Perú Republicano 1821-2021*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Zucal, J. G., y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. *Publicar. En Antropología y Ciencias Sociales*, Año 9, *9*, 97-122.

De «indio» a «campesino»
Identidad y politización del movimiento campesino en Andahuaylas (1960-1978)

Lucero Candiotty

Resumen

Entre los años 1960 y 1978, en medio de un contexto de crisis y reforma —desde la instauración del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas hasta la transición hacia la democracia mediante la Asamblea Constituyente de 1978— se produjo un auge de la politización del campesinado de Andahuaylas. La toma de tierras de 1974, impulsada por la Confederación Campesina del Perú y su base provincial, la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas, bajo la dirección de militantes de Vanguardia Revolucionaria, representó el punto cumbre de este proceso, mas no su fin. Este artículo demostrará que la politización del campesinado se vio agudizada por tres factores principales: la afirmación de «campesino» como identidad colectiva, la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1969 y los cambios en los objetivos y estrategias políticas del campesinado. Pese a la importancia de la alianza entre la Confederación Campesina del Perú y Vanguardia Revolucionaria para la ejecución de la toma de tierras, los éxitos y fracasos políticos del campesinado no pueden medirse según los de sus organismos aliados. Para Vanguardia Revolucionaria, la ejecución de la toma de tierras formaba parte de un objetivo más grande: la «liberación nacional» del ideal socialista, mientras que para el campesinado la toma de tierras era un fin en sí mismo. A lo largo de este artículo, se analizará la convergencia de la protesta tanto petitoria y contestataria, es decir, tanto dentro como fuera de los cauces legales en el proceso de politización campesina. El objetivo inicial, la posesión de la tierra, devino en un objetivo mayor a largo plazo: la

lucha por la representación política y, con ello, la afirmación del campesino como sujeto político ante el Estado.

Palabras clave: politización campesina, reforma agraria, toma de tierras, Andahuaylas, Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, Vanguardia Revolucionaria.

Abstract

Between 1960 and 1978, in the middle of a context of crisis and reform – from the establishment of the Revolutionary Government of the Armed Forces to the transition toward democracy marked by the 1978 Constituent Assembly – Andahuaylas experienced a marked intensification in the political awakening of its peasant population. The 1974 land seizure – organised by the Confederación Campesina del Perú and its local organization, the Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas, under the guidance of Vanguardia Revolucionaria militants – constituted the peak of this process, though not its conclusion. This article argues that the peasant politicization during this period was sharpened by three principal factors: the consolidation of *campesino* as a collective identity, the promulgation of 1969 Agrarian Reform Law, and the peasantry's shifting political goals and strategies. Despite the importance of the Comunidad Campesina del Perú-Vanguardia Revolucionaria alliance in carrying out the land seizure, the peasantry's political successes and failures cannot be assessed in terms of those of their allied organizations. For the Vanguardia Revolucionaria, the action formed part of a broader «national liberation» project with socialist aspirations; for the peasantry, however, the seizure of land was an end in itself. This article examines how petitionary and confrontational forms of protest, both within and outside legal channels, contributed to the development of peasant political consciousness. Ultimately, the struggle for land, initially the central objective, evolved into a broader long-term demand for political representation and, through it, the affirmation of the *campesino* as a political subject in relation to the state.

Keywords: Peasant politicisation, agrarian reform, land seizure, Andahuaylas, Revolutionary Government of the Armed Forces, Vanguardia Revolucionaria.

1. De «indio» a «campesino»: la formación de una identidad colectiva

La transición de «indio» a «campesino» supone una ambigüedad conceptual: ¿cómo se produjo esta transición y qué trascendencia tiene, más allá del ámbito semántico? Para responder a esta pregunta, en primer lugar, se debe analizar la significancia del término «indígena». Desde los primeros años posteriores a la conquista, se usó la palabra «indio» para referirse a los pobladores nativos del entonces virreinato del Perú. Karen Spalding (2016) afirma que «indio» era un término europeo aplicado a los habitantes del continente americano (p. 125). Así, los términos «indio», o «indígena» surgieron en un contexto de dominación como categorías étnicas impuestas por los colonizadores, con una evidente carga peyorativa y excluyente. Hacia el siglo XVII se consolidó la idea de que el papel del indio era realizar trabajos manuales pesados, bajo la justificación de que «no tenía la capacidad» para encargarse de otras funciones (Spalding, 2016, p. 142). No obstante, en el siglo XVIII, se produjo un giro en la identidad de la población indígena. En función de las necesidades de la élite indígena, se construyó un discurso que apelaba a una identidad indígena común y a un pasado inca glorioso, que debía ser motivo de orgullo (Spalding, 2016, p. 156). Esta narrativa, que cobraría mayor fuerza tras la rebelión de Túpac Amaru II, sentó las bases de lo que, hacia mediados del siglo XX y tras el auge del indigenismo como corriente intelectual de los años veinte, se llamó «milenarismo andino». Este término se refería a la creencia en la reestructuración del orden prehispánico, añorado e idealizado como justo. No obstante, se debe considerar que el uso del término «milenarismo andino» como elemento clave en la construcción de la identidad «campesina» es cuestionable, ya que implica la circunscripción de las relaciones culturales y las lógicas comunales a un territorio geográfico específico, y pasar por alto las diferencias y variedades del campesinado, como conjunto social.

En todo caso, se puede hablar de una noción idealizada de pertenencia al mundo prehispánico, como elemento común del imaginario identitario campesino. El ya fallecido líder campesino Manuel Llamojha (2016), que fue secretario general de la Confederación Campesina del Perú (CCP), afirmaba que ser campesino era pertenecer a una comunidad rural originaria del Perú incaico (p. 11). Germán Altamirano Zúñiga, originario de Andahuaylas y exsecretario de organización y de comunidades campesinas de la CCP, rechaza el término

«campesino» como parte de su identidad, pero adopta otra categoría colectiva: ser chanka. De forma similar a Llamojha, afirma que se considera miembro de un pueblo quechua chanka con una cultura milenaria (Entrevista personal, 30 de abril de 2025). En ambos casos, se observa un sentido de identidad ligado a un pasado prehispánico glorioso.

Aunque la independencia no supuso el fin de la exclusión de los indígenas, sí supuso un cambio en la forma en que eran excluidos. La construcción del Estado-nación trajo consigo el surgimiento de las clases sociales. A diferencia del orden social colonial, basado en el sistema de castas, en función de la raza y la etnicidad, las clases sociales se relacionan con una posición determinada en la estructura económica productiva. Sin embargo, ambos factores, la raza y la posición económica, estaban relacionados entre sí a la hora de determinar «quién es quién» en la sociedad. En términos generales, el campesino lo era porque tenía origen indígena, hablaba quechua y se dedicaba a la actividad agropecuaria. La corriente indigenista de la década de 1920 fue el resultado de la preocupación «criolla» por integrar al indígena en la nación (Bedoya, 2015, pp. 103-104). La discusión consideraba dos posibles vías para resolver el problema indígena: un mayor acceso a la educación, particularmente a la alfabetización, o un cambio en el modelo económico agrario.

En la última edición de *Zapata y la Revolución Mexicana* (2017), John Womack señala: «Campesinado, o campesino, debe ser entendido como gente de campo» (p. 5). Según Eric Wolf (1977), la condición de campesino se determina por el vínculo con la tierra, por lo que el campesino se define y diferencia de sus pares según el grado de posesión o control que ejerce sobre ella. Desde una mirada histórica, la discusión acerca del término «campesino» es amplia. Las revoluciones del siglo xx en Latinoamérica crearon categorías más específicas de «campesino». Por ejemplo, en 1930, los campesinos mexicanos reclamaban ser campesinos y católicos, campesinos e indígenas, entre otras categorías (Edelman, 2013, p. 4). «Campesino» se convirtió en una identidad y, como tal, coexistía con otras. Esto es lo que Marc Edelman (2013) llamó «noción de campesino híbrido» (p. 4). Aunque la identidad «indígena» no se puede calificar como tal, ya que se trató de una imposición, «campesino» e «indígena» convivieron inicialmente en el lenguaje de la época.

El término «campesino», que sustituyó a indígena, se generalizó en el Perú durante la década de 1960, cuando las tensiones sociales hacían cada vez más

urgente y necesario un cambio en el modelo de tenencia de la tierra. La denominación «campesino» indica la convergencia entre lo étnico-racial y lo social. Por un lado, la construcción de una identidad común resultó determinante para la movilización política contra la estructura de sometimiento. Por otro lado, la adopción de una nueva identidad implicó, hasta cierto punto, la negación del factor étnico. Mientras que el término «indígena» supone una categoría étnica explícitamente reconocida, el término «campesino» la oculta. Según Ramón Pajuelo (2006), la modernización trajo consigo la «desindianización» de los pueblos indígenas (p. 32). El testimonio de Altamirano sigue esta misma línea: «Velasco cambió eso [el término «indígena»], supongo, porque pensaba que indígena era una denominación que sonaba a desprecio [...] lo despojó de su identidad» (entrevista personal, 30 de abril de 2025).

En 1965, Henri Favre y José María Arguedas discutían sobre la pertinencia de los términos «indio» y «campesino». Favre afirmó que, durante su estadía en Huancavelica, él no había visto «indios», sino «campesinos explotados». Arguedas replicó que, en una visita a una hacienda de Huancayo, conversó con cuatro pongos (siervos de hacienda), que no hablaban castellano, por lo que, según él, no podían ser otra cosa más que indios (Caro, 2021, pp. 17-18). Además de los factores económicos y étnicos, existían también elementos «modernos» que diferenciaban al indio del campesino. El indio se entendía como un sujeto ajeno a lo moderno, mientras que el campesino era un sujeto «desindianizado», cada vez más inmerso en la «civilización» y sus costumbres modernas, como el dominio del español y la experiencia migratoria hacia lo urbano. Estas denominaciones dicotómicas se volvieron cada vez más difíciles de diferenciar entre sí en un contexto de creciente modernización, reflejada en la crisis de la oligarquía y el sistema de haciendas.

En cuanto al contexto socioeconómico, el período comprendido entre 1940 y 1960 se caracterizó por la progresiva crisis del modelo de hacienda tradicional (Sánchez, 1981, p. 49). Aunque durante el gobierno de Leguía y en la década de 1930 el Estado facilitó el acceso a las vías legales, estas se demostraron insuficientes a largo plazo para satisfacer las necesidades del campesinado. El contexto internacional, marcado por el fin de la Segunda Guerra Mundial y el triunfo de la Revolución Cubana, motivó la necesidad de modernizar la sociedad y organizar a los grupos sociales marginados. Si bien en la década de 1940 se impulsaron políticas de educación y alfabetización desde el Estado, a

lo largo de la década de 1950, los problemas ya existentes con respecto a la tierra empeoraron. La década de 1960 se vio marcada por la modernización de la sierra peruana. Este proceso se caracterizó por la urbanización, las migraciones del campo a la ciudad, la expansión industrial y de los medios de comunicación y las reformas agrarias (Pajuelo, 2006, p. 32). Además, según Hans-Jürgen Brandt (1986), se implementaron una serie de políticas de integración con respecto a los pueblos indígenas, con el objetivo de eliminar sus particularidades étnicas y homogeneizar la estructura social (p. 40). La alfabetización fue un aspecto clave en la homogeneización y modernización nacionales, aunque indirectamente exacerbó la politización campesina al posibilitar un mayor acceso a la información y al conocimiento de materia legal.

Ricardo Caro (2021) señala acertadamente que la movilización campesina de la década de 1960 se diferenció de cualquier otra por el cambio en la caracterización de sus protagonistas: los campesinos ya no se mostraban como indígenas subalternos y despolitizados, sino todo lo contrario (p. 30). Esto corresponde a la transición generacional descrita por Guido Chati (2015), de «machus comuneros» a «wawas comuneros», ocurrida precisamente durante esta década. Los wawas comuneros eran jóvenes, muchas veces huérfanos, cuyos padres habían sido víctimas de masacres y que habían sido testigos de los intentos previos de tomas de tierras y de la violencia desencadenada por el Estado (p. 44). En términos generales, se ha afirmado que el campesino se definía a sí mismo por su relación con la tierra —tanto en cuanto a grado de posesión como en cuanto al trabajo agrario como principal forma de vida— y por su origen étnico. Esta nueva generación de jóvenes campesinos se caracterizaba, además, por otros elementos, asociados a este entorno moderno: cierto grado de alfabetización o educación, experiencia migratoria urbana y vínculos con organismos políticos externos. Entre estos últimos se encontraban principalmente los partidos de izquierda.

La organización política campesina se plasmó en la creación de federaciones. En el caso de Huancavelica, Caro (2021) afirma que la formación de la Federación Departamental de Comunidades y Campesinos de Huancavelica (FEDECCH) no solo significó la formalización de los campesinos como actores colectivos, sino también su articulación política (p. 18). El movimiento campesino se fue articulando paulatinamente hasta que en 1962, la CCP, fundada en 1947, se rearticuló con el objetivo de centralizar dicho movimiento. En la

Asamblea de Delegados de 1960 se determinó que la CCP sería la única central nacional, desplazando así a la ya extinta Confederación de Yanaconas (CCP, 1970, p. 15). Hacia 1960, el Partido Comunista del Perú (PCP) abanderaba la lucha campesina a través de la dirección de la CCP. A diferencia de otras agrupaciones izquierdistas, el PCP se apegó a la legalidad, con el fin de extender su influencia y participar en la vida política nacional (Caro, 2021, p. 43). Posteriormente, cuando militantes de Vanguardia Revolucionaria (VR) asumieron cargos directivos en la CCP, este accionar, apegado a la legalidad, fue tachado como deficiente. En un boletín publicado en 1974, y ya bajo la influencia de VR, la CCP, se refería al PCP: «El aplastamiento de la lucha [en el valle de Huaral], de la organización y el desarme de las masas fue el fruto de esta desviación de derecha disfrazada de izquierdista» (1974a, p. 6).

Así, las formas de lucha de los campesinos se radicalizaron progresivamente. El levantamiento de Ongoy en 1963, también conocido como la masacre de San Pedro o Callapayocc, fue el primer intento de una toma de tierras en Andahuaylas. Según Guido Chati (2015), las tensiones en Ongoy habían llegado a un punto de quiebre por dos causas principales: 1) Plácido Morote, propietario de la hacienda Chacabamba, intensificó la venta de tierras como respuesta a los reclamos de la comunidad por la propiedad de estas, y 2) Morote fue identificado como promotor de un complot criminal contra Jorge Suárez Guiulfo, representante de la Sociedad Cultural Hijos del Distrito de Ongoy, en Lima (pp. 39-42). De acuerdo con García-Sayán (1986), de los 800 campesinos que intentaron tomar el pueblo, 17 fueron asesinados y otros 54 resultaron heridos por las fuerzas policiales (p. 78). Por su parte, según las memorias de Germán Altamirano, los campesinos mártires fueron 19 (Entrevista personal, 30 de abril de 2025). La masacre del 24 de octubre de 1963 fue el resultado de una serie de tensiones que fueron escalando progresivamente.

La búsqueda de la reivindicación política por parte de los campesinos se expandió en las diferentes regiones del país. La CCP (1974a) informó sobre los movimientos de Rancas contra la Cerro de Pasco Corporation y los enfrentamientos de la comunidad de Ayabaca, en Piura, contra el gamonal Diego Antonio Castillo, entre 1960 y 1961, así como de otros más en Cajamarca, Junín, Amazonas y Cusco hacia 1963 (pp. 6-8). Aunque aún era muy pronto para hablar de un movimiento campesino organizado y articulado entre sí, era claro que los campesinos estaban dispuestos a ir más allá de las vías legales para

defender su derecho a la tierra. David Lehmann (1972), quien estudió el caso de la reforma agraria chilena, sostenía que el modelo de petición, mediante la vía legal, correspondía a una conciencia incipiente; mientras que una conciencia más desarrollada, o «de clase», como la llama el autor, suponía la transición hacia un modelo contestatario (p. 90). El autor hace hincapié en que estos tipos de «conciencia» no se desarrollan necesariamente de forma lineal. En el caso peruano, entre 1960 y 1974 convivieron el modelo de petición, mediante solicitudes legales o negociación con el Estado y el contestatario, mediante tomas de tierras.

La crisis entre lo tradicional y lo moderno trajo la consolidación de una nueva identidad colectiva, la de campesino, y la creciente politización de este grupo social. El resurgimiento de la CCP en 1962 y la proliferación de levantamientos campesinos, aunque descentralizados, supusieron un riesgo para el Estado. Así, se determinó que la inclusión del campesinado en la nación debía producirse mediante su participación en el sector agropecuario modernizado, a través de una reforma agraria. Esta no solo suponía una modernización económica, sino también la necesidad de convertir a los indígenas en auténticos sujetos de derecho, incorporándolos a la nación de forma productiva (Puente, 2024, p. 123). Por tanto, se puede afirmar que ya existía una politización en desarrollo entre los campesinos antes de la promulgación de la Ley n.° 15037, en 1964, y de la Ley n.° 17716, en 1969, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA). La toma de tierras de 1974 debe entenderse como la cumbre de un proceso más amplio: la politización campesina.

2. La organización campesina y la Confederación Campesina del Perú: entre Velasco y Vanguardia Revolucionaria

El 3 de octubre de 1968, un grupo de oficiales del ejército peruano dirigidos por el general Juan Velasco Alvarado dio un golpe de Estado al entonces presidente Fernando Belaunde Terry, instaurando así el GRFA con Velasco como presidente. El 24 de junio de 1969 se promulgó el Decreto Ley n.° 17716, más conocido como Ley de Reforma Agraria. La reforma agraria de Velasco no fue el primer intento del Estado peruano por hacer frente al problema de la tenencia de tierras. En 1956, el entonces presidente Manuel Prado creó la Comisión

para la Reforma Agraria y de la Vivienda; en 1962, la Junta Militar liderada por Ricardo Pérez Godoy promulgó la Ley n.° 14328, Bases de la Reforma Agraria; y en 1964, Fernando Belaunde promulgó la Ley de Reforma Agraria n.° 15037 (Robles, 2002, pp. 82-83). A diferencia de sus antecedentes, sin embargo, la Ley n.° 17716 marcó el colapso del sistema tradicional de haciendas.

El Decreto Ley n.° 14238 (1962) determinó que la reforma agraria debía establecer una auténtica justicia social agraria, dotar de tierras y de medios de producción a la clase campesina y promover el desarrollo agrícola. En cuanto a la organización campesina, cabe destacar el movimiento campesino de La Convención y Lares, dirigido por Hugo Blanco. Tal fue la importancia del movimiento cusqueño que, en 1963, el Decreto Ley n.° 14444 otorgó validez a la ocupación de las tierras de los valles de La Convención y Lares y las declaró aptas para la aplicación de un plan piloto de reforma agraria (Eguren, 2006, p. 11). A pesar de la represión, los movimientos campesinos continuaron durante 1963 y 1964. La forma en la que la prensa retrató las invasiones campesinas reveló cierto paternalismo por parte del Gobierno frente a la capacidad de acción de los campesinos. El diario *La Prensa* responsabilizó a los comunistas de impedir la realización de la reforma agraria y de aprovecharse de la «ignorancia» de los campesinos (1963, 21 de octubre, p. 4).

Según el Ministerio del Interior, los culpables del saldo de muertos y heridos en Ongoy habían sido los «apristas y trotskistas». Lejos de adjudicar alguna responsabilidad a la policía, se le adjudicó la defensa de los campesinos: «la actuación de la policía impidió que el encuentro entre 700 comuneros y 400 colonos dejara un saldo mucho mayor de víctimas» (*El Comercio*, 1963, p. 1). Augusto Chati, uno de los líderes del movimiento de Ongoy, declaró haber escuchado a Plácido Morote conspirar para asesinar a Suárez Guiulfo. El testimonio de Chati demuestra que el movimiento campesino andahuaylino surgió como producto de la necesidad de los campesinos de defender su derecho a la propiedad de la tierra. Chati relata que, progresivamente, lo que empezó como reuniones entre campesinos de confianza, se convirtieron en asambleas: «El tema era, como decían los paisanos de Lima, liberarse de la hacienda» (Casafranca, 2020, pp. 96-99).

Si bien es innegable la influencia de los partidos de izquierda en la organización del movimiento campesino, estos cumplieron un rol de aliados con la CCP. En este sentido, el éxito del movimiento campesino no puede medirse

en función de los objetivos de los partidos políticos con los que se aliaron. Los campesinos con cierto nivel de movilidad urbana tuvieron un rol trascendental como agentes promotores de la politización campesina. Llamojha, por ejemplo, participó en la toma de tierras de Pomacocha, en 1961. Según el líder campesino y Alberto Izarra, originario de Pomacocha y estudiante de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, «organizaron a la gente» (Llamojha y Heilman, 2016, p. 101). Los líderes del movimiento de Pomacocha no fueron aquellos que habían vivido relegados a la hacienda o a su comunidad, sino los que habían migrado y contaban con cierto nivel de formación educativa. El exsecretario general, además de haber vivido la experiencia de migrante en Lima, había aprendido a leer y a escribir desde niño. Según Llamojha y Heilman, desde sus épocas de personero, se había valido de la escritura para denunciar formalmente los abusos de los hacendados ante las autoridades (p. 93).

Esto se replicaría luego en el movimiento de 1974 en Andahuaylas. De acuerdo con Sánchez (1977), los campesinos del pueblo de Manchaybamba, que participaron de las tomas de tierras, eran los más educados de la zona: hablaban el español y habían emigrado a la ciudad (p. 13). Por otro lado, Altamirano también narra que tuvo una experiencia de movilidad urbana que marcó su desarrollo político. Tras sufrir una experiencia de maltrato en la hacienda Santa Elena, en Pachuca, Altamirano vivió en Lima desde los siete hasta los catorce años, y fue en la capital donde se formó políticamente mediante panfletos y charlas. Por eso, afirma: «Yo desde mis quince años de edad, y desde antes, [...] soy político» (entrevista personal, 30 de abril de 2025).

La conciencia política entre los campesinos surgió de un sentimiento de pertenencia a un «nosotros», es decir, de un sentido de colectividad. Según Caro (2021), la politización campesina se entiende como la expresión de una conciencia democrática, en la que la reivindicación de sus derechos conduce a la radicalización política (p. 19). De acuerdo con Esther Canarias (2019), esto implica cuestionar y desear cambiar las situaciones de injusticia, opresión y desigualdad que se identifican como comunes. Lo que hace «política» a la conciencia es su acción colectiva, enfocada en las relaciones de poder (p. 21). Se pueden identificar tres etapas principales en el desarrollo de la conciencia política: el cuestionamiento de la estructura social a la que se pertenece, la organización colectiva y la acción colectiva. Tanto el modelo de petición como el modelo contestatario, descritos por Lehmann, son acciones fruto del

cuestionamiento. Lehmann (1972) afirmaba que, en el contexto de una reforma agraria, la expropiación refleja un proyecto histórico de afirmación del campesinado como colectivo (p. 95). Por tanto, el contexto particular de la reforma agraria se entiende como un escenario que exacerba la colectividad y reafirma la conciencia política.

El Gobierno, pese a su discurso oficial, reconocía el peligro que esto significaba para su estabilidad. La revista *Caretas* (1964) afirmaba: «Hasta hace poco tiempo, una parte del Perú podía darse el lujo de ignorar el problema agrario. Ahora ya no [...] porque hoy el propio movimiento de los campesinos se encarga de recordarnos que ese problema necesita solución urgente (p. 10)». Más aún, el gobierno de Belaunde se enfrentó a otro problema: su primer ministro, Óscar Trelles, quién coincidentemente también era propietario de las haciendas de Sotccomayo y Cavira, en Andahuaylas (Skar, 1997, p. 299). Según Luis Casafranca (2020), lo sucedido en Ongoy y, próximamente, en Cusco, a manos de Miguel Luna Oblitas, terminó por causar la destitución de Trelles como premier (p. 102). Para 1963, la promulgación de la Ley de Reforma Agraria n.° 15037 era urgente. Sin embargo, su afectación fue tan parcial como insatisfactoria. Según Ciro Palomino (2016), en Apurímac, esto solo significó el empadronamiento general de los campesinos de las haciendas del valle de Abancay. En Andahuaylas, particularmente, significó la abolición de los servicios laborales no remunerados y la instauración del trabajo asalariado (Chiaramonti, 2018, p. 371).

Los fundos que no tenían la capacidad económica suficiente para generalizar el trabajo asalariado desaparecieron. El caso contrario fue el de Toxama, una de las haciendas más grandes de la provincia, que logró instaurar fácilmente el modelo de trabajo asalariado (Sánchez Enríquez, 1981, p. 74). De acuerdo con Gabriella Chiaramonti (2018), entre 1964 y 1968, la reforma agraria de Belaunde distribuyó 350 000 hectáreas entre menos de 12 000 familias (p. 371). Según la CCP (1974), la Ley n.° 15037 fue un intento de preservar la explotación de los grandes latifundistas a costa del sacrificio de los terratenientes menos influyentes (p. 9). No obstante, para Sánchez Enríquez (1981), el mayor éxito de esta reforma fue precisamente esto último, pues fue la ruina de los pequeños fundos la que marcó el inicio del quiebre del control monopólico de la tierra (p. 77). La reforma agraria de 1964 sentó un importante precedente para la caída del sistema de haciendas, aunque fue tímida.

Dicha ley establecía explícitamente que debía «fomentar la organización cooperativa» (Ley n.° 15037, art. 1064). De este modo, se introdujo el cooperativismo como el modelo ideal de organización agrícola, y se mantuvo en la Ley de Reforma Agraria de 1969. Según el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), el objetivo general de la Ley n.° 17716 era ampliar y fortalecer el sector cooperativo y autogestionario, mediante la participación sustantiva de los trabajadores en la gestión, la propiedad y las utilidades de la empresa (1972, p. 1). Esta ley contemplaba cuatro modalidades de organización agraria: las cooperativas agrarias de producción (CAP), las sociedades agrícolas de interés social (SAIS), las comunidades campesinas y las empresas de propiedad individual o privada (Quijano, 1979, p. 32). Entre ellas, las CAP y las SAIS recibieron mayor prioridad, ya que sus modelos respondían directamente al sistema cooperativo. Este nuevo sistema tenía la difícil tarea de ser justo con los campesinos y, a la vez, aumentar la producción y la productividad del sector agropecuario a nivel nacional.

Sin embargo, para la CCP (1970), el cooperativismo era solo una nueva forma de explotación y de tenencia de tierras, orientada a la censura de las organizaciones políticas sindicales y campesinas (p. 8). Con miras hacia la modernización del sistema agrario, la Ley n.° 17716 pretendía convertir a los campesinos en elementos útiles para la economía peruana. Su artículo 3 lo anunciaba así: «Promover el desarrollo agrícola y ganadero con la finalidad de aumentar la producción, la productividad y asegurar su comercialización, y lograr una justa distribución de la renta en el sector agropecuario» (Ley n.° 17716, 1969). A diferencia de los intentos anteriores, la reforma agraria de 1969 buscó la plena reestructuración del régimen de tenencia de la tierra (Chiaramonti, 2018, p. 362). Velasco no solo hacía referencia a la necesidad de una reforma agraria, sino también a una «revolución peruana». Más que un proceso estrictamente reformista, la reforma agraria se presentó como parte de un proceso revolucionario. Así anunció Velasco la promulgación de la Ley n.° 17716: «Hoy día, el Gobierno Revolucionario ha promulgado la Ley de Reforma Agraria y al hacerlo ha entregado al país el más vital instrumento de su transformación y desarrollo» (Gobierno del Perú, 1969).

Paralelamente a dicha ley, y la celebración del Día del Campesino, las comunidades indígenas fueron reconocidas oficialmente como comunidades campesinas. Puente (2024) afirma que la transformación de las comunidades indígenas

en campesinas significó la inclusión de la población rural en las políticas gubernamentales (p. 182). Según la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (1974), las comunidades indígenas eran sociedades de indios o mestizos, oriundos de la región andina y estructuradas según los vestigios de los antiguos ayllus del Imperio incaico y las reducciones españolas. En 1970, se aprobó el Estatuto de Especial de las Comunidades Campesinas del Perú, mediante el Decreto Supremo n.° 37-70-A. Las comunidades campesinas se definieron como «un grupo de personas o familias unidas social y culturalmente entre sí, las cuales viven y subsisten del campo y tienen objetivos e intereses comunes, que giran alrededor del condominio de la tierra» (SINAMOS, 1973a, p. 3). Para la CCP, este estatuto representó un atentado contra el patrimonio sagrado de las comunidades campesinas, pues buscaba eliminar su constitución estructural para someterlas a un nuevo modelo agrario: las CAP (*Voz Campesina*, 1972, p. 4).

Más allá de la discusión en la CCP, era evidente que la retórica del GRFA apuntaba a la caracterización del campesinado como protagonista. Según Anna Cant (2012), entre 1968 y 1970, la Dirección de Difusión de la Reforma Agraria produjo aproximadamente veinte pancartas propagandísticas en apoyo a la reforma agraria, con tiradas de entre 50 000 y 200 000 ejemplares (p. 2). Además, cabe destacar el rol del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), en la difusión del discurso y la propaganda del GRFA. Fundado en junio de 1971, se convirtió en el principal órgano de apoyo para la reforma agraria. Velasco describió su fundación como «[...] el comienzo de una nueva etapa del desarrollo nacional y del proceso revolucionario» (Decreto Ley n.° 18896, 1971). Sus principales objetivos fueron promover la participación campesina y el diálogo entre el Gobierno y la población (Chiaramonti, 2018, p. 363). Para ello fue fundamental la revista *SINAMOS Informa*. Entre 1971 y 1974, se publicaron aproximadamente quince números, caracterizados por su iconografía y frases alusivas a la liberación campesina.

Aunque la Ley n.° 17716 fue inicialmente recibida con ilusión, el modelo cooperativista propuesto por el Estado fue pronto cuestionado. En Andahuaylas, la decepción creció rápidamente. Aunque la provincia había sido declarada zona de reforma agraria en 1970, el Gobierno no llevó a cabo ninguna acción significativa hasta 1974 (Chiaramonti, 2018, p. 371). De acuerdo con Harald Skar (1997), los tres factores que confluyeron a la poca efectividad de la reforma agraria fueron: la tardanza en el proceso de expropiación de tierras, la falta

de fondos estatales suficientes para la administración de la tierra y la desconfianza de la población en los programas gubernamentales (p. 78). Además de ello, Cant (2012) señala que los campesinos informales, pertenecientes a comunidades no reconocidas por el Estado, y los categorizados como trabajadores temporales no se vieron beneficiados de las CAP ni de las SAIS. Más aún, la carencia de redes de transporte y de capacitación técnica adecuada hizo que el modelo cooperativo actuara de forma limitada en el campo (p. 6).

Según Puente (2024), la cooperativización de la producción comunal tuvo como consecuencia la transformación del trabajo y tierras de los campesinos en bienes administrados por el Estado (p. 215). En otras palabras, el sistema cooperativo limitó la autonomía de los campesinos sobre sus tierras. La CCP (1974a) afirmó que las tierras expropiadas se habían transferido a empresas controladas por el Estado disfrazadas de «cooperativas de trabajadores» (p. 10). En 2001, Llamojha declaró ante la Comisión de la Verdad (CVR): «Los campesinos se dieron cuenta de qué era una cooperativa, y que no estaban a favor del campesino» (2016, p. 134). A través de *SINAMOS Informa*, el general Rodríguez Figueroa, jefe de la organización, pidió celeridad a los campesinos descontentos. Rodríguez afirmó que en cuatro años no se podían solucionar todas las deficiencias:

> Hay revoluciones como la cubana donde en los primeros años también hubo errores e injusticias [...] Así debemos también nosotros perfeccionar el proceso revolucionario peruano. Este proceso no es sólo de la Fuerza Armada: es del pueblo y la Fuerza Armada. (*SINAMOS Informa*, 1973b, pp. 5-6)

Aunque el discurso del SINAMOS proyectó la imagen de un Gobierno cercano a la población y abierto al diálogo, lo cierto es que se intentó invisibilizar a los sectores campesinos descontentos, como el de Andahuaylas. El SINAMOS no reconoció sus deficiencias ni las críticas de los propios campesinos. Por el contrario, mantuvo una narrativa triunfalista acerca del proceso de reforma agraria. En el último número de *SINAMOS Informa* (1974) se afirmaba: «Los campesinos que hoy administran sus empresas asociativas en las tierras que fueron reivindicadas para ellos vienen dando clara muestra de lo que pueden en cuanto se les da las oportunidades mínimas» (p. 4).

Frente a las críticas y reclamos de los sectores campesinos descontentos, el GRFA optó por ignorar o deslegitimar las acusaciones. La fundación de la

Confederación Nacional Agraria (CNA) en 1974 aumentó las tensiones existentes. Según Chiaramonti (2018), la CNA debía reemplazar a la Sociedad Nacional Agraria y ser el único canal legalmente reconocido para representar los intereses de los sectores agrocampesinos ante el Estado (p. 363). Pese a su antigüedad y respaldo, la CCP fue deslegitimada como representante de los intereses campesinos. Como bien afirma Kaarina Valer (2017), la Ley n.° 17716 redefinió las estructuras sociales, pero trajo consigo la presencia del Estado como el nuevo patrón, a través de los representantes del SINAMOS y los administradores de CAP y SAIS (p. 38). La movilización política campesina no fue simplemente un reclamo por la demora en la aplicación de la reforma, sino una crítica y protesta al modelo cooperativista promovido verticalmente desde el Estado. En este contexto de lucha frente al cooperativismo, y pese al surgimiento de la CNA, la CCP jugó un rol determinante como representante de los intereses campesinos.

3. La reestructuración de la organización campesina: de la toma de tierras a la Asamblea Constituyente (1974-1978)

La influencia de VR en la CCP y en la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (FEPCA) fue determinante para su organización política. Mediante la intervención de Lino Quintanilla, Félix Loayza y Julio César Mezzich, de militancia vanguardista, se logró organizar la FEPCA, que sirvió de base a la CCP y dirigió el movimiento de toma de tierras que comenzó el 15 de julio de 1974 y se extendió hasta septiembre del mismo año. A principios de la década de 1970, la CCP aún se encontraba bajo la dirección del PCP-Bandera Roja (BR) (CCP, 1970, p. 4). Sin embargo, siendo conscientes del crecimiento de los movimientos campesinos, los militantes de VR buscaron integrarse en el campo. Así, el PCP-BR se vio enfrentado a nuevas posturas y terminó perdiendo el control de la CCP.

La llegada de Velasco al poder y la promulgación de la Ley n.° 17716 marcó la polarización política tanto de la izquierda y del movimiento campesino. Los partidos de izquierda, acostumbrados a los gobiernos militares conservadores y defensores de las élites, no supieron cómo responder a lo que parecía una contradicción existencial: un gobierno militar con un discurso favorable a los intereses populares. Según Llamojha y Heilman (2016), desde la izquierda

hubo tres respuestas: quienes se unieron al gobierno de Velasco, quienes reconocieron que se trataba de un régimen reformista con potencial para radicalizar el curso de la nación y quienes rechazaron totalmente el gobierno militar (p. 133). VR optó por la tercera posición. En el número de diciembre de 1968 de *Revolución*, órgano de prensa de VR, se afirmaba que el principal problema para las pretensiones reformistas del GRFA era que los militares no eran ajenos a las clases dominantes: «¿Qué aprenderán como primera y fundamental lección los militares nacionalistas peruanos? [...] Que no se puede andar bien con Banchero, con los Prado [...] y por otro lado pretender romper las cadenas de la sumisión» (Letts, 2013, p. 671).

Entre 1970 y 1971, la discusión sobre el GRFA trajo consigo la división de VR en tres facciones principales: la Tendencia Obrera Revolucionaria (TOR), el Partido Obrero Marxista Revolucionario (POMR) y la Vanguardia Revolucionaria Político-Militar (VR-PM). Sin embargo, VR continuó operando bajo su mismo nombre a través de su Comité Central (SINAMOS, s. f, p. 11). En este contexto de crisis, el 8 de abril de 1971 se convocó a nuevos miembros para el Comité Central, entre los que se encontraba Julio César Mezzich (Caro, 1988, pp. 136-139). Mezzich se asentó en Andahuaylas y fue una figura crucial en la politización del movimiento campesino. Según Caro (1988), en 1972 fue nombrado representante de Andahuaylas en la Comisión Nacional de Organización, creada para descentralizar sus actividades políticas (p. 188). El interés por el sector campesino surgió como consecuencia del interés por el sector obrero. Los militantes de VR creyeron que sus relaciones con este sector, particularmente con los mineros, se afianzarían si lograban establecer lazos con sus comunidades de origen (1988, p. 147).

La desconfianza del campesinado hacia el gobierno militar facilitó la integración de los militantes de VR en el campo, quienes vieron en este el camino hacia la «liberación nacional» socialista. Para integrarse en la comunidad, Quintanilla y Mezzich se casaron con hijas de campesinos. De este modo, el matrimonio se instrumentalizó como estrategia de integración entre políticos intelectuales y dirigentes campesinos locales. Mezzich, quien fue estudiante de medicina en la Universidad Cayetano Heredia, también utilizó sus conocimientos para ganarse la confianza de la población. Casafranca afirma: «Mezzich empieza como sanitario, en toda la provincia no había médicos o los que hay estaban en zona urbana, entonces es completo abandono. Los compañeros de la Heredia le

ayudaban, le mandaban medicinas» (Entrevista personal, 24 de agosto de 2024). Así, Lino Quintanilla, Julio César Mezzich y Félix Loayza, tomaron el control de la CCP y desplazaron al PCP-BR de la organización.

A su vez, la CCP también se fraccionó. Saturnino Paredes, del PCP-BR, rompió sus lazos con China y con el entonces secretario general, Llamojha, luego de que el gobierno chino descubriera que el financiamiento otorgado no se estaba usando para la revolución (Llamojha y Heilman, 2016, pp. 139-140). Las discrepancias políticas en la CCP llegaron a un punto de quiebre, durante el IV Congreso Nacional, en 1974. De acuerdo con Llamojha (2016), VR convocó a su propio congreso (p. 141). Este nuevo IV Congreso se realizó en Huaral del 5 al 7 de mayo de 1974. La ruptura de la CCP era evidente. Por un lado, Llamojha culpaba a Paredes del quiebre, y Paredes a Llamojha; este último argumentaba que su objetivo era continuar como secretario general a costa del fraccionamiento de la organización (*Voz Campesina*, 1973, p. 11). Así, la CCP se dividió en tres facciones: la de Paredes, la de Llamojha y la de VR.

En 1974, VR tomó el liderazgo de la CCP, particularmente en Andahuaylas. En 1973, se había fundado la FEPCA y se consolidó la noción de que solo los campesinos podrían llevar a cabo una reforma agraria auténtica. Aunque se suele dar mayor relevancia a Quintanilla, Mezzich y Loayza, es importante aclarar que la FEPCA tuvo un número considerable de campesinos en sus filas. Germán Altamirano (2017) señala a un total de 121 campesinos que participaron como líderes de asociaciones y comités democráticos de campesinos de la FEPCA (pp. 341-343). El apoyo de los campesinos a la FEPCA fue innegable. Eulogio Ramírez, un comunero de Tankayllo, decía:

> Aparecieron otros compañeros que no eran campesinos, que venían de otras partes y que nos explicaron de nuestros problemas para entenderlos mejor [...] Cuando nos contaban todas esas cosas llegó hasta nuestras cabezas otra conciencia y por eso se forjó y levantó la federación. (Quintanilla, 1981, p. 49)

Esta influencia externa se recibió positivamente, pues no supuso la imposición autoritaria de un discurso o estrategia, sino que proporcionó ayuda. Lejos de desprestigiar el rol de quienes, como Quintanilla y Mezzich, provenían de la ciudad, Altamirano afirma: «Se desplazaron, vivieron en el campo [...] no se les quita mérito, jugaron su rol en ese momento» (entrevista personal, 30 de

abril de 2025). Sin embargo, los campesinos tuvieron claro cuál era su objetivo principal: la posesión de la tierra. A partir de este objetivo fundamental, hacia 1978 surgieron otros, como la representación política y la organización de las nuevas tierras adquiridas. En enero de 1974, la FEPCA realizó su primera asamblea provincial, en la que se aprobaron las tomas de tierras. En el IV Congreso de la CCP, Andrés Luna Vargas fue elegido como secretario general y se acordó que la CCP conduciría y respaldaría las tomas de tierras del campesinado (CCP, 1974a, p. 26).

En el IV Congreso de la CCP (1974a), la estrategia para abordar el problema de la tierra carecía de claridad: primero la revolución agraria, es decir, las tomas de tierras; luego la ansiada liberación nacional y, por último, la industrialización independiente (p. 19). El Programa Agrario de la FEPCA, propuso un plan más detallado. Con respecto a las tierras recuperadas, se propusieron las siguientes medidas: la explotación colectiva de las tierras, el reparto de tierras entre los campesinos más necesitados, el establecimiento de explotaciones colectivas, la organización equitativa del sistema de trabajo, y la contratación de servicios y el personal técnico necesarios para la producción agrícola con apoyo del Gobierno (FEPCA, 1974, p. 6). La razón principal para la toma de tierras no era la tardanza en aplicar la reforma agraria en Andahuaylas, sino el rechazo a esta y todo lo que implicaba: la imposición del modelo cooperativo, la deuda agraria y la confabulación de las autoridades gubernamentales con los hacendados de la zona.

El 15 de julio se tomaron trece haciendas en el distrito de Cocharcas, dando así inicio a las tomas de tierras en Andahuaylas. Según *La Crónica* (1974), desde el 15 de julio hasta el 2 de septiembre se reportó un total de 59 haciendas tomadas (p. 13). Sin embargo, los intereses particulares de los campesinos terminaron por desbordar el plan de la FEPCA. Quintanilla (1974) reconoció que la organización no había podido satisfacer las demandas de todos los campesinos que participaron en las tomas de tierras, lo que terminó en una pérdida de control de la organización (p. 10). Los campesinos de las haciendas de Pincos y San Carlos, por ejemplo, se opusieron a la toma de los fundos. Víctor Huamán, líder de Pincos, declaró a *La Crónica* (1974, p. 14): «Nosotros estamos de acuerdo con la reforma agraria. Queremos que se nos adjudiquen las tierras, pero dentro de los cauces legales, por eso rechazamos la invasión».



Fotos 1 y 2 (superior e inferior). Mitin dirigido por Félix Loayza (dirigente fepca) (1974).

Fuente: archivo personal de Juan Mendoza del Colectivo de Investigación Fotográfica «Mirar, Medir, Componer y Crear». Fotógrafo no determinado.

Aunque el rechazo de algunos campesinos a la estrategia contestataria de la FEPCA fue más una excepción que la regla, lo cierto es que los campesinos de Andahuaylas nunca rechazaron plenamente la vía legal o democrática. Por el contrario, ambas estrategias, tanto las contestarias como las legales, coexistieron aun durante las tomas de tierras. Las actas de Toxama y Huancahuacho, firmadas el 4 y el 8 de agosto de 1974, respectivamente, fueron el resultado de las primeras negociaciones entre los campesinos y el Estado. En el acta de Huancahuacho (1974) se llegaron a los siguientes acuerdos: (1) No habría represalias del Gobierno hacia los campesinos; (2) se reconocerían diez haciendas recuperadas y se instalarían comisiones campesinas de adjudicación provincial; (3) se concederían siete años de excepción de la deuda agraria, y (4) se investigaría a los hacendados y autoridades responsables de la descapitalización de las haciendas. Sin embargo, el 15 de septiembre de 1974, el GRFA inició una serie de acciones represivas.

Tras la detención de Félix Loayza y Filomeno Nauta, se acordó un paro provincial los días 7 y 8 de octubre (Quintanilla, 1974, p. 11). Luego de la detención de Mezzich y el asesinato de un campesino a manos de las fuerzas del orden, Andrés Luna Vargas y Laura Caller, abogada colaboradora de la CCP, viajaron a Lima para pedir la libertad de los detenidos y el cese de la represión (*Expreso*, 1974a, p. 28). El diario *Expreso* definió a las acciones del Gobierno como «excesos que atentan gravemente contra los derechos humanos que la Revolución Peruana proclama y preconiza (1974b, p. 8)». La detención de los líderes de la FEPCA debilitó la organización campesina y permitió que el Gobierno recuperara el control de la zona. Sin embargo, fueron diversos los factores que determinaron que los campesinos abandonaran el camino contestatario. Entre ellos, se produjo una segunda ruptura en VR. En 1974, el partido se dividió en VR-Proletario Comunista (VR-PC), VR-Proletario Comunista Revolucionario (VR-PCR) y VR, bajo las siglas originales, sin responsabilidad gremial sobre la FEPCA (Altamirano, 2017, pp. 114-115).

Entre 1973 y 1974, la alianza entre la CCP, la FEPCA y VR respondió al objetivo común tanto de los organismos gremiales campesinos y de Vanguardia como organismo político: la recuperación de las tierras. Sin embargo, la radicalización del discurso de VR tras la toma de tierras excedió los límites de los objetivos del campesinado. La escisión de VR-PC, en la que militaban Mezzich y Quintanilla, se tornó radicalmente dogmática, y para 1978 los exlíderes campesinos decidieron

unirse al ideal de la lucha armada del PCP-Sendero Luminoso. Mientras VR desarrollaba un discurso cada vez más radical, los objetivos de la CCP y del movimiento campesino se replegaban hacia las estrategias legales, una vez cumplido el objetivo primigenio de la recuperación de la tierra. Además, se deben considerar las diferencias socioeconómicas dentro del campesinado y sus intereses particulares. Los campesinos con mejor posición económica, que habían logrado convertirse en agricultores independientes, se sumaron a la FEPCA con la esperanza de legitimar la posesión de sus tierras; mientras que los más pobres la apoyaron porque esperaban obtener parcelas adicionales (Sánchez, 1977, p. 15). Nuevamente, la prensa no reconoció la agencia política campesina. El diario *Expreso* (1974c) afirmaba:

> Parecería que en muchas zonas de la sierra el proceso de reforma agraria cayó [...] la mala actuación de algunas autoridades habría generado descontento, angustia y frustración entre los campesinos; clima naturalmente aprovechado por quienes tienen un peculiar y parroquial modo de hacer su revolución (p. 10).

La desmovilización de los campesinos tras el debilitamiento de la FEPCA y la ruptura de VR no significó un súbito decaimiento de su nivel de politización, sino, como afirma Sánchez (1977), un cambio de estrategia política (p. 26). El contexto político también había cambiado. Tras el golpe de Estado de Francisco Morales Bermúdez contra Velasco, se recortó el presupuesto destinado a las cooperativas. El detonante final fue la publicación, el 10 de junio de 1977, del Plan de Emergencia por parte del entonces ministro de Economía, Walter Piazza, que buscaba hacer frente a la crisis en perjuicio de la clase obrera y en beneficio de la clase empresarial (Valladares, 2007, p. 247). La huelga general de 48 horas del 19 de julio de 1977, conocida como Paro Nacional Unitario, movilizó tanto al sector campesino como al obrero a nivel nacional. Este escenario forzó al Gobierno a plantear la vuelta a la democracia mediante una Asamblea Constituyente.

Durante el V Congreso de la CCP, celebrado entre el 26 y el 29 de agosto de 1978 en la comunidad de Equecco-Chacan, en Cusco, se plantearon tres puntos principales de discusión: la Asamblea Constituyente, la alianza con la CNA y las crecientes discrepancias entre los campesinos de la federación de Andahuaylas. Quintanilla acusaba a un sector de la CCP de trotskismo: «Ellos

dicen que con huelga y paros; nosotros con las armas» (CCP, 1978a, p. 45). Con respecto a la Asamblea Constituyente, aunque inicialmente fue calificada como «una burla a los derechos del campesinado peruano», la interferencia de partidos como el Partido Aprista Peruano (APRA) y el Partido Popular Cristiano (PPC), resultó preocupante para los frentes de izquierda (Acostupa y Urviola, 1979, pp. 6-7). Había que tomar una decisión: o conformar un frente político ante el avance de la derecha u optar por la lucha armada. Pese a las discrepancias, la CCP reconocía que «la posesión de la tierra no soluciona los problemas del campesinado» (CCP, 1978b, pp. 3-4). Previamente, en la Asamblea de Matachico, señalaba además que la lucha legal era una forma válida de protesta (CCP, 1977). El regreso a la democracia era inevitable.

Así, se formaron nuevos frentes políticos de izquierda a partir de la coalición de otros partidos más pequeños. Entre ellos, destacaron el Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular (FOCEP), el Partido Socialista Revolucionario-Marxista Leninista (PSR-ML) y la Unidad Democrática Popular (UDP). Los representantes de la CCP y del campesinado se unieron a los partidos de la llamada izquierda revolucionaria de la Constituyente —la UDP, el FOCEP y el PSR (ML)— entre los que se encontraba Hugo Blanco, Genaro Ledesma, Avelino Mar y Saturnino Paredes (Acostupa y Urviola, 1979, p. 8). Blanco, que ocupaba el cargo de secretario de Derechos Humanos, obtuvo la mayor votación (CCP, 1978b, p. 8). Sobre la participación de sus dirigentes en la Constituyente, la CCP afirmó: «Nuestra central acordó centrar nuestras fuerzas en la movilización revolucionaria de las masas, utilizando la Constituyente como carne de agitación» (1978b, p. 16). Por el contrario, VR-PC, junto con otros partidos menores, como VR-PM, PCP-SL y PCP-Patria Roja, llamó a la insurrección armada (Acostupa y Urviola, 1979, p. 8). Las facciones radicales no aceptaban que la participación popular en las elecciones de la Constituyente fuese un logro en sí mismo. La importancia de la Constituyente no radicaba en quiénes resultaban siendo elegidos, sino en quiénes podían ahora elegir y ser elegidos. Como afirma Juan Mendoza, exmilitante y dirigente de VR, el éxito de la toma de tierras no solo fue la caída del sistema de haciendas, sino también la afirmación del campesino como sujeto político ante el Estado (entrevista personal, 2 de octubre de 2025).

Se puede afirmar que, mientras el problema de la tierra se transforma, la lucha campesina continúa. Altamirano señala: «El problema de la tierra no

solamente es de propiedad [...] cada generación enfrentará un problema nuevo» (entrevista personal, 30 de abril de 2025). La experiencia política campesina así lo demostró. La radicalización política de los militantes de VR-PC, no solo llevó a la toma de las armas, sino también al desprecio hacia el campesinado, desde sus propuestas y autoridades hasta a su vida misma (Mallón, 1999, p. 122). Las acciones destinadas a la destrucción de las comunidades campesinas, de las CAPS que aún funcionaban, así como el asesinato de dirigentes, lo demostraron. Aunque los campesinos eligieron conscientemente seguir la vía democrática, durante la década siguiente tuvieron que enfrentarse a aquellos exiliados que se convirtieron en un peligro, al optar por la lucha armada. El desarrollo político del campesinado de Andahuaylas, pese a sus limitaciones, marcó un antes y un después, desde la caída del sistema de haciendas y la obtención de la ansiada tierra hasta la representación política ante el Estado; y más tarde, la resistencia colectiva ante la lucha armada dirigida por el PCP-SL en el campo.

Conclusiones

La politización del campesinado de Andahuaylas supuso la afirmación de «campesino» como identidad colectiva y la convergencia de dos modelos de protesta (petitorios y contestatarios), como medio de ejercer la defensa de sus objetivos políticos. La noción de pertenencia a un colectivo social, «ser campesino», fue determinante para la politización del campesinado, ya que permitió forjar un sentimiento de solidaridad mutua. Durante la década de 1960 se conformó una nueva generación de campesinos caracterizada por un cierto grado de alfabetización, migración a las zonas urbanas y alianzas con organismos políticos de izquierda. Con el objetivo primigenio de defender su derecho a la tierra, las acciones políticas de los campesinos se radicalizaron progresivamente entre 1960 y 1974.

En este contexto, la CCP tuvo un rol determinante al centralizar la organización campesina y de sus federaciones de base, como la FEPCA. El vínculo entre la CCP y VR fue una alianza entre una organización gremial y otra política, en beneficio de un objetivo común: la lucha por la tierra. Sin embargo, esta convergencia de objetivos fue circunstancial. A largo plazo, los militantes de

VR aliados de la CCP orientaron sus objetivos hacia la lucha armada, es decir, hacia una vía revolucionaria contra el Estado. Para el campesinado, la toma de tierras era un objetivo prioritario en sí mismo y supuso el primer paso hacia su representación política ante el Estado. En este proceso coexistieron acciones legales y contestatarias. Sin embargo, a diferencia de VR, las acciones contestatarias de los campesinos no eran fruto de una auténtica agenda política contra el Estado como institución, sino que respondían al afán de alcanzar la condición de sujeto político. Si bien la alianza campesina con VR fue crucial para la organización de la toma de tierras de 1974, la lucha campesina no comenzó ni acabó con ella. Más allá de sus alianzas, la CCP siguió siendo una organización de y para los campesinos.

El cambio de una actuación radical a otra pasiva, de aceptación o repliegue, no significó el fin de la politización campesina, sino un cambio de estrategia y objetivos. La brecha entre los objetivos de VR y los campesinos se hizo evidente tras la toma de tierras de 1974 y, para 1978 se volvió irreconciliable, luego de la negativa de Quintanilla y Mezzich a participar en la Asamblea Constituyente y su posterior afiliación al PCP-SL. La decisión de participar en la Constituyente de 1978 mediante la postulación de delegados representantes en distintas coaliciones de izquierda —UDP, FOCEP Y PSR (ML)— terminó por otorgar al campesinado la capacidad de ser representado, de elegir y de ser elegido. Los resultados de este proceso se plasmaron, más concretamente, en la Constitución de 1979, que otorgó el derecho al voto a los analfabetos, lo que afirmaba la nueva condición del campesino como ciudadano. Según la memoria de los protagonistas, los campesinos, no consideraron la toma de tierras como un fracaso, sino como un éxito que consolidó la caída del sistema de haciendas y reafirmó al campesinado como sujeto político y agente de cambio.

Referencias bibliográficas

Acostupa, S., y Urviola, E. (1979). *El debate campesino en la Constituyente: APRA-PPC de espaldas al campesinado*. Ediciones Populares César Benavides.

Altamirano, G. (2017). *Mi sangre, mi vida, todo por nuestra tierra. Yawarny Kausayniy Pacha Mama Rayku*. Universidad Nacional José María Arguedas.

Bedoya Molina, S. (2015). Lo andino: el indigenismo peruano y sus iniciativas por establecer una sociedad moderna. *Tempus*, (2), 95-113. https://revistas.udea.edu.co/index.php/tempus/article/view/26571

Brandt, H.-J. (1986). *Justicia popular: nativos campesinos* (2.ª ed.). Fundación Friedrich Naumann.

Canarias Fernández-Cavada, E. (2019). *Cómo nace y se alimenta la conciencia política. Experiencias de construcción de sujeto político vinculadas a la cooperación internacional y la educación para la transformación social en Euskadi* [Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Valencia]. RiuNet. https://m.riunet.upv.es/handle/10251/129849

Cant, A. (2012). 'Land for those who work for it': A visual analysis of agrarian reform posters in Velasco's Peru. *Journal of Latin American Studies*, *44*(1), 1-37.

Caretas. (1964, enero 22-30). *El camino de la ley o el camino de la violencia*, p. 10.

Caro Cárdenas, R. (1988). *Vanguardia Revolucionaria: una introducción a los orígenes y desarrollo de la nueva izquierda peruana (1965-1972)* [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Caro Cárdenas, R. (2021). *Demonios encarnados: izquierda, campesinado y lucha armada en Huancavelica*. La Siniestra.

Casafranca Morales, J. L. (2020). *Historias secretas de hacendados andahuaylinos y de un «chuto» rebelde*.

Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria. (1972). *Política social y de movilización social. Movilización campesina*.

Chati, G. (2015). Historia y memoria campesina: silencios y representaciones sobre la lucha por la tierra y la represión en Ongoy. *Anthropologica*, *33*(34), 35-62. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/13085

Chiaramonti, G. (2018). Entre autoridades y autoritarismos: unas comunidades campesinas de los Andes peruanos frente a la reforma agraria y a la llegada de Sendero Luminoso (1969-1985). *Confluenze, 10*(2), 359-386. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6752379

Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. (1970). *La reforma agraria en el Perú: Documentos*. Casa Nacional de la Moneda.

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1970). *Conclusiones y resoluciones del III Congreso Nacional*.

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1974a). *Prensa del IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú*. https://digital.library.ucla.edu/catalog/ark:/21198/z13f8mpr

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1974b). *Manifiesto: ¡Por la unificación de las luchas populares!*

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1977, 16-18 de diciembre). Informe del Secretario General. Asamblea Nacional de Delegados.

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1978a). *Acuerdos del Comité Organizador del Quinto Congreso - Segunda carpeta*. https://digital.library.ucla.edu/catalog/ark:/21198/z1x38vk9

Confederación Campesina del Perú (CCP). (1978b). *Informe sobre el Quinto Congreso de la Confederación Campesina del Perú*. https://digital.library.ucla.edu/catalog/ark:/21198/ z18d3t9m

Confederación Campesina del Perú (CCP) y Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas. (1974). *Acta de Huancahuacho*. https://digital.library.ucla.edu/catalog/ark:/21198/z1j14hqb

Edelman, M. (2013). What is a peasant? What are peasantries? A briefing paper on issues of definition. *Hunter College*, 2-18. https://defendingpeasantsrights.org/en/what-is-a-peasant-what-are-peasantries/

Eguren, F. (2006). *Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes), 11-31. https://cepes.org.pe/2006/08/21/reforma-agraria-y-desarrollo-rural-en-el-peru/

El Comercio. (1963, 27 de octubre). *Apristas y comunistas instigaron sangrientos sucesos en Apurímac*, p. 1.

Expreso. (1974a, 13 de octubre). ccp, *¡Viva el movimiento campesino de Andahuaylas!*, p. 28.

Expreso. (1974b, 14 de octubre). *El caso de Laura Caller*, p. 8.

Expreso. (1974c, 20 de octubre). *¿Por qué callar a Laura Caller?*, p. 10.

Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas. (1974). *Propuesta de Programa Agrario de la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas*.

García-Sayán, D. (1982). *Toma de tierras en el Perú*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Gobierno del Perú. (29 de junio de 1969). Mensaje a la nación del presidente de la República del Perú, General Juan Velasco Alvarado, sobre la Reforma Agraria.

La Crónica. (1974, 22 de septiembre). *Andahuaylas: Resumen de un problema*, pp. 13-14.

La Prensa. (1963, 1 de octubre). *Sabotaje a la Producción y a la Reforma Agraria*, p. 4.

Lehmann, D. (1972). Hacia un análisis de la conciencia de los campesinos. En D. Lehmann y H. Zemelman (Eds.), *El campesinado: clase y conciencia de clase*. Ediciones Nueva Visión.

Letts Colmenares, R. (2013). *Forjando Vanguardia Revolucionaria: diarios y cartas 1966-1968* (Tomo 2). Persistiremos E.I.R.L.

Llamojha Mitma, M., y Heilman, J. (2016). *Now Peru is mine*. Duke University Press.

Mallón, F. E. (1999). ¿Crónica de un sendero anunciado? Velasco, Vanguardia Revolucionaria y «presagios luminosos» en las comunidades indígenas de Andahuaylas. En S. J. Stern (Ed.), *Los senderos insólitos del Perú* (pp. 93-122). Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Fundación Konrad Adenauer.

Palomino Dongo, C. (2016). *El proceso de reforma agraria en Apurímac*. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). https://sinia.minam.gob.pe/novedades/proceso-reforma-agraria-apurimac

Perú. (1962). *Decreto Ley n.º 14238. Bases para la Reforma Agraria*. https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/14238-nov-16-1962.pdf

Perú. (1969). *Decreto Ley n.º 17716. Nueva Reforma Agraria*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17716.pdf

Perú. (1971). Decreto Ley n.º 18896. Se crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social. https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/18896-jun-22-1971.pdf

Puente, J. (2024). *El Estado rural. Indígenas, comuneros y campesinos en la sierra central*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Quijano, A. (1979). *Problema agrario y movimientos campesinos*. Mosca Azul Editores.

Quintanilla, L. (1974). La lucha de la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (fepca). En Círculo de Cultura e Investigación Popular José María Arguedas (cicip-Arguedas,) *Testimonio de Andahuaylas* (pp. 1-36). Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Quintanilla, L. (1981). *Andahuaylas: La lucha por la tierra. Testimonio de un militante*. Mosca Azul.

Robles Mendoza, R. (2002). *Legislación peruana sobre comunidades campesinas*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm). https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/libros/2007/legis_per/contenido.htm

Sánchez Enríquez, R. (1977). *El problema de la conciencia de clase en el movimiento campesino de Andahuaylas de 1974*. Instituto de Estudios Andinos.

Sánchez Enríquez, R. (1981). *Toma de tierras y conciencia política campesina: las lecciones de Andahuaylas*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

SINAMOS. (1973a). *Problemática rural y participación campesina*, (3). https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/biblioteca-digital/colecciones_grfa/folletos/499

SINAMOS. (s. f.). *Vanguardia Revolucionaria*.

SINAMOS Informa. (1973b). *Participación en Puno*, (7). https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/biblioteca-digital/colecciones_grfa/sinamos-informa/461

SINAMOS Informa. (1974). *Ser revolucionario es ser joven*, (15). https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/biblioteca-digital/collections_grfa/sinamos-informa/466

Skar, H. O. (1997). *La gente del valle caliente*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Spalding, K. (2016). *De indio a campesino*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Valer Jaime, K. M. (2017). *Las otras víctimas: violencia y relaciones familiares en Andahuaylas, durante y después del conflicto armado 1980-2000* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm) https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/6769

Valladares, M. (2007). Movimientos sociales y dictadura militar: la experiencia política del Paro Nacional del 19 de julio de 1977. *Investigaciones Sociales, 11*(18), 243-276.

Voz Campesina. (1972). Pronunciamiento del III Congreso Nacional de la Confederación Campesina del Perú sobre el Decreto Supremo n.º 37-70-A. *4.*

Voz Campesina. (1973). Justiniano Minaya Sosa. Secretario General de la Confederación Campesina del Perú [Folleto]. *22*.

Wolf, E. (1977). *Una tipología del campesinado latinoamericano*. Ediciones Nueva Visión.

Womack, J. (2017). *Zapata y la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Desarrollo progresivo del derecho de sufragio de la población indígena del Perú
Impedimentos superados y vigentes

Anderson Morocco

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis histórico-jurídico del desarrollo progresivo del derecho de sufragio de la población indígena del Perú, con énfasis en los impedimentos ya superados y en los que aún están vigentes. El trabajo comienza determinando la forma en que los textos constitucionales peruanos fueron cambiando tanto los métodos como los términos de clasificación étnica, empleando los términos «indio», «indígena», «campesino» y «nativo». A continuación, se analiza la evolución del derecho de sufragio de la población indígena desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución peruana de 1993, y se examinan los impedimentos jurídico-formales que condicionaban su ejercicio, como el no saber leer ni escribir, trabajar como sirviente o jornalero, el no pagar contribuciones al Estado, el no tener una propiedad raíz, el no ejercer un arte, ciencia o profesión y el no percibir una determinada renta anual mínima, entre otros.

El estudio también recoge casos paradigmáticos de defensa y cuestionamiento del sufragio indígena desarrollados en el ámbito institucional de las Cortes de Cádiz y en la Asamblea Constituyente de 1978-1979, así como en el ámbito político-doctrinario, con las propuestas de Dionisio Inca Yupanqui, Bartolomé Herrera, Benito Laso, Juan Bustamante, José María Quimper y Víctor Andrés Belaunde. Finalmente, se identifica el estándar actual de protección del derecho de sufragio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que no se circunscribe únicamente a las limitaciones jurídico-formales, sino que también incluye las limitaciones materiales, como la lejanía de algunos centros de votación y la falta de apoyo para los votantes de zonas rurales

que solo hablan quechua, aymara u otras lenguas originarias, entre otras barreras que requieren políticas públicas para superarlas.

Palabras clave: derecho de sufragio indígena, historia constitucional del Perú, estándar interamericano, impedimentos jurídico-formales, impedimentos materiales.

Abstract

This article provides a historical and legal analysis of the progressive development of indigenous voting rights in Peru. It examines both the barriers that have been overcome and the material obstacles that persist. The chapter analyzes the evolution of ethnic classifications in Peruvian constitutional texts—which employed categories such as "indio," "indígena," "campesino," and "nativo"—and traces Indigenous suffrage from the 1812 Constitution of Cádiz to the 1993 Peruvian Constitution. The study identifies the formal legal restrictions that have historically conditioned electoral participation, including illiteracy, minimum income requirements, lack of property ownership, and employment as servants or day laborers, and situates these limitations within key institutional and doctrinal debates. These debates include the deliberations of the Cortes of Cádiz and the 1978-1979 Constituent Assembly, as well as the contributions of figures such as Dionisio Inca Yupanqui, Bartolomé Herrera, Benito Laso, Juan Bustamante, José María Quimper, and Víctor Andrés Belaunde. Finally, the article outlines the contemporary standard articulated by the Inter-American Court of Human Rights, which extends protection beyond formal legal thresholds to encompass material barriers—such as the geographic remoteness of polling stations and the absence of linguistic and logistical support for rural voters who communicate exclusively in Quechua, Aymara, or other indigenous languages—thereby underscoring the imperative for targeted public policies to ensure effective and genuinely inclusive electoral participation.

Keywords: Indigenous voting rights, the constitutional history of Peru, the Inter-American standard, legal and formal barriers, and material barriers.

1. Introducción

El derecho de sufragio se reconoció en nuestro país desde la primera Constitución Política, sancionada el 12 de noviembre de 1823; sin embargo, este

derecho no era universal, ya que existían impedimentos implícitos que restringían su ejercicio, afectando principalmente a la población indígena. Aunque la gran mayoría de estas restricciones se han superado con el tiempo, algunas persisten y otras han ido surgiendo a medida que este derecho ha ido evolucionando en los ámbitos normativo y jurisprudencial. En este sentido, el presente trabajo se propone analizar el proceso de construcción y evolución del derecho de sufragio de la población indígena en el Perú, desde sus primeras manifestaciones formales hasta los desafíos que aún persisten en la actualidad. Para ello, se recurre a un enfoque histórico-jurídico que combina el análisis exegético de las constituciones y leyes electorales con el estudio de los debates políticos y sociales que han dado forma a la concepción misma de la ciudadanía y al desarrollo de este derecho.

Este trabajo comienza con un análisis de la forma en que las constituciones peruanas han manejado y alterado los criterios de clasificación étnica, empleando términos como «indio», «indígena», «campesino» o «nativo». A continuación, se analiza cómo, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta las constituciones peruanas de 1979 y 1993, se fueron estableciendo sistemas de sufragio indirecto y censitario que, si bien reconocían en principio la ciudadanía de la población indígena, condicionaban su derecho al voto a requisitos de alfabetización, renta o estatus profesional. En este período se destacan los momentos de apertura de la base electoral, así como las regresiones constitucionales y legales que profundizaron la exclusión de la población indígena.

Posteriormente, el estudio se adentra en casos paradigmáticos de defensa y cuestionamiento del sufragio indígena, desde los primeros debates en las Cortes de Cádiz hasta las posturas antagónicas de personajes como Bartolomé Herrera o Víctor Andrés Belaunde, pasando por las reivindicaciones del sufragio libre formuladas por líderes como Juan Bustamante Dueñas. Cada episodio refleja las tensiones entre un proyecto republicano inclusivo y las visiones elitistas.

Finalmente, se analizan las barreras materiales que persisten en la actualidad —lejanía geográfica de los centros de votación, ausencia de adecuaciones interculturales, limitaciones lingüísticas y económicas— a la luz de los estándares de igualdad material consagrados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El trabajo finaliza exponiendo los nuevos estándares de protección del derecho de sufragio, que ya no se limitan a lo formal, sino que también abarcan lo material.

2. El «indio» o «indígena» en la norma constitucional

En el pasado, los constituyentes emplearon los términos «indio»[1] e «indígena»[2] en la redacción de los textos constitucionales sin haber desarrollado previamente un debate sobre su significado, por lo que resulta necesario identificar, en primer lugar, los criterios que la Administración estatal empleaba para determinar la pertenencia de un individuo a este grupo poblacional.

2.1. Consideraciones histórico-jurídicas

El término «indio» surgió como una categoría jurídica creada e impuesta durante el virreinato para establecer una división jerárquica entre los habitantes originarios y los conquistadores (Salazar-Soler, 2013). No obstante, aunque durante el primer siglo del período virreinal el sistema de categorización se basaba en la genealogía, paulatinamente fue dependiendo de otros criterios, como la región geográfica de residencia, de modo que la categoría jurídica de «indio» terminó por relacionarse con las zonas rurales de la sierra peruana (Méndez Gastelumendi, 2011, pp. 74, 76).

Ahora bien, aunque formalmente la categoría «indio» aparentaba englobar a todos los habitantes prehispánicos, en la práctica se subdividía en «inca» e «indio», es decir, en: (i) indios nobles, con privilegios socioeconómicos y derechos, como el de poseer tierras e incluso esclavos, y (ii) indios comunes, sujetos al pago de tributos y a trabajos forzados (Greene, 2010, p. 129). Por este motivo, como sostiene Salazar-Soler (2013), no se debe entender la categoría de «indio» como socialmente homogénea, ya que dentro de ella existía una élite, tales como los caciques o curacas, que eran intermediarios entre el gobierno virreinal y el resto de la población originaria.

En este contexto, hasta antes de la independencia, las estadísticas oficiales categorizaban a la población en «españoles», «mestizos», «indios», entre otros

1. El término «indio» fue empleado únicamente en el artículo 335 *in fine* de la Constitución de Cádiz de 1812.
2. El término «indígena» aparece en los artículos 13.4, 75.10 y 76 de la Constitución de 1828, en el artículo 8.2 de la Constitución de 1839, en los artículos 41 y 58 de la Constitución de 1920, y en los artículos 181, 193.9, 193.10, 205, 207, 211 y 212 de la Constitución de 1933.

(Valdivia Vargas, 2011, p. 73). Sin embargo, el libertador José de San Martín, mediante decreto supremo del 27 de agosto de 1821, eliminó formalmente la categoría de «indio»,[3] estableciendo «peruano» como el único término de identificación, aunque los anteriores continuaron usándose en la práctica (Cuadros Sánchez, 2019, pp. 69-70). Empero, si bien lo decretado solo significó una igualdad formal, el Libertador también promovió, por distintos medios, la eliminación de las barreras que impedían la verdadera inclusión de la población indígena en la naciente sociedad republicana (Andrés García, 2007, p. 104).

Es decir, la independencia supuso la transición desde un sistema de castas compuesto por hasta veintiuna categorías socioétnicas, respaldado por la creencia de que contraer matrimonio con una persona de una categoría superior permitiría a los descendientes ascender en esta jerarquía, hacia un Estado conformado por una nación peruana unificada, sin distinciones étnicas, en el que «peruano» sería la única categoría de pertenencia. Sin embargo, esta transición fue solo una ficción formal, ya que la mayoría de los indígenas continuaron siendo excluidos y el sistema de castas fue sustituido paulatinamente por otros criterios de estratificación, como la condición económica (Klarén, 2012, pp. 129, 177). En consonancia, en los tres primeros censos republicanos,[4] de 1836, 1850 y 1862, el Estado peruano no registró información sobre la etnia de la población (Valdivia Vargas, 2011, p. 76).

La Administración estatal retomó la clasificación étnica en el censo de 1876, aunque, en lugar de emplear la genealogía, la determinación de la etnia quedó a criterio de cada encuestador, quienes debían establecerla sin preguntar directamente a los encuestados, lo que resultaba problemático por la miscegenación biológica (Valdivia Vargas, 2011, pp. 74, 76-77), así como cultural, producto de la asimilación del idioma español, la religión católica, la vestimenta y otros elementos (Klarén, 2012, p. 128). Por ello, se adoptaron otros métodos para determinar la etnia, entre los que destacó el basado en la valoración visual, sustentado en una imagen estereotipada del indígena, que lo asociaba

3. Conforme a lo dispuesto en el inciso 4 del mencionado decreto, además de «indio», los términos «aborigen» y «natural» también debían ser sustituidos por «peruano» (Dancuart, 1905, p. 237).

4. No se cuenta el «censo perdido» de 1827 porque sus resultados nunca se difundieron, aunque se cree que contenía un registro étnico y de personas con derecho a voto (Valdivia Vargas, 2011, pp. 74-75).

con la sierra sur y con rasgos distintivos específicos (Méndez Gastelumendi, 2011, pp. 82, 85 y 89), como ciertas características fenotípicas o el uso de una lengua originaria en lugar del español (Pajuelo Teves, 2006, p. 37). Asimismo, el criterio económico adquirió mucha relevancia, superando incluso al visual en muchas ocasiones (Andrés García, 2007, p. 157).

De forma similar, en el censo de 1940, los encuestadores fueron los encargados de completar el apartado de adscripción étnica en el 87 % de los casos, dejando solo en el 13 % de los casos que lo hiciera el jefe de familia. Sin embargo, en el censo de 1961 se suprimió el registro directo de la etnia y se recogieron, en su reemplazo, «marcadores étnicos», como el uso de indumentaria tradicional (por ejemplo, ojotas, poncho o lliclla) y ciertas prácticas culturales (como masticar coca). En los censos de 1972, 1981 y 1993 tampoco se clasificó a la población por etnia, ya que la única variable relevante que se recogió fue el idioma materno, sin que se empleara para la diferenciación étnica (Valdivia Vargas, 2011, pp. 81, 85, 96, 99-100). En este contexto, como señala (Klarén, 2012, p. 349), el censo de 1940 puso en evidencia que el Perú había dejado de ser mayoritariamente indígena, como lo indicaba el censo de 1876, para convertirse en un país predominantemente mestizo. Este cambio, además de responder a la miscegenación, fue impulsado por la creciente tendencia de la población indígena a identificarse como mestiza, apoyada en su avanzada asimilación cultural (Salazar-Soler, 2013). Empero, la adscripción étnica establecida no era estática ni general, ya que una persona clasificada como mestiza en una provincia rural podía ser identificada como indígena en la capital del mismo departamento (Pajuelo Teves, 2006, p. 29).

A principios de este siglo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), organismo de la Administración estatal, reanudó el registro étnico con un nuevo método basado en la autoidentificación, ya que el anterior se cuestionó por depender de la valoración subjetiva del encuestador sobre el fenotipo del encuestado (Valdivia Vargas, 2011, p. 106). Este cambio resultaba necesario, ya que gran parte de las personas que antes se habrían registrado como indígenas habían migrado a los principales centros urbanos y tienden a no identificarse de ese modo. Además, la legislación nacional se representa al poblador indígena en un entorno rural e integrado en una «comunidad campesina»[5] (Greene,

5. El artículo 5 de la Ley n.º 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, reconoce como comuneros a las personas nacidas en la comunidad, a sus hijos y a aquellas

2010, p. 135), sin considerar que las comunidades indígenas han existido —y continúan existiendo— sin depender del reconocimiento jurídico del Estado que les asigne esa u otra denominación formal (Peña Jumpa, 2013, p. 199).

2.2. Incorporación de las «comunidades nativas»

En 1969, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada reemplazó jurídicamente el término «indígena» por el de «campesino»,[6] recalcando que estos términos se aplicaban únicamente a las personas que radicaban en la región andina del país. La inclusión de la población originaria de la selva peruana ocurrió recién en 1974, bajo la denominación de «comunidades nativas».[7] Hasta entonces, esta región se percibía como un territorio vacío, inaccesible y habitado solo por personas no civilizadas, lo que explica su ausencia histórica en las políticas estatales y en las relaciones de poder de la sociedad (Greene, 2010, pp. 120, 136). El Perú se concebía como una nación compuesta por regiones con etnias asociadas: la costa, con los blancos; la sierra, con los indígenas; y la selva, excluida por ser considerada una región no colonizada, cuyos habitantes originarios no eran identificados étnicamente, sino invisibilizados bajo el adjetivo despectivo castellanizado como «chuncho» (Méndez Gastelumendi, 2011, pp. 94-95).

2.3. Corolario analítico

En el transcurso de la historia, el Estado peruano ha empleado diversos términos para denominar jurídicamente a un sector de la población caracterizado por descender de los habitantes prehispánicos. En este sentido, aunque resulta difícil establecer con precisión los períodos en los que cada término se usó

---

que se integren por ser pareja estable de un comunero o por solicitud; además, estipula los requisitos para ser «comunero calificado», con capacidad para elegir y ser elegido para asumir cargos comunales.

6. El artículo 115 del Decreto Ley n.º 17716, Ley de Reforma Agraria, dispuso este cambio terminológico.

7. El Estado peruano reconoció por primera vez su existencia jurídicamente a través del Título II del Decreto Ley n.º 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

socialmente, su vigencia en el ámbito constitucional se puede ordenar de la siguiente forma: (i) «indio» (1812-1823), (ii) «indígena» (1828-1979), (iii) «campesino» (1969-actualidad) y (iv) «nativo» (1974-actualidad).[8] Empero, incluso durante los períodos en los que cada término tuvo vigencia jurídica, un mismo «grupo étnico» registrado en diferentes fechas no siempre abarcaba a personas con las mismas características, ya que, como señala Spalding (1974, p. 148), se trata de conceptos abstractos que, con el paso del tiempo, pueden aludir a grupos poblacionales distintos, porque su significado varía en función del contexto social de cada época.

Esta variabilidad responde, en parte, a que ninguno de estos términos jurídicos se definió en alguna norma de desarrollo constitucional, por lo que dependieron de la interpretación que realizó la Administración estatal en diferentes momentos de la historia. Aunque, incluso en el supuesto de que el constituyente los hubiera definido detalladamente en los debates registrados en diarios o en una norma jurídica, el Tribunal Constitucional nos ha recordado que, cuando una norma legal o constitucional es promulgada, se vuelve autónoma de sus creadores y pasa a depender de sus futuros intérpretes, así como de la tesitura social, política y económica del momento en que sea leída (STC Exp. n.º 0004-2004-CC/TC, fundamentos 18-19).

Además, la Administración republicana nunca implementó un método objetivo y general para determinar la adscripción étnica, como el basado en la genealogía, ya que gran parte de la población no contaba con este tipo de registros. Por ello, hasta el inicio del presente siglo, se recurrió a un método subjetivo en el que eran los encuestadores quienes determinaban la adscripción étnica en función de los rasgos fenotípicos, las prácticas culturales o la condición socioeconómica de los encuestados. Posteriormente, se implementó el método de autoidentificación que se aplica en la actualidad. En el ámbito jurídico, el Estado reconoció la existencia de las «comunidades indígenas», renombradas más adelante como «comunidades campesinas», así como de las «comunidades nativas», a las que se les otorgó personería jurídica y se les reguló. Este reconocimiento no implica

8. Los términos «campesino» y «nativo» se incorporaron inicialmente mediante decretos ley; sin embargo, dado que la Constitución de 1933 se encontraba suspendida, estos eran la principal fuente normativa. Esta Constitución fue suspendida por los regímenes militares durante 14 de sus 47 años de vigencia formal (Torres Caro, 2023, p. 280).

que únicamente las personas registradas como integrantes de dichas comunidades puedan identificarse étnicamente como «indígenas».

En consecuencia, delimitar con precisión a un «grupo étnico indígena» constante en el tiempo resulta metodológicamente inviable, debido a la naturaleza subjetiva, inexacta y cambiante de los criterios que la Administración estatal emplea para determinar la pertenencia de una persona a dicho grupo poblacional, lo que ha ocasionado que el perfil de sus integrantes varíe según el contexto de cada época. Por tanto, la presente investigación se basa en un «indígena» concebido como un sujeto abstracto-conceptual, cuya definición cambiante se ha procurado delimitar, en este primer apartado, a partir de sus principales cambios de orden técnico y jurídico.

3. El sufragio indígena en la Constitución de Cádiz de 1812

3.1. Contexto histórico

El 1 de enero de 1810, la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino convocó a una asamblea constituyente bajo la denominación de Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, después de que en mayo de 1808 Fernando VII y Carlos IV abdicaran en Bayona, cediendo el poder a Bonaparte. El 14 de febrero de 1810, el Consejo de Regencia de España e Indias promulgó la «Instrucción para las elecciones por América y Asia», que fue modificada por el decreto del 20 de agosto del mismo año. Este decreto amplió el derecho de sufragio, que hasta entonces estaba reservado a los españoles criollos, y lo confirió también a los indígenas, a los mestizos, así como a los domiciliados y avecindados (Núñez, 2014, pp. 99, 112).[9] En este contexto, el 24 de septiembre de 1810 se instalaron las Cortes, que promulgaron la Constitución el 19 de marzo de 1812, la cual estuvo vigente hasta el 4 de mayo de 1814. Esta Constitución se publicó en Lima el 2 de octubre de 1812 y juró al día siguiente por el virrey, los miembros de la Real Audiencia y del Cabildo. El 4 de octubre la juraron el clero, la población, los tribunales, los militares y las otras instituciones

9. Esta reforma, aunque importante, no tuvo incidencia en la elección de los primeros diputados titulares, ya que llegó al territorio americano cuando el proceso electoral estaba prácticamente concluido (Rodríguez O., 2008, p. 33).

virreinales (Campos, 2013, pp. 99-100). Asimismo, tuvo un influjo posterior en disposiciones como la que organizó las mesas de sufragio en las parroquias, una práctica que se mantuvo hasta la promulgación de la Ley Electoral de 1896 (Hampe, 2012, p. 33).

3.2. Análisis exegético de la norma

La experiencia constitucional comparada de Estados Unidos y Francia, sumada a la crisis agraria y fiscal, las rebeliones americanas y el vacío de poder generado por las abdicaciones de Bayona, crearon un escenario constituyente excepcional, que se refleja en las sesiones de debate de las Cortes, en las que se formularon disposiciones que superaron las limitaciones históricas (Ocampo Suárez-Valdés, 2014, pp. 445, 447). En este proceso, los aportes doctrinarios de figuras como Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria inspiraron la defensa de los derechos de los indígenas. Sin embargo, a pesar de este contexto favorable, la norma fundamental careció de una sistematización adecuada, al punto de que el derecho de sufragio no se reconoció de forma expresa, sino que se encontró implícito en el estatus jurídico de ciudadano (Pérez Luño, 2014, p. 18).

En este sentido, el artículo 18 de la Constitución de Cádiz reconocía como ciudadanos a los españoles que, tanto por línea paterna como materna, descendieran de personas originarias de los territorios del reino —entre los que se encontraba el Virreinato del Perú, conforme al artículo 10— y que estuvieran avecindados en dichos territorios. No obstante, el artículo 25 establecía una serie de causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía, entre las que se incluían: (i) desempeñar labores de servicio doméstico; (ii) carecer de empleo u oficio conocido; y (iii) a partir de 1830, no saber leer ni escribir. En este marco, la ciudadanía conllevaba el derecho a participar en la elección de los diputados de Cortes, alcaldes, regidores, procuradores síndicos y diputados provinciales.[10]

Los diputados de Cortes y provinciales se elegían mediante sufragio indirecto, a través de un sistema escalonado de juntas electorales parroquiales, de partido y provinciales.[11] Las juntas electorales parroquiales estaban integradas

10. Véanse los artículos 27, 312 y 328 de la Constitución de Cádiz, respectivamente.

11. En el Virreinato del Perú, la división en unidades territoriales comprendía 483 parroquias, 55 partidos y 7 provincias.

por todos los ciudadanos avecindados en su respectivo territorio, quienes elegían a compromisarios encargados de designar a un elector parroquial por cada doscientos ciudadanos. Estos electores parroquiales se reunían para formar juntas electorales de partido, las cuales designaban a los electores de partido, quienes se congregaban en la capital de la provincia para elegir a los diputados de las Cortes y a los diputados provinciales.[12] Por su parte, para la elección de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, los ciudadanos de cada pueblo se reunían para designar electores, que se encargaban de nombrar a dichos funcionarios.[13] Para ocupar cualquiera de estos cargos,[14] se requería tener la condición de ciudadano, ser mayor de veinticinco años de edad, así como ser residente o avecindado de la localidad correspondiente. Además, para ser elegido diputado provincial era necesario disponer de medios suficientes para mantenerse con decencia, y para ser elegido diputado de Cortes, se exigía percibir una renta anual proporcionada proveniente de bienes propios, aunque esta última disposición quedaba suspendida hasta que las Cortes determinaran que había llegado el momento oportuno para su aplicación.[15]

En efecto, un análisis sistemático de estas disposiciones permite sostener que el derecho de sufragio se reconoció implícitamente a la población indígena. Esta conclusión se ve corroborada por el artículo 22, que excluía de la ciudadanía —y, por tanto, del sufragio— a quienes tuvieran ascendencia africana, mediante una disposición restrictiva explícita que, por contraste, confirmaba la inclusión de los indígenas en la comunidad política. Los diputados americanos cuestionaron este artículo debido a la contradicción que suponía reconocer a los afrodescendientes como españoles cotitulares de la soberanía nacional y, al mismo tiempo, negarles la representación con el fin de limitar el número de diputados americanos en las Cortes (Blanco, 2012, p. 32). Uno de los principales defensores de esta postura fue el diputado Ramón Olaguer Feliú, quien también abogó por los derechos de la población indígena y la supresión del tributo (Ñique de la Puente, 2012, p. 56).

12. Véanse los artículos 34, 35, 38, 41, 51, 53, 59, 73, 78, 88, 325, 326, 327, 328 y 329 de la Constitución de Cádiz.

13. Véanse los artículos 312, 313, 314 y 315 de la Constitución de Cádiz.

14. Con excepción del cargo de compromisario, para el que la Constitución no establecía requisitos expresamente.

15. Véanse los artículos 45, 75, 91, 92, 93, 317 y 330 de la Constitución de Cádiz.

3.3. El debate sobre el sufragio indígena en las Cortes de Cádiz

En el marco del debate constituyente registrado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz* (CGEC) (2015), la cuestión del sufragio de la población indígena se abordó a partir de la primera de las «Proposiciones que hacen al Congreso Nacional los diputados de América y Asia»,[16] cuya lectura dio inicio al debate el 9 de enero de 1811. En ella se planteaba, en lo pertinente, «que la representación [...] de América, sus islas y las Filipinas, por lo respectivo a sus naturales y originarios de ambos hemisferios, así españoles como indios, y los hijos de ambas clases, debe ser y será la misma [...] [que en] la Península e islas de la España europea» (CGEC, p. 327). Esta fórmula inclusiva provocó una resistencia abierta por parte de varios diputados peninsulares, como José Pablo Valiente y Bravo, quien, en la sesión del 23 de enero de 1811, sostuvo que «en orden a los indios [...] es tal la pequeñez de espíritu, su cortedad de ingenio, su prospección al ocio», y sugirió que «en este estado de incapacidad y minoría legal sería un absurdo habilitarlos para las interesantes funciones de intervenir en las Cortes» (CGEC, pp. 424-425). Estas expresiones no eran aisladas, sino que respondían a una lógica discursiva sistemática que pretendía negar el derecho de sufragio a los indígenas alegando su supuesta incapacidad. Esta estrategia retórica fue advertida por José María Gutiérrez de Terán en la sesión del 1 de febrero de 1811, cuando señaló que «se ha hablado de castas, de la ineptitud de los indios [...] todo con el objeto de hacer presentes los obstáculos que se oponen a la aprobación de nuestra proposición» (CGEC, p. 464).

En contraposición a los postulados que pretendían excluir a la población indígena del ejercicio del sufragio invocando su supuesta incapacidad, se destacaron múltiples intervenciones críticas. En concreto, en la sesión del 30 de enero de 1811, Ramón Olaguer Feliú refutó este argumento al afirmar que «los que llamen brutal y esencialmente estúpidos a los indios, no conocerán, como he conocido yo, indios excelentes teólogos, juristas, literatos, matemáticos», y añadió que, «cuando los indios estén en posesión del alto derecho de representar, depondrán sus gobernadores la insufrible altanería con que los tratan» (CGEC, 2015, p. 477). En términos análogos, Francisco López Lisperguer sostuvo, en

16. Fueron publicadas bajo este título en 1811, después de su presentación en las Cortes el 16 de diciembre de 1810.

la sesión del 25 de enero, que «el estado de infelicidad, rudeza, y abatimiento de los indios [...] es efecto de la opresión y tiranía de las autoridades; no por falta de talentos ni aptitud» (CGEC, p. 432). En esa misma sesión, José Miguel Guridi y Alcocer argumentó que «es verdad que el común de ellos no tiene la ilustración de que son capaces, exigiéndolo así su infeliz situación y crianza, con lo que hasta Newton y Leibnitz no hubieran pasado de ser unos rudos. Pero hay también entre ellos muchos que siguen la carrera de las letras con esplendor [...] de los que pueden elegir para sus representantes» (CGEC, p. 434). En efecto, este tipo de intervenciones directas en defensa del derecho de sufragio de la población indígena reflejan la tendencia progresista de un sector del constituyente gaditano.

En este contexto, la propuesta inicial se votó el 18 de enero de 1811, y fue rechazada por un estrecho margen de 64 votos contra 56. En consecuencia, el día 20 de enero se presentó una versión modificada que, también, fue sustituida el día 23 de enero por la fórmula propuesta por Evaristo Pérez de Castro. Finalmente, el día 7 de febrero de 1811 se llevó a cabo una votación nominal en dos partes. La primera, relativa al reconocimiento del derecho a la igualdad de representación, se aprobó con 123 votos a favor y 4 en contra. La segunda, que proponía declarar dicho derecho en las Cortes entonces reunidas, fue desestimada con 69 votos en contra y 61 a favor, por lo que su aplicación quedó diferida a las siguientes Cortes. Esta disposición se positivizó posteriormente en los artículos 18, 28 y 29 de la Constitución de 1812. Asimismo, el alcance del artículo 18, que reconocía como ciudadanos a quienes «por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios», fue precisado por el diputado Vicente Morales y Duárez en la sesión del 23 de enero de 1811, al señalar que cuando se «habla de los oriundos» se «iguala a los criollos, españoles europeos e indios» (CGEC, 2015, pp. 403, 419, 420, 517).

Además, los esfuerzos por incorporar jurídicamente a la población indígena no se limitaron al referido debate, sino que persistieron en deliberaciones posteriores. En la sesión del 21 de agosto de 1811, por ejemplo, el diputado Florencio del Castillo Solano reivindicó la capacidad intelectual de los indígenas al afirmar que «pudiera citar varios indios que han hecho grandes progresos en las letras, y han merecido ser condecorados con los grados mayores de universidad», aunque también subrayó que la ausencia de educación generalizada entre la población indígena se debía al «abandono con que se les ha mirado,

y [a] la falta de escuelas de los indios». Este razonamiento evidenciaba una exclusión estructural, centrada no en una supuesta incapacidad natural, sino en los déficits institucionales que obstaculizaban su desarrollo. En este sentido, el debate que culminó con la promulgación del Decreto CCVII «Abolición de las mitas. Otras medidas a favor de los indios», del 9 de noviembre de 1812, representó un punto de inflexión, al disponer: (i) la abolición de la mita, institución considerada incompatible con el ejercicio de la libertad civil, y (ii) el acceso a la educación, mediante la concesión a los indígenas de una parte de las becas de los colegios que las ofrecieran. Esto consolidó la voluntad normativa de inclusión jurídica y política del indígena, y reforzó su condición de ciudadano (CGEC, 2015, pp. 1668, 3954).

3.4. Dionisio Inca Yupanqui: el constituyente indígena

Dionisio Inca Yupanqui nació en Lima en 1760. Era nieto del Inca Huayna Cápac, el duodécimo emperador del Tahuantinsuyo, y en 1767 se trasladó a España, donde se educó en el Seminario de Nobles de Madrid (Villegas Páucar, 2012, pp. 314-316). El 20 de septiembre de 1810 fue elegido diputado suplente por el Virreinato del Perú e intervino decisivamente en los debates referidos a los derechos de la población indígena. Sin embargo, fue acusado de no conocer la realidad del territorio que representaba, debido a su prolongada ausencia (Durand Flórez, 1974, p. XVI). En efecto, el diputado Vicente Morales y Duárez señaló que «el Sr. Inca [...] dejó muy niño el Perú, y solo puede explicar su celo con noticias tradicionarias o históricas» (CGEC, 2015, p. 1290).

En su primera intervención en las Cortes, el 16 de diciembre de 1810, se presentó como *«inca, indio y americano»* y propuso un decreto que disponía la protección de los derechos de los indígenas, sosteniendo que «un pueblo que oprime a otro no puede ser libre» (CGEC, 2015, pp. 172-173). Esta triple identidad —el «inca» como arquetipo garcilasista, el «indio» como categoría étnica de estratificación social y el «americano» como noción integradora de criollos, indígenas y pardos— se proyectó en sus intervenciones posteriores, las que influyeron en la promulgación del Decreto XX «Se prohíben las vejaciones hechas hasta aquí a los indios primitivos» del 5 de enero de 1811, del Decreto XXXI del 9 de febrero de 1811, y del citado Decreto CCVII, así como

en el texto constitucional (Chanamé Orbe, 2013, pp. 77, 78, 84 y 85). En una de sus intervenciones más enfáticas, el 18 de enero de 1811, declaró que «los indios, esos dignos ciudadanos [...] eran ya sabios» y, por ende, «muy capaces de ocupar dignamente sus asientos en el Congreso» (CGEC, 2015, p. 401), reivindicando así la capacidad de la población indígena para participar en la vida política.

No obstante, si bien en algunas intervenciones se presentó como indígena, en otras marcó cierta distancia, lo que evidencia una identidad compuesta que no puede reducirse a una sola categoría étnica (Villegas Páucar, 2012, pp. 318, 325). En este sentido, su figura personificó el modelo de «indígena españolizado» que las Cortes consideraban apto para ejercer el derecho al sufragio; un modelo que debía promoverse mediante una educación orientada a la asimilación cultural (O'Phelan Godoy, 2002, p. 181). Se asumía que, si existían indígenas formados bajo los cánones hispánicos, como Dionisio Inca Yupanqui, podían ser elegidos como representantes, máxime considerando la existencia de los colegios de caciques (O'Phelan Godoy, 2021, pp. 17, 37), así como la política de becas para indígenas dispuesta por las propias Cortes en el Decreto CCVII.

En suma, Dionisio Inca Yupanqui ejemplificó la idea de que la población indígena podía integrarse adecuadamente en la nación española en calidad de ciudadanos, superando formalmente la división jurídica instaurada durante la Conquista, cuando los habitantes originarios fueron segregados bajo la categoría de «indios». Esta visión se proyectó en medidas como la supresión del tributo y la mita, orientadas a eliminar las formas de subordinación y a reconocer la igualdad jurídica de los indígenas. En este sentido, durante la sesión del 20 de junio de 1811, Inca Yupanqui afirmó que la «abolición del tributo personal de los indígenas americanos ha derribado hasta los cimientos aquel muro fuerte que por espacio de tres siglos puso en inmensa separación a los habitantes del antiguo y nuevo mundo» (CGEC, 2015, p. 1288). Asimismo, la reafirmación de su identidad étnica durante el debate constituyente resultó decisiva para desmentir a los diputados que, aludiendo a una supuesta incapacidad natural de los indígenas, pretendían negarles el derecho de sufragio.

4. El sufragio indígena en las Constituciones de 1823 a 1933

4.1. Contexto histórico

Si se excluyen la Constitución de Cádiz de 1812 y las normas constitucionales de la Confederación Perú-Boliviana —instrumentos que no pueden ser considerados como constituciones peruanas por cuanto fueron promulgados en contextos en los que el Perú no existía plenamente como república soberana—, hasta 1978 rigieron en el país diez constituciones: las de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867,[17] 1920 y 1933, así como diversas leyes, estatutos y otras normas que fungieron de Constitución en momentos de inestabilidad política y ruptura del orden institucional (García Belaunde, 2000, pp. 568-569). Paralelamente, se promulgó una serie de leyes para regular el ejercicio del derecho de sufragio, entre las que destacan la Ley Orgánica de Elecciones de 1861, la Ley Reformando la Ley Electoral de 1892, la Ley Electoral de 1896, que materializó la postergada restricción del derecho de sufragio por no saber leer ni escribir, y el Decreto Ley n.º 7177, que aprobó el Estatuto Electoral de 1931 (Paniagua, 2003, pp. 43-45).

Asimismo, en este período puede advertirse, aunque en número reducido, la participación de una élite de origen indígena en la política nacional. Entre los casos más notables, recogidos por Rojas (2018, p. 90) y Sala (2018, pp. 59-71), figuran Justo Sahuaraura, elegido diputado del Congreso Constituyente en 1825; Ignacio Quispe Ninavilca y José Mariano García Pumacahua, diputados del Congreso Constituyente de 1827; así como los hermanos Manuel y José Domingo Choquehuanca, elegidos diputado y senador, respectivamente, en 1832. Posteriormente, destaca Julio César Tello,[18] diputado por Huarochirí de 1917 a 1929 (Basadre, 2014, p. 283).

Por último, en el Perú, las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 regulaban un sistema de sufragio indirecto, en el que la ciudadanía elegía a un cuerpo intermedio de «electores», que a su vez designaban a los funcionarios

17. La Constitución de 1867 se analizará por separado, ya que fue la única que reconoció el sufragio sin restricciones.

18. Era descendiente de los últimos curacas de Huarochirí (Astuhuamán y Daggett, 2005, p. 18), llamados Nina y Yaksha Willka (Mejía, 1948, p. 35), y se autoidentificaba como indígena (Jaguande, 2011, pp. 16-17).

públicos. Para ser «elector» se exigía: (i) ser vecino residente de la localidad por la que se era elegido; (ii) tener un ingreso anual mínimo de trescientos pesos o, en su defecto, ejercer como profesor de algún arte, oficio o ciencia; y (iii) saber leer y escribir. No obstante, la exigencia de este último requisito se postergó hasta 1840 por el artículo 17.3 de la Constitución de 1823; se exceptuó a la población indígena por el artículo 13.4 de la Constitución de 1828; y se postergó nuevamente hasta 1844, para los indígenas que residían en lugares carentes de escuelas de instrucción primaria, según el artículo 8.2 de la Constitución de 1839. Empero, como advierte Sobrevilla (2011, pp. 19-20), este tipo de sistema electoral estaba manipulado por redes clientelares articuladas a nivel local y provincial que influían en las elecciones al direccionar el voto de los indígenas de sus respectivas localidades.

4.2. Análisis exegético de norma

Durante el período objeto de análisis, las disposiciones normativas limitaron tanto el derecho de sufragio activo como el pasivo. En cuanto al derecho de sufragio activo, estas limitaciones se introdujeron de manera implícita a través de los requisitos exigidos para la obtención de la condición de ciudadano, indispensable para poder sufragar. Estos requisitos podían ser de carácter concurrente o alternativo; asimismo, su configuración normativa experimentó transformaciones sustanciales a lo largo del tiempo, reflejando los cambios políticos de cada época. Esta evolución normativa constitucional se encuentra sistematizada en los Cuadros 1 y 2. No obstante, su análisis debe complementarse con el contexto histórico-legal que se tratará en el siguiente apartado.

4.2.1. Requisitos concurrentes para el ejercicio del sufragio activo

Estos requisitos eran los que no admitían alternativas ni podían ser sustituidos por otros criterios de habilitación. Su exigibilidad era plena y general, salvo disposición expresa que la suspendiera o exceptuara en supuestos determinados y por plazos específicos. Este fue el caso del requisito de saber leer y escribir, cuya exigibilidad se postergó hasta 1840 por el artículo 17.3 de la Constitución de 1823 y hasta 1844, para el caso de los indígenas que residían en lugares carentes de escuelas de instrucción primaria, según el artículo 8.2 de la

N.º	Requisitos concurrentes	Constituciones del Perú								
		1823	1826	1828	1834	1839	1856	1860	1920	1933
1	Saber leer y escribir	S17.3	S14.3	N	N	S8.2	S37*	S38**	S66	S86
2	No desempeñarse como sirviente	S17.4	S14.4	N	N	N	N	N	N	N
3	No desempeñarse como jornalero	S17.4	N	N	N	N	N	N	N	N
4	Pagar contribución al Estado	N	N	N	N	S8.3	N	S38	N	N
5	Estar inscrito en el registro militar	N	N	N	N	N	N	N	S66	N

Cuadro 1. Requisitos concurrentes para el ejercicio del derecho de sufragio activo según las Constituciones del Perú de 1823 a 1933.

* En la Constitución de 1856, el requisito de saber leer y escribir tenía carácter alternativo y podía sustituirse por cualquiera de las siguientes condiciones: ser jefe de taller, ser propietario de inmuebles o haber prestado servicio militar.

** En la Constitución de 1860, los requisitos de alfabetización y de pago de contribuciones al Estado también eran alternativos a los mencionados. Sin embargo, la Ley del 12 de noviembre de 1895 reformó el artículo 38 y suprimió todas las opciones sustitutivas, por lo que la única opción fue el saber leer y escribir (García Belaunde, 2016, p. 337).

Nota: S = Sí (existe el requisito); N = No (no existe el requisito). Cuando se indica un número, este corresponde al artículo de la Constitución respectiva (por ejemplo, S17.3 = Sí, en el artículo 17, numeral 3).

Fuente: elaboración propia.

Constitución de 1839. Asimismo, como señala Alicia del Águila (2011, p. 106), paralelamente, las leyes electorales, como las de 1847, 1849 y 1851, también preveían excepciones relativas a la exigibilidad de este requisito para la población indígena. Empero, esta situación de excepcionalidad culminó con la promulgación de la Ley Electoral de 1896, que hizo efectivo el cumplimiento de este requisito y restringió el derecho de sufragio a las personas que no supieran leer y escribir, hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1979. Por tanto, la participación política indígena más significativa ejerciendo el sufragio activo

se produjo hasta antes de 1896 (Demélas, 2007, p. 185). Este contexto legal es indispensable para la interpretación del Cuadro 1, que tiene un enfoque constitucional.

4.2.2. Requisitos alternativos para el ejercicio del sufragio activo

Las constituciones de este período regularon un sufragio activo amplio, aunque condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos distintos del alfabetismo. Es decir, se reconocía el derecho de sufragio a quienes acreditaban por lo menos uno de los requisitos de una lista de condiciones habilitantes vinculadas principalmente al nivel patrimonial o profesional: como ser propietario de una vivienda o industria, ejercer una profesión, ciencia o arte, o desempeñar el cargo de jefe de taller. La Constitución de 1856 incluso amplió el sufragio a quienes habían prestado el servicio militar. Este sistema de requisitos alternativos funcionó como un mecanismo de inclusión selectiva, dirigido a incluir en el cuerpo electoral a determinados sectores sociales —profesionales, artesanos o exmilitares— mediante criterios diferenciados, en lugar de aplicar un criterio único. En este marco, la Constitución de 1860 incorporó electoramente a la población indígena que, aunque no contaba con propiedad ni profesión, podía calificar como contribuyente. Empero, esta relativa apertura se terminó con la Ley Electoral de 1896, que suprimió estas vías alternativas y reservó el voto solo a las personas que sabían leer y escribir. Esta orientación se mantuvo por las Constituciones de 1920 y 1933, que consolidaron este modelo censitario basado solo en la alfabetización.

4.2.3. Requisitos para el ejercicio del sufragio pasivo

En cuanto al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, las constituciones de este período establecieron requisitos adicionales a los previstos para ejercer el sufragio activo, así como el requisito etario. En particular, se exigía acreditar una renta anual mínima de ochocientos pesos para ser diputado o de dos mil pesos para ser senador, o ser profesor público de alguna ciencia según los artículos 43.3 y 92.4 de la Constitución de 1823; de quinientos pesos para ser diputado o de mil pesos para ser senador, o ser profesor público de alguna ciencia, según los artículos 19.3 y 29.3 de la Constitución de 1828, fórmula repetida por los

N.º	Requisitos alternativos	Constituciones del Perú								
		1823	1826	1828	1834	1839	1856	1860	1920	1933
1	Tener una propiedad raíz	S17.4	N	N	N	N	S37	S38	N	N
2	Ejercer un arte, ciencia o profesión	S17.4	S14.4	N	N	N	N	N	N	N
3	Tener una industria	S17.4	S14.4	N	N	N	N	N	N	N
4	Ejercer como jefe de taller	N	N	N	N	N	S37	S38	N	N
5	Haber servido en el Ejército	N	N	N	N	N	S37	N	N	N

Cuadro 2. Requisitos alternativos para el ejercicio del derecho de sufragio activo según las Constituciones del Perú de 1823 a 1933.

Nota: S = Sí (existe el requisito); N = No (no existe el requisito). Cuando se indica un número, este corresponde al artículo de la Constitución respectiva (por ejemplo, S17.4 = Sí, en el artículo 17, numeral 4).
Fuente: elaboración propia.

artículos 19.3 y 30.3 de la Constitución de 1834; de setecientos pesos para ser diputado o senador según los artículos 32.4 y 38.4 de la Constitución de 1839; de quinientos pesos, o ser profesor de alguna ciencia, para ser diputado o senador, según el artículo 46 de la Constitución de 1856; de quinientos pesos para ser diputado o de mil pesos para ser senador, o ser profesor público de alguna ciencia, según los artículos 47.5 y 49.4 de la Constitución de 1860. Esta barrera patrimonial se suprimió en las Constituciones de 1920 y 1933, marcando un hito normativo en el proceso de ampliación del derecho de sufragio de pasivo, al eliminar los filtros económicos como condición para su ejercicio. En este sentido, contribuyó a reconfigurar la relación entre representación política y legitimidad democrática, al abrir las puertas de la política nacional a sectores tradicionalmente excluidos como los indígenas.

4.2.4. Corolario analítico

Los requisitos establecidos en este período no limitaban explícitamente el derecho de sufragio de la población indígena; sin embargo, la mayor parte de

esta se veía afectada indirectamente (Abad, 2009, p. 13), ya que era el sector con mayores niveles de analfabetismo, carente de propiedad e industria y con bajos ingresos. Por ello, la reforma del artículo 38 de la Constitución de 1860, realizada en 1895, que estableció el saber leer y escribir como única alternativa para ejercer el derecho de sufragio activo, supuso la exclusión de gran parte de la población indígena, cuya cultura predominantemente oral y el escaso acceso a la educación los mantenían en el analfabetismo. Hasta ese momento habían podido votar gracias a los requisitos alternativos o a la postergación de la exigencia del requisito de saber leer y escribir (Chiaramonti, 2005, p. 346).

Hasta antes de la reforma constitucional introducida por la Ley del 12 de noviembre de 1895, que prohibía el derecho de sufragio a quienes no supieran leer y escribir (por lo que excluían a la mayoría de la población indígena), el derecho de sufragio pasivo estaba restringido, mientras que el derecho de sufragio activo era relativamente inclusivo y permitía la participación electoral de personas analfabetas, incluidos los indígenas. Sin embargo, algunos indígenas siguieron sufragando incluso después de la reforma, pues estaban alfabetizados. Cabe señalar que la población indígena no era homogénea; es decir, existían diferencias socioeconómicas entre unos y otros que se manifestaban en las elecciones (Aljovín, 2005, pp. 72-73). Este panorama revela que, aunque no existieron restricciones normativas explícitamente dirigidas contra el sufragio indígena, los legisladores eran plenamente conscientes, como veremos más adelante, de que la imposición del requisito de saber leer y escribir implicaba la exclusión de gran parte de esta población.

4.3. Bartolomé Herrera contra Benito Laso: el debate sobre la soberanía popular

Durante el primer siglo de la República del Perú se suscitaron diversos debates sobre el derecho de sufragio de la población indígena. Uno de los más importantes es el que enfrentó a dos figuras paradigmáticas del pensamiento político peruano: Bartolomé Herrera, presidente del Congreso Constituyente de 1860, y Benito Laso de la Vega, diputado del Congreso Constituyente de 1833. La controversia se desencadenó a raíz del sermón que Herrera pronunció el 28 de julio de 1846, en el que formuló su conocida tesis sobre la «soberanía de la inteligencia», en la que defendía un régimen de gobierno dirigido por una

élite ilustrada. La respuesta de Laso apareció al día siguiente en *El Correo Peruano*, lo que inició un intercambio de argumentos que se prolongó a través de la prensa, especialmente en *El Comercio*, que culminó con la publicación por parte de Herrera de un libro que reunía su sermón, anotaciones y los artículos que conformaron el debate.

Desde una perspectiva claramente elitista, Herrera sostenía que la soberanía no radicaba en el pueblo, sino en Dios, y que solo las personas con suficiente capacidad intelectual debían gobernar. En su visión, la mayoría de los ciudadanos, y en particular los indígenas, no estaban en condiciones de ejercer adecuadamente los derechos políticos. Para justificar esta exclusión, afirmaba que se debía al: «atraso mental en que se hallaba la generalidad de los indios» y, en una comparación degradante, agregaba: «[...] se dirá tal vez: que los indios de la montaña son bárbaros, y que no lo era el pueblo de los Incas. Respondo que el pueblo de los Incas era culto respecto de los araucanos; pero bárbaro respecto de España» (Herrera, 1846, pp. 16, 19). Su propuesta rechazaba, por tanto, la soberanía popular en favor de una soberanía ejercida por una minoría ilustrada.

Benito Laso, por el contrario, defendía la soberanía popular como principio esencial del orden republicano. Como liberal convencido, consideraba que los indígenas debían ser reconocidos como ciudadanos de pleno derecho y que su exclusión no se justificaba ni política ni moralmente. En el pasado ya había exhortado a las autoridades a actuar con visión de futuro: «[...] toca a la circunspección de nuestros políticos [...] coloquen los indígenas en el rango de los hombres cultos y puedan desempeñar con utilidad las funciones de la ciudadanía» (Laso, 1826, p. 13). Laso era consciente de las limitaciones educativas o económicas de la población indígena, pero apelaba a la necesidad de integrarla progresivamente en el nuevo sistema republicano mediante políticas de inclusión.

El debate iba más allá de la cuestión técnica del sufragio indígena, se trataba de una confrontación ideológica entre dos modelos de legitimidad política. Bartolomé Herrera defendía la centralidad de la razón ilustrada y la autoridad derivada de Dios como fundamento del poder, mientras que Benito Laso sostenía que «quítese al pueblo la soberanía y de hecho se establecerá el gobierno absoluto» (1846, p. 42), subrayando que el derecho al sufragio no solo es una expresión de la voluntad popular, sino también una salvaguarda contra el

autoritarismo. Este intercambio de opiniones revela con nitidez las tensiones entre el proyecto republicano y la persistencia de visiones jerárquicas en el Perú decimonónico, así como el carácter profundamente político de la exclusión de los indígenas del derecho al sufragio. En el fondo, no solo se debatía quién debía votar, sino quién era considerado plenamente humano y digno de ejercer derechos en la nueva república.

4.4. Juan Bustamante Dueñas: el sufragio indígena libre

Juan Bustamante Dueñas, una de las figuras clave del siglo XIX peruano, encarnó una de las defensas más lúcidas y valientes del derecho político de los pueblos indígenas. Como diputado en el Congreso Constituyente de 1855, abogó por la plena inclusión de los indígenas en la vida política nacional y denunció con firmeza las prácticas que subordinaban su voluntad electoral a los intereses de las élites locales. Posteriormente, en 1867, encabezó la rebelión de Huancané, un levantamiento indígena que buscaba enfrentar el régimen de opresión ejercido por los hacendados y las autoridades locales. Sin embargo, en 1868 fue capturado y ejecutado.

Durante esta etapa de movilización social, Bustamante integró la Sociedad Amiga de los Indios, una organización que buscaba defender los derechos civiles y políticos de los pueblos originarios. En un mensaje dirigido a la población indígena con fecha del 10 de septiembre de 1867, expresó una de sus exigencias más claras respecto al derecho de sufragio: «[...] siendo libre el sufragio en las elecciones, ninguna autoridad, ni hacendado, ni patrón tiene derecho para obligaros a votar por personas en quienes no tengáis confianza» (Jacobsen y Domínguez, 2011, p. 124). Esta declaración, que puede interpretarse como una temprana defensa del voto libre y consciente, implicaba una denuncia frontal contra el sistema de dominación rural, en el que las figuras con poder económico direccionaban el voto de los indígenas para mantener el control político.

Bustamante no solo reclamaba el reconocimiento formal del derecho al sufragio de los indígenas, sino que también advertía de la necesidad de garantizar su ejercicio efectivo y libre de coerción o clientelismo. En este sentido, su discurso revelaba una contradicción estructural del orden republicano: aunque la ley reconocía a los indígenas como ciudadanos con derecho a voto, en la práctica su voluntad era neutralizada por la presión social, económica y política

de los hacendados y gamonales. El sufragio indígena se convertía, más que en un instrumento de participación política, en un mecanismo para legitimar el poder de los dominadores.

La lucha de Juan Bustamante, por tanto, tenía una doble dimensión: por un lado, reivindicaba el derecho al sufragio como herramienta de inclusión; y por otro, denunciaba que, sin condiciones mínimas de libertad de decisión política, dicho derecho era meramente simbólico. Por lo tanto, su pensamiento prefigura, una crítica profunda a las limitaciones del modelo republicano decimonónico para incorporar de forma genuina a la mayoría rural del país.

4.5. Víctor Andrés Belaunde Diez-Canseco: la injusticia del sufragio indígena

Víctor Andrés Belaunde fue un influyente intelectual que participó como diputado en el Congreso Constituyente de 1931, donde se le reconoce por haber defendido con vehemencia el derecho de sufragio de la mujer. No obstante, esta postura progresista convive con una visión excluyente respecto al sufragio indígena, lo que revela una profunda contradicción entre sus ideales.

En su obra *La crisis presente: 1914-1939* (1994, pp. 132-144), critica la extensión del sufragio a la población indígena, y la califica de «romanticismo político». Para él, esta ampliación fue un error o una «exageración democrática», pues consideraba que no todos los sectores del país estaban preparados para ejercer el derecho de sufragio de manera responsable. De este modo, reafirma una noción elitista de la ciudadanía, en la que el acceso a los derechos políticos debía estar condicionado a criterios de «educación» o «madurez cívica», excluyendo así a la población indígena, a la que consideraba inmadura o incapaz. En este sentido, criticó el sufragio que se había concedido con anterioridad a los indígenas y señaló que «en el transcurso de tres cuartos de siglo los hechos nos han dado, día a día, lecciones elocuentes sobre lo absurdo del igualitarismo político en un pueblo» (Belaunde, 1994, p. 136).

Esta postura no solo revela una visión profundamente jerárquica de la sociedad, sino que también reproduce la idea de que los derechos deben «ganarse» mediante el desarrollo intelectual, en lugar de reconocerse por la igualdad intrínseca de todas las personas. Su crítica al sufragio indígena, lejos de constituir un llamado para mejorar las condiciones de esta población, parece una justificación del retraso en la democratización efectiva del país. En suma,

termina por vincular la participación política a ciertos estándares culturales determinados por las élites republicanas.

5. El sufragio indígena en la Constitución de 1867

5.1. Contexto histórico y análisis exegético de la norma

La Constitución de 1867 representó uno de los intentos más audaces del constitucionalismo liberal del siglo XIX. En su artículo 39, se reconocía el derecho de sufragio a todos los ciudadanos peruanos mayores de veintiún años, así como a los emancipados, sin exigir requisitos adicionales de alfabetización, renta, propiedad o desempeño laboral. La supresión de estas condiciones excluyentes implicaba, al menos en el plano jurídico-formal, una ampliación del cuerpo electoral, que potencialmente incluía a sectores históricamente marginados, como la población indígena.

De este modo, el artículo 39 se alejaba de las prácticas censitarias y excluyentes que caracterizaron a muchas de las constituciones anteriores. A diferencia de lo dispuesto en la Constitución de 1860, que exigía el pago de contribuciones o el cumplimiento de determinados requisitos alternativos como saber leer y escribir o poseer propiedad, el texto de 1867 prescindía por completo de estos filtros. En este sentido, consagraba uno de los modelos de sufragio más inclusivos del siglo XIX peruano, acercándose a un ideal de ciudadanía política basada únicamente en la mayoría de edad y en la condición jurídica de ciudadano.

No obstante, como advierte Ramos Núñez (2018, p. 77), esta radicalización del ideario liberal, plasmada en diversas disposiciones de la Constitución de 1867, entre ellas el sufragio ampliado, terminó por provocar su pronta derogación. El 6 de enero de 1868, apenas medio año después de su promulgación el 29 de agosto de 1867, el texto quedó sin efecto. El país retornó entonces al orden constitucional anterior, bajo el amparo de la Constitución de 1860. En consecuencia, los avances en materia de inclusión electoral se revirtieron rápidamente.

En el plano del sufragio indígena, la breve vigencia de la Constitución de 1867 puede interpretarse como una ventana efímera de ampliación formal de derechos. Al eliminar las barreras económicas, educativas y sociales, el texto

reconocía implícitamente la condición de ciudadanos de los indígenas en igualdad de condiciones con el resto de peruanos. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos para su aplicación, sumada a la resistencia de los sectores conservadores, impidió que esta disposición tuviera efectos reales. En los hechos, la exclusión estructural de la población indígena persistió, tanto por razones socioeconómicas como por prácticas administrativas discriminatorias, a pesar de la avanzada redacción de la norma.

5.2. José María Quimper Caballero: el sufragio universal

José María Quimper Caballero fue uno de los principales artífices de la Constitución de 1867. Este destacado político liberal desempeñó el cargo de presidente del Congreso Constituyente (Ramos Núñez, 2017, p. 15). Su pensamiento se inscribía en una tradición democrática que, a diferencia del liberalismo censitario dominante en gran parte del siglo XIX, defendía la expansión de los derechos políticos sobre la base de la igualdad inherente a la condición humana.

Quimper sostenía que el derecho al sufragio debía corresponder por igual a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel educativo, de sus rentas o propiedades. Rechazaba con firmeza los criterios censitarios como mecanismos legítimos de exclusión política, al considerar que estos desnaturalizaban la democracia e institucionalizaban la desigualdad. En su obra *El liberalismo*, afirmó que «los derechos políticos no emanan de la diversidad de aptitudes, sino de la naturaleza humana que, como tal, es igual en todos», y calificaba como abusivo, injustificable e injusto el condicionar el voto a la propiedad o la renta (Quimper Caballero, 1886, pp. 35, 38).

Esta postura implicaba un giro doctrinal relevante, pues colocaba a la persona como titular de derechos en el centro del debate constitucional, en oposición a las visiones patrimonialistas que subordinaban la participación política al capital económico o al nivel de instrucción. En un país con altos niveles de analfabetismo y pobreza, especialmente entre la población indígena y rural, el sufragio universal, tal y como lo proponía Quimper, abría la posibilidad de una inclusión más real y efectiva de los sectores históricamente marginados del poder político.

Aunque la Constitución de 1867 fue efímera, la postura de Quimper sentó un precedente normativo y doctrinario de gran valor, al esbozar una concepción

moderna del sufragio como derecho fundamental inherente a la ciudadanía, y no como un privilegio condicionado por requisitos socioeconómicos. En el contexto peruano de la época, marcado por la exclusión estructural de la población indígena, que era mayoritariamente analfabeta, pobre y carente de propiedad, la defensa del sufragio universal planteada por Quimper implicaba una ruptura con el orden político tradicional y un cuestionamiento frontal de los mecanismos de exclusión que, si bien no iban dirigidos explícitamente contra los indígenas, les afectaban de manera desproporcionada.

6. El sufragio indígena en las Constituciones de 1979 y 1993

6.1. El debate sobre el sufragio indígena en la Asamblea Constituyente

En el debate constituyente recogido en los ocho tomos del *Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979* (1985) (en adelante, CPCAC), se continuaba identificando a la población indígena con la población analfabeta. Esta asociación se evidenció, por ejemplo, cuando se planteó la fórmula de la disposición para exonerar de sanción a los que no acudieran a votar, proponiéndose una redacción que señalaba que «los analfabetos o indios no son sancionables» (CPCAC, 1985, tomo VIII, p. 179). Esto revela que, aun en un contexto de apertura democrática, el imaginario político-jurídico continuaba vinculando ambos conceptos.

En ese marco, el reconocimiento del derecho de sufragio de la población analfabeta no generó gran controversia en la Asamblea, ya que, como lo manifestó el propio presidente de la Comisión, Luis Alberto Sánchez, existía una «expresión afirmativa de concederlo y de reconocerlo de varios grupos» (CPCAC, 1985, tomo I, p. 109). Las únicas intervenciones en contra registradas durante todo el período constituyente fueron las de Javier Ortiz de Zevallos, quien argumentaba que «la mayoría de la población alfabetizada del país no desea el voto de los analfabetos [...] de cien personas alfabetas más de noventa no quieren, creen que es un peligro darle voto a los analfabetos» (CPCAC, 1985, tomo II, p. 126), y la de Enrique Chirinos Soto, quien, después de aprobarse la disposición, la cuestionó señalando: «¿Cómo hacen los analfabetos para distinguir entre sesenta senadores y entre ciento ochenta diputados? ¿Les quitamos el

voto a los analfabetos? Es una buena idea, también» (CPCAC, 1985, tomo VIII, p. 325).

En este sentido, el sufragio universal se reconoció en el artículo 65 de la Constitución de 1979, que establecía que «tienen derecho a votar todos los ciudadanos». La inclusión del término «todos» en la propuesta inicial, a solicitud de Roger Cáceres Velásquez, implicaba, como lo señaló Jorge Lozada, que «de la redacción del artículo, se deduciría que ya está establecido el voto para los analfabetos» (CPCAC, 1985, tomo I, pp. 350-351). No obstante, como advirtió Ricardo Napurí, «estando, parece, de acuerdo todo el mundo con el voto de los analfabetos, gran parte de la discusión se va a concentrar en la discusión del problema operativo o sea técnico» (CPCAC, 1985, tomo I, p. 112). En efecto, se debatió la exoneración de la sanción para los analfabetos que no votaran y la posibilidad de postergar la aplicación efectiva del sufragio de los analfabetos a futuras elecciones. El Partido Popular Cristiano incluso propuso que, en el caso de las elecciones generales, «por esta vez y para las próximas elecciones los analfabetos no podrán votar», con la intención inicial de que solo pudieran sufragar en las elecciones municipales (CPCAC, 1985, tomo III, pp. 87-88). Esta última posición, sin embargo, fue superada, y se decidió solo exonerar de sanción a los analfabetos y no postergar el ejercicio de su derecho de sufragio.

Por último, varios constituyentes expresaron su preocupación por la lentitud con la que se inscribía a los analfabetos en el registro electoral, considerando que las elecciones de 1980 estaban próximas. Ahora sabemos que la población analfabeta aumentó en aproximadamente un 20 % el padrón electoral para aquellas elecciones, aunque la incorporación total fue gradual y se produce incluso hasta la actualidad (Del Águila, 2009, pp. 48-49), sobre todo en comunidades indígenas alejadas. Asimismo, el artículo 31 de la Constitución de 1993 mantuvo la fórmula, consolidando la eliminación de las restricciones jurídico-formales del derecho de sufragio.

6.2. Análisis exegético de la norma

Las Constituciones de 1979 y 1993 se caracterizan por haber eliminado formalmente las restricciones al ejercicio del derecho de sufragio. Sin embargo, aún se presentan limitaciones de carácter material, reflejadas en el alto nivel de ausentismo, especialmente en las zonas rurales de nuestro país, debido a razones

como: (i) la lejanía de los centros de votación, que supone gastos de transporte; (ii) la dificultad para localizar los centros de votación debido a problemas en su distribución territorial; (iii) las amenazas de grupos armados (Tuesta Soldevilla, 2003, p. 54); y (iv) la falta de apoyo para los votantes de las zonas rurales que solo hablan quechua, aymara u otras lenguas originarias, entre otros factores.

Por ejemplo, en las elecciones regionales y municipales de 2018, las comunidades indígenas de Yine de Sensa, Puerto Rico y el asentamiento de Mishawa, ubicadas en zonas alejadas de Cusco, no contaron con mesas de sufragio en sus centros poblados. Esta situación, unida a la escasez de transporte y a los elevados gastos que habría supuesto realizar el viaje, impidió materialmente a sus habitantes ejercer el derecho de sufragio (Defensoría del Pueblo, 2018). Asimismo, cabe recordar que, en las elecciones regionales y municipales de 2022, en el distrito de Manitea de Cusco, varios pobladores irrumpieron en el local de votación y quemaron las ánforas (Defensoría del Pueblo, 2022).

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha establecido que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar el disfrute de los derechos políticos, lo que exige que tanto la regulación de estos derechos como su aplicación respeten el principio de igualdad y no discriminación. Para ello, el Estado debe implementar las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos. Esta obligación no se cumple solo con la creación de normas que los reconozcan formalmente, sino que requiere acciones que respondan a la situación de vulnerabilidad de determinados grupos sociales (caso Yatama *vs*. Nicaragua, fundamento 201).

A la luz de los estándares interamericanos, resulta evidente que el sufragio formalmente reconocido en las Constituciones de 1979 y 1993 no se ha traducido en una garantía efectiva del derecho a la participación política de la población indígena y rural. El principio de igualdad material no solo exige que el Estado se abstenga de establecer barreras normativas, sino que despliegue políticas públicas activas que compensen las condiciones estructurales de desigualdad que afectan a estos grupos. Por tanto, la persistencia de obstáculos geográficos, lingüísticos y económicos no puede ser vista como una mera deficiencia administrativa, sino como una omisión que incumple con las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos, ya que perpetúa un patrón de exclusión histórica que las normas constitucionales pretendían superar.

Además, la recurrencia de hechos como la quema de ánforas en zonas alejadas, no debe interpretarse únicamente como actos aislados de violencia electoral, sino que debe analizarse en su contexto estructural. Estos eventos revelan una profunda desconexión entre el diseño institucional del sistema electoral y las realidades sociales, culturales y territoriales de las comunidades indígenas. La falta de adaptaciones interculturales, como la instalación de mesas de votación en lugares accesibles, el uso de lenguas originarias y el reconocimiento de formas de participación propias, constituye una forma de exclusión indirecta que vacía de contenido el principio de universalidad del sufragio. En este sentido, el cumplimiento de los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos exige que el Estado peruano transite de un enfoque meramente legalista a otro sustantivo, que garantice condiciones reales para el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones.

7. Conclusiones

Primera: desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la del Perú de 1933, el sufragio indígena evolucionó entre avances y retrocesos normativos en un contexto de tensión entre inclusión y exclusión. Las Cortes de Cádiz abrieron un cauce de inclusión al reconocer a los indígenas como ciudadanos, tendencia que se mantuvo en las constituciones y leyes electorales peruanas posteriores, aunque con limitaciones basadas en la condición laboral o patrimonial. Estas limitaciones, aunque no prohibían expresamente el sufragio indígena, restringieron parcialmente el sufragio activo en determinados períodos. Empero, en líneas generales, hasta 1895 fue un período inclusivo para los estándares de la época, gracias a las sucesivas postergaciones de la exigencia de saber leer y escribir, así como a los requisitos alternativos que permitieron la inclusión de indígenas contribuyentes o con oficio.

Esta inclusión relativa quedó prácticamente suprimida con la reforma constitucional de 1895, que consolidó la alfabetización como único requisito para el sufragio activo, situación que continuó bajo las Constituciones de 1920 y 1933. El sufragio pasivo, por su parte, estuvo limitado desde el inicio de la República hasta antes de la Constitución de 1920, ya que exigía acreditar una determinada renta anual mínima para poder ser elegido parlamentario. Estas

normas respondieron a un debate político-doctrinario entre quienes asociaban los derechos políticos con la «capacidad intelectual» y quienes reivindicaban la igualdad sustantiva. La máxima expresión de esta segunda posición fue la Constitución de 1867, que estableció un sufragio sin filtros censitarios, sin embargo, quedó como una aspiración frustrada por su corta vigencia en un contexto de resistencia conservadora. En este sentido, no fue hasta las Constituciones de 1979 y 1993 cuando se eliminaron las restricciones formales al sufragio indígena, aunque aún persisten barreras materiales que impiden su ejercicio efectivo, especialmente en comunidades indígenas ubicadas en zonas rurales alejadas. Según los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta situación constituye una omisión de las obligaciones del Estado peruano, que no se satisfacen solo con el reconocimiento normativo del derecho, sino que requieren de políticas públicas que lo hagan efectivo.

Segunda: la evolución histórica del sufragio indígena en el Perú revela una doble dimensión: por un lado, los impedimentos superados, como no saber leer ni escribir, trabajar como sirviente o jornalero, no pagar contribuciones al Estado, no tener propiedades, no ejercer un arte, ciencia o profesión, no tener una industria o no percibir una renta anual mínima determinada; y, por otro lado, los impedimentos vigentes que requieren de políticas públicas para superarlos, como la lejanía de los centros de votación, las amenazas de grupos armados y la falta de apoyo para los votantes que solo hablan lenguas originarias. Esta evolución histórica nos permite observar un panorama general de desarrollo progresivo del derecho de sufragio de la población indígena, aunque un análisis estratificado revelará avances y retrocesos. El retroceso más resaltante se produjo con la reforma constitucional de 1895.

En el futuro, conforme se eleven los estándares de protección de este derecho, podrían surgir nuevos impedimentos. Por ejemplo, actualmente existe un problema que, aunque no parte de un estándar positivizado normativamente, porque no ha sido tratado legislativamente ni desarrollado jurisprudencialmente, consiste en la limitación indirecta del derecho de sufragio pasivo causada por los altos costos económicos que implica su ejercicio, lo que afecta especialmente a la población indígena, dado que es el sector con mayores índices de pobreza del país. Esta situación se refleja en su insuficiente representación política, así como en su exclusión sistemática del debate público en el Perú (Comisión

Interamericana de Derechos Humanos, 2023, pp. 16, 80). Por ello, la labor doctrinaria debe continuar advirtiendo de las problemáticas que afectan el ejercicio del derecho de sufragio indígena, y es deber del Estado debatir e implementar soluciones a través de sus órganos.

Referencias bibliográficas

Abad, S. B. (2009). Participación ciudadana: avances y retos pendientes. *Elecciones, 8*(9), 11-38. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2009.v8n9.01

Aljovín, C. (2005). Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896. En C. Aljovín, y S. López (Eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 19-74). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Andrés García, M. (2007). *De peruanos e indios: La figura del indígena en la intelectualidad y política criollas (Perú: siglos XVIII - XIX).* Universidad Internacional de Andalucía. https://dx.doi.org/10.56451/10334/2496

Astuhuamán, C. W., y Daggett, R. E. (2005). Julio César Tello Rojas: una biografía. En J. C. Tello, y O. R. Del Pozo O. (Eds.), *Paracas. Primera parte* (2.ª ed., pp. 17-52). Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

Basadre, J. (2014). *Historia de la República del Perú [1822-1933]. El Comercio*. Producciones Cantabria, Tomo 16.

Belaunde, V. A. (1994). *La crisis presente (1914-1939)* (6.ª ed.). Luis Alfredo Ediciones.

Blanco, R. L. (2012). América en Cádiz. El debate sobre la representación política de los territorios de ultramar en las primeras Cortes liberales españolas. *Pensamiento constitucional,* (17), 11-44. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/5401

Campos, F. J. (2013). La Constitución Española de 1812 y su recepción en Perú. *Boletín de la Academia Peruana de la Lengua, 55*(55), 81-117. https://doi.org/10.46744/bapl.201301.004

Chanamé Orbe, R. (2013). El discurso indígena en las Cortes de Cádiz: Dionisio Ucho Inca Yupanqui. En G. Eto Cruz (Coord.), *Coloquio por el Bicentenario de la Constitución de Cádiz* (pp. 72-86). Tribunal Constitucional del Perú. Centro de Estudios Constitucionales. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/coloquio_conscadiz-1.pdf

Chiaramonti, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía.* O. R. Del Pozo O. (Ed.), y J. Riera Rehren (Trad.). Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm). Oficina Nacional de Procesos Electorales. Secretariado Europeo para las Publicaciones Científicas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales.* oea/Ser.l/v/ii. Doc. 57/23, Organización de los Estados Americanos, Washington d. c. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (cpcac). (1985). *Diario de los Debates. Tomos i-viii.* Publicación Oficial. https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/diariodebates/1978-1979

Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz (CGEC). (2015). *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz. Proceso de creación de la Constitución política de la Monarquía española de 1812 vigente en las provincias mexicanas. Tomos i-viii*. S. David, D. A. Barceló Rojas, y J. Gamas Torruco (Eds.). H. Cámara de Diputados Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (cedip). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (unam). Congreso de los Diputados. Consorcio para la conmemoración del ii Centenario de la Constitución de 1812.

Cuadros Sánchez, H. E. (2019). De indio a campesino: la construcción de categorías jurídicas en contextos de cambio político e ideológico en el Perú republicano hasta el último militarismo. *Revista Aequitas: estudios sobre historia, derecho e instituciones,* (13), 67-84. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7425763

Dancuart, P. E. (1905). *Anales de la hacienda pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república.* (2.ª ed.). Librería é Imprenta Gil, Tomo i. https://goo.su/mzdua

Defensoría del Pueblo. (2018). *Nota de Prensa N.° 375/ocii/dp/2018. Defensoría del Pueblo alerta que comunidades indígenas de zonas alejadas de Cusco no cuentan con mesas de sufragio*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/np-375-18.pdf

Defensoría del Pueblo. (2022). *Defensoría del Pueblo pide garantizar derecho al sufragio en Manitea, Cusco*. https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-garantizar-derecho-al-sufragio-en-manitea-cusco/

Del Águila, A. (2009). El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano. *Elecciones, 8*(9), 39-59. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2009.v8n9.02

Del Águila, A. (2011). Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo xix. *Elecciones, 10*(11), 91-117. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2011.v10n11.04

Demélas, M.-D. (2007). El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas? *Elecciones, 6*(7), 169-186. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2007.v6n7.07

Durand Flórez, G. (1974). *El Perú en las Cortes de Cádiz.* Comisión Nacional del Sesquincentenario de la Independencia del Perú, *I*. https://hdl.handle.net/20.500.12934/123

García Belaunde, D. (2000). Bases para la historia constitucional del Perú. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* (98), 547-594. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2000.98.3633

García Belaunde, D. (2016). *Las constituciones del Perú.* E. Hulerig Villegas (Ed.), (3.ª ed.). Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones. https://goo.su/fpYzss

Greene, S. (2010). Entre lo indio, lo negro y lo incaico: la jerarquía espacial de la diferencia en el Perú multicultural. *Tabula Rasa,* (13), 111-146. https://doi.org/10.25058/20112742.407

Hampe, T. (2012). Sobre la Constitución de 1812: las Cortes gaditanas y su impacto en el Perú. *Trocadero. Revista del Departamento de Historia Moderna, Contemporánea, de América y del Arte,* (24), 27-36. https://doi.org/10.25267/Trocadero.2012.i24.02

Herrera, B. (1846). *Sermón pronunciado por el D. D. Bartolomé Herrera rector del Colegio de San Carlos el día 28 de julio de 1846 aniversario de la Independencia del Perú.* Imprenta Administrada por L. Herrera. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169006

Jacobsen, N., y Domínguez, N. (2011). *Juan Bustamante y los límites del liberalismo en el Altiplano: La rebelión de Huancané (1866-1868).* C. Reynoso (Ed.). Asociación Servicios Educativos Rurales (ser). https://red.pucp.edu.pe/riel/files/2014/12/juan_bustamante_y_los_limites_del_liberalismo_en_altiplano.pdf

Jaguande, A. (2011). Julio C. Tello (1880-1947). En M. L. Rivara de Tuesta (Coord.), *La intelectualidad peruana del siglo xx ante la condición humana, Tomo iii*, 9-21. https://www.ensayistas.org/critica/generales/c-h/peru/tomo3.pdf

Klarén, P. F. (2012). *Nación y sociedad en la historia del Perú.* C. Contreras (Ed.), y J. Flores Espinoza (Trad.). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Laso, B. (1826). *Esposición que hace Benito Laso diputado al Congreso por la provincia de Puno.* Imprenta Republicana Administrada por José María Concha. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/171831

Mejía, M. T. (1948). Apuntes biográficos sobre el Dr. Julio C. Tello. *Revista del Museo Nacional de Antropología y Arqueología, 2*(1), 35-49. https://goo.su/cieDU

Méndez Gastelumendi, C. (2011). De indio a serrano: nociones de raza y geografía en el Perú (siglos xviii-xxi). *Histórica, 35*(1), 53-102. https://doi.org/10.18800/historica.201101.002

Núñez, M. A. (2014). El tratamiento de los territorios americanos en el texto constitucional de Cádiz de 1812. *Revista de Historiografía,* (20), 97-114. https://e-revistas.uc3m.es/index.php/revhisto/article/view/2367

Ñique de la Puente, J. A. (2012). Peruanos en la Corte de Cádiz. En L. Martí Mingarro (Coord.), *Cuando las Cortes de Cádiz. Panorama jurídico 1812. Jornada Conmemorativa del Bicentenario* (pp. 55-58). Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3078/5.pdf

O'Phelan Godoy, S. (2002). Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz. *Elecciones, 1*(1), 165-185. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2002.v1n1.06

O'Phelan Godoy, S. (2021, septiembre). El indio en los discursos, debates y proyectos políticos de la independencia del Perú. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México,* [número especial], 11-59. https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.2021.1e.77723

Ocampo Suárez-Valdés, J. (2014). Las Cortes de Cádiz: de la «felicidad pública» al «interés particular». La crisis de la utopía ilustrada. *Hispania, 74*(247), 439-464. https://doi.org/10.3989/hispania.2014.014

Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* Fundación Konrad Adenauer; Instituto de Estudios Peruanos (iep). https://hdl.handle.net/20.500.14660/615

Paniagua, V. (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826).* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp); Fondo de Cultura Económica (fce). https://doi.org/10.18800/9789972426070

Peña Jumpa, A. (2013). Las comunidades campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: un análisis exegético del artículo 89.º de la Constitución. *Derecho &*

Sociedad, (40), 195-206. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12800

Pérez Luño, A.-E. (2014). Derechos y libertades en la Constitución de 1812. *Revista de Historiografía (RevHisto),* (20), 13-29. https://e-revistas.uc3m.es/index.php/revhisto/article/view/2362

Quimper Caballero, J. M. (1886). *Derecho político: el liberalismo.* Imprenta de L. De Busscher. https://hdl.handle.net/20.500.14428/13452

Ramos Núñez, C. A. (2017). Presentación. En J. M. Quimper Caballero, *Derecho político general. Tomo I* (pp. 13-20). Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Derecho-politico-general-I.pdf

Ramos Núñez, C. A. (2018). *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú.* Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/La-letra-de-la-ley.-Historia-de-las-constituciones-del-Peru-tc.pdf

Rodríguez O., J. E. (2008). 1810: la revolución política en la Nueva España. *Historia y Política,* (19), 15-37. https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/44525

Rojas, R. (2018). *La república imaginada. Representaciones culturales y discursos políticos en la época de la independencia.* O. del Pozo (Ed.). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Sala i Vila, N. (2018). Indígena y abogado: el caso de José Domingo Choquehuanca de Azángaro. *Histórica, 42*(2), 43-88. https://doi.org/10.18800/historica.201802.002

Salazar-Soler, C. (2013). ¿Qué significa ser indio o indígena? Reflexiones sobre estas categorías sociales en el Perú andino. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates*. https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66106

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 23 de junio). Caso Yatama *vs*. Nicaragua. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Sobrevilla, N. (2011). Elecciones y conflicto en la historia del Perú. *Elecciones, 10*(11), 9-32. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2011.v10n11.01

Spalding, K. (1974). *De indio a campesino. Cambios en la estructura social del Perú colonial.* L. M. Fort, y A. Santana (Trads.). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Torres Caro, C. A. (2023). *Las 13 Constituciones del Perú en 200 años de vida republicana.* D. Torres Otero, y C. Torres de Sinéty (Eds.). Towers and Swan Editores.

Tuesta Soldevilla, F. (2003). Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Revista Elecciones, 2*(2), 51-57. https://doi.org/10.53557/Elecciones.2003.v2n2.03

Valdivia Vargas, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión.* J. Page (Ed.). Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade). https://hdl.handle.net/20.500.12799/815

Villegas Páucar, S. A. (2012). La participación de Dionisio Inca Yupanqui en las Cortes de Cádiz, 1810-1814. F. Obregón Rossi (Ed.). *Revista del Foro,* (97-98), 313-326. https://www.cal.org.pe/v1/wp-content/uploads/2019/05/revista-1-foro-97-98.pdf

Crisis y autonomía
Evolución de pactos y construcción institucional en la comunidad campesina Túpac Amaru ii (Puno, Perú)*

Luis Idme

Resumen

El presente artículo analiza el proceso histórico que va desde la construcción institucional hasta la consolidación de formas autonómicas de autogobierno frente a las tensiones con el Estado peruano. Se propone una lectura que reconstruye los principales hitos que han configurado pactos y rupturas en la relación entre el Estado, las haciendas y las comunidades rurales. Entre estos hitos destacan: la rebelión de Túpac Amaru y Pedro Vilcapaza en el siglo xviii, el dominio gamonal y las resistencias campesinas del siglo xx, la rebelión de Rumi Maki en 1915, la Reforma Agraria de 1969, y el proceso de reconocimiento legal y comunalización de tierras entre las décadas de 1970 y 1980. A partir de un enfoque cualitativo, que incorpora métodos como la etnografía y la autoetnografía —que incluye entrevistas en profundidad, revisión documental especialmente de actas comunales, y observación participante— para examinar los procesos de ruptura y los pactos intermitentes que han marcado la trayectoria histórica de la comunidad campesina Túpac Amaru ii. El análisis muestra que la institucionalidad desarrollada por la comunidad no responde a necesidades de organización interna, sino que constituye un proceso de resistencia histórica y afirmación identitaria, articulado con la memoria colectiva. Este caso revela que las comunidades campesinas del Altiplano no son

* Agradezco los comentarios, sugerencias y observaciones a la versión preliminar del documento, especialmente a José Luis Rénique, Mauricio Zavaleta, Omar Coronel y Raúl Asencio.

estructuras tradicionales estáticas, sino actores políticos capaces de construir institucionalidad, de regular la vida colectiva y de proyectar alternativas de ciudadanía y democracia en escenarios de crisis institucional.

Palabras clave: autonomía comunal; institucionalidad; comunidades campesinas; crisis; democracia; reforma agraria; memoria histórica.

Abstract

This article analyzes the historical process leading from institutional construction to the consolidation of autonomous forms of self-government in the face of tensions with the Peruvian state. It proposes an interpretation that reconstructs the main milestones that have shaped pacts and ruptures in the relationship between the state, the haciendas, and rural communities. Among these milestones are: the rebellion of Túpac Amaru and Pedro Vilcapaza in the 18th century; the dominance of the gamonal landowners and peasant resistance movements in the 20th century; the Rumi Maki rebellion in 1915; and the Agrarian Reform of 1969. and the process of legal recognition and communalization of land between the 1970s and 1980s. Using a qualitative approach that incorporates methods such as ethnography and autoethnography—including in-depth interviews, documentary review, especially of community records and participant observation—, the study examines the processes of rupture and intermittent agreements that have marked the historical trajectory of the Túpac Amaru II peasant community. The analysis shows that the institutional framework developed by the community does not respond to internal organizational needs, but rather constitutes a process of historical resistance and identity affirmation, articulated with collective memory. The case reveals that the peasant communities of the Altiplano are not static traditional structures, but rather political actors capable of building institutions, regulating collective life, and projecting alternatives for citizenship and democracy in scenarios of institutional crisis.

Keywords: Communal Autonomy; Institutional Framework; Peasant Communities; Crisis; democracy; Agrarian Reform; Historical Memory.

Hay que ver las cosas desde donde uno está,
no (desde) dónde uno se imagina estar.

J. Uriel García, *El nuevo indio*
(1973, p. 10)

1. Introducción

Las comunidades rurales, las organizaciones campesinas y los pueblos originarios de los Andes peruanos protagonizaron una movilización con demandas políticas sin precedentes durante el período 2022-2023, proceso conocido como el estallido social, tras el intento de golpe de Estado del entonces presidente Pedro Castillo, que generó su destitución y la asunción constitucional, aunque considerada ilegítima, de Dina Boluarte como presidenta de la República en diciembre de 2022. En este contexto, la respuesta fue represiva y violenta: cincuenta personas fallecidas, cientos de heridos —en su mayoría pobladores rurales— y graves violaciones de los derechos humanos, que fueron documentadas en informes de la CIDH (2023), Human Rights Watch (2023) y Amnistía Internacional (2023).

En este sentido, Monge, Burneo y Dammert (2024) advierten de que esta situación ha agravado la polarización política y «ha debilitado aún más la ya frágil institucionalidad del Estado peruano», por lo que sugieren una comprensión más profunda del nuevo escenario para la investigación y el entendimiento de lo rural. La configuración de las dinámicas rurales tras la fractura social peruana se ha convertido en un nuevo eje de interés para las ciencias sociales.

La crisis institucional que atraviesa el Estado peruano ha generado un escenario de deslegitimación del poder estatal, especialmente en las zonas rurales. Frente a esta crisis, las comunidades campesinas, como han hecho en otras coyunturas históricas, se adaptan y se encaminan hacia la construcción paralela de su propia institucionalidad y gobernanza autonómica.

La comunidad campesina Túpac Amaru II, ubicada en el altiplano peruano, constituye un ejemplo emblemático de autogobierno y resistencia. Su caso es excepcional por su relevancia historiográfica y por su representatividad en los procesos de construcción autonómica e institucional. A lo largo de su trayectoria, se observa cómo las relaciones con el Estado han estado marcadas por tensiones, conflictos y pactos intermitentes, lo que ha impulsado la consolidación de formas propias de gestión colectiva del territorio.

El presente ensayo examina el proceso relacional y antagónico con el Estado, hasta la construcción de una institucionalidad con características autonómicas. Para ello, se realiza un análisis histórico en el que se exploran los principales hitos, como la rebelión pos-Túpac Amaru liderada por Pedro Vilcapaza, el auge del gamonalismo, la rebelión de Rumi Maki, la reforma agraria, la violencia senderista y el estallido social de 2022-2023.

La pregunta que guía este estudio es: ¿Cómo construyó y consolidó la comunidad campesina Túpac Amaru II su autonomía e institucionalidad propias frente a las tensiones históricas y la crisis del Estado? Esta interrogante se aborda desde una perspectiva cualitativa, de tipo etnográfico y autoetnográfico, en la que el investigador ofrece su visión como parte de la comunidad (hijo de la comunidad). Desde esta mirada intracomunal, se realizan entrevistas en profundidad, se revisan documentos históricos, como las actas comunales, y se hace una observación participante.

El presente estudio es relevante porque contribuye a la comprensión del proceso de construcción institucional y de autonomía desde «abajo». Mientras que gran parte de la literatura sobre gobernanza y ciencia política se enfoca en las políticas estatales y sus efectos sobre las comunidades campesinas, este trabajo propone una mirada inversa: comprender las iniciativas locales a partir de sus propias necesidades y experiencias históricas, y extraer lecciones para la construcción de la institucionalidad y la democracia.

En este texto nos proponemos como objetivo analizar y comprender los procesos de consolidación autonómica y construcción institucional en la comunidad campesina Túpac Amaru II frente a las tensiones históricas y la crisis institucional del Estado peruano.

2. De las crisis y la institucionalidad

El estallido social peruano ocurrido entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, con epicentro en el sur andino y protagonismo del departamento de Puno, no solo puso de manifiesto una crisis coyuntural sino también una profunda fractura estructural del Estado-nación peruano. La movilización, sostenida y territorialmente extendida por comunidades rurales y campesinas, logró articular una agenda política que trascendía lo local, y trasladó sus demandas a ciudades

como Lima. La respuesta del Estado fue predominantemente represiva y se cometieron graves violaciones de los derechos humanos, como en la masacre de Juliaca del 9 de enero de 2023.

Desde los años ochenta, las comunidades campesinas habían mantenido bajo una relación clientelar con el Estado, basada en pactos ocasionales, promesas de inclusión y proyectos de desarrollo rural (Nieto, 2014; Laos, 2014, p. 69). Sin embargo, esta relación se transformó progresivamente en desafección motivada por el incumplimiento de dichas promesas. Estos vínculos con el Estado se fueron debilitando, lo que generó una creciente autonomía discursiva, organizativa y política (Bebbington, 1997). En el contexto de 2022, la destitución de Pedro Castillo fue interpretada por los comuneros y las comuneras como un quiebre institucional que ratificó el carácter excluyente del régimen político (Pajuelo, 2024). En respuesta, la agencia de la comunidad no solo se expresó en su capacidad de movilización, sino también en la resignificación de su vínculo con el Estado, una relación que, al quebrarse, permitió la aparición de nuevas formas de institucionalidad comunal. Según Scott (2013), estas formas se identifican como subalternas, ya que se trata de acciones y construcciones institucionales desde abajo.

A dos años del estallido social, el Perú no solo atraviesa una crisis política, sino también una crisis institucional mucho más profunda, expresada en la deslegitimación generalizada del Estado. Según el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (2025), a principios de ese año, la aprobación de la presidenta Dina Boluarte se situaba en un 3 %, porcentaje que se redujo al 2 % en el ámbito rural. Por su parte, el Congreso apenas alcanzó un 5 % de respaldo a nivel nacional y un 2 % en el ámbito rural. Esta situación no solo refleja el desgaste de los actores políticos, sino también la erosión de los valores democráticos.

Desde la recuperación de la democracia en el período 2001-2021, el país había mostrado una precariedad persistente, pero continua; sin embargo, ahora ha ingresado en una etapa crítica de descomposición. Como advirtió Tanaka (2005, p. 12), no se trata simplemente de una crisis de gobierno, sino de una pérdida profunda de legitimidad de todo el entramado institucional.

La crisis institucional se define como la pérdida simultánea de legitimidad, eficacia y representatividad por parte de las instituciones estatales. North (1990) identifica este proceso como una ruptura en la capacidad de las instituciones para reducir la incertidumbre, mientras que Acemoglu y Robinson

(2012) advierten que esta situación se produce cuando las élites gobernantes dejan de representar a la ciudadanía y comienzan a apropiarse del aparato estatal en su propio beneficio. Esta desconexión estructural entre el Estado y la sociedad no es un fenómeno reciente. Mannheim (2018) ya planteaba que las crisis surgen cuando los sistemas existentes no logran responder a las demandas sociales, lo que genera incertidumbre colectiva.

En el caso peruano, varios estudiosos advirtieron la deriva. Julio Cotler (1969), por ejemplo, señaló tempranamente que la «nacionalización de la sociedad» era una condición imprescindible para resolver el divorcio entre el Perú oficial y el Perú profundo. José Matos Mar (1986), por su parte, describió el «desborde popular» como una expresión de la irrupción de los sectores populares excluidos en la escena nacional. Años antes, Jorge Basadre (1979) ya había denunciado la subestimación del componente «indígena» en el imaginario republicano. Todas estas lecturas permiten comprender que la actual crisis institucional es, en efecto, una crisis del modelo de Estado construido sobre la base de exclusiones estructurales y que, en el contexto contemporáneo, ratificada por Pajuelo (2025) como una integración falaz.

Para O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), las crisis institucionales pueden derivar en rupturas democráticas. En el caso peruano no hay un quiebre formal del orden constitucional derivado de la crisis, pero sí hay consenso en calificar el régimen como un «autoritarismo de coalición» (Gonzales, 2024): un sistema sostenido por alianzas políticas y económicas que, lejos de resolver la crisis, busca perpetuar privilegios mediante el vaciamiento de las instituciones democráticas.

Sin embargo, ¿qué ocurre en las comunidades campesinas? A la fecha, después del estallido social, las comunidades siguen siendo predominantes y continúan representando el eje —aunque invisible— de la defensa de la democracia y la institucionalidad. Se han reactivado para sostener una resistencia que cuestiona los fundamentos del régimen político actual (Pajuelo, 2024). En este sentido, para pensar en la reconstrucción institucional del país es necesario adoptar una perspectiva estructural que parta de estas «subbases» y microestructuras sociales: comunidades que, pese a la exclusión, siguen siendo pilares del Estado-nación y que pueden servir para avizorar salidas por vías democráticas y plurales.

3. La comunidad campesina como forma institucional

En 2024 se cumplió el centenario de la publicación de *Nuestra comunidad indígena* (1924), obra fundacional de Hildebrando Castro Pozo. En medio del auge del régimen gamonal y la marginación de las comunidades originarias, el autor reivindica a la comunidad indígena como «la antigua y auténtica forma de organización social en los Andes, basada en principios de solidaridad, justicia y equidad» (1924, p. 56).

Durante la primera mitad del siglo xx, muchas comunidades fueron absorbidas por las haciendas o reducidas a parcelas privadas. En 1958, Bourricaud (2012) solo identificó 33 comunidades activas en el departamento de Puno (p. 90), en contraste con la extensión territorial controlada por los gamonales. En 1950, Bourricaud se aproximó a la definición de la comunidad campesina, como unidades «más o menos autónomas» cuyo principal recurso es la tierra, y planteó entenderla como «un conjunto complejo, una aglomeración rural con fuerte predominio indígena que vive sin el apoyo de blancos y mestizos» (2012, pp. 94-97).[1]

Las comunidades campesinas tienen sus raíces en los *ayllus* prehispánicos. La forma originaria de organización colectiva del trabajo y la tierra, así como su reconocimiento estatal durante la República comenzó hacia 1920, durante el gobierno de Leguía, luego se sentaron las bases para el estatuto de las comunidades campesinas que darían pie a la Ley de Reforma Agraria de 1969, la cual institucionalizó la redistribución de tierras y las formas asociativas de producción agraria. Este proceso culminó con la promulgación de la Ley de Comunidades Campesinas en 1987, que consolidó el marco legal para el reconocimiento y la titulación comunal de tierras.[2]

1. Según el autor, esta diferencia radicaba entre los indios de hacienda y los indios de comunidad.

2. El 14 de abril de 1987, el entonces presidente de la República Alan García Pérez, promulgó la Ley de Comunidades Campesinas (Ley 24657), y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal (Ley 24657). «La primera desarrollaba los preceptos proteccionistas de la Constitución de 1979; y la segunda quiso poner fin al grave impedimento de las comunidades campesinas de aprovechar la protección legal y constitucional de las tierras de su propiedad a causa de la falta de saneamiento legal» (Del Castillo Pinto, s. f.).

En este marco, Flores Galindo (1988) afirmó que, al margen de las estructuras estatales, las comunidades —en sus distintas denominaciones— constituyen «la institución más importante de la República», ya que han persistido como una forma alternativa de organización social, económica y política en el Perú rural (Puente, 2024). El argumento de Galindo resulta pertinente y enérgico a la hora de explicar la construcción autonómica y de las institucionalidades.

En el caso de Puno, según el Censo Nacional de 2017, el 46 % de la población de Puno es rural; aunque hay provincias con porcentajes mucho mayores, como Sandia (92 %), Huancané (86 %) y Azángaro (69 %). La Dirección Regional Agraria de Puno (DRAP, 2024) registra 1283 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 1071 cuentan con títulos de propiedad. Esta alta densidad de comunidades convierte a Puno en la región más «comunera» del país, sin considerar otros colectivos locales como los *ayllus*, parcialidades o sectores.

Del Pozo-Vergnes (2004) argumenta que la elevada cantidad de comunidades en Puno obedece tanto al marco legal favorable posterior a la Reforma Agraria como al proceso de titulación impulsado en las décadas de los ochenta y noventa. La legalización de comunidades previamente invisibilizadas y la posibilidad de constituir nuevas comunidades mediante la redistribución de tierras permitieron la reconfiguración del paisaje agrario altiplánico. En este sentido, la desaparición del sistema de haciendas posibilitó un retorno parcial a formas de organización colectiva arraigadas en la memoria comunal.

La figura resume la transformación histórica de las comunidades campesinas en el Perú en su vínculo con el Estado, que se articuló en tres etapas: subordinación, reconocimiento y autonomía. En la primera etapa, previa a 1969, las comunidades se encontraban bajo el dominio de un Estado oligárquico y una estructura gamonal que limitaba su capacidad organizativa. Se mantenían bajo formas tradicionales de organización y llevaban a cabo resistencias esporádicas centradas en la defensa de la tierra.

Con la reforma agraria, entre 1969 y 1990, el Estado promovió el reconocimiento legal de las comunidades. Este período marcó un tránsito hacia una institucionalidad comunal más estructurada. Desde 1990 hasta el presente, en un contexto de neoliberalismo y retirada del Estado, las comunidades más bien han fortalecido su autonomía, articulando estrategias de defensa territorial. En este proceso destacan tres dimensiones: el cambio institucional

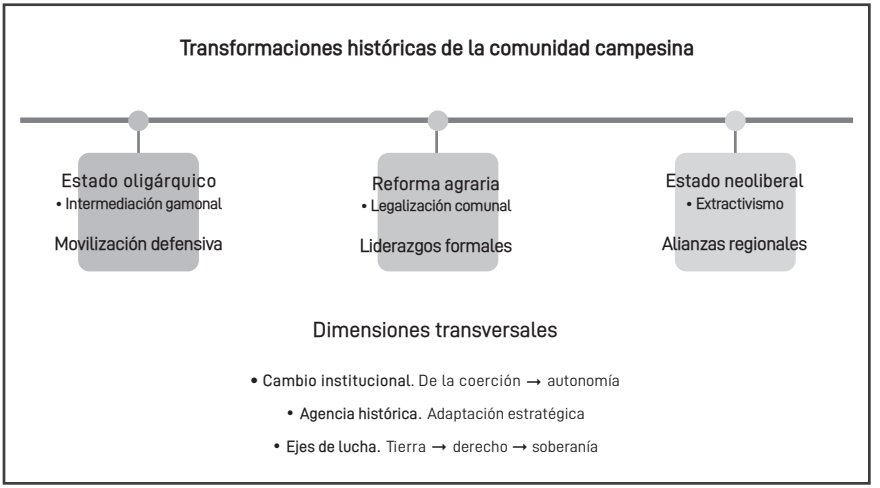


Figura 1. Transiciones históricas de las comunidades campesinas en el Perú. *Fuente*: elaboración propia, basada en datos del autor; códigos generados con apoyo de DeepSeek para fines ilustrativos.

hacia formas autogestionarias, la capacidad de adaptación que evidencia su agencia histórica, y la evolución de sus luchas, que han pasado a centrarse en el acceso a la tierra e incluyen derechos colectivos.

La Comunidad Campesina Túpac Amaru II, en ese sentido es representativa de este proceso de reforma agraria en el sur andino. En este territorio se encontraban las haciendas San José y Sollocota, que sometían a la organización campesina de colonos de hacienda, y que en adelante fueron transformadas en sociedades agrícolas de interés social (SAIS) durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado. La hacienda Sollocota fue seleccionada como sede para el acto inaugural de la reforma agraria en Puno, lo que marcó el inicio de la expropiación de haciendas en la región. Constituida oficialmente en 1988, tras la promulgación de la Ley de Comunidades Campesinas, la comunidad campesina Túpac Amaru II está integrada por unas cien familias quechuahablantes. Ha pasado por un largo proceso de construcción social al margen del Estado oficial, como institución del «interior del interior».

4. Rupturas y «pactos intermitentes» en perspectiva histórica

La construcción del Estado-nación republicano en el Perú ha supuesto históricamente una relación ambigua y frecuentemente conflictiva, con las comunidades originarias del interior del país. Puente (2024) sostiene que, en contextos de necesidad, el Estado intenta aproximarse a las comunidades rurales mediante políticas de planificación y ordenamiento territorial. Conocer e intervenir en el mundo rural —y con ello, desvelar sus formas íntimas de subsistencia— ha sido una estrategia para incorporar por la fuerza a la «vida nacional». No obstante, dicha relación ha sido profundamente desigual, especialmente en regiones como la sierra sur del Perú.

En este contexto regional, el territorio que hoy ocupa la comunidad campesina Túpac Amaru II ha sido escenario excepcional de una larga tradición de dominación hacendaria que se remonta a la época colonial. Uno de los episodios históricos fue la Gran Rebelión de Túpac Amaru II, que alcanzó una de sus expresiones más radicales en Azángaro bajo el liderazgo de Pedro Vilcapaza en protesta contra el sistema colonial y, en particular, a las reformas toledanas. Este rebelde quechua dirigió el levantamiento desde Moroorco (el actual distrito de Muñani), y atacó las haciendas del cacique Diego Choquehuanca. La rebelión comenzó al pie del nevado Surupana —el apu más importante del distrito— y dio lugar a la batalla de Surupana (Calsín, 2005; Ramos, 1982; Mamani y Quispe, 2021, p. 154).

Durante más de dos años, la región quedó fuera del control colonial, lo que configuró una temprana independencia temporal en el sur andino. Vilcapaza, junto con líderes como Isidro Mamani y Túpac Katari, dirigió una campaña para destruir de los símbolos del poder colonial, como iglesias, haciendas y residencias de corregidores. Conquistó pueblos enteros, como Azángaro y Puno, así como zonas del altiplano boliviano, y provocó el éxodo de los «cuellos rojos» o chapetones. Sin embargo, su ciclo concluyó el 9 de abril de 1782, cuando fue capturado y ejecutado en la plaza de armas de Azángaro. En la actualidad, la figura de Vilcapaza permanece en la memoria colectiva como símbolo de lucha: el «puma indomable», el *salqa*, el guerrero.

Tras la rebelión, pueblos como San José y El Altiplano se incorporaron a la República en condiciones frágiles, con una relación de estas comunidades con el Estado signada por la exclusión política y social. Esto ocurrió en un

contexto nacional en el que la élite criolla, formada por caciques y caudillos, concentraba el poder. El caudillismo ha dominado la vida política del Perú desde la independencia, según sostiene Ruiz (2011, p. 1).

Un caso que ilustra estas tensiones es el de José Rufino Echenique, nacido en Azángaro en 1808. Heredero de la hacienda Sollocota,[3] ubicada en el actual territorio de San José, Echenique participó en las guerras de independencia y llegó a ser presidente de la República entre 1851 y 1855. Fue derrocado por Ramón Castilla en la llamada «revolución liberal». Para muchos pueblos de Azángaro, la figura de Echenique —de origen español y casado con una descendiente de la Corona— resultaba lejana y representaba el poder conservador. En cambio, Castilla emergió como el abanderado de la abolición del tributo indígena, de la esclavitud afrodescendiente y de la ampliación de los derechos políticos.

El impacto político y simbólico de las reformas de Castilla, avasallaron a Echenique, quien, en medio de la rebelión, y ejerciendo el poder de facto, decretó la reorganización territorial del departamento de Puno creando de cuarenta distritos, entre ellos el distrito de San José, cuyo aniversario se celebra en la actualidad.

Paradójicamente, Echenique, que era propietario de tierras en San José, no dejó muestras de simpatía en la comunidad, mientras que Castilla cuenta con un monumento en la plaza del distrito.

Durante la temprana República, el gamonalismo se consolidó en el Altiplano y en los territorios andinos (Remy, 2024). En esas circunstancias los pueblos quechuas y aymaras recurrieron a estrategias institucionales para buscar protección del Estado, enviando emisarios a Lima.[4] Sin embargo, estos intentos de diálogo fueron infructuosos. Las denuncias de las comunidades incluían abusos sistemáticos por parte de los gamonales: trabajo forzoso, ejecuciones extrajudiciales, violencia física, despojo de tierras y manipulación del sistema judicial.

---

3. Así lo señala en sus memorias, donde admite que Sollocota, en el actual distrito de San José, una fue herencia de su antepasado Miguel Echenique (Echenique, 1952).

4. Son varios los ejemplos de mensajeros que llegaron a Lima para presentar su queja, en muchas ocasiones ante el propio presidente de la República. Así lo hicieron la comisión de Chambillas y Carlos Condorena entre otros, en una reunión presencial con Leguía. Del Pino (2017) detalla varios de estos viajes mensajeros.

En este sentido, un segundo momento crítico en la relación de pactos del entorno del territorio de la actual comunidad campesina Túpac Amaru II tuvo lugar en las proximidades del centenario de la independencia. En 1915, en plena fase de consolidación de la República, se documentó una serie de correspondencias que denuncian la violencia de los gamonales y el uso instrumental del aparato estatal. José María Turpo, comisionado de indígenas y líder del ayllu Soratira (distrito de San Antón, provincia de Azángaro), envió un telegrama a Pedro Zulen, representante de la Asociación Pro Indígena, en el que denunciaba: «[La] fuerza pública se encuentra a disposición [del gamonal dueño de la hacienda San José, Bernardino] Arias Echenique, [quien] captura y flagela [a los] indígenas [del distrito de] San Antón» (Turpo, 1915, 11 de agosto, correspondencia).[5]

Semanas después, el 7 de septiembre, un grupo de líderes campesinos de San José —Nicolás Mayta, Jacinto Mamani, Bernabé Atanaza, Feliz Pumahuanqui, Mariano Chávez y Pedro Mayta— remitieron otra carta a Zulen (archivo digital de la Biblioteca Nacional del Perú):

> Ricardo Chambi Zea, gobernador San José, Alberto Carrera, Moisés Barreda, Amador Cortez, Luis Gonzales, José María Cabrera otros dependientes de Arias Echenique, diputado Urquiga, secuestran, flagelan, torturan, arrebatan ganados, persiguen balazos comunarios pacíficos San José, delito habernos negado otorgarles escrituras gratuitas terrenos. Situación desesperada, vivimos cumbres, cerros, salvar vidas, imposibilitados presentarnos autoridades Azángaro; vías públicas resguardan hombres armados objeto de victimarnos [...]. (Mayta et al., 1915, 7 de setiembre, correspondencia)

Estas misivas revelan el nivel de violencia estructural que se vivió en San José y ponen de manifiesto la articulación política de las comunidades con actores urbanos, medios de comunicación y redes de apoyo en Lima en relación con el problema de las tierras y los subsecuentes abusos de una sociedad colonizada por los *mistis*. El conflicto gira en torno a la hacienda San José, propiedad de Bernardino Arias Echenique y su medio hermano, José Sebastián Urquiaga, ambos herederos de la hacienda Sollocota y descendientes del expresidente Rufino Echenique.

5. Las aclaraciones entre corchetes son mías.

Según Jacobsen (2013, pp. 362-364), entre 1891 y 1905, Arias y Urquiaga adquirieron al menos 65 propiedades de los alrededores de Sollocota, incluidas las fincas Parcani, Unión y Quimsaqalko. Las haciendas fueron divididas, Sollocota fue para Urquiaga y Quimsaqalko para Bernardino Arias, que rebautizó su hacienda como «hacienda San José». De este modo se proclamó dueño de todo un distrito y núcleo del gamonalismo del altiplano.

El avance de las haciendas se extendió a distritos vecinos como San Antón, Potoni, Asillo y partes de Azángaro. Frente a ello, *ayllus* como Soratira, liderados por Turpo, resistieron activamente, y las misivas son muestra de ello, mientras que los colonos de la hacienda San José mantuvieron una resistencia infrapolítica y perdieron elementos esenciales de convivencia como el *ayllu* y la comunidad.

Volviendo a las dos correspondencias mencionadas anteriormente, el contexto refleja un momento en el que el nuevo Estado había abandonado a los pobladores originarios de los Andes. Sin la protección estatal de las tierras —como en la época colonial—, estas comunidades fueron presa de las ambiciones de los terratenientes que adquirieron, usurparon y despojaron tierras para conformar grandes haciendas en el primer siglo de la independencia, en detrimento de las comunidades, los *ayllus* y las parcialidades (Remy, 2024, p. 327). Las masas rurales del altiplano, como las de San José, quedaron fuera de cualquier ordenamiento institucional y representativo del Estado.

Arias Echenique, quien ocupó simultáneamente los cargos de subprefecto y diputado, ejemplifica la fusión entre el poder estatal y los terratenientes, lo que imposibilitaba cualquier pacto social. En tales condiciones, la movilización surgió como una vía de resistencia, en el marco del largo proceso de levantamientos campesinos ocurrido en Puno entre 1867 y 1946.[6]

Entonces, la población originaria estaba sometida al control y dominio absolutos del «patrón», para quien trabaja prestando servicios gratuitos de mit'ani, pongo, semanarios, cocineros y otros servicios, a cambio de un pedazo de tierra para sus *huaqchos* y una legua para sembrar alimentos de subsistencia. Quienes no eran colonos estaban a merced de la ambición del gamonal. En estas circunstancias, los pobladores de los Andes infirieron que la única salida a tal situación de abuso extremo era la movilización colectiva.

6. Burga y Flores Galindo (1980) denominan a esta fase como el período de la «Gran Sublevación del Sur».

En 1915, el militar Teodomiro Gutiérrez Cuevas, apodado «Rumi Maki» (mano de piedra), llegó clandestinamente a Azángaro. Allí se encontró con una organización campesina ya estructurada y liderada por José María Turpo, junto con figuras como Raymundo Sucapuca, José Félix Mamani y Juan de Dios Turpo, entre otros del distrito de San José. Este grupo se alzaba contra los abusos de los gamonales (terratenientes poderosos), como Bernardino Arias Echenique, que poseía al menos 186 fusiles, y su hermano, José Sebastián Urquiaga, que contaba con 104 armas (Jove y Canahuiri, 1980, p. 39).

La rebelión buscaba atacar el corazón del gamonalismo puneño. El 1 de diciembre de 1915, alrededor de 500 personas se movilizaron desde las inmediaciones del cerro Inampu hacia la hacienda Hatarani, que fue tomada durante la noche. Tras hallar alcohol, se dirigieron a la hacienda Unión y, en la madrugada del día 2, rodearon el cerro Pucamocco, donde se ubicaba la hacienda San José de Arias Echenique. Según Mauro Paredes (citado por Tamayo, 1982, 2011), el asalto comenzó con la detonación de una dinamita. Los sublevados lograron acceder a los dos primeros patios, pero fueron repelidos por los tiradores de Arias Echenique desde las ventanas y la pampa de Chilliguas, lo que provocó una masacre al amanecer (Tamayo, 1982, p. 209; Rénique, 2016, p. 71).

Ante la posibilidad de que llegaran refuerzos de la hacienda Sollocota, huyeron sin incendiar la hacienda San José. Rumi Maki y José María Turpo resultaron heridos y se inició una persecución que cobró más víctimas. La cifra de muertos sigue siendo objeto de debate: la prensa señala de entre 10 y 60; Bernardino Arias escribió de 132, mientras que Paredes afirmaba que había 300 cadáveres (Rénique, 2016). Días después, llegaron gendarmes de Cusco y Arequipa que extendieron la represión, cuyos alcances siguen siendo inciertos. Para Christine Hünefeldt (2018), esta situación representa el «desmantelamiento de la ciudadanía», en el que un sistema se dispone a eliminar los escasos derechos ciudadanos conseguidos, lo que, unido a la represión estatal, podría describirse como un «verdadero etnocidio» (Rénique, 2024).

El 1 de diciembre de 2024, los habitantes de la comunidad de Túpac Amaru II, que ahora ocupan la antigua hacienda San José, realizaron por primera vez un acto de conmemorativo del 109.° aniversario de la Rebelión de San José o la Rebelión de Rumi Maki. La comunidad organizó el acto por iniciativa propia y contó con la participación del presidente de la comunidad, Juan Idme Ccuno; del alcalde local, Rodolfo Ccacma; y de representantes de

la Dirección de Cultura de Puno. Durante el acto, se rindió homenaje a los cimientos de la hacienda en ruinas y se señalaron los posibles puntos donde se ubican las fosas comunes. Dos de ellas se ubicaron con certeza gracias a la memoria colectiva, que durante años ha mantenido reverencia hacia estos lugares. Están situadas en zonas cercanas a lo que fue la hacienda. Se trata de un intento de la comunidad en busca del reconocimiento historiográfico como protagonistas de un proceso emancipatorio. Se trata, pues, de una forma de buscar su propio destino y su propia versión de la historia.

La rebelión de San José no solo representó un punto de quiebre de cualquier pacto con el Estado. Las consecuencias de la acción colectiva siguen siendo motivo de debate y análisis, mientras que la población heredera de las tierras, guarda una memoria colectiva basada en la rebeldía andina. Un tercer momento (histórico) se produce con la tan ansiada reforma agraria de Juan Velasco Alvarado. Como afirma Remy (2024), este fue el encuentro del Estado con los campesinos. En cuanto a la hacienda San José, Bernardino Arias la hipotecó a la Casa Gibson de Inglaterra, que finalmente la remató a la Sociedad Ganadera del Sur que administró la hacienda bajo el mismo sistema de explotación. En ese contexto, y ante una expectativa sobredimensionada, Velasco puso fin a las haciendas.

Entre octubre de 1969 y julio de 1970, la población que demandaba la tierra y una reforma agraria reivindicativa que revertiera las propiedades formalizadas y les otorgara la condición de «territorios inmemoriales» atravesó una fase de incertidumbre. Tanto el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) como la Zona XII del Ministerio de Agricultura anunciaron, al igual que en todo el país, la conversión de estas tierras en sociedades productivas que «estaban pensadas para evitar que las grandes propiedades de la sierra se fragmentaran... un mecanismo para atender las demandas de tierra de los campesinos sin sacrificar los objetivos estatales de desarrollo» (Puente, 2024, p. 191).

Así, la gran hacienda San José, con 40 mil hectáreas de terreno, pasó a formar parte de la nueva Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) San José. La hacienda vecina, Sollocota, se convirtió en la SAIS Sollocota, y fue elegida por el Gobierno militar como la sede para el lanzamiento de la reforma agraria en el departamento de Puno, por su simbolismo, pues el gamonalismo más relevante se enraizó en Azángaro. A veinte minutos de la sede de la hacienda

San José, llegó el ministro de Agricultura, el general Jorge Barandiarán Pagador, para presidir la ceremonia que daría inicio al proceso de expropiación de haciendas en el Altiplano.

James Jacobs, miembro del Cuerpo de Paz, fue uno de los testigos de la ceremonia, celebrada a pocos kilómetros de la hacienda San José. Jacobs, que llegó a las haciendas San José y Sollocota desde Estados Unidos en diciembre de 1969, narra lo ocurrido ese día y retrató el evento en dos fotografías:[7]

> Todo el día estábamos celebrando. Cocinaron varias alpacas, papa y había cerveza. Tenía la oportunidad de hablar con todos los miembros, hasta con el ministro de agricultura, y oficiales de Puno. Había bastante gente, a lo mejor estaba la mayoría del pueblo de San José, y de otros, algunos de Azángaro, de la oficina regional en Puno. Yo hablaba bastante con los miembros de la nueva SAIS, y un señor, viejo miembro del SAIS, fue quien me dijo, «esperábamos 400 años para que nos devuelvan nuestra tierra y hoy día lo hicieron» y estaba muy feliz… No podían ser más felices, a lo mejor era el día más feliz de sus vidas, no se puede describir cuán felices eran. (Jacobs, entrevista personal, 20 de agosto de 2024)

Los campesinos de las antiguas haciendas San José, Sollocota y aledaños ingresaron en un mundo de producción agraria tutelado por el Gobierno militar. Pronto, las divergencias se hicieron evidentes y la demanda por la tierra, que en verdad ya estaba en manos de los campesinos, pasó a ser parte de la agenda política rural del país. La reforma no fue suficiente y, con la creación de la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), apoyada por sectores de organismos no gubernamentales como el IER Waqrani y la Iglesia del sur andino, comenzaron a exigir la liquidación de las SAIS, cooperativas agrarias de interés social (CAPS) y otras entidades para que la tierra se entregara directamente a los feudatarios y beneficiarios.[8]

7. Una fotografía retrata el baile de celebración con los militares de la Junta de Gobierno, y la otra, a un coro de estudiantes de la Escuela de Sollocota cantando la canción «Adiós hacendado».

8. Para mayor profundidad en el proceso de reestructuración de tierras, la lucha campesina y la violencia senderista, véanse Rénique (2016), Oehri (2023), Vega (2005), Del Pozo-Vergnes (2004) y el informe de la CVR (2013).

La SAIS San José había extendido su control territorial mucho más allá de la hacienda original y administraba también los terrenos anexos de las antiguas haciendas Haratani y Huayrapata. Satisfacer las necesidades de estas poblaciones se convirtió en un desafío que terminó por desmantelar la SAIS, agravado por las consecuencias del conflicto armado interno, que destruyó la organización productiva rural y sus administradores de manera violenta.[9]

5. La construcción institucional

La comunidad campesina Túpac Amaru II se fundó sobre la base de la antigua hacienda Quimsaqalko, que posteriormente se convirtió en la hacienda San José y luego en la SAIS San José. Al parecer, el nombre de la comunidad fue sugerido, por un exfuncionario de SINAMOS, quien se inspiró en la relevancia histórica del territorio y en la figura simbólica de Túpac Amaru.

Como se observa, la comunidad Túpac Amaru II fue reconocida en la última fase de la comunalización de tierras del distrito de San José. Las comunidades se desvincularon progresivamente de las haciendas y de las SAIS para alcanzar la autogestión comunal. Los primeros documentos (actas) de la comunidad no fueron hallados en los archivos. Al ser consultados los socios, coincidieron en que los documentos han sido guardados por algún socio antiguo o destruidos ante las amenazas senderistas. De los aproximadamente cincuenta socios iniciales, la mayoría eran antiguos feudatarios de la hacienda y extrabajadores de la SAIS. Pascual Ccuno Quispe fue elegido como su primer presidente. Finalmente, recibieron las tierras anheladas y se erigieron como una comunidad autónoma, manteniendo sus principios de identidad como *quechuarunas* (hombres y mujeres quechuas) y honrando el legado de Vilcapaza y Rumi Maki como referentes de lucha.

9. En el distrito de San José, ocurrió la primera acción terrorista registrada en el departamento de Puno que fue incluida en lo que se denominó el triángulo guerrillero. En este mismo distrito, el 20 de enero de 1990, la columna terrorista liderada por Juan Carlos Olivares (el Gringo Olivares) y sus lugartenientes fue diezmada por la misma población con el apoyo de la policía tras atacar a la SAIS Sollocota. Las acciones senderistas comenzaron aquí y también fue aquí donde se asestó el golpe mortal a la subversión (según información de la CVR, 2013).

Comunidad	Resolución	Fecha	Familias
San José	R. S. 063	13/2/1967	78
Chaupi Api	R. S. 077	20/2/1967	51
Ajanani Grande	R. J. 079-76-AE-ORAMS-VIII	23/4/1976	55
Ccaso y anexo: Llancoane Kumi Pata	R. J. 083-76-AE-ORAMS-VIII	27/4/1976	130
Collana Layuyo Pantipantini	R. J. 095-76-AE-ORAMS-VIII	5/5/1976	74
Llacta Choquepiña	R. D. 0140-85-RA-XXI-P/DRAYAR	19/4/1985	80
Antauta Chaupi Api	R. D. 0229-86-RA-XXI-P/DRAYAR	20/5/1986	43
Ichuravi	R. D. 0369-87-DRA-XXI-P/DRAYAR	10/7/1987	42
Lacaycunca Modelo	R. D. 0117-88-UAD-XXI-P	17/5/1988	72
Alta Gracia	R. D. 0187-88-AUD-XXI-P	30/5/1988	67
Ccollpatira Uyuni	R. D. 0225-88-UAD-XXI-P	30/5/1988	49
Túpac Amaru II	R. D. 0275-88-UAD-XXI-P	30/5/1988	118
Huarahuarani San Antonio	R. D. 0344-88-UAD-XXI-P	30/5/1988	97
Triunfo	R. D. 0141-88-UAD-XXI-P	30/5/1988	40

Cuadro 1. Proceso de reconocimiento oficial de comunidades en el distrito de San José.
Fuente: según el padrón de comunidades de la Dirección Regional Agraria de Puno (2024).

El territorio adjudicado a la comunidad fue significativamente menor que el de la SAIS. Tras la liquidación de la SAIS San José, las tierras de las haciendas Hatarani se destinaron a la creación de nuevas comunidades, como Alta Gracia, Modelo, Uyuni, San Antonio Huarahuarani y Triunfo, mientras que otras que habían sido anexadas a la SAIS reclamaron tierras alegando derechos previos. Las actas comunales de 1991 y 1992 reflejan las dificultades para consolidar la comunidad. Persistían tensiones heredadas de la mentalidad gamonalista, de la reciente experiencia cooperativista y de la violencia senderista. La SAIS San José, que operaba como un Estado paralelo, ofrecía servicios y beneficios sociales a sus miembros, lo que generaba dependencia y dificultaba la transición hacia la autogestión comunitaria. Con la comunidad se ganó independencia, pero perdió las planillas de remuneración y la estructura de la SAIS.

Tras el fin de la SAIS, diversas comunidades vecinas presentaron demandas de tierras. Un ejemplo es el memorial de la comunidad Alianza Villa Mercedes:

> [...] hemos realizado una asamblea para cursar una petición de tierras a la comunidad campesina Túpac Amaru II - San José [...] con la finalidad que se digne darnos terreno en calidad de ampliación del sitio denominado Ajonuyo, dado que nosotros no tenemos terreno en la pampa, con fines de apacentaje de ganados ya que también venimos pidiendo como en tres oportunidades a vuestra central San José, si esta vez no nos escuchan nos veremos obligados de posesionar en el terreno [...]. (Memorial, 1990, 18 de junio)

En el ámbito interno, persistían problemas con la asignación de tierras, que fue el principal desafío que afrontó la comunidad. Los fundadores utilizaron las antiguas cabañas de la hacienda y la SAIS como referencia para distribuir los terrenos, priorizando en algunos casos la reubicación hacia zonas con mejores condiciones para el pastoreo. Sin embargo, las quejas eran constantes y no se puede negar que los feudatarios y fundadores iniciales recibieron las mejores tierras. Según las actas de 1991 y 1992, durante la lectura de los documentos recibidos se pueden observar varias solicitudes para pertenecer a la comunidad como socios.

Los principales requisitos para ser aceptado eran tener un arraigo familiar con la hacienda o la SAIS San José, realizar una aportación (consistente en animales como alpacas y ovejas) a la comunidad y presentarse a la asamblea general. Al aceptar a un socio, la comunidad le asignaba un espacio de terreno para el pastoreo. En la reunión del 21 de enero de 1992 se registraron 83 votos, es decir, 83 asistentes como socios activos de la comunidad. En el año 2025, la comunidad contaba con cien socios, de los cuales noventa eran activos y diez eventuales, estos últimos no tenían tierra. Inicialmente, los aspirantes son considerados socios eventuales y, después de algunos años de pertenencia, pasan a ser socios activos. Este fue el proceso que siguió Juan Melecio Idme Ccuno, que fue presidente de la comunidad campesina Túpac Amaru II durante el período 2023-2024, para pertenecer a la comunidad en 1990:

> Mi papa y mamá siempre estuvieron aquí, sino no, no hubiera podido ser aceptado, cuando estaban terminando la hacienda se estaban convirtiendo en

> cooperativa. En ese tiempo estaba con cargo de mi papá [Francisco Idme], luego falleció, y mi mamá (Julia Ccuno), también estando en cargo, murió sobre la majada [cabaña para albergar a los pastores], mientras pastaba las vacas maltonas y nosotros quedamos huérfanos. Por eso me aceptaron. Presenté una solicitud diciendo, aquí mis padres murieron trabajando y quiero trabajar en esta comunidad. Ahí me reconocen como un hijo de los compañeros de la época de hacienda y cooperativa en la asamblea y me recibieron. Después, estuve como socio eventual casi diez años, y recién me asignaron una cabaña y puse mi aportación: aportamos una alpaca y oveja a la comunidad, con eso me inscribieron como socio [...]. (Juan Idme, entrevista personal, 15 de junio de 2024)[10]

Todo el territorio se organizó para garantizar el acceso equitativo, para *huaqchos* y cultivos andinos, aunque las tensiones persistieron. El terreno se destinó a la administración y organización autónomas de la comunidad, sin intervención estatal. Los espacios de pastoreo se demarcaron con linderos referenciales en sus cuatro sectores: Rosario Central, sector Ajonuyo, sector Norte y Pichacani.

Inicialmente, el pastoreo fue colectivo y de uso común, pero ante los problemas surgidos, se designaron linderos referenciales para evitar llegar a la propiedad privada o a la parcelación. La parcelación es un ideal, pero esta comunidad —a diferencia de otras— se niega a ella. Priorizar lo colectivo implica negarse a la propiedad privada y trabajar la agricultura en comunidad (faenas y cultivos en comunidad, es decir, se cultiva la papa en dos *apus* designados cada año), el pastoreo del ganado comunal, realizar constantes faenas comunales y asambleas comunales. El ganado comunal (o majada) se constituyó tras la liquidación de la SAIS San José. Quedaron algunos ejemplares de vacuno y, sumados a las aportaciones de vacas y ovejas de los socios, se formó el ganado comunal. En el acta del 10 de febrero de 1992, consta el informe del comité

10. Juan Idme, es mi padre. Se incorporó a la comunidad —donde también fueron socios sus hermanos mayores, Julio y Teodora—, en 1990, cuando retornó de la ciudad de Juliaca y otros lugares a los que se había refugiado para huir de la amenaza senderista y de la crisis económica de los años ochenta. Volvió a la comunidad con tres hijos, el mayor de ellos, yo, tenía cuatro años, el siguiente, dos, y mi hermana pequeña en gestación. Crecimos en estas tierras, de las que solo nos fuimos para hacer estudios universitarios.

Fecha: 09/12/1991
Hora: 9 a. m.
Asistentes: no más de 12 socios firmantes del acta.

Agenda	Debate de la asamblea	Acuerdos
Situación del campo de agricultura	El cuidante informa de los daños ocasionados por siete socios a los cultivos.	La directiva notifica a los socios y prohíbe totalmente causar más «daños».* En caso de que se produzcan más daños, se pasará al teniente gobernador para que los tasen y se proceda al pago correspondiente.
Comisión de viaje al fundo Huaqoto	Se elige a los socios que formarán la comisión.	Se eligen dos socios en representación del sector.
Fijación de campo para ganadería	Los asambleístas opinan que se hacer una rectificación a nivel comunitario, para designar un campo para el ganado comunal.	La directiva asume el encargo.
Otros problemas del sector	Daños causados por la comunidad Milagros en el sector.	Se debe pasar notificación a la comunidad Milagros para que, a su vez, notifique a su presidente y se evite que vuelvan a causar daños.

Cuadro 2. Asamblea descentralizada sector Ajonuyo - cc Túpac Amaru ii.

* Al presentar quejas se utiliza con frecuencia el término «daño», que es una forma de señalar la afectación causada por los animales (*huaqcho*) ya sea al pastoreo asignado al vecino, a los cultivos o a otros. Un ejemplo clásico es cuando los animales de un vecino entran en un cultivo de avena y se lo comen.

Fuente: archivo comunal (acta de reunión).

Elaboración propia. Transcripción con base en las cuatro actas comunales.

de ganadería, presidido por Vicente Mamani, quien informó a la asamblea general de que había 24 vacas, 196 alpacas y más de 100 ovejas.

Para el mantenimiento del ganado comunal y, sobre todo, para la construcción institucional de la comunidad, en 1991 se planificaron reuniones en cada sector. Cuatro actas dan cuenta del tratamiento descentralizado que la directiva comunal dio entonces a este tema. Cuatro años después de la constitución de la comunidad, la organización fue un verdadero desafío. La directiva se trasladó primero al sector Ajonuyo.

El 9 de diciembre de 1991, por la tarde, la directiva comunal se trasladó al sector de Pichacani para abordar la organización comunal de manera descentralizada (véase el Anexo 1, Cuadro 4). Al día siguiente, 10 de diciembre, la directiva se reunió en la sede principal de la comunidad campesina Túpac Amaru II, ubicada en Rosario Central, para tratar temas similares (véase el Anexo 1, Cuadro 5). Ese mismo día, por la tarde, se dirigieron al sector norte de la comunidad para concluir con la agenda relacionada con la organización interna y los asuntos territoriales (véase el Anexo 1, Cuadro 6).

Las cuatro reuniones, una en cada sector, se realizaron en dos días consecutivos de trabajo de la directiva comunal. Las reuniones de mañana y tarde pueden servir de referencia en materia de gobernanza comunal, ya que, más allá de las limitaciones, muestran una estrategia organizativa diseñada para consolidar la joven comunidad campesina Túpac Amaru II. Los temas centrales de preocupación fueron la gobernanza comunal, el manejo de recursos y la resolución de conflictos.

a) Gobernanza comunal: ante una posible crisis institucional interna, es probable que la directiva comunal determinara celebrar asambleas en cada sector, una práctica de acercamiento mucho más interna, vista desde una perspectiva microsocial; es decir, un acercamiento íntimo al núcleo de la comunidad. La descentralización fue una estrategia pragmática de gestión comunal que permitió a los socios expresar sus problemas y dificultades desde sus territorios. Al observar los resúmenes de las actas, se aprecia claramente cómo se ha fortalecido el sentido de pertenencia y participación de los socios. Los directivos conocieron y resolvieron los problemas específicos de cada sector. Es notable la capacidad de adaptación y liderazgo de la directiva.

b) Gestión de recursos: la principal inquietud de los dirigentes de la comunidad fue garantizar el mantenimiento del ganado comunal como fuente de recursos propios. Para ello, la idea de que cada sector dispusiera de un espacio de terreno para el ganado comunal fue una prioridad. La asignación y conservación de terrenos para el ganado comunal tuvieron varios traspiés, ya que algunos se resistieron, pero finalmente se llegó a un acuerdo para preservar los terrenos de cada sector, con compromisos explícitos

de no causar daños, y en otros, para alternar el pastoreo entre el ganado comunal y el ganado *huaqcho*. En los casos en que las condiciones de los campos no eran las más idóneas, se acordaron medidas de mitigación, como la designación de un cerquero (encargado de construir cercos) y un camayo (encargado de la irrigación). Todo ello implica un esfuerzo colectivo para garantizar la sostenibilidad del ganado comunal. En la actualidad, los socios de la comunidad pastorean el ganado comunal por turnos una vez al año durante treinta días; a este servicio comunal se le denomina como «cargo». Incluso, los dichos populares afirman que, si desaparece el ganado comunal, sería el fin de la comunidad.

c) Resolución de conflictos: en cada reunión se recibieron quejas internas y externas. Los problemas más comunes con los vecinos son los «daños», los linderos y los conflictos internos. Las actas revelan problemas de daños entre vecinos y daños a los cultivos, que se resolvieron con llamadas de atención. Se hace un uso continuo del término «notificación» y, en caso de no llegar a un acuerdo, se advierte de que el caso se llevará a la directiva comunal y a la asamblea general. También se advierten sanciones. En el caso de tensiones externas con comunidades vecinas —como ocurrió con Milagros y San José—, la resolución del caso se gestionó mediante notificaciones y comunicaciones oficiales y documentadas. Claramente, se prioriza la vía conciliatoria frente a cualquier otra medida. En todo caso, la comunidad, desde sus cimientos, utilizó medios institucionales para la resolución de los conflictos, cuyo tratamiento fue progresivo y constituyó la columna vertebral en la construcción institucional de la comunidad.

d) Participación: durante las cuatro asambleas, cada sector eligió libremente y se comprometió a cumplir absolutamente la elección de una comisión que realice el viaje al anexo Huaccoto, que se ubica en la cordillera y pertenece a la comunidad Túpac Amaru, pero que alberga también a otros socios. Consideran que este anexo debe tener presencia comunal para garantizar su pertenencia. Se eligieron entre dos o tres representantes que llevaron a cabo la comisión en un corto plazo. La participación de los asistentes en cada asamblea otorgó legitimidad a la directiva comunal.

e) Actividades colectivas: durante las reuniones, para resolver situaciones o dificultades, se planteó la faena general. Consiste en que todos los socios participan en el trabajo durante uno o varios días en beneficio de la comunidad. Se trata de un esfuerzo colectivo para el mantenimiento y la mejora de diversas infraestructuras de la comunidad. Las faenas son comunes en la ganadería (esquilado, baño, desparasitación, selección de animales y otros) y en la agricultura (labranza, siembra, aporque, cosecha y otros). Es, pues, una forma de cohesión social y de compromiso del socio con la comunidad.

6. Autogobierno y estructura comunal

La comunidad se encuentra organizada en torno a los socios, que constituyen la base principal de la estructura, junto con la directiva comunal, bajo un sistema de calificación anual. Los socios están numerados según su posición en la evaluación. De acuerdo con esta numeración, se realiza el llamado de lista, se asignan los turnos para los cargos, se distribuye la tierra para el sembrado y se gestionan los beneficios derivados de la producción comunal. Los criterios de evaluación son objetivos, pero a veces pueden ser subjetivos, y se basan en la antigüedad, el buen comportamiento y los servicios prestados a la comunidad. En general, existe cierto grado de discrecionalidad en la clasificación debido a dinámicas políticas dentro de la comunidad.

La directiva comunal, como representante máximo de la comunidad, merece una atención para su comprensión. El presidente se denomina «presidente del consejo directivo» y, en etapas previas, «presidente del consejo de administración». Es el representante máximo de la comunidad. La elección del presidente se realiza de forma democrática y participativa por un período de dos años, mientras las autoridades encargadas del control moral y ético de la comunidad se eligen por un año: el teniente gobernador y su auxiliar.

La elección del consejo directivo es un proceso participativo y de importancia al final de cada gestión. Por ejemplo, en la asamblea general del 15 de noviembre de 2024, se eligió al Comité Electoral mediante elección a mano alzada. El comité elegido convocó una reunión en la que la asamblea seleccionó una terna de dos grupos. Este proceso de elección tiene carácter evaluativo y

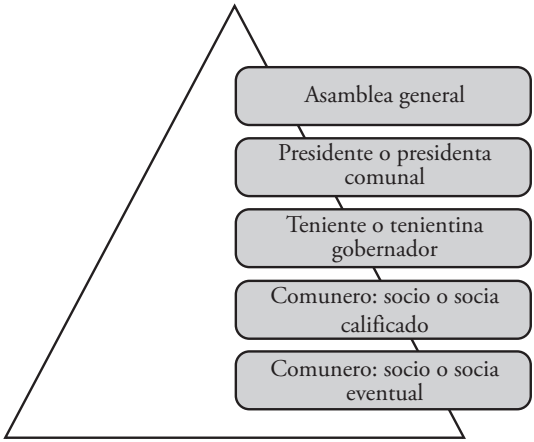


Figura 2. Cuadro de la jerarquía comunal y jerarquía moral de la cc Túpac Amaru ii.
Fuente: según datos de la cc Túpac Amaru ii.

busca garantizar una representación equitativa de los cuatro sectores, por lo que se conformaron dos listas. Con las dos listas, se llevó a cabo la elección en la asamblea general del 15 de diciembre de 2024 con dos ánforas para el escrutinio.

> Vamos con nuestros dni, colocamos nuestras huellas según el padrón, de acuerdo a lista llaman a cada socio, uno por uno entra al ánfora, igual como una elección para alcalde o presidente. La lista que resulta como ganadora, el Comité Electoral nos llama adentro [a la asamblea], se reconforma la lista los seis o ocho directivos. Allí cada integrante de lista elige o escoge los cargos de vicepresidente o tesorero. El presidente no se cambia, pero los demás integrantes eligen el cargo según su capacidad y se forma la directiva. La nueva junta se presenta [ante la asamblea] y juramenta, y ahí nosotros [los directivos] nos comprometemos. (Juan Idme, entrevista personal, 15 de junio de 2024)

Tras el proceso electoral, Isaías Quispecondori Puma fue elegido presidente comunal para el período 2025-2026. La asamblea ingresó en el salón comunal para la juramentación, que incluyó un compromiso verbal por el bienestar de la comunidad y la gestión institucional, y finalizó con un abrazo de felicitación. De esta manera, esta comunidad se presenta como una institución autónoma,

de facto, democrática. En consecuencia, las comunidades campesinas funcionan como entidades autónomas y democráticas, con mecanismos internos de autogobierno y participación que les permiten gestionar sus recursos y tomar decisiones de manera independiente, contribuyendo así a la preservación de su identidad cultural y al fortalecimiento de su cohesión social.

El día 27 de diciembre, la directiva saliente se reunió para organizar los documentos y bienes de la comunidad. Al día siguiente, comenzó el proceso de entrega de cargos, que duró cinco días. La tarea del comité electoral concluye con la inscripción de la renovación de la dirección en los registros públicos, y el trabajo de la anterior directiva concluye con la sustentación de la entrega de cargo en la asamblea general y la entrega del informe contable al final de la gestión.

Esta organización ha construido su propio sistema de autogestión de forma autónoma y sin injerencias externas ni participación estatal, mediante ensayo y error durante años. La directiva comunal tiene una mayor responsabilidad, ya que debe garantizar la convivencia social en armonía y equilibrio. Este es uno de sus principales propósitos.

Los antropólogos han denominado a esta forma de vida «allin causay» o «cusi causay» (en español, «buen vivir» o «vivir en felicidad») como el ideal de un colectivo social. El objetivo prioritario de la gobernanza rural comunal es evitar cualquier tipo de afectación al medio ambiente, a los recursos naturales y, principalmente, a la tierra. Estas prácticas se desarrollan mediante sistemas de arraigo ancestral que priorizan los principios de reciprocidad, equilibrio y usos y costumbres atávicos.

El teniente gobernador se encarga del control moral de la comunidad, y es un soporte para la gestión de la gobernanza comunal. No obstante, si no logra resolver los conflictos o problemas internos, estos se elevan a la directiva comunal y, en última instancia, a la asamblea comunal, que se considera la máxima autoridad de la comunidad.

«La asamblea manda»

La asamblea es la herramienta principal para garantizar la gobernabilidad y la institucionalidad de la comunidad. Se trata de un sistema oral, que se ha ido transmitiendo de generación en generación mediante un mecanismo participativo.

El *rimanakuy* ('hablemos') tiene connotaciones que van más allá del simple debate, entendimiento o conversación. La palabra es el valor más importante para el poblador quechua de los Andes, y la comunidad ha encarnado el sistema asambleario como un mecanismo fundamental para la construcción de su institucionalidad.

De hecho, Castro Pozo, ya había descrito el tipo de gobierno participativo comunal: «El gobierno comunal es el más puro ejemplo de democracia directa y participativa, donde la autoridad es legitimada por la voluntad colectiva» (1924, p. 147).

En esa línea en la comunidad campesina Túpac Amaru, por ejemplo, la asamblea comunal se realiza una vez al mes, en la quincena. Los socios se reúnen de forma periódica y, en casos urgentes, se convoca a una asamblea extraordinaria. Este mecanismo de participación rara vez se suspende. Los socios son convocados por el vocal de la directiva comunal. Sin embargo, debido a la institucionalización de las fechas de las reuniones generales, la citación resulta innecesaria y la participación es espontánea. Todos los acuerdos y decisiones que afecten a la comunidad se aprueban en asamblea, como se pudo observar en las reuniones del 15 de octubre y del 15 de noviembre de 2024, en las que participamos. Antes de la convocatoria a la asamblea, la directiva comunal realiza una reunión interna en la que se prioriza la agenda. Posteriormente, se convoca a la asamblea general. Esta dinámica se apreció durante nuestra participación como observadores en la asamblea comunal (véase Cuadro 3).

La asamblea comunal constituye un ritual, una costumbre y una forma de vida. Todos participan: hombres, mujeres, ancianos y jóvenes. Aunque los adultos mayores, sean mujeres u hombres, tienen un mayor protagonismo. Es el espacio fundamental de la gobernanza comunal. Más allá de la agenda política y social de la comunidad, la asamblea es el espacio donde se toman decisiones sobre los bienes comunales, la memoria histórica y la gestión de los conflictos internos. El proceso observado refleja el equilibrio entre la tradición oral y la institucionalidad formal.

La importancia de la directiva comunal es evidente, pero, por encima de todo, «la asamblea manda»:

> No podemos imponer. A quien no hace caso, un poco podemos llamarle la atención. Pero no puedo imponer nada ni como presidente. Peor por el cargo,

> ¿qué te dirían? No me hacen caso, por eso tengo que consultar. Eso sí, proponemos, pero no puedo imponer. Un punto, digamos, puede ser algún compañero que no está haciendo caso o está peleando, no hace caso, no pastea la majada (ganado comunal). Primero, uno por uno opina, lo que piensa de esa persona, levanta la mano y, luego, otro también. Si es difícil y no se puede solucionar nada, entonces la mayoría decide. Siempre la mayoría manda. (Juan Idme, entrevista personal, 15 de junio de 2024)

Los vínculos familiares e interfamiliares de la comunidad se rigen por principios propios, aunque se reconoce a la asamblea comunal como la máxima autoridad (Peña Jumpa, 2013, p. 201) o como un «órgano supremo de la comunidad», en el que cada hogar está representado por el jefe de familia (Hall, 2017, p. 389). Los acuerdos por mayoría no son «exclusivos ni excluyentes de esta comunidad» (Idme, 2024), sino una práctica generalizada en el Altiplano peruano y en buena parte de los Andes. Una votación bajo el sistema abierto a mano alzada, con el requisito del 50 % + 1, es de cumplimiento casi obligatorio para toda la comunidad, incluso en casos que puedan parecer injustos, pero los acuerdos legítimos siempre priorizarán la «unanimidad». Queda claro el rol del presidente de la comunidad, pero no es, «el que manda».

La horizontalidad es un principio y la escucha es un valor central. Al tomar la palabra, no solo aumenta la autoestima y el sentido de pertenencia, sino que también se reafirma una voz propia que implica responsabilidad sobre la «palabra dicha». El debate y la deliberación son prácticas habituales; la discrepancia es parte del proceso, pero también implica tomar partido y emitir un voto público cuyos resultados se respetan y cumplen.

Como se evidencia en las actas comunales revisadas, los conflictos locales son inherentes a la comunidad y a sus miembros, pero la convivencia pacífica es un ideal colectivo, ya que, sin el cual la comunidad podría desintegrarse. Los conflictos reflejan los problemas sociales de la comunidad y su complejidad, pero también promueven diálogos y discusiones que, si se encaminan bien, terminan fortaleciendo la institución. La resolución de los conflictos es autónoma, y solo aquellos que trascienden al ámbito penal pueden contar con la intervención del Estado. Las sanciones, generalmente de tipo moral, son respetadas y legitimadas por los miembros de la comunidad bajo el principio de justicia comunal.

Ficha de observación participante: asamblea comunal.
Fecha de observación: martes 15 de noviembre de 2024.
Lugar: sede central de la comunidad.
Duración: aproximadamente, 3 horas.
Observador: Luis Idme Ccajma.
Tipo de observación: participante.

Aspecto observado	Descripción	Tiempo (min)	Interpretación
Previo a la reunión	Concentración de socios y socias de la comunidad. Reunión de la directiva en la oficina comunal para alcanzar las propuestas adicionales sobre la agenda y recibir documentos.	30	Permite advertir situaciones inesperadas y definir la participación según el rol de cada directivo comunal en la asamblea.
Definición de agenda	La agenda incluye: 1) lectura del acta anterior, 2) lectura de documentos recibidos, 3) informe del presidente, 4) formación del comité electoral, 5) informes de los comités de ganadería y agricultura, 6) otros.	10	La redacción de la agenda permite visualizar los temas que se van a tratar en la reunión. La repetición de temas como informes no es menos importante.
Saludo	El presidente de la comunidad saluda a los socios participantes y les da la bienvenida.	2	Formaliza el inicio de la asamblea, y refuerza la importancia del rol del presidente como representante comunitario.
Inicio de la asamblea	La reunión comienza con una oración a cargo de un socio, adaptada a las creencias de los participantes.	10	Refleja la pluralidad religiosa y la práctica comunitaria de iniciar las actividades con un acto espiritual. Esto fortalece la cohesión social y el respeto.
Elección del moderador	El presidente solicita dos ternas para elegir a un relator que conduzca la reunión. Por votación mayoritaria, se elige a un socio como moderador, que recibe aplausos.	15	El moderador dirige la reunión, define las reglas de participación comunal y refuerza la democracia interna.

Aspecto observado	Descripción	Tiempo (min)	Interpretación
Llamado de lista	El secretario llama a lista para verificar la asistencia de los socios. El presidente advierte de los permisos y cargos con los que se supera el cuórum.	5	Garantiza la formalidad y la legitimidad de la reunión y permite registrar quiénes participan en las decisiones comunitarias.
Lectura del acta anterior	El secretario lee el acta de la reunión anterior y se consulta sobre las observaciones. Se abre el debate sobre las alpacas.	15	Muestra un proceso institucionalizado de rendición de cuentas y continuidad en las decisiones colectivas.
Discusión sobre las alpacas	Se discute la entrega de alpacas de la comunidad a la escuela local, lo que genera desacuerdo entre los socios.	30	Refleja las tensiones existentes sobre la gestión de los bienes comunales y la necesidad de definir los límites entre propiedad comunitaria y estatal.
Intervención del comité de ganadería	El comité de ganadería informa sobre la entrega de las alpacas y defiende la legalidad del acto.	20	Evidencia la función de los comités especializados para garantizar transparencia en la administración de recursos comunales.
Rol del presidente y del fiscal	El presidente y el fiscal toman la palabra para aclarar la situación y legitimar las decisiones de la asamblea.	15	Destaca la importancia de las autoridades comunales a la hora de validar acuerdos y garantizar su cumplimiento.
Informe del presidente	El presidente presenta un informe detallado de las gestiones realizadas, los documentos recibidos y los compromisos asumidos por la directiva.	30	Refleja un liderazgo comunitario comprometido con la rendición de cuentas y la gestión transparente de los asuntos comunales.
Memoria histórica: Rumi Maki	Se propone recordar la rebelión de Rumi Maqui mediante una ceremonia comunitaria.	30	Muestra la relevancia de la memoria colectiva y cómo las comunidades preservan su historia para reforzar su identidad y resistencia cultural.

Aspecto observado	Descripción	Tiempo (min)	Interpretación
Propuesta de conmemoración	Se acuerda realizar un acto conmemorativo el 1 de diciembre y elaborar un folleto explicativo.	25	Refleja la intención de transmitir la historia local a las generaciones futuras y de fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad.
Permisos solicitados	Se revisan dos solicitudes de permisos por motivos de salud y reuniones laborales.	10	Indica un sistema de gestión interna que permite la flexibilidad y el apoyo mutuo entre los socios.
Resolución de conflictos	Se discuten diferentes puntos de vista y se alcanzan consensos mediante el diálogo en la asamblea.	20	Destaca la función de la asamblea como espacio central para la resolución de conflictos y la toma de decisiones colectivas.

Cuadro 3. Síntesis de una asamblea comunal en la cc Túpac Amaru ii.
Fuente: transcripción de la asamblea comunal. El idioma es en quechua y se traduce para facilitar su comprensión.

El carácter autonómico del Altiplano se construye desde las comunidades y no implica autarquía ni desvinculación del Estado, principalmente en el nivel subnacional. Como se observó, la comunidad a través de mecanismos de participación como la asamblea comunal, sus características de convivencia y sus actividades cotidianas forma parte de la construcción de una autonomía comunal frente al Estado peruano. La comunidad funciona como una instancia de autorregulación y autogobierno. El reconocimiento legal de las comunidades vino del Estado, pero la gobernabilidad interna sigue siendo propia.

Durante nuestra observación en la comunidad campesina, se documentaron dos casos de presidentes que renunciaron al cargo. Uno de los casos más recientes ocurrió cuando un presidente prácticamente había abandonado sus funciones. Ante esta situación, la asamblea comunal evaluó el caso, y el presidente renunció a su cargo por motivos personales. Para resolver la situación, la asamblea convocó a nuevas elecciones, para elegir únicamente a un nuevo presidente. Se eligió a Mario Ccuno, quien completó el mandato de la directiva comunal. El asunto se resolvió sin mayores complicaciones, mediante un

mecanismo participativo y democrático. No es frecuente solicitar la renuncia de un presidente, a menos que el caso sea grave, ya que, en esos casos, las sanciones se aplican sin contemplaciones, pero siempre mediante un sistema de votación y previo debate.

La identidad comunal se reconoce como un colectivo originario que desciende de culturas preincaicas. La totalidad de la población habla quechua y se identifica como «quechuarunas» (hombres quechuas), rechazando términos como «indígenas» o «indios» debido a la carga peyorativa de estos. Históricamente, estas poblaciones pasaron de ser consideradas «indios» a «campesinos». Sin embargo, el reconocimiento pleno de su ciudadanía ha sido un proceso largo y aún no se ha llegado al ideal que reconozca su condición étnica (su *ethos* andino) (Álvarez-Calderón, 2021).

El testimonio de gran valor es el de Nonato Rufino Chuquemamani, del distrito de San José, realizado en 1986 para el profesor Rodrigo Montoya. Cuando se le preguntó por su identidad quechua respondió enfáticamente: «Yo fui engendrado por un "runa" quechua, parido por una mujer quechua, amamanté senos quechuas..., soy quechua» (Chuquimamani, 1988, p. 39).

7. Reflexiones finales

La construcción de la institucionalidad en la comunidad de Túpac Amaru II es un proceso histórico marcado por rupturas y pactos intermitentes que han definido su relación con el Estado peruano y la han consolidado como una institución autónoma, resiliente y, de facto, democrática. Desde la época colonial, las comunidades del altiplano han resistido diversas formas de explotación y control, como el sistema de haciendas y la dominación gamonal, lo que ha generado escenarios de resistencia y preservación de su identidad.

Uno de los momentos más significativos de este proceso fue la rebelión de San José, en 1915, que evidenció la incapacidad del Estado para atender las demandas originarias y dejó una profunda huella en la memoria colectiva, así como una fractura social permanente. Este hecho fortaleció la identidad y autonomía comunitarias. Posteriormente, la reforma agraria representó un nuevo y verdadero pacto entre el Estado y las comunidades campesinas, lo que introdujo otras formas de organización rural basadas en la productividad. Aunque

planteó desafíos en la gobernanza, llevó a las comunidades a otras formas de autogobierno.

La fundación formal de la Comunidad Campesina Túpac Amaru II en 1988 significó la consolidación de estas dinámicas, con prácticas participativas, asambleas comunales y mecanismos propios de resolución de conflictos que evidencian un modelo fácticamente democrático, autónomo e institucional. En esta transición la memoria histórica de la reivindicación de líderes como Pedro Vilcapaza y Rumi Maki y la conmemoración de estos hechos juegan un rol central y fortalecen la cohesión social, valores comunitarios y sentido de pertenencia, apuntando hacia una ciudadanía propia y la búsqueda de reconocimiento político dentro del Estado-nación.

Sin embargo, a pesar de su relevancia y estabilidad, estas instituciones comunales han sido prácticamente ignoradas por la ciencia política peruana, que privilegia los modelos estatales y formales de gobernanza, mientras margina la riqueza institucional que representan las comunidades campesinas, que en muchos casos constituyen las formas más sólidas y genuinas de institucionalidad y democracia existentes del Perú.

A partir de este reconocimiento, se sugiere una agenda de investigación para profundizar en la gobernanza comunal y explorar en qué medida puede generalizarse es el caso de Túpac Amaru II a otras regiones del país. ¿En qué se diferencian o se parecen las formas de elección, participación y autogobierno en distintas zonas, por ejemplo, entre el Altiplano y la zona sur de Puno? ¿Qué lecciones pueden aportar estos modelos a la política subnacional y a la ciencia política en general? Responder a estas preguntas podría enriquecer los enfoques sobre la descentralización, la democracia y la construcción institucional en contextos de fragilidad estatal.

En todo caso, la experiencia de la comunidad Túpac Amaru II demuestra que la construcción de institucionalidad desde abajo es un proceso dinámico y en constante evolución, y que representa una alternativa viable para pensar (y repensar) nuevas formas de gobernanza en contextos de crisis estatal, y que ofrece lecciones para las organizaciones rurales, la política subnacional y la ciencia política.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Crown Publishing Group.

Álvarez-Calderón, G. A. (2021). *En búsqueda de la ciudadanía indígena: Puno, 1900-1930*. Fundación M. J. Bustamante.

Amnistía Internacional. (2023). *Racismo letal: ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú.* https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/6761/2023/es/

Arias Echenique, B. (1895, 19 de abril). [Carta de B. Arias Echenique, Azángaro, para Nicolás de Piérola, Lima]. Biblioteca Nacional del Perú (bnp). https://hdl.handle.net/20.500.14428/21716

Basadre, J. (1979). *Perú: problema y posibilidad*. (3.ª ed.). Banco Internacional del Perú.

Bebbington, A. (1997). ¿Nuevos Estados, nuevas ong? Crisis y transiciones entre las ong de desarrollo rural en la región andina. *World Development*, *25*(11), 1755-1765. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00066-1

Bourricaud, F. (2012). *Cambios en Puno: estudios de sociología andina*,*14*. Institut Français d'Études Andines; Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Burga, M., y Flores Galindo, A. (1980). *Apogeo y crisis de la República aristocrática*. Ediciones Rikchay.

Burneo, M. L., y Trelles, A. (2019). Comunidades campesinas en Puno y nueva ruralidad, *Puno en el siglo xxi: desarrollo, ambiente y comunidades*, 182-236.

Calsín R. (2005). *Historia de Azángaro*. ipejae.

Castro Pozo, H. (1924). *Nuestra comunidad indígena*. Imprenta Torres Aguirre.

Chuquimamani, N. R. (1988). [Testimonio]. En R. Montoya y L. López (Eds.), *¿Quiénes somos? El tema de la identidad en el Altiplano* (pp. 37-43). Mosca Azul Editores.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (cvr). (2013). *Informe final.* https://www.cverdad.org.pe/ifinal/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2023). Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 23 de abril de 2023. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf

Comunidad Campesina Alianza Villa Mercedes. (1990). Memorial, 18 de junio de 1990.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). (2024). *Informe anual 2023. Sobre la situación de los derechos en Perú.* https://derechoshumanos.pe/informe-anual-2023/

Cotler, J. (1969). Dominación y cambio social. En J. Matos Mar et al. (Eds.), *Dominación y cambios en el Perú rural* (pp. 145-188). Instituto de Estudios Peruanos (IEP). https://juliocotler.iep.org.pe/wp-content/uploads/3.-Actuales-pautas-de-cambio-en-la-sociedad-rural-del-Per%C3%BA-cap.-2.pdf

Del Castillo Pinto, L. (s. f.). *La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). https://www.fao.org/4/y5407t /y5407t.ht

Del Pino, P. (2017). *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina.* La Siniestra, Universidad Nacional de Juliaca (UNAJ).

Del Pozo-Vergnes, E. (2004). *De la hacienda a la mundialización: sociedad, pastores y cambios en el Altiplano peruano*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), *23*.

Diez Hurtado, A. (Ed.). (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CISEPA), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Echenique, J. R. (1952). *Memorias para la historia del Perú*: 1808-1878. Editorial Huascarán, *1* y *2*.

Flores Galindo, A. (Ed.). (1988). *Comunidades campesinas: cambios y permanencias.* Centro de Estudios Solidaridad.

Flores Galindo, A. (1976). *Movimientos campesinos en el Perú: Balance y esquema*. Programa Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/166012

García, J. U. (1973). *El nuevo indio*. Editorial Universo.

Gonzales Manrique, L. E. (2024, 12 de julio). ¿Dictadura del Congreso en Perú? *El Búho*. https://elbuho.pe/2024/07/dictadura-del-congreso-en-peru/

Hall, I. (2017). De la colectividad a la comunidad. Reflexiones acerca del derecho de propiedad en Llanchu, Perú. *Revista de Antropología Social*, *26*(2), 379-398. https://doi.org/10.5209/raso.57611

Human Rights Watch. (2023, 26 de abril). *Deterioro letal: abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú*. https://www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el

Hunefeldt, C. (2018). *Fiscal capitalism and the dismantling of citizenship: Puno-Peru in the Nineteenth Century*.

Idme, C. L. (2024). *Territorio como testigo: ilusiones de cambio y perspectivas en la comunidad Túpac Amaru ii en Puno, Perú*. Manuscrito.

Instituto de Estudios Peruanos (iep). (2025). *Informe de opinión marzo 2025 (informe completo)*. https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2025/03/iep-Informe-de-opinion-marzo-2025-informe-completo.pdf

Jacobsen, N. (2013). *Ilusiones de la transición: el Altiplano peruano*, 1780-1930. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Jové, H. A., y Canahuire, A. (1980). *Historia del movimiento popular y sindical en el departamento de Puno 1880-1968.* [Tesis de licenciatura]. Universidad Nacional del Altiplano (unap).

Laats, H. (2000). *Propiedad y autonomía en comunidades campesinas en el Perú: proyecciones desde la población*. Centro Bartolomé de las Casas (cbc). https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Propiedad%20y%20Autonomia%20en%20Comunidades%20Campesinas%20en%20el%20Peru.pdf

Laos, A. (Ed.). (2004). *Las comunidades campesinas en el siglo xxi: situación actual y cambios normativos*. Allpa. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Las%20Comunidades%20Campesinasa%20en%20el%20siglo%20xxi%20%282004%29_1.pdf

Linsalata, L. (2015). Cuando manda la asamblea. *Lo comunitario-popular en Bolivia: una mirada desde los sistemas comunitarios de agua de Cochabamba*. Bolivia: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos (socee); Autodeterminación; Fundación Abril. https://ru.dgb.unam.mx/bitstream/20.500.14330/tes01000709784/3/0709784.pdf

Mamani, B., y Quispe, L. (2021). *Pedro Vilcapaza en la revolución tupacamarista de 1780 a 1782.* [3.ª ed.]. Hijos de la Lluvia.

Mannheim, K. (2018). *El hombre y la sociedad en la época de crisis*. Centro de Investigaciones Sociológicas (cis), *19*.

Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mayta, N. (1915, 7 de septiembre). *Telegrama de Nicolás Mayta y otros, Pucará; para Zulen*. Biblioteca Nacional del Perú (bnp). https://bibliotecadigital.bnp.gob.pe/items/c65a6c28-163f-4f05-9490-8b9f95892cf2

Monge, C., Burneo, M. L., y Dammert, J. L. (2024). *Crisis política y estallido social en el Perú: una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia). https://sepia.org.pe/publicaciones/crisis-politica-y-estallido-social-en-el-peru-una-mirada-con-perspectiva-historica-y-desde-las-regiones/

Monzón, R. (2024, 19 de diciembre). *El bcrp gana más confianza entre los peruanos y Congreso sigue en la cola*. *Perú21*. https://peru21.pe/politica/el-bcrp-gana-mas-confianza-entre-los-peruanos-y-congreso-sigue-en-la-cola#google_vignette

Nieto, P. B. (2014). De la comunidad al partido: El estudio del movimiento regional Autogobierno Ayllu. *Anthropía*, (12), 83-91. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropia/article/view/11284

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press.

O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*. The Johns Hopkins University Press. *3*.

Oehri, N. (2023). *Landscapes of liberation: Mission and development in Peru's southern highlands, 1958-1988*. Leuven University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press.

Pajuelo T., R. (2024). Más allá de la lámpara de Aladino rural: Organización, institucionalidad y participación de las poblaciones rurales en la crisis. *Crisis política y estallido social en el Perú* (pp. 265-314). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Pajuelo T., R. (2025). *La integración falaz: exploraciones sobre etnicidad, indígenas y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Paredes, M., y Encinas, D. (2020, 26 de agosto). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *40*(2), 483-510. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116

Peña Jumpa, A. (2013). Las comunidades campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: un análisis exegético del Artículo 89º de la Constitución. *Derecho & Sociedad*, (40), 195-206. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12800

Puente V., J. (2024). *El estado rural: indígenas, campesinos y comuneros en la sierra central*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Ramos, Z. A. (1982). *Puno en la rebelión de Túpac Amaru*. Universidad Nacional Técnica del Altiplano.

Ramos, Z. A. (2016). *Ezequiel Urviola y el indigenismo puneño: tormenta altiplánica, Rumi Maqui y la rebelión de Huancané*. Fondo Editorial del Congreso.

Remy, M. I. (2024). Protestas en perspectiva histórica: antecedentes y cambios en la acción colectiva como acción política de las poblaciones rurales. En *Crisis política y estallido social en el Perú* (pp. 315-356). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Rénique, J. L. (2016). *La batalla por Puno* (2.ª ed.). Siniestra Ensayos. Universidad Nacional de Juliaca.

Rénique, J. L. (2024). *Imaginar la nación desde el Altiplano puneño: pasado y presente del sur andino*. En prensa.

Rivero, C. E. (1915, diciembre 10). Telegrama de E. Rivero Caballero, Ayaviri; para Pedro S. Zulen. Biblioteca Nacional del Perú (bnp). https://hdl.handle.net/20.500.14428/76887

Ruiz, A. (2011). *Movilización sin revolución: el Perú en tiempos de la revolución mexicana*. Instituto de Estudios Peruanos (iep). https://repositorio.iep.org.pe/items/35e26958-b929-438b-895f-7d8c9262ade2

Scott, J. C. (2003). *Los dominados y el arte de la resistencia*. Ediciones Era.

Scott, J. C. (2013). *Elogio del anarquismo*. Editorial Planeta.

Tamayo, H. J. (1982). *Historia social e indigenismo en el Altiplano*. Ediciones Treintaitrés.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos: Perú 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos (iep). https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/11a4d149-eca3-4887-ba70-200ad528a7f5/content

Turpo. (1915, 11 de agosto). [Telegrama de Turpo, comisionado indígenas, Arequipa; para Autonomía, Lima]. Biblioteca Nacional del Perú (bnp). https://hdl.handle.net/20.500.14428/77346

Urrutia, J., Remy, M., y Burneo, M. (2012). *Las comunidades campesinas y nativas en el Perú hoy*. Instituto de Estudios Peruanos (iep); Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes).

Vega, R. (2005). *La lucha por la tierra en Puno*. Centro de Capacitación Campesina de Puno.

Anexos

Anexo 1. Cuadro de asambleas por sectores de la comunidad Túpac Amaru II

Fecha: 9/12/1991
Hora: 13:00 p. m. - 15:30 p. m.
Asistentes: 12 socios firmantes del acta

Agenda	Debate de la asamblea	Acuerdos
Fijación para ganado comunal	Los comuneros están cumpliendo con la conservación del sitio para el ganado comunal.	Se comprometen a no causar daños y llegan a la conclusión de que el sector Carcacollo será para el ganado comunal. Una vez que el ganado comunal haya pastado, lo hará el ganado *huaqcho*, y después se cerrará definitivamente el potrero.
Comisión para el sector Huaccoto	Se realiza la elección de socios para la comisión.	Se eligen dos socios en representación del sector.
Otros problemas internos del sector	La señora I. H. se queja de que se han producido daños en el cultivo de forraje por parte de compañeros del sector Pichacani, quienes se comprometen a partir de la fecha a no causar más daños.	Quedan en que ambas partes se respetarán.

Cuadro 4. Asamblea descentralizada del sector Pichacani - cc Túpac Amaru.
Fuente: transcripción basada en las cuatro actas comunales. Achivo comunal.

Fecha: 10/12/1991
Hora: 13:00 p. m. - 15.30 p. m.
Asistentes: 24 socios firmantes del acta

Agenda	Debate de la asamblea	Acuerdos
Sobre el campo - agricultura	Hay muchos informes de daños en las chacras y por incumplimiento de los ararihua* en el sector Colestera, que fue asignado al compañero R. M. En el sector Cochahuasa, los comuneros de San José han causado daños.	Luego de varias manifestaciones se opina que sigan siendo ararihua y se ratifica para que permanezcan. Respecto al daño causado en San José, luego de escuchar diversas opiniones, se acuerda enviar un oficio a la comunidad San José mediante los directivos.
Sobre el campo - ganadería	La zona de pastoreo para el ganado comunal está reservada, pero se encuentra en pésimas condiciones por falta de riego. Opinan que se nombre a un camayo y a un cerquero.	Se aprueba nombrar a un camayo y a un cerquero. Los compañeros se comprometen a respetar los campos de pastoreo para el ganado comunal sin causar daños, según lo notificado, y también deciden realizar una faena general el 18 de diciembre.
Comisión a anexo Huaccoto	Se nombran dos socios.	

Cuadro 5. Asamblea descentralizada sector Rosario Central - cc Túpac Amaru.

Fuente: transcripción basada en las cuatro actas comunales. Achivo comunal.

* Ararihua, es la persona designada para el cuidado de la chacra, principalmente de factores climatológicos, por ejemplo, la granizada o la helada en ambos casos debe contar con cohetes de arranque y generar humo.

Fecha: 10/12/1991
Hora: 13:00 p. m. - 15.30 p. m.
Asistentes: 33 socios firmantes del acta

Agenda	Debate de la asamblea	Acuerdos
Sobre el campo - agricultura	Da un informe detallado sobre la cuestión de las chacras que está más o menos regular. El ararihua informa de que no hay novedades y de que solo una persona, doña E. C., está causando perjuicios a todas las chacras. Los compañeros hacen llegar sus quejas por los perjuicios causados por los daños y otros problemas.	Quedan advertidos para que no causen daños, y también se advierte a la persona de que, si hace desorden o causa algún daño, se le hará llamar al consejo de administración.
Sobre el campo-ganadería	El comité de ganadería informa de que no hay campo de pastoreo para el ganado comunal y de que muchos compañeros observan desorden en el campo de pastoreo de…	La parte del campo para el ganado comunal queda a su disposición de los compañeros del sector para que la reserven.
Comisión a anexo Huaccoto	Se nombran a tres socios.	El viaje de la comisión al anexo Huaccoto será el 12 de diciembre (dos días después).
Otros problemas internos del sector	Un compañero se queja de que no se entiende con sus vecinos. Doña C. A. hace llegar su petición de que su cabaña designada se conserve en el sector Chaquimayo.	Sobre esos problemas se hablará más adelante con todos los directivos. Queda aceptado para que sea conservado.

Cuadro 6. Asamblea descentralizada sector norte - cc Túpac Amaru ii.
Fuente: transcripción basada en las cuatro actas comunales. Achivo comunal.

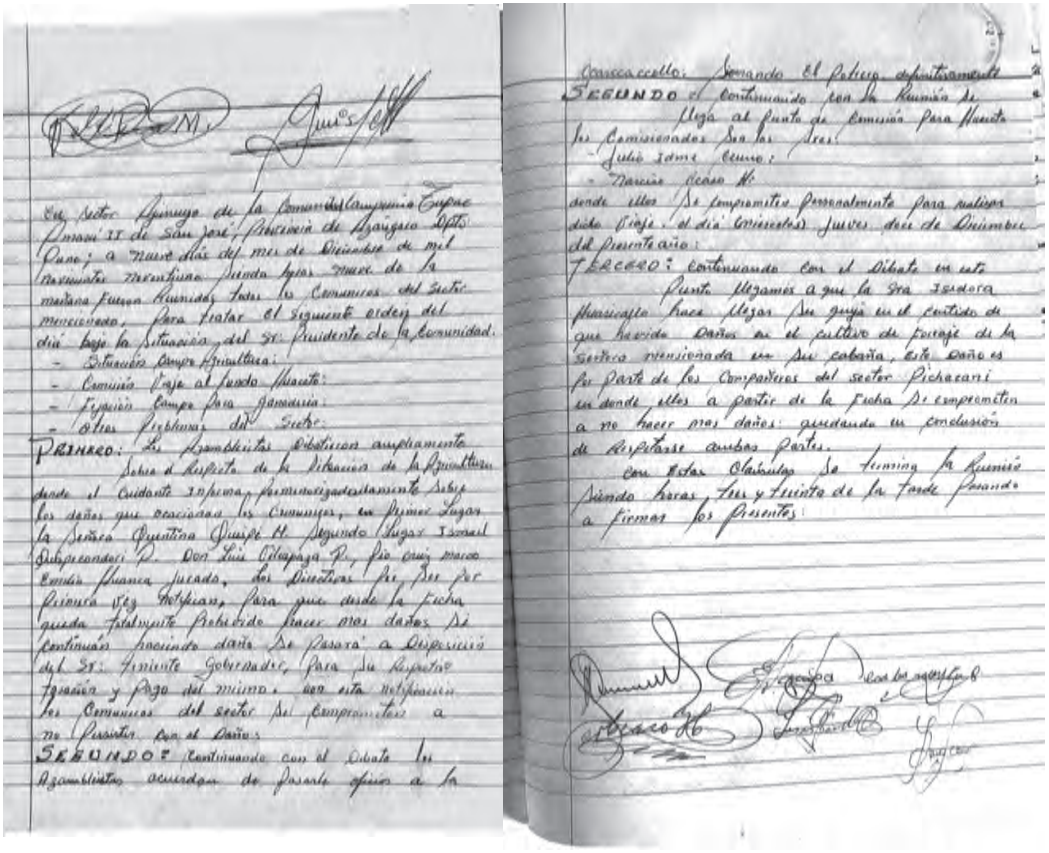


Foto 1. Acta de la reunión descentralizada en el sector Ajonuyo de la cc Túpac Amaru. Fotografía de Luis Idme Ccajma, tomada el 23 de octubre 2024.

Anexo 2



Foto 2. Vista de la sede y la cc Túpac Amaru ii.
Fotografía de Luis Idme Ccajma, tomada el 14 de octubre de 2024.



Foto 3. Comuneros votando a mano alzada en asamblea comunal.
Fotografía de Luis Idme Ccajma, tomada el 15 de octubre de 2024.



Foto 4. Conmemoración de la rebelión de Rumi Maki o rebelión de San José.
Fotografía de Luis Idme Ccajma, tomada el 1 de diciembre de 2024.

Transformaciones en las relaciones entre la comunidad y el Estado tras la reforma agraria en Marangani*

Edith Zavala

Resumen

Esta investigación analiza los cambios en la relación entre las comunidades campesinas y el Estado peruano a partir de la Reforma Agraria de 1969, tomando como caso de estudio la comunidad campesina de Mamuera (Cusco). Mediante un enfoque histórico-antropológico y la aplicación de una etnografía retrospectiva, se examinan tres dimensiones: la reorganización territorial, la transformación de las formas de autoridad política y las estrategias de negociación comunal frente a las políticas estatales. La disolución de la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS-Marangani) desencadenó una fragmentación territorial que reconfiguró la gobernanza comunal y dio lugar a una hibridación del poder en la que coexisten y se entrelazan prácticas tradicionales y estructuras estatales. Los resultados ponen en evidencia tensiones persistentes entre lógicas colectivistas y dinámicas individualistas promovidas por discursos occidentales del desarrollo, junto con crecientes desigualdades en el acceso a recursos y un debilitamiento en la legitimidad de las autoridades. En este contexto, Mamuera se configura como un espacio político dinámico, marcado por la disputa y la adaptación, que mantiene una autonomía relativa frente a un Estado caracterizado por la

* Agradezco a los comuneros y comuneras de la comunidad campesina de Mamuera por permitirme conocer su historia, sus vivencias y narrativas, incluidas aquellas más complejas, que en conjunto reflejan un profundo sentido de cohesión comunitaria. Del mismo modo, valoro los comentarios de Nelson Pereyra, cuyo enfoque aportó una perspectiva histórica muy enriquecedora al estudio. Finalmente, destaco el respaldo institucional de SEPIA, que fue fundamental para la realización de esta investigación.

alternancia entre el clientelismo y la ausencia institucional. La emergencia de una estructura de autoridad híbrida permite a las comunidades operar simultáneamente dentro y fuera del marco estatal, lo que revela estrategias activas de reafirmación territorial y reproducción cultural. La conclusión central es que la autonomía comunal no depende del reconocimiento estatal, sino de la práctica continua de la reciprocidad, la memoria colectiva y la gestión del territorio, lo que desafía los modelos de desarrollo que priorizan la propiedad privada sobre la colectividad.

Palabras clave: reforma agraria, comunidad campesina, gobernanza comunal, relaciones Estado-comunidad, autonomía.

Abstract

This research analyzes the transformations in the relationship between peasant communities and the Peruvian state following the 1969 Agrarian Reform, using the peasant community of Mamuera (Cusco) as a case study. Through a historical-anthropological approach and retrospective ethnography, the study examines three interrelated dimensions: territorial reorganization, the transformation of political authority structures, and communal negotiation strategies in response to state policies. The dissolution of the Agricultural Society of Social Interest (SAIS-Marangani) triggered territorial fragmentation that reconfigured communal governance and gave rise to a hybridization of power, wherein traditional practices and state structures coexist and intertwine. The findings reveal persistent tensions between collectivist logics and the individualistic dynamics promoted by Western development discourses, alongside growing inequalities in resource access and a weakening of communal authorities' legitimacy. In this context, Mamuera emerges as a dynamic political space marked by contestation and adaptation, maintaining relative autonomy vis-à-vis a state characterized by alternating cycles of clientelism and institutional absence. The emergence of a hybrid authority structure enables communities to operate simultaneously within and beyond the state framework, reflecting active strategies of territorial reaffirmation and cultural reproduction. The central conclusion is that communal autonomy does not depend on state recognition but rather on the continuous practice of reciprocity, collective memory, and collective territorial stewardship—thereby challenging development models that prioritize private property over collectivity.

Keywords: agrarian reform, peasant community, communal governance, state-community relations, autonomy.

1. Introducción

La relación entre el Estado peruano y las comunidades rurales ha sido un eje central en el estudio de la sociedad andina y de los procesos de desarrollo nacional. Esta interacción se ha caracterizado por dinámicas de reconocimiento, protección y promoción, pero también por prácticas de subordinación, exclusión y olvido. A lo largo del tiempo, como señalan Quiroz (2025) y Mayer (2017), esta relación ha atravesado distintas etapas, desde el reconocimiento formal de las comunidades indígenas en la Constitución de 1920 hasta la actualidad.

Un momento decisivo fue la implementación de la Reforma Agraria de 1969, que implicó no solo una redistribución de tierras, sino también una profunda reestructuración de los marcos institucionales y de las identidades comunales. Aunque la reforma amplió los cimientos de la propiedad campesina, también introdujo nuevas jerarquías burocráticas y redefinió los límites de la autonomía local (Huayre Cochachin, 2022; Kay, 1980).

En el caso del distrito de Marangani, en la región de Cusco, la reforma agraria disolvió las haciendas tradicionales, como ocurrió en otros territorios, y dio lugar a la creación de la Sociedad Agrícola de Interés Social Marangani (SAIS-Marangani), una cooperativa ganadera que reorganizó el acceso a la tierra y su administración. No obstante, la posterior fragmentación de esta estructura reconfiguró el mapa político-territorial y transformó las formas de gobernanza comunal. A partir de entonces, la relación entre la comunidad y el Estado se volvió más burocrática y las autoridades comunales comenzaron a coexistir con liderazgos tanto reconocidos oficialmente como legitimados por la costumbre.

La falta de claridad en el rol y las funciones de estas autoridades ha generado conflictos de responsabilidad y superposiciones en el gobierno comunal, lo que ha provocado tensiones persistentes y la configuración de arreglos híbridos de poder (Diez, 2022). Entre las figuras comunales más relevantes se encuentran los tenientes gobernadores, las rondas campesinas, los varayocs y la junta directiva comunal. A pesar de tener orígenes y legitimidades diversos, estos órganos se encargan de gestionar los recursos comunales y de actuar como interlocutores con los programas estatales.

En las últimas décadas, nuevas dinámicas sociales y económicas han complejizado aún más la gobernanza comunitaria y las relaciones con el Estado.

Factores como la migración estacional, el envejecimiento rural, los procesos de recampesinización, así como la parcelación de tierras comunales han contribuido a debilitar las estructuras tradicionales de autoridad. A ello se suman las modificaciones legislativas que han menoscabado la autonomía comunal, y han puesto en cuestión el principio de imprescriptibilidad de la propiedad colectiva (art. 89) reconocida por la Constitución de 1993. Estos cambios han reavivado las tensiones históricas vinculadas al control territorial y la gestión de los bienes comunes, lo que evidencia una aparente actitud adversa del Estado hacia las comunidades, en particular aquellas que poseen territorios ricos en minerales.

Partiendo del caso de la comunidad campesina de Mamuera y adoptando un enfoque histórico-antropológico, la investigación propone una aproximación comprensiva a los procesos de reorganización comunal, gobernanza territorial, vínculos institucionales y memorias colectivas. El objetivo general es analizar las transformaciones en las relaciones entre las comunidades campesinas y el Estado peruano desde la Reforma Agraria de 1969. Para ello, se plantearon tres objetivos específicos: 1) identificar los cambios en las formas de autoridad comunal posteriores a la reforma; 2) analizar las formas actuales de intermediación entre la comunidad y el Estado; y 3) examinar las estrategias desarrolladas por las comunidades frente a las políticas estatales y los procesos de reorganización territorial. Esta investigación se basa en un enfoque cualitativo y emplea una etnografía retrospectiva para comprender cómo estos procesos son registrados, reinterpretados y disputados desde la perspectiva de los comuneros y comuneras.

2. Estado de la cuestión: relaciones Estado-comunidad en el Perú Posreforma Agraria

Los estudios sobre las comunidades rurales y los pueblos indígenas de Perú han constituido un eje central de las ciencias sociales del país, al revelar una historia de profundas transformaciones y una persistente capacidad de acción frente a los procesos de modernización y la compleja relación con el Estado. Lejos de ser entidades estáticas o meros objetos de política, las comunidades campesinas han demostrado ser actores dinámicos que han co-construido, resistido y redefinido el Estado peruano a través de negociaciones, conflictos,

adaptaciones y formas de legitimidad propias (Quiroz, 2025; Pajuelo, 2025). Esta relación no se reduce a la implementación de políticas públicas ni a la mera interacción institucional, sino que es un proceso histórico, simbólico y político en constante reconfiguración, en el que el Estado no se impone, sino que se negocia, se reinterpreta y, a veces, se subvierte desde las lógicas locales. Esta sección se organiza en cuatro ejes de análisis: (1) La reconfiguración de la autoridad comunal tras la reforma agraria, (2) las formas actuales de intermediación entre la comunidad y el Estado, (3) las estrategias comunitarias de defensa territorial y resistencia, y (4) la relación entre el Estado y la comunidad como narrativa vivida, donde la legitimidad se construye desde abajo, más allá de los discursos oficiales.

2.1. La Reforma Agraria como punto de inflexión: reconfiguración de la autoridad comunal y de la institucionalidad estatal

La Reforma Agraria de 1969 fue uno de los momentos de cambio más significativos en la sociedad rural peruana del siglo xx. Implementada por el gobierno de Juan Velasco Alvarado, tenía como objetivos declarados transformar la estructura agraria, erradicar el gamonalismo y modernizar el campo (Asencio, 2019; Burneo y Trelles, 2019; Puente, 2020). Sin embargo, más allá de la redistribución de tierras, la reforma implicó una profunda reestructuración simbólica y jurídica de las comunidades indígenas, que pasaron de ser reconocidas como «indígenas» a ser redefinidas como «campesinas» (Asencio, 2019; Palacios y Huamán, 2020). Este cambio no fue meramente terminológico, sino que implicó la sustitución de una lógica de pertenencia ancestral por otra de ciudadanía productiva. En este nuevo contexto, el Estado dejó de ser un garante de la integridad territorial para convertirse en el principal proveedor de apoyos y proyectos de desarrollo (Diez, 2024).

La institucionalización de las comunidades se materializó en la creación de juntas directivas sujetas a elecciones supervisadas por el Estado, y en la formalización de la propiedad comunal de la tierra (Puente, 2025). Sin embargo, este proceso no supuso la desaparición de las formas tradicionales de autoridad. Por el contrario, se generó una dualidad persistente: mientras los «varayocs», los cargos tradicionales y las asambleas seguían regulando la vida interna de la comunidad —la distribución de tierras, la resolución de conflictos, la

organización de faenas—, las nuevas autoridades electas asumían la representación «hacia afuera», en su relación con municipalidades, ministerios y ONG (Diez, 2007; Pérez Galán, 2001; Robles, 2004). Esta tensión entre lo «tradicional» y lo «moderno» no fue un residuo, sino una estrategia de supervivencia institucional.

El modelo cooperativista impulsado por el Estado —especialmente las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP)— buscaba reemplazar las formas de producción familiares y comunales por estructuras colectivas de gestión agrícola (Deere y León, 2002; Monge, 2006). Sin embargo, como señalan Asencio (2019), Puente (2020) y Diez (2020), estas iniciativas chocaron frontalmente con las aspiraciones de propiedad individual y autonomía que persistían desde los ayllus prehispánicos. En lugares como Cahuide y Túpac Amaru, las SAIS se impusieron desde arriba, ignorando las lógicas de tenencia de la tierra ya consolidadas por las familias campesinas. En Puno, el aparato velasquista no comprendió las dinámicas de pastoreo y movilidad de las comunidades ganaderas, ni la presión que ejercían las comunidades colindantes por los recursos, lo que generó tensiones y conflictos que se prolongaron por décadas (Burneo, 2020; Nieto, 2024; Palacios y Huamán, 2020). Así, la reforma no fue una liberación, sino una *reconfiguración forzada*: el Estado intentó institucionalizar lo comunal, pero lo hizo desde una lógica externa que no reconocía su profundidad histórica. Esta tensión sigue viva hasta hoy: la autoridad comunal no es una institución estatal, sino un espacio de negociación permanente entre lo heredado y lo impuesto.

2.2. Intermediación y ausencia del Estado: de la burocracia centralizada a las redes de poder descentralizadas

Tras la reforma agraria, el Estado asumió un rol de proveedor directo de recursos, pero su presencia fue selectiva, fragmentada y profundamente desigual. En las décadas de 1980 y 1990, el giro neoliberal transformó radicalmente la visión estatal sobre las comunidades. Si antes se las consideraba «campesinos» que debían integrarse en un proyecto de desarrollo nacional, ahora se las percibía como «propietarios individuales» o, peor aún, como «obstáculos» para la creación de un mercado libre de tierras (Diez, 2024; Liceaga, 2013). Este cambio se plasmó en la escasez de políticas sectoriales agrarias coherentes, en la subordinación

de la agricultura a marcos macroeconómicos y en la priorización de una clase empresarial agroexportadora, dejando a la mayoría de los pequeños productores al margen (Burneo, 2020; Mesclier y Lortic, 2012; Monge, 2006).

La ausencia de una política rural integral generó un vacío que fue llenado por actores no estatales. En regiones como Cusco, las organizaciones no gubernamentales (ONG), se convirtieron especialmente en intermediarias clave en la provisión de servicios, capacitación y financiamiento (Asencio, 2019). Al mismo tiempo, el Estado redujo su presencia institucional en el campo y optó por canales de intermediación indirecta, como las municipalidades de centros poblados, los tenientes gobernadores y las entidades privadas contratadas para el catastro y la titulación de tierras (Burneo y Trelles, 2019; Diez, 2024). Esta descentralización formal no implicó autonomía real, ya que las comunidades se vieron obligadas a negociar con múltiples actores cuyas agendas no siempre coincidían con sus necesidades. Además, la burocracia local operó con frecuencia como filtro más que como puente.

La única política pública que ha mantenido una continuidad explícita con las comunidades es la titulación y el saneamiento de tierras, una función que, tras las reformas neoliberales de los años noventa, se descentralizó a los gobiernos regionales y, en muchos casos, se externalizó a empresas privadas (Diez, 2024; Mesclier y Lortic, 2012). Aunque esta política es necesaria, ha generado confusión y riesgos, ya que muchas comunidades no comprenden las nuevas normas que permiten la libre disponibilidad de tierras comunales, ni los mecanismos de registro que las exponen a la especulación y a la compra por parte de agentes externos (Diez, 2012; Puente, 2025). El resultado es una paradoja: mientras el número de comunidades reconocidas ha seguido creciendo, lo que demuestra su vitalidad y capacidad de acción (Diez y Ortiz, 2013), su protección jurídica se ha debilitado. La legislación que históricamente afirmaba su reconocimiento y protección se ha visto erosionada por reformas que han priorizado la propiedad privada y la eficiencia económica frente a la colectividad y la sostenibilidad.

2.3. Estrategias comunitarias frente a la reorganización estatal

Ante esta dinámica de presencia selectiva y ausencia estructural, las comunidades no han sido meros receptores pasivos de las políticas. Por el contrario, han

desarrollado estrategias activas de resistencia, adaptación y reafirmación territorial. Como señala Jelin (2002), la memoria histórica no es un recuerdo inerte, sino una práctica política. La reforma agraria sigue viva en las asambleas, en las narrativas de los ancianos y en la defensa de los límites territoriales ancestrales que preceden al Estado republicano (Diez, 2012; Morales y Castro, 2023). Las tomas de tierra, especialmente prominentes en la década de 1980 —como las ocurridas en la Empresa Rural de Propiedad Social Kunurana, en Puno—, se convirtieron en mecanismos cruciales para la redistribución de tierras y la reafirmación del derecho colectivo (Burneo, 2020).

En este contexto, las rondas campesinas surgieron como una institución esencial para administrar justicia, preservar el orden y regular el mercado de tierras en áreas donde la presencia estatal era débil o inexistente (Sullacarani, 2020). Lejos de ser fenómenos marginales, las rondas se convirtieron en espacios de legitimidad popular que influyeron incluso en la política nacional. Las asambleas comunales, por su parte, no declinaron, sino que se adaptaron para integrar nuevas instancias de decisión, incorporar a líderes con formación universitaria y articularse con movimientos indígenas y redes de defensa territorial (Burneo y Trelles, 2019; Diez, 2007; Hall, 2013). La «comunalidad», entendida como la lógica de gobierno colectivo, la reciprocidad y la pertenencia, ha demostrado una notable capacidad de reafirmación frente a las presiones de individualización y mercantilización (Ilizarbe, 2025).

Esta resistencia no se limita al suelo. Los conflictos territoriales han evolucionado y ahora no solo se disputa la tierra cultivable, sino también el subsuelo, los recursos hídricos y las zonas de conservación. En regiones como Huancavelica, Apurímac, Arequipa y Cusco, las comunidades se han enfrentado a grandes empresas mineras y a proyectos hidroeléctricos para reivindicar su derecho a la consulta previa y a la autodeterminación territorial (Morales y Castro, 2023; Pajuelo, 2019). La descentralización y el aumento de los presupuestos municipales han generado nuevas dinámicas de poder. Ahora, las comunidades buscan actuar como intermediarias en las contiendas electorales locales para asegurar su representación y acceso a los recursos mediante alianzas estratégicas (Burneo, 2020; Lazarte, 2025). Estas estrategias no son reacciones, sino formas de soberanía territorial emergente, que desafían la noción estatal de desarrollo como modernización homogénea.

2.4. La relación entre el Estado y la comunidad como construcción narrativa: entre la interculturalidad declarativa y la legitimidad vivida

La relación entre el Estado y la comunidad no se reduce a instituciones, leyes o políticas públicas, sino que es una narrativa en constante reconstrucción. Mientras el Estado oscila entre discursos de «campesinización», «indigenización» y «emprendimiento rural», las comunidades mantienen una lógica de legitimidad basada en su historia vivida, su memoria colectiva y su pertenencia al territorio (De la Cadena, 2000; Jelin, 2002). El discurso de la «interculturalidad», presente en leyes, documentos nacionales y programas de desarrollo, rara vez se traduce en políticas efectivas. Las «recetas» diseñadas en Lima ignoran los calendarios agrícolas, los sistemas de cargos, los rituales de reciprocidad y las formas de toma de decisiones que sustentan la cohesión social (Bonfiglio, 2019; Pajuelo, 2019).

La noción de «comunero calificado», que refleja la plena pertenencia a la institución comunal y el acceso a derechos y deberes, no es un dato administrativo, sino un símbolo de identidad y resistencia (Hall, 2013; Pajuelo, 2019). La condición de comunero no se adquiere por decreto, sino a través de la práctica cotidiana de la vida en comunidad: el trabajo en faenas, la participación en asambleas y el reconocimiento por parte de los ancianos. Esta legitimidad no necesita del Estado para existir, sino que es el Estado el que la busca, la reconoce o la ignora según sus intereses.

Desde la década del 2000, el discurso estatal ha experimentado un «giro» de lo «campesino» a lo «indígena» o «pueblo originario», en el marco del Convenio 169 de la OIT y de la Ley de Consulta Previa (Burneo y Trelles, 2019; Deere y León, 2002). Este cambio ha generado un debate crucial: ¿quién es indígena?, ¿quién tiene derecho a la consulta?, ¿qué pasa con las comunidades que no se reconocen como «indígenas» sino como «campesinas»? Esta clasificación estatal ha desplazado el debate sobre lo comunal, ha fragmentado las identidades y ha creado nuevas exclusiones (Díaz y Jiménez, 2024; Pajuelo, 2019). Aunque la Ley de Consulta Previa supone un avance, su aplicación es inconsistente, y muchas comunidades, como Mamuera, reconocidas en los censos como centros poblados y no como comunidades, quedan excluidas de los beneficios que supuestamente les corresponden.

Pajuelo (2019) advierte que, pese al aumento del número de comunidades reconocidas, muchas de ellas se enfrentan a procesos de fragmentación territorial y debilitamiento organizativo. Díaz y Jiménez (2024) añaden que, si bien la presencia del Estado en los territorios comunales ha aumentado con programas sociales, carreteras y tecnología, esta suele reproducir lógicas que no consideran adecuadamente las condiciones socioculturales locales. Por tanto, la interculturalidad permanece como un principio meramente declarativo, sin aplicación efectiva en el diseño y la ejecución de políticas públicas.

En este contexto, la comunidad no se define por su reconocimiento estatal, sino por su capacidad para reconocerse a sí misma. La relación entre Estado y la comunidad no es de dominación o integración, sino de negociación permanente: una relación en la que el Estado no impone, sino que es redefinido por las prácticas cotidianas de quienes lo habitan. En Mamuera, como en muchas otras comunidades andinas, el Estado no es una entidad externa, sino una narrativa que se construye en las asambleas, en los registros de propiedad, en las disputas por el agua y en los recuerdos de la reforma agraria. Es una relación viva, en la que la historia no se estudia, se vive.

3. Metodología

Este estudio adoptó un enfoque cualitativo basado en la antropología histórica y del Estado, con el propósito de explorar cómo las comunidades rurales construyen, negocian y mantienen sus vínculos con el Estado a través de sus propias narrativas históricas y cotidianas (De la Cadena, 2000; Jelin, 2002). Para ello, se empleó la etnografía retrospectiva, que integra el trabajo de campo con la reconstrucción del pasado a partir de fuentes orales, documentales y observacionales (Smith, 1999; Mallon, 1995), una estrategia especialmente adecuada en contextos en los que la historia oficial ha silenciado las memorias locales.

La recolección de datos se articuló en tres líneas de trabajo complementarias: (1) revisión sistemática de archivos comunales y estatales, incluidas resoluciones supremas, actas de asamblea, registros de tierras y documentos administrativos; (2) observación participante prolongada en espacios clave de la vida colectiva, como asambleas ordinarias y extraordinarias, faenas de trabajo comunal, ceremonias religiosas y festividades locales; y (3) 26 entrevistas en profundidad

realizadas a actores claves, como autoridades comunales y comuneros con participación activa en la gestión territorial. La muestra se seleccionó de forma intencional y se acordó colectivamente en asamblea, dando prioridad a quienes poseían conocimientos históricos contextualizados y experiencia directa en las dinámicas de poder comunal. La unidad de análisis se centró en la comunidad campesina de Mamuera, reconocida formalmente en 1966 mediante la Resolución Suprema n.° 469, y que, según el INEI (2017), está formada por 522 habitantes, de los cuales 250 son comuneros empadronados y menos de 25 son comuneros no calificados.

El análisis de los datos se fundamentó en la triangulación de las distintas fuentes y momentos de campo (Jiménez, 2021), combinando una codificación deductiva guiada por categorías teóricas —memoria histórica, relaciones Estado-comunidad, autoridad y legitimidad—, con una apertura inductiva para dar cuenta de los matices emergentes. En todo momento, se respetaron los principios éticos de la investigación antropológica: se obtuvo consentimiento libre e informado, se garantizó la confidencialidad, se adaptaron los instrumentos a las lógicas socioculturales locales y se devolvieron los hallazgos a la comunidad en reuniones de retroalimentación, lo que fortaleció la reciprocidad y el compromiso investigativo con el territorio estudiado.

4. Resultados y discusión[1]

4.1. Del ayllu ancestral al reconocimiento comunal: memoria, territorio y Estado

La comunidad campesina de Mamuera, ubicada en el distrito de Marangani (provincia de Canchis, departamento de Cusco), no es una creación del Estado moderno, sino una prolongación histórica del ayllu andino. Con 631 habitantes distribuidos en los barrios de Lurucachi, Licsapampa, Mamuera Central y

1. En esta sección se presentan testimonios de los participantes de la investigación. Sus identidades se protegen mediante seudónimos, salvo en los casos en que, tras otorgar consentimiento informado explícito, autorizaron la mención de sus nombres y roles. Cabe señalar que, el anonimato garantiza condiciones éticas y no compromete la solidez de sus relatos.

Chosecani, su existencia se sustenta en una memoria colectiva que hace remontar su origen a la época incaica, respaldada por vestigios arqueológicos como las chullpas de Lurucachi. Esta continuidad territorial no es un dato histórico aislado, sino la base sobre la que se ha construido una identidad colectiva.

Durante el período colonial, el ayllu de Lurucachi, que hoy correspondería a la comunidad de Mamuera, fue incorporado a la Reducción de San Martín de Tours en 1574, como parte del proceso de concentración poblacional impulsado por la Corona española. Aunque este mecanismo estaba diseñado para subordinar a las comunidades indígenas, este mecanismo no logró disolver su tejido social. La figura de la cacica María Jerusalén Noguera (1711-1774), que lideró uno de los primeros levantamientos contra la mita minera en Canchis, evidencia una larga tradición de resistencia frente al despojo y la violencia colonial.

El reconocimiento legal comenzó en 1959, cuando los comuneros eligieron a Pablo Noa como personero legal. Este proceso estuvo marcado por enormes barreras: la pobreza, la falta de educación formal y la desconfianza institucional. «Antes [como comunidad] no teníamos plata, la junta se reunía en la escuelita, hemos puesto una cuota cada comunero para hacernos reconocer», recuerda Florentino. Macario añade: «A Pablo Noa nombramos personero, ellos sabían pues leer, escribir, nosotros no estábamos preparados». Estas figuras de «comuneros letrados», como señala Puente (2025), fueron fundamentales para navegar por la burocracia estatal.

Gracias a su esfuerzo colectivo, Mamuera fue reconocida como comunidad indígena mediante la Resolución Suprema n.º 469 de 1966, y como comunidad campesina en 1988, con 1322,51 hectáreas tituladas. Este proceso no fue una ruptura con el pasado, sino una rearticulación estratégica entre memoria, territorio y legalidad. Las actas comunales muestran que, mientras se tramitaba el reconocimiento jurídico, la comunidad fortalecía su cohesión interna mediante asambleas, la designación de autoridades y rituales simbólicos colectivos. En línea con Mallon (1995), los campesinos andinos no fueron meros receptores de derechos, sino actores activos que reconfiguraron su relación con el Estado desde sus propias lógicas.

Así, la transición del ayllu a la comunidad no fue una formalización pasiva, sino una transformación adaptativa. Se conservaron principios de reciprocidad, autoridad colectiva y territorialidad compartida, y se incorporaron nuevas

formas institucionales para interactuar con el Estado. La comunidad supo traducir sus estructuras tradicionales a los lenguajes legales contemporáneos y mantener viva su memoria histórica (Puente, 2025). Como señala Jelin (2002), esta memoria no es un archivo, sino una práctica política. En Mamuera, la cacica María Jerusalén sigue siendo un referente activo en las asambleas y disputas por el territorio.

4.2. La experiencia de la SAIS Marangani: bonanza, crisis y fragmentación territorial

La incorporación de Mamuera a la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) Marangani Ltda. n.º 24 en 1973, mediante la Resolución Suprema n.º 666-73-AG, marcó un hito en su historia agraria. La SAIS, que formaba parte del proyecto de reforma velasquista, administraba aproximadamente 47 736 hectáreas y entre 11 000 y 12 000 alpacas, distribuidas entre la zona alta ganadera y la zona baja agrícola. Sus objetivos eran ambiciosos: industrializar la fibra de alpaca, procesar carne, diversificar la producción y articular las once comunidades asociadas hacia un desarrollo comunitario sostenible.

Durante sus primeros años, la SAIS fue un espacio de bonanza. Empleaba a cerca de 400 comuneros en tareas administrativas y pastoriles. «Entrábamos todos a trabajar por sorteo. Desde joven he trabajado, primera vez a los 15 he salido a esquilar alpacas en la zona alta», recuerda la comunera Dora. Se recuerda con respeto la gestión del ingeniero Zeballos: «Buenas obras han hecho, había buena producción agrícola y de ganado vacuno, alpacas y ovejas [...] cada año daba regalías a las comunidades», afirma el comunero Macario. Además, se crearon tiendas comunales, se entregaron equipos a clubes de madres y se realizaron capacitaciones técnicas en sanidad animal e inseminación artificial. Según Starn (1991), se trataba de un intento de «educar» al campesinado dentro de una lógica de modernización estatal.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, la SAIS entró en crisis debido a la reducción del apoyo estatal, la hiperinflación, la caída del precio de la fibra (de 40 a 2 soles durante el Gobierno de Fujimori) y la ineficiencia de los gerentes. «Con Fujimori hemos fracasado más», lamenta Alvino, que por entonces era coordinador de la SAIS. La toma de posesión de las tierras tampoco fue gratuita: cada familia aportó 50 soles de oro para indemnizar a los antiguos

hacendados. Según Mayer (2009), esto revela que la reforma estaba condicionada por lógicas económicas que limitaron su potencial transformador.

En 1991, la Secretaría de Asuntos Agrarios de Cusco aprobó la reestructuración territorial de la SAIS-Marangani y, en 1992, se restribuyeron las tierras. A Mamuera le asignaron 7510 m² en la zona baja y un tractor. En 1998, una comisión liquidadora parceló la zona alta, dando origen a dos nuevas comunidades (Tañihua y Huayllapunco), así como a cuatro sectores altos. Si bien no cuentan con el reconocimiento oficial como comunidades, sí mantienen su autonomía. Este proceso fue cuestionado por varios comuneros: «Yo he entregado 27 mil alpacas para repartir a tres comunidades, pero nos han dado solo a 500 [...] Todo han hecho desaparecer», denuncia Macario, quien entonces era miembro de la comisión liquidadora. Alipio coincide: «Mamuera, por querer seguir en la SAIS, no ha conseguido buenos terrenos, la sobra nomás nos ha tocado».

Aunque los comuneros insisten en que gestionaron el proceso sin apoyo estatal, algunas fuentes institucionales mencionan la participación de actores externos, como las Direcciones Regionales de Asuntos Agrarios y las ONG (Sánchez y Lovón, 2019). Esta tensión entre la memoria comunal y los registros oficiales refleja cómo las comunidades reinterpretan su historia en función de una identidad construida desde la exclusión.

La liquidación formal de la SAIS-Marangani se produjo en 1998 y generó conflictos intercomunales hasta 2000, especialmente por linderajes. Muchos pastores de la zona alta se resistieron: «Tercos eran, decían que la tierra es para los que trabajan», recuerda Alvino. El proceso finalizó con el saneamiento legal y pagos a los trabajadores, pero dejó una herida profunda: la pérdida de confianza en la gestión comunal y en el Estado. Como señala Gudynas (2007), estos proyectos impuestos desde arriba generan «despojos simbólicos»: no solo se pierde tierra, sino también legitimidad.

Este caso ilustra lo que plantea Delgado (2014): la fragilidad de los dispositivos cooperativos impulsados desde arriba. La SAIS no fracasó por una mala gestión comunal, sino porque el Estado no creyó en la comunidad como sujeto de derecho. Su crisis revela una relación ambivalente: facilitadora al principio y ausente en los momentos decisivos.

Administrativo	Político	Comités especializados
Presidente	Teniente Gobernador	Comité de educación
Vicepresidente	Teniente Auxiliar	Comité de feria
Secretario	Collana Kamachikuq	Comité de rondas campesinas
Tesorero	Waramayuq	Comité de deportes
Fiscal		Comité de cultura y folklore
Secretario fiscal		Comité de licenciados
cuatro vocales (uno por barrio)		Comité de jóvenes

Cuadro 1. Representantes de las comunidades campesinas.
Fuente: elaboración propia basada en el estatuto comunal y las entrevistas.

4.3. Transformaciones en la organización y la autoridad comunal: ser autoridad no es fácil

Históricamente, la autoridad en Mamuera se ejercía a través de los *varayoc* o alcaldes indígenas, que portaban una vara como símbolo de poder. «Gobernaban con su vara, mi papá tenía una vara y un fuete [...] eso significaba poder», recuerda el comunero Alipio. Con el reconocimiento estatal, esta figura fue reemplazada progresivamente por el personero legal (1959-1970) y, posteriormente, por una junta directiva, en respuesta a la necesidad de compatibilidad con la lógica estatal (Del Castillo, 1999). Hoy, la estructura de poder es híbrida y multicapa.

Los cargos administrativos duran dos años y los políticos, uno. Las elecciones son democráticas: a mano alzada para las autoridades políticas y los comités, y secretas para la junta directiva, que se elige con padrón comunal.

4.3.1. Rol de la junta directiva comunal

La junta directiva administra la comunidad, convoca asambleas y coordina con otras instancias. Gerardo (actual secretario) explica: «Nos capacitan sobre

Proyecto	Unidad ejecutora	Inversión
Mejoramiento del riego	Plan de Mejoramiento de Riego en Sierra y Selva (meriss)	-
Mejoramiento del riego de los canales de irrigación de Tomapata y Ccollo Ccollo	MIDAGRI	7862 000 soles
Construcción de cobertizos en el sector de producción ganadera de Toxaccota	Agrorural	
Instalación de rompemuelles en la carretera Interoceánica	Provías Nacional	1000 000 soles
Proyecto de construcción de vivienda con el programa Wasiymi Rural	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (mvcs)	2340 000,00 soles
Proyecto de la construcción del nuevo estadio de Mamuera	Provincia de Canchis	1000 000
Construcción de cobertizos en Collpatirra y Ccotapata, en Toxaccota	Agrorural	

Cuadro 2. Proyectos ejecutados durante los últimos años
Fuente: elaboración propia basada en los datos de las actas generales.

la Ley de Comunidades Campesinas, las funciones que cada miembro tiene. Eso hacemos». Mantiene vínculos con autoridades locales (alcaldía, juez de paz, policía) y con entidades no estatales. Los presidentes también se articulan intercomunalmente: «Nosotros coordinamos con los otros presidentes, si el alcalde está haciendo mal su trabajo, pedimos rendición de cuentas» (Miguel, exautoridad comunal).

Las gestiones dependen de las relaciones personales. Alvino (expresidente, 2005-2006) recuerda: «Para que tengamos proyectos, íbamos con nuestra comidita para que nos acepte; hacíamos comprometer al alcalde». Hubo una mayor colaboración con la ong Intervida, que financió la construcción de piletas y baños.

El acceso a proyectos estatales es clave. La junta gestiona iniciativas, mientras que los programas sociales parten de la iniciativa municipal.

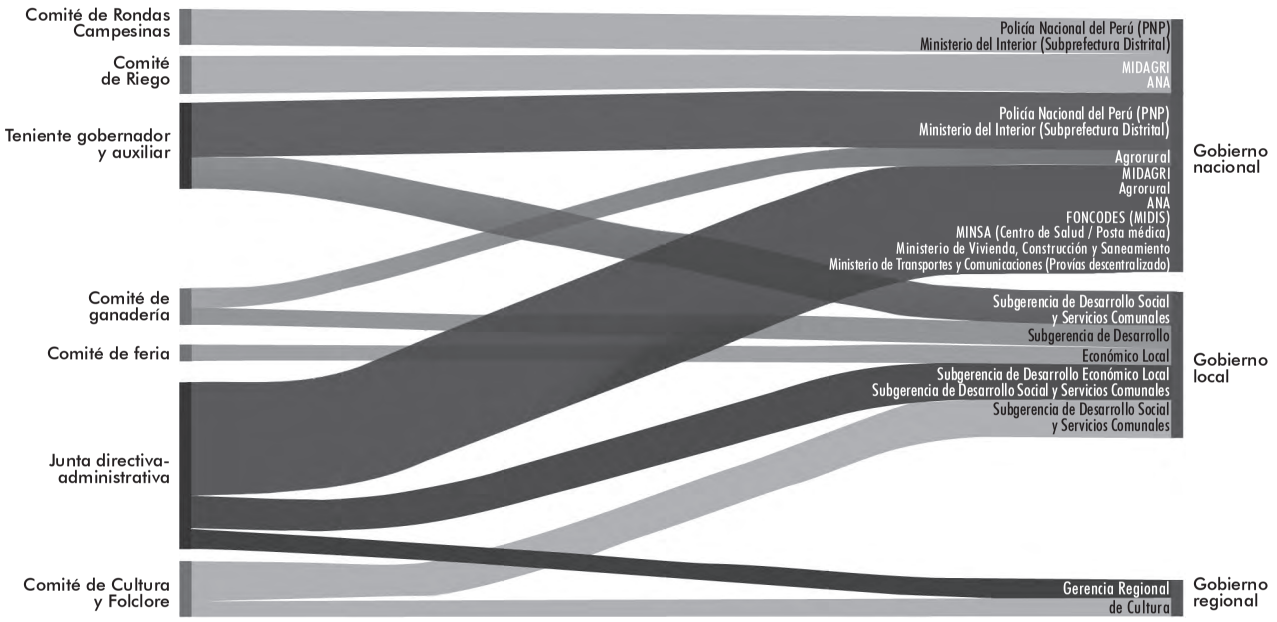


Figura 1. Articulación entre las instancias comunales de poder y el Estado.

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas y actas comunales.

Nota. La figura muestra el flujo de relaciones entre los diferentes niveles del Estado. A continuación, se precisan las abreviaturas para una mejor lectura: midagri (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), ana (Autoridad Nacional del Agua), agrorural (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural), foncodes (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social), midis (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), minsa (Ministerio de Salud), mvcs (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), mtc (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), pnp (Policía Nacional del Perú), mininter (Ministerio del Interior).

El fiscal tiene el rol de supervisar todo. Los comités también se encargan de gestionar proyectos: el comité de cultura salvaguarda sitios arqueológicos y promueve la danza Qanchi como patrimonio.

La Figura 1 muestra las relaciones existentes entre la comunidad (a partir de sus autoridades locales y políticas) y el Estado (en sus distintos niveles, ya sea gobierno local, regional y nacional). La interacción entre ambos actores se basa en la gestión de proyectos, ya sea desde la iniciativa comunal o desde las instituciones del Estado. Las relaciones con el gobierno local dependen de las autoridades de turno, ya que cada alcalde pertenece a una comunidad y, por tanto, en su gestión apoyará más a esta. «Si eres comunero, siempre apoyas a tu comunidad; si no, te critican», sostiene un exregidor. Por su parte, en los comuneros destacan que «Los hijos rápido mueven los expedientes, te guían», haciendo referencia a que los jóvenes participan activamente en los trámites burocráticos.

Cabe señalar que se han creado nuevos comités especializados que responden a necesidades actuales, como el comité de ganadería creado en 1998 tras la fragmentación de la SAIS. Este comité se encarga de administrar la crianza de alpacas. «No sabíamos nada de alpaca, FONCODES nos ha capacitado», relata Óscar, que fue presidente del comité de ganadería de 2018 a 2020. Asimismo, los comuneros son conscientes de la necesidad de involucrar a los jóvenes, sobre todo a aquellos que ocupan puestos en las instituciones públicas. «Ahora los jóvenes también apoyan, hemos creado un comité para ellos» señala un exsecretario.

4.3.2. Los tenientes gobernadores y la subprefectura

Los tenientes gobernadores y auxiliares, aunque son reconocidos oficialmente por el Ministerio del Interior, son elegidos en asamblea comunitaria. Su legitimidad proviene del Estado, pero su autoridad se construye desde dentro. «Antes de asumir, ya debemos coordinar con la subprefecta; nos capacitan sobre nuestras funciones», dice Bernardino, que actualmente es teniente auxiliar. Su relación con la subprefectura es ambivalente: por un lado, reciben capacitación y su rol institucional es reconocido, pero por otro, se les somete a una lógica burocrática que no siempre coincide con sus responsabilidades comunitarias.

Estos actores desempeñan un doble rol: son representantes del Estado ante la comunidad y protectores de la comunidad frente al Estado. Por un lado, coordinan con la subprefectura, el juez de paz y la Policía Nacional; por otro,

organizan faenas, rituales simbólicos, resuelven conflictos internos y preservan el orden territorial. Como señala Oscar (teniente, 2014): «La gobernadora te dice: estas son tus funciones, tú no debes hacer otra cosa. Pero en la comunidad tienes otras funciones». Esta frase resume la dualidad estructural del cargo: lo que el Estado entiende como «funciones administrativas» (custodiar actas, informar actividades), la comunidad las vive como parte de una red más amplia de deberes morales, religiosos y territoriales.

Uno de esos deberes es organizar la faena *wahuachuris wahuaq'apa*, un trabajo colectivo que fortalece la cohesión social. También participan activamente en las festividades comunales, como los carnavales o el «jueves de comadres». Saturnino, teniente auxiliar en 2017, explica: «En comadres participamos en *chaku* de comadres, preparamos comida, bailamos. Si no participamos, 3000 soles pagamos de multa». Esta sanción no es un castigo arbitrario, sino un mecanismo para reafirmar la pertenencia a la comunidad. La participación no es opcional, sino es una forma de demostrar compromiso con la comunidad. Quien no baila, no come, no paga y no es comunero.

Sin embargo, la función más simbólica y política es el pago a la tierra, realizada en fechas clave, en especial durante el mes de carnaval, específicamente en los días de compadres y comadres. Benedicto, teniente auxiliar en 2025, lo explica así: «Hacemos pago a la tierra [...] si no sirves con fe, hasta a tus ganados el rayo mata». Este ritual no es folclore, sino una práctica de gobernanza ecológica y protección territorial. El clima, los animales, las cosechas, etc., dependen de este pacto con la Pachamama, y cuando falla, las consecuencias no son espirituales, sino materiales. El rayo mata, el granizo arrasa y el frío congela.

Lo más significativo es que incluso quienes profesan otras religiones cumplen con estos rituales. Alipio, un comunero evangélico, afirma: «Yo soy hermano, pero tengo que pagar a la tierra, es costumbre». Esta afirmación revela algo profundo: la identidad comunal no se define por la fe individual, sino por la pertenencia colectiva. Renunciar a estos rituales no es solo cambiar de creencias, sino también romper con la comunidad. En este sentido, como señala Ilizarbe (2025), la «comunalidad» no es una categoría jurídica ni una forma de propiedad, sino una ontología de vida, una forma de existir que demanda participación, reciprocidad y respeto por el orden cósmico.

Además, los tenientes tienen funciones de fiscalización interna: supervisan a la junta directiva, intervienen en conflictos y designan autoridades simbólicas,

que son exautoridades, como el *collana kamachikuq*, guía moral y sabio de experiencia, y el *waramayuq*, encargado de convocar asambleas urgentes con silbato o corneta. Estas figuras no tienen salario ni título, pero su palabra tiene más peso que cualquier documento. Son los guardianes de la memoria y vigilan por el buen accionar de los tenientes.

Este sistema híbrido, entre lo estatal y lo tradicional, muestra que las comunidades no se limitan a aplicar las leyes estatales, sino que las traducen, adaptan y resignifican. Como sostiene Marisol de la Cadena (2000), estamos frente a unas «políticas de la vida»: formas de gobierno que no separan lo natural de lo social, lo sagrado de lo político, ni lo humano de la tierra. Para los tenientes, proteger la comunidad no solo implica velar por el orden, sino también por la armonía con la naturaleza, con los ancestros y la tierra. Y esa armonía no se negocia: se cumple. Por eso, ser teniente no es un privilegio, sino una obligación. No se trata de poder, sino de servicio.

4.3.3. Las rondas campesinas

Las rondas campesinas, por su parte, surgieron en la década de los ochenta como comités de autodefensa contra el abigeato y la violencia política. «Aquí no ha afectado mucho el terrorismo, pero sí había; en Toxaccota mataron a un hacendado y a un docente de la Agraria [...] Más bien nos ha atacado el abigeato», relata Alvino. Los actos de abigeato impulsaron que las comunidades crearan comités de autodefensa encargados de vigilar y proteger la integridad territorial y de los comuneros.

En el año 2000, adoptaron formalmente el nombre de «rondas campesinas», pasando de la defensa armada a la justicia comunal. Trabajan con el juez de paz y la Policía Nacional, pero tienen autonomía. En casos graves interviene la Ronda Central Marangani, donde confluyen trece comunidades. En un encuentro conocido como «escuela campesina» donde se resuelven los conflictos más graves o que hayan afectado a más de una comunidad. «Cuando hay delitos graves, primero hablamos, luego se castiga, pero no podemos pasarnos de lo que la ley establece», afirma Alipio, presidente del comité de rondas campesinas (2021-2024).

La justicia se aplica primero internamente. «Nosotros atrapamos a alguien robando, lo llevamos a un cuarto oscuro [...] para que hable le tiramos a un

pozo a las 12 de la noche, ahí rapidito hablan», relata Benedicto. Este sistema de justicia no es residual, sino una expresión de soberanía cotidiana. Como sostiene Gitlitz (2013), las rondas son una manifestación de la comunidad como forma de vida y su legitimidad proviene del reconocimiento y la autonomía comunales, que se complementan con el Estado.

4.4. Desafíos actuales y estrategias de gestión comunal

Actualmente, Mamuera enfrenta tensiones profundas sobre la continuidad de lo comunal. Al interior de la comunidad se ha abierto un debate que trasciende lo económico: ¿la tierra es un recurso para explotar o un proyecto de vida colectiva? Algunos, como la comunera Graciela, proponen parcelar: «Es mejor dividirnos y que cada uno administre su parcela». Esta postura no solo refleja una lógica individualista, sino que trasciende hacia una visión mercantilizada, impulsada por la frustración ante la lentitud institucional, la desconfianza en la gestión comunal y la primacía del mercado. Por el contrario, emergen otras voces, como la de Angélica, que reivindica la memoria colectiva: «Esas tierras han sido años de lucha [...] Si nos parcelamos, ¿cómo sobreviviríamos? ¿Qué sería de nuestros hijos? Ellos van a volver en algún momento».

No se trata de un simple conflicto generacional, sino de una fractura ontológica. Por un lado, la tierra se considera un «activo productivo»; por el otro, se considera un «sujeto de memoria, identidad y pertenencia». La Ley n.º 24657, que modifica la Ley de Comunidades Campesinas y permite la venta de tierras a terceros, intensifica esta tensión. Fidel, presidente de la junta de usuarios de riego, advierte de que la ley podría restringir el acceso al agua, mientras que Alipio, presidente de las rondas, señala que ya han surgido conflictos por la venta de parcelas a personas ajenas a la comunidad que no comparten las normas comunitarias. Estas disputas no son meramente legales, sino que revelan que lo comunal está en constante negociación, como sostienen Gonzales de Olarte y Del Pozo (2012), pero también que la tierra ya no se entiende solo como propiedad, sino como vínculo.

En este contexto, la comunidad ha desarrollado estrategias flexibles para sobrevivir dentro y fuera del sistema estatal. Las asociaciones de criadores de cuyes, ganado vacuno o usuarios de riego han surgido como canales más ágiles para acceder a proyectos de desarrollo. «Como asociación, accedes más rápido,

pides capacitación, medicamentos [...] Al municipio le gusta trabajar con asociaciones, no con la comunidad», afirma Fidel. Esta táctica, que Yashar (2005) denomina «activismo organizacional intermedio», permite sortear la burocracia y acceder a recursos, pero también fragmenta la unidad política.

Sin embargo, la comunidad no se ha rendido. Durante la pandemia, fue la estructura comunal, y no las asociaciones, la que logró coordinar con el sector salud, las rondas campesinas y los tenientes gobernadores para organizar el aislamiento, distribuir alimentos y mantener el orden. «Sí se puede trabajar con la comunidad, pero es necesario contar con personal capacitado», reconoce un subgerente de Desarrollo Social. Esta afirmación es crucial: el problema no es la comunidad, sino la incapacidad del Estado para gestionarla.

Las percepciones de exclusión persisten. «Me duele ver que solo algunos se beneficien con los proyectos; los que no han pasado por ningún cargo son los primeros en recibir, y nosotros no», afirma la comunera Dora. Jesús, jubilado de la SAIS y de la comunidad, no tiene acceso al Programa Pensión 65 ni a los viveros de FONCODES: «Yo he trabajado en las SAIS, ya no respetan [...] Ahora que FONCODES va a hacer viveros, quería participar, pero no me aceptan». Juan, regidor provincial y comunero, lo justifica así: «Dicen que nosotros somos ricos, que la SAIS nos dejó utilerías». Estas narrativas revelan que la memoria de la SAIS sigue viva, no como un simple recuerdo, sino como un referente de una justicia social perdida.

Es en este punto donde cobra toda su fuerza el debate que propone Gascón (2025) en su libro *¿Para qué sirve la tierra? Nuevos campesinos pluriactivos en los Andes*. El autor plantea que el campesino andino actual no es un relicto del pasado, ni un simple productor de materias primas, sino un sujeto pluriactivo que combina la producción agrícola con el trabajo en la ciudad, la migración estacional, la gestión comunal, la artesanía, el turismo y la defensa territorial. Para él, la tierra ya no solo sirve para cultivar, sino para sostener una forma de vida. No se trata de maximizar la producción, sino de mantener la cohesión, la memoria y la identidad.

En Mamuera, esto se hace evidente: los jóvenes que estudian en Cusco o trabajan en Lima no abandonan la comunidad, sino que regresan en las fiestas, participan en las asambleas, colaboran en las faenas comunitarias y reclaman su derecho a la tierra. La tierra no es un activo que se vende cuando deja de producir: es el marco simbólico que da sentido a su existencia. Quien no tiene

tierra, no tiene historia. Quien no tiene historia, no tiene lugar. Por eso, cuando Graciela propone parcelar, no solo está hablando de tierra, sino también de libertad individual frente a la obligación colectiva. Y cuando Angélica responde, no solo defiende el territorio, sino también la posibilidad de volver, de pertenecer y de ser parte de algo más grande que uno mismo.

En definitiva, la experiencia de Mamuera muestra que, a pesar de la exclusión, la fragmentación y la presión estatal, la comunidad sigue siendo una plataforma viva de organización social, económica y cultural. Como sostiene Pajuelo (2019), la comunidad no es un modelo administrativo, sino una ontología de vida: se vive en las asambleas, en los pagos a la tierra, en las rondas, en los rituales, en las multas por no cumplir con las responsabilidades.

5. Conclusiones

La historia de la comunidad campesina de Mamuera permite comprender que la relación entre las comunidades rurales y el Estado peruano no se ha caracterizado por la integración ni por la exclusión, sino por una negociación constante entre el reconocimiento formal y la ausencia práctica. Desde la Reforma Agraria de 1969, el Estado ha oscilado entre la promesa de inclusión y la realidad de la intervención selectiva. Los reconocimientos jurídicos, las titulaciones territoriales y los proyectos de desarrollo, como la SAIS Marangani, han sido espacios de oportunidad, pero también de desconfianza. La SAIS generó empleo, infraestructuras y capacitación, pero su colapso no se debió únicamente a factores económicos, sino a la falta de un compromiso sostenido del Estado como garante de los procesos comunitarios. La liquidación y la fragmentación territorial que siguieron no fueron simples ajustes administrativos, sino procesos que erosionaron la confianza en la capacidad del Estado para cumplir compromisos a largo plazo.

La autoridad comunal no ha sido sustituida por instituciones estatales, sino que ha evolucionado hacia una estructura híbrida. Las juntas directivas gestionan la relación con las municipalidades y los programas nacionales, mientras que los tenientes gobernadores actúan como intermediarios con la subprefectura y la Policía Nacional. Al mismo tiempo, las rondas campesinas ejercen funciones de justicia interna; y los rituales colectivos, como los pagos a la tierra o las asambleas,

mantienen la cohesión social y la legitimidad local. Estas formas de gobierno no coexisten por tradición cultural, sino porque son funcionales, ya que permiten a la comunidad operar en múltiples niveles, sin ceder su capacidad de decisión. La autoridad no proviene del Estado, sino de la práctica continua de participación, responsabilidad y reconocimiento mutuo entre sus miembros.

Ante la ineficacia o la ausencia de políticas públicas, la comunidad ha desarrollado estrategias de intermediación pragmáticas. La creación de asociaciones especializadas, como las de criadores de cuyes, ganado vacuno o usuarios de riego, permite acceder a recursos estatales mediante canales más ágiles que la estructura comunal formal. Sin embargo, esta estrategia también genera tensiones internas: la descentralización de la representación fragmenta la toma de decisiones, y la lógica de mercado promueve la individualización de la tierra, lo que amenaza la base misma de la propiedad colectiva. Esta tensión se manifiesta en el debate interno sobre la parcelación, que afecta no solo a la eficiencia económica, sino también a la esencia misma de lo que significa ser comunidad. ¿La comunidad es un modelo de producción, o es un proyecto de vida basado en la memoria, la reciprocidad y la responsabilidad colectiva?

La persistencia de las formas comunitarias —las asambleas, las rondas, los tenientes, las costumbres— no es un fenómeno residual. Es una respuesta activa a la inestabilidad del Estado. Mientras las políticas públicas siguen siendo temporales, fragmentadas y dependientes de la voluntad de los funcionarios individuales, la comunidad mantiene estructuras que trascienden los ciclos políticos. Su autonomía no se basa en leyes, ni en títulos, ni en reconocimientos formales, sino en la capacidad para tomar decisiones, de organizar el trabajo, de resolver conflictos y de reproducir sus propios valores, sin depender de la aprobación externa.

La experiencia de Mamuera demuestra que la autonomía comunal y la comunidad no son estáticas, sino un proceso continuo de adaptación, reafirmación y práctica. Las comunidades no esperan a que el Estado las reconozca, ya que se reconocen a sí mismas. Lo que requieren no es más legislación, sino un cambio en la lógica de las políticas públicas: dejar de considerarlas como objetos de intervención y comenzar a reconocerlas como sujetos con capacidad para definir sus propios caminos, sus propias formas de organización y su propio vínculo con el territorio.

Referencias bibliográficas

Asencio, R. (2019). El giro rural de la política andina: Desarrollismo, economía moral y políticas campesinas en Quispicanchi (Cusco). *Revista Andaluza de Antropología, 17*, 31-51. https://doi.org/10.12795/raa.2019.17.02

Bonfiglio, G. (2019). *Las empresas de la reforma agraria peruana. 40 años después.* Instituto del Perú y Universidad San Martín de Porres (usmp). https://institutodelperu.pe/wp-content/uploads/2021/09/Las-empresas-de-la-ra-40-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-.pdf.pdf

Burneo, M. L. (2020). Agro asociativo, lucha por la tierra y comunidad después de la reforma agraria en Puno, Perú. *Revista del Instituto Riva-Agüero, 5*(2), 339-374. https://doi.org/10.18800/revistaira.202002.011

Burneo, M. L., y Trelles, A. (2019). Comunidades campesinas en Puno y nueva ruralidad. En C. Leyton, I. Lanegra, M. L. Burneo, A. Trelles y P. Vilca (Eds.), *Puno en el siglo xxi: desarrollo, ambiente y comunidades* (183-236). Asociación de Servicios Educativos Rurales (ser). https://www.researchgate.net/publication/336720227_Comunidades_Campesinas_en_Puno_y_nueva_ruralidad

De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: The politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Duke University Press.

De la Cadena, M. (2010). Indigenous cosmopolitics in the Andes: Conceptual reflections beyond «politics». *Cultural Anthropology*, *25*(2), 334-370. https://doi.org/10.1111/j.1548-1360.2010.01061.x

Del Castillo, L. (1999). *El Estado y las comunidades campesinas: modernización, legislación y prácticas locales en el Perú andino*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Deere, C. D., y León, M. (2002). Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina. *Andes*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso). https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/101097-opac

Delgado, A. (2014). Fragmentación comunal y reorganización del espacio agrario: efectos de la reforma agraria en comunidades andinas. En E. Dávalos y M. Palomino (Eds.), *Transformaciones agrarias en los Andes peruanos* (pp. 97-122). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Díaz, J., y Jiménez, B. (2024). *Relación entre estado y comunidades rurales en Puno: conflictos territoriales y participación comunitaria en la perspectiva del pluralismo político*

[Tesis de Licenciatura]. Universidad Católica de Santa María (UCSM). Repositorio Institucional. https://repositorio.ucsm.edu.pe/server/api/core/bitstreams/b8f49941-f8ce-4208-92be-027c65eed2f3/content

Diez, A. (2005). El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos. F. Guerrero Cazar y P. Ospina Peralta. CLACSO, 2003, 304 pp. *Anthropologica*, *23*(23), 177-180. https://doi.org/10.18800/anthropologica.200501.010

Diez, A. (2007). *Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios.* https://www.academia.edu/74315304/Diez_2007_organizacion_y_poder_en_comunidades_rondas_y_municipios

Diez, A. (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas.* Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187148

Diez, A. (2020). Reforma agraria y procesos comunales: Las comunidades de las SAIS Cahuide y Túpac Amaru en la sierra central del Perú. *Revista del Instituto Riva-Agüero, 5*(2), 299-337. https://doi.org/10.18800/revistaira.202002.010

Diez, A. (2022). Gobiernos comunales: Acerca de las estructuras y dinámicas del gobierno comunal: presidentes y directivas, alcaldes y municipalidades, cargos tradicionales y rituales. *Revista Andina, 58*, 9-91.

Diez, A. (2024). Comunidad campesina y Estado en el Perú: relación estructural de protección, promoción y olvido. *Debate Agrario, 50,* 119-143. https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/DebateAgrario50-1-120-145-Comunidad-campesina-y-Estado-en-el-Peru-relacion-estructural-de-proteccion.pdf

Diez, A., y Ortiz, S. (2013). Comunidades campesinas: Nuevos contextos, nuevos procesos. Presentación. *Anthropologica, 31*(31), 5-14. https://doi.org/10.18800/anthropologica.201301.001

Gascón, J. (2025). *¿Para qué sirve la tierra? Nuevos campesinos pluriactivos en los Andes.* Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Gitlitz, J. (2013). *Administrando justicia al margen del Estado. Las rondas campesinas de Cajamarca.* Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Gonzales de Olarte, E., y Del Pozo, H. (2012). *Las modernidades andinas: Estado, política y comunidad en el Perú contemporáneo*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Gudynas, E. (2007). El Map entre la integración regional y las zonas de frontera en la nueva globalización. *MAPiense 1* (1), 1-9. https:// www.ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/AzMapGudynasFronteras07.pdf

Hall, I. (2013). La reforma agraria, entre memoria y olvido (Andes sur peruanos). *Anthropologica*, *31*(31), 101-125. https://doi.org/10.18800/anthropologica.201301.005

Huayre Cochachin, R. (2022). Buscando a la comunidad. La reforma agraria en la comunidad campesina de Lachaqui, Canta-Lima, 1970-1980. *Historia Agraria de América Latina, 3*(01), 129-157. https://doi.org/10.53077/haal.v3i01.72

Ilizarbe, C. (2025). Ciudadanía colectiva indígena en el Sur andino: el regreso de las comunidades. *El sur andino: un territorio en disputa. Crisis climática, economía, comunidades campesinas y nativas, conflictividad social* (pp. 359-378). CooperAcción y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Directorio de comunidades nativas y campesinas. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas - III Censo de Comunidades nativas y I Censo de Comunidades Campesinas.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/ publicaciones_digitales/Est/Lib1597/

Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria.* Siglo xxi Editores. https://www.centroprodh.org.mx/impunidadayeryhoy/DiplomadoJT2015/Mod2/Los%20trabajos%20de%20la%20memoria%20Elizabeth%20Jelin.pdf

Jiménez, V. E. (2021). Triangulación metodológica cualitativa y cuantitativa. *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico, 14,* 76-81. https://doi.org/10.70833/rseisa14item276

Kay, C. (1980). *Reforma agraria y desarrollo rural en los Andes*. Fondo de Cultura Económica (fce).

Lazarte, G. B. (2025). Repensando la Descentralización a Través de la Reelección de Autoridades Regionales y Locales en Perú: Cuando los Políticos Regionales Pierden Incentivos para Realizar una Mejor Gestión Pública. *Revista de Gestão e Secretariado, 16*(5), e4955-e4955. https://doi.org/10.7769/gesec.v16i5.4955

Liceaga, G. (2013). El concepto de comunidad en las ciencias sociales latinoamericanas: Apuntes para su comprensión. *Cuadernos Americanos,* 57-85.

Mallon, F. E. (1995). *Peasant and Nation: The making of postcolonial Mexico and Peru.* University of California Press. https://drive.google.com/file/d/1zu1RheX8O-Yv4kuC4aK0ID5DuR91GgU-/view?usp=sharing

Mayer, E. (2009). *Ugly Stories of the Peruvian Agrarian Reform*. Duke University Press.

Mayer, E. (2017). *Cuentos feos de la reforma agraria* (2.ª ed.). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Mesclier, E. (2024). Territorios en debate: gobernanza y descentralización en América Latina. *Estado & comunes, 2*(19), 231-240. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.377

Mesclier, E., y Lortic, B. (2012). *Perú: Los herederos de la reforma agraria y sus territorios en la globalización.* Pôle de Recherche pour l'Organisation et la Diffusion de l'Information Géographique (prodig) e Instituto de Investigación para el Desarrollo (ird).

Monge, C. (2006). La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp. 53-72). Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp), Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Morales, F. C., y Castro, C. A. (2023). De la hacienda al socavón: Mistis, gran minería y comunidades campesinas en las nuevas luchas territoriales en Colquemarca (Cusco, Perú) c. 1969-2022. *Historia Agraria de América Latina, 4*(01). https://doi.org/10.53077/haal.v4i01.154

Nieto, L. (Ed.). (2024). *Sur Boletín informativo agrario (1978-1989). Organización y lucha campesina en el sur andino*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (cbc).

Pajuelo, R. (2019). *Trayectorias comunales: cambios y continuidades en comunidades campesinas e indígenas del sur Andino.* Grupo Propuesta Ciudadana. https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2019/10/Trayectorias-comunales.-Cambios-y-continuidades-en-comunidades-campesinas-e-ind%C3%ADgenas-del-Sur-Andino.pdf

Pajuelo, R. (2025). Comunidades campesinas e indígenas en el nuevo escenario del siglo xxi. Notas para una discusión urgente desde el Sur andino. *El sur andino un territorio en disputa. Crisis climática, economía, comunidades campesinas y nativas, conflictividad social* (pp. 283-308). CooperAcción y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (cbc).

Palacios, D., y Huamán, A. (2020). *Entre la reforma estatal y la alternativa comunal: cambios en las estructuras agrarias de poder en el valle del Chira, Piura (1969-1992*) (pp. 109-147). *sepia xviii. Perú: el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Pérez Galán, B. (2001). Autoridades étnicas y territorio. El ritual del «linderaje» en una comunidad andina. *Anthropologica*, *19*(19), 365-382. https://doi.org/10.18800/anthropologica.200101.014

Puente, J. (2020). De comunero a campesino: el «corto siglo veinte» en el campo peruano, 1920-1969. Investigaciones Históricas. *Época Moderna y Contemporánea*, 9-26. https://doi.org/10.24197/ihemc.40.2020.9-26

Puente, J. (2025). *El Estado rural. Indígenas, comuneros y comuneros en la sierra central.* Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Quiroz, H. (2025). *Reseña de El Estado rural.* https://www.academia.edu/130372839/Rese%C3%B1a_de_El_Estado_rural

Robles, R. (2004). Tradición y modernidad en las comunidades campesinas. *Investigaciones Sociales, 8*(12), Article 12. https://doi.org/10.15381/is.v8i12.6884

Sánchez, I., y Lovón, M. (2019). *Las comunidades campesinas y la fragmentación del espacio comunal: estudios de caso en Cusco y Apurímac*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes) e Instituto del Bien Común (ibc).

Smith, R. C. (1999). The Battle of Valle Giulia: Oral History and the Art of Dialogue. By Alessandro Portelli. Madison: University of Wisconsin Press, 1997. 354 pp. *The Oral History Review*, *26*(1), 127-129. https://doi.org/10.1093/ohr/26.1.127

Starn, O. (1991). *The Passion of Velasco: Nationalism and Revolution in the Andes*. En J. Crabtree (Ed.), *Peruvian Labyrinth: Polity, Society and Economy* (pp. 71-95). Pennsylvania State University Press.

Sullacarani, S. (2020). *Seguridad y justicia comunal: caso de las rondas campesinas de Occobamba del distrito de Maranganí, provincia de Canchis, región Cusco* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (unsaac).

Trivelli, C., Escobal, J., y Revesz, B. (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate.* Consorcio de Investigación Económica y Social (cies), Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (cipca), Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade) e Instituto de Estudios Peruanos (iep). https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/desarrollo-rural-en-la-sierra-aportes-para-el-debate.pdf

Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.

Zapata, J. (2007). *Autoridades tradicionales y Estado: prácticas de intermediación en comunidades andinas del Perú.* Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Coaliciones territoriales en el vraem
Un estudio comparado de los procesos de creación de distritos en los centros poblados de Pichos y Tocas (Huancavelica, Perú) (2013-2016)

Yurfa Toralva

Resumen

Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016), la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros envió al Congreso de la República 32 proyectos de ley para la creación de distritos en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. De estos se aprobaron y promulgaron 20 (el 62 %). De acuerdo con la literatura especializada, la creación de nuevas unidades político-administrativas en el territorio genera procesos de fragmentación y atomización territorial. Además, representa un obstáculo para la implementación de políticas públicas y la asignación de recursos. En este contexto, el presente estudio se centra en analizar la creación de dos distritos, concretamente en los centros poblados de Pichos y Tocas, situados en Huancavelica. Mientras que Pichos logró convertirse en distrito en 2015, el proceso de Tocas no tuvo éxito.

La investigación sostiene que la distritalización (2013-2016) fue posible tras declarar el mencionado valle como prioridad nacional, lo que abrió una ventana de oportunidad. En estas condiciones, se argumenta que la creación del distrito de Pichos (y el fracaso del proceso en Tocas) se debió a la combinación de tres factores: organización social, narrativa legitimadora y apoyo de un bróker político. El diseño de la investigación es observacional y cualitativo, con perspectiva subnacional, y la evidencia empírica utilizada proviene principalmente de entrevistas semiestructuradas. Los hallazgos demuestran que los factores sociales desempeñan un papel determinante en los procesos de desarrollo económico y social de las zonas rurales. Asimismo, se evidencia que los recursos intangibles

(discursos legitimadores) afectan el nivel de cohesión y capacidad de acción de las coaliciones territoriales. Finalmente, se comprueba que la presencia de intermediarios agiliza la influencia de los actores subnacionales en procesos de elaboración de políticas públicas a nivel nacional.

Palabras clave: creación de distritos, desarrollo territorial, municipalidades, coaliciones territoriales, descentralización.

Abstract

From 2011 to 2016, during President Ollanta Humala's administration, the National Technical Directorate for Territorial Demarcation of the Presidency of the Council of Ministers submitted 32 bills to Congress for the creation of municipalities in the Apurimac, Ene and Mantaro River Valley. Twenty of these bills (62 %) were approved and enacted. According to specialized literature, creating new political-administrative units within a territory leads to processes of territorial fragmentation and atomization. Furthermore, it hinders the implementation of public policies and the allocation of resources. In this context, this study analyzes the creation of two municipalities: the towns of Pichos and Tocas in Huancavelica. While Pichos succeeded in becoming a municipality in 2015, the process for Tocas was unsuccessful.

The study posits that the municipality reorganization (2013-2016) became feasible after the aforementioned valley was designated a national priority, creating a policy window. It is argued that the creation of the Pichos municipality (and the failure of the process in Tocas) occurred due to a combination of three factors: social organization, a legitimizing narrative, and the support of a political broker. The research design is observational and qualitative, with a subnational perspective, and draws primarily on empirical evidence from semi-structured interviews. The findings demonstrate that social factors play a decisive role in the economic and social development of rural areas. Furthermore, the evidence shows that intangible resources, such as legitimizing discourses, affect the level of cohesion and capacity for action of territorial coalitions. Finally, the study confirms that brokers enhance the influence of subnational actors in national-level public policy processes.

Keywords: creation of municipalities, territorial development, rural municipalities, territorial coalitions, decentralization.

1. Introducción

Durante el gobierno del expresidente Ollanta Humala (2011-2016), el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT),[1] presentó 51 proyectos de ley para la creación de distritos en todo el territorio peruano entre los años 2013 y 2016. De este grupo, 32 proyectos de ley (el 62 % del total) buscaban crear distritos específicamente en la zona del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Estas propuestas se sustentaban en dos marcos jurídicos: 1) la Ley n.° 27795 de Demarcación y Organización Territorial y 2) el Decreto Supremo n.° 074-2012-PCM, que declaró prioridad nacional el desarrollo socioeconómico y la pacificación del VRAEM. De esta forma, el Ejecutivo argumentó que se fortalecería la capacidad estatal en las zonas con presencia del narcotráfico y del cultivo de hoja de coca, lo que le permitiría implementar políticas y planes estratégicos en esa zona (Ayala et al., 2020). De los 32 proyectos, el Congreso aprobó la creación de 20 distritos en la zona del VRAEM, lo que representa el 62 % del total.

En este contexto, resulta fundamental estudiar el diseño político-administrativo del Estado en el territorio, pues permite comprender cómo se configuran las decisiones sobre delimitación territorial y cómo estas se articulan con los procesos de formulación de políticas públicas. Asimismo, este análisis contribuye a revelar las dinámicas de poder que surgen entre los actores nacionales y subnacionales. Así, esta investigación aporta con las investigaciones sobre temas subnacionales y ruralidad, y permite entender cómo funcionan las negociaciones intergubernamentales y la coordinación multinivel en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por esta razón, este estudio analiza la creación de nuevos distritos desde el marco teórico de las coaliciones territoriales (Fernández et al., 2024), que son un tipo de coaliciones sociales (Tanaka, 2014). Esta investigación se cuestiona el porqué de la creación de algunos distritos y no de otros que formaban parte del mismo grupo de propuestas del Ejecutivo. En este sentido, el objetivo principal de esta investigación es identificar cuáles fueron los factores que permitieron la creación de distritos en el VRAEM (2013-2016).

1. Durante el período analizado, la institución se denominaba Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. En octubre de 2023 cambió su denominación a Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

La investigación es de tipo observacional (Munck y Verkuilen, 2005) y cualitativa, y se centra en pocos casos. Los casos de estudio se seleccionaron por su similitud, pero no con resultados diferentes (Pérez-Liñán, 2010). De este modo, se compara el proceso de creación de distritos de dos centros poblados: Pichos y Tocas. Ambos están ubicados en el departamento de Huancavelica, provincia de Tayacaja, y pertenecen a la zona de influencia del VRAEM. El centro poblado que logró ser distrito fue Pichos en el año 2015. Tocas, por el contrario, no alcanzó dicho objetivo. La evidencia empírica utilizada se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas a dieciocho actores clave. Asimismo, se realizaron revisiones de fuentes primarias y secundarias, entre las que destacan los proyectos de ley y los decretos supremos.

La investigación argumenta que la creación de distritos en la zona de influencia indirecta del VRAEM fue el resultado de la combinación de tres factores: 1) organización social, 2) narrativa legitimadora y 3) apoyo de un bróker político. La creación de distritos se incluyó en la agenda pública tras la emisión del Decreto Supremo n.° 074-2012-PCM, que declaró el desarrollo económico y social, así como la pacificación del VRAEM como prioridad nacional, y creó la Comisión Multisectorial del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM). Esta ventana de oportunidad permitió que la creación de nuevos distritos se interpretara también como prioridad nacional (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023).

En este contexto, la investigación concluye que el primer factor decisivo para la creación de un nuevo distrito fue el alto nivel de organización social. En el caso de la coalición territorial de Pichos, esta presentaba un alto nivel de organización, debido a la activa participación de su comunidad campesina, que supervisaba y sostenía el trabajo del comité prodistritalización de Pichos. Por el contrario, en el caso de Tocas se observó un nivel bajo de organización, ya que no contaba con una comunidad campesina que liderara o supervisara el trabajo del comité en favor de la distritalización. Además, la participación de los habitantes del pueblo era muy escasa. Asimismo, los miembros de su comité tuvieron problemas de comunicación y de conflicto de intereses.

El segundo factor clave fue la presencia de una fuerte narrativa legitimadora que, a su vez, estaba relacionada directamente con el nivel de organización social (primer factor). En el caso de Pichos, su narrativa legitimadora sustentó

la labor del comité prodistritalización, pues la comunidad tenía una lucha histórica, de cuarenta años aproximadamente, en la búsqueda de su distritalización. En el caso de Tocas, carecía de una narrativa legitimadora tan arraigada como la de Pichos, pues su proceso de distritalización empezó entre el año 2014 y 2015. El tercer factor, fue la participación de un bróker político en la coalición. Este actor fue intermediario entre el comité prodistritalización y funcionarios y políticos del Poder Ejecutivo y Legislativo. El comité de Tocas recibió el apoyo de un consultor que, a diferencia del bróker del Tocas, no tenía el nivel de influencia ni la red de contactos a nivel nacional.

2. La descentralización y creación de nuevas unidades político-administrativas

El proceso de descentralización se define como un «conjunto de políticas, reformas electorales o constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos y capacidades desde las esferas altas del gobierno a las más bajas» (Falleti, 2010, p. 34). No obstante, su implementación inconclusa (Muñoz, 2020; Sandoval, 2014; Došek et al., 2022), ha generado diversos desafíos y retos para los gobiernos subnacionales. Aún existen demandas de reconocimiento, visibilización e inclusión de las poblaciones rurales en el sistema estatal formal (Muñoz, 2020). Asimismo, se evidencia una falta de coordinación entre los actores e instituciones que despliegan acciones en el territorio. Según estudios recientes, esta dinámica sería consecuencia de la ausencia de una perspectiva territorial en el proceso de descentralización (Dulanto, 2017; Muñoz, 2020; Glave y Ballón, 2021).

En un contexto en el que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sigue manteniendo un gran poder en la gestión de los gobiernos regionales, se han creado dinámicas de competencia entre los candidatos municipales para acumular capital político-electoral (Muñoz, 2020) y obtener poderes económicos (Rivas, 2017). En las zonas rurales del Perú, los principales incentivos económicos son el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el canon y la distribución de las rentas (Muñoz, 2005; Muñoz, 2014; Muñoz, 2020; Glave y Ballón, 2021). Esta competencia electoral se agudiza debido a la crisis de representación que atraviesa el sistema electoral peruano y que se expresa

en la fragmentación política y electoral de todo el territorio (Ballón y Monge, 2018).

En este contexto, se ha incentivado la creación de nuevos distritos, ya que son espacios en los que las autoridades pueden obtener autonomía económica, administrativa, política y, sobre todo, fiscal (Muñoz, 2014). De esta forma, se genera un proceso de «escalamiento» o «elevación de estatus» (Ayala et al., 2020), en el que centros poblados, comunidades campesinas o indígenas que buscan mayor autonomía demandan ser municipalidades de centros poblados para luego convertirse en distritos (Ayala et al., 2020).

De esta forma, se estaría generando un proceso de atomización territorial, que se traduce en la creación de pequeñas unidades territoriales con su propio presupuesto, poder y autonomía (Muñoz, 2014). Este fenómeno ilustra la tensión existente entre dinámicas centralistas y descentralistas del Estado en lo que respecta a la gestión de recursos y la toma de decisiones (Monge y Ballón, 2018). En consecuencia, se han generado dinámicas más complejas y diversas para la elaboración de políticas públicas en las que actores subnacionales han adquirido un rol más activo en este proceso. Esto ha permitido configurar dinámicas de «incidencia multinivel» (Montecinos et al., 2019), en las que la formulación de políticas ya no sigue exclusivamente un enfoque vertical de arriba hacia abajo o viceversa, sino que hay influencia de ambos sentidos, configurando así un modelo híbrido de gobernanza.

En resumen, los últimos estudios sobre descentralización y desarrollo territorial muestran que esta reforma carece de una dimensión que considere el territorio como un eje importante para el desarrollo económico y social de la población en el ámbito subnacional. En este sentido, el estudio de procesos como la creación de nuevos municipios cobra aún más importancia, ya que permite la discusión sobre las consecuencias de la descentralización en el territorio desde un ángulo de estudio diferente.

3. Coaliciones territoriales

Esta investigación analiza la creación de distritos desde el marco teórico de las coaliciones territoriales, ya que integra variables de análisis del proceso de políticas públicas, desarrollo económico y social. Además, permite explicar las

relaciones de poder entre actores nacionales y subnacionales. Este marco teórico se complementa con literatura sobre el proceso de descentralización. Así, se define el proceso de creación de nuevos distritos como «una decisión que resulta de la colaboración de órganos de la administración pública y las fuerzas políticas» (Robledo, 2014, p. 247). Esto implica que la creación de nuevas unidades político-administrativas no solo debe tener en cuenta aspectos normativos y administrativos, sino que también requiere el análisis de las variables políticas que intervienen en el proceso.

En este sentido, esta investigación contribuye a explicar este proceso en el marco de las coaliciones territoriales. Según Tanaka (2014), este marco conceptual vincula las coaliciones sociales con el desarrollo territorial y permite estudiar la realidad empírica de forma flexible y amplia para incluir los aportes de otras teorías o perspectivas diferentes. De esta manera, el autor define a las coaliciones sociales como «[...] acciones cooperativas de diferentes actores en torno a una dinámica de crecimiento económico en un territorio específico que se ubica en un horizonte temporal de mediano y largo plazo» (Tanaka, 2014, p. 55).

Esta definición encaja con la literatura revisada, pues de acuerdo con esta, el proceso de descentralización está impulsado por el acceso directo a recursos económicos, una mayor autonomía política y fiscal (Acosta, 2017; Ayala et al., 2020; Lugo, 2010; Muñoz, 2020; Rivas, 2017), ya que las comunidades desean incrementar su desarrollo social y económico (Ayala et al., 2020; Robledo, 2014; Rodríguez y Campos, 2010; Valadez, 2001). En esa misma línea conceptual, Fernández et al. (2014) propone la categoría de «coaliciones territoriales transformadoras». El autor presenta un concepto similar al de Tanaka (2014) y define a estas coaliciones como «un conjunto de actores diferentes que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo» (Fernández et al., 2014, p. 22). No obstante, a diferencia de Tanaka (2014), el autor presenta cinco elementos que conforman este tipo de coaliciones (véase Cuadro 1).

Estos elementos contribuirán a analizar los casos estudiados de forma mucho más organizada y eficiente. En relación con los actores, la literatura ortodoxa sobre las coaliciones se ha enfocado en la participación de los partidos políticos. No obstante, estudios más recientes agregan nuevos actores: ONG, iglesias, empresas y/o autoridades subnacionales (Tanaka, 2014, Del Castillo, 2020).

1°	2°	3°	4°	5°
Diversidad de actores	Existencia de objetivos convergentes	Enfoque de mediano o largo plazo	Disponibilidad de recursos diversificados	Marco de acción definido (territorio)

Cuadro 1. Elementos de las coaliciones territoriales.
Fuente: elaboración propia a partir de Fernández et al. (2014).

El segundo elemento indica que debe existir cierta convergencia o compatibilidad entre los intereses de los miembros de la coalición, lo que no significa que deba existir una coincidencia total de objetivos (Fernández et al., 2014). El tercer elemento sugiere que los objetivos de la coalición deben ir más allá de la convergencia puntual de intereses a corto plazo. De hecho, se han presentado casos en los que estas coaliciones han atravesado varias etapas sin perder la continuidad de sus acciones (Fernández et al., 2014), ya que, de lo contrario, se comprometerían los intereses a largo plazo y pasarían a considerarse grupos de interés (Tanaka, 2014).

El cuarto elemento permite la existencia y continuidad de las coaliciones. Los recursos diversificados (tangibles e intangibles) constituyen herramientas fundamentales para fortalecer la cohesión y la capacidad operativa de la coalición (Fernández et al., 2014). Finalmente, el quinto elemento hace referencia a que los cambios que propone la coalición se definen en un territorio concreto, aunque esto no impide que se articulen otras formas de colaboración con otras coaliciones (Fernández et al., 2014).

Estos elementos «están presentes en todas las coaliciones territoriales. Sin embargo, no siempre se dan de igual manera» (Fernández et al., 2014, p. 25). Cada coalición tiene sus propias particularidades. Según Fernández et al. (2014), las coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento son comunes en contextos de actividades extractivas, así como aquellas dedicadas al turismo o la agroindustria. A este grupo también podremos agregar las coaliciones de zonas rurales que demandan reconocimiento, visibilidad e inclusión en el sistema estatal formal (Muñoz, 2020).

En definitiva, este marco teórico permite analizar la trayectoria de incidencia de una coalición desde una perspectiva multinivel. De acuerdo con Cortez

y Maillet (2018), se presupone que la construcción y ampliación de una coalición promotora permite que un problema determinado escale en la agenda pública hasta niveles más altos, incluso internacionales. En ese sentido, las coaliciones territoriales también permiten este marco de análisis, al que añaden el componente territorial.

Por último, el enfoque de coaliciones territoriales permite analizar la trayectoria política de los actores que promueven la creación de nuevos distritos desde una perspectiva multinivel. Cortez y Maillet (2018) sostienen que la ampliación de una coalición facilita que un problema escale en la agenda pública a niveles más altos. En el caso de la demarcación territorial, este marco resulta incluso más pertinente, pues la creación exige un proceso de diseño, negociación y aprobación normativa en el que están involucrados gobiernos subnacionales (distrital, provincial y regional), el Ejecutivo y el Congreso de la República.

4. La creación de nuevos distritos en el Perú

La entidad rectora de la organización y demarcación territorial en el Perú es la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT), que se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). No obstante, a nivel subnacional, los organismos competentes son las áreas técnicas de demarcación territorial de los gobiernos regionales que son los que, en un proceso regular, solicitan acciones de demarcación territorial a la PCM según las demandas locales (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023).

El proceso regular de la creación de nuevos distritos, tal y como se muestra en la Figura 1, comienza con la elaboración del estudio de diagnóstico y zonificación (EDZ)[2] por parte del gobierno regional respectivo. Este documento debe ser aprobado posteriormente por la PCM, tras la evaluación de la DNTDT. A continuación, el expediente técnico de saneamiento y organización territorial (SOT) del distrito propuesto pasa por el mismo proceso de revisión que el EDZ. Si el SOT es aprobado por la PCM, debe ser remitido inmediatamente

2. Se trata de estudios territoriales que evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas de las circunscripciones político-administrativas.

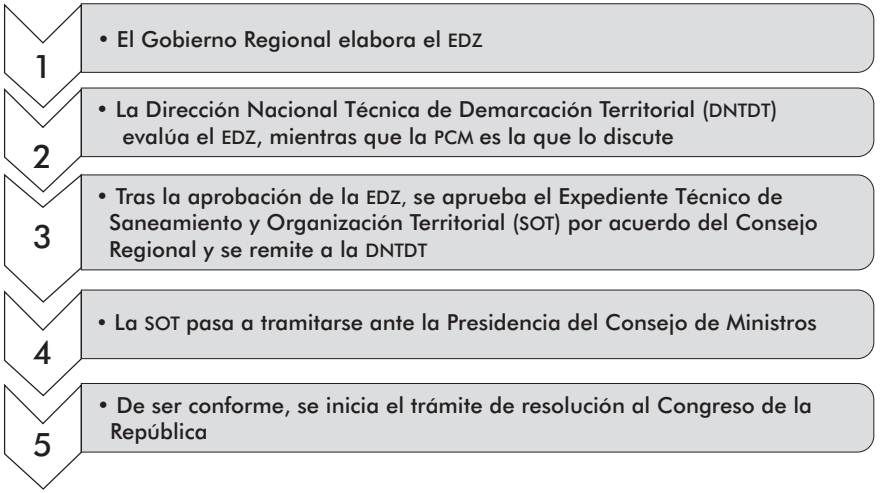


Figura 1. Procedimiento regular para la creación de distritos.
Fuente: elaboración propia a partir de la Ley n.° 27795.

como proyecto de ley al Congreso. Los proyectos de ley que se pueden presentar son de tres tipos: 1) Ley de creación de distritos, 2) Ley de saneamiento y organización territorial, y 3) Declaratoria de interés. El Ejecutivo puede presentar proyectos de ley de cualquier tipo. Sin embargo, el Congreso tiene potestad de presentar proyectos de ley de declaratoria de interés (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023).

Este proceso regular puede acelerarse mediante los proyectos que declaren de interés nacional la creación de un distrito en específico, ya que ejercen una mayor presión política sobre el Ejecutivo para simplificar el proceso (Ayala et al., 2020). De este modo, se designa directamente a la PCM como encargada de elaborar el EDZ y el expediente técnico SOT, y no a las áreas técnicas de los gobiernos regionales. Este tipo de proyectos de ley también permiten una mayor flexibilidad en relación con los requisitos de población e infraestructura. En el Anexo 1 se encuentra un cuadro con los requisitos para la creación de distritos en el Perú con más detalle, de acuerdo con el Reglamento de la Ley n.° 27795.

Durante los últimos años, la demanda de creación de distritos ha experimentado una tendencia creciente. La Figura 2 muestra la diferencia entre los

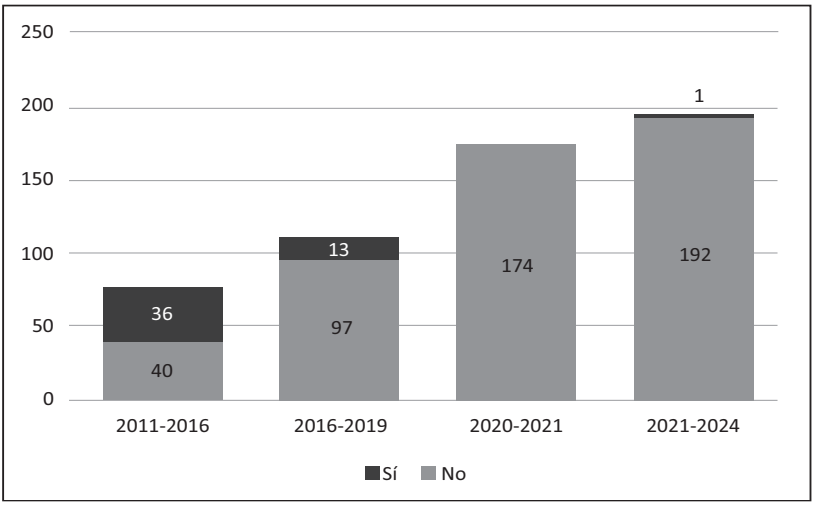


Figura 2. Comparación de la cantidad de distritos propuestos con los creados por período legislativo (2011-2024).
Fuente: elaboración propia a partir de la plataforma digital del Congreso de la República.

distritos que se propusieron crear y los que finalmente se crearon. El período en el que se crearon más distritos fue durante el gobierno de Ollanta Humala, con un total de 36 distritos. Después, la cifra descendió significativamente, siendo Alto Trujillo el último distrito creado en diciembre de 2022, caso que fue objeto de estudio en la investigación de Ayala et al. (2020). No obstante, la demanda de creación de otros distritos aumentó. Así se presentaron 192 propuestas en el período legislativo entre el año 2021 y 2024.

De acuerdo con la información del Congreso de la República, desde 2016 el principal promotor ha sido el Congreso a través de los proyectos de ley por declaratorias de interés. Como se muestra en la Figura 3, antes de 2016 el Ejecutivo presentó un mayor número de proyectos de ley que el Congreso. Sin embargo, después de esa fecha, el Congreso se convirtió en el principal proponente. Según Ayala et al. (2020), las declaratorias de interés se han convertido en una herramienta clave para el Congreso. Con estas declaratorias, el Congreso promueve proyectos de ley en favor de los centros poblados (CP) que demandan mayor atención. Sin embargo, esta dinámica también ha propiciado la politización de la creación de distritos. Así, por ejemplo, este fenómeno

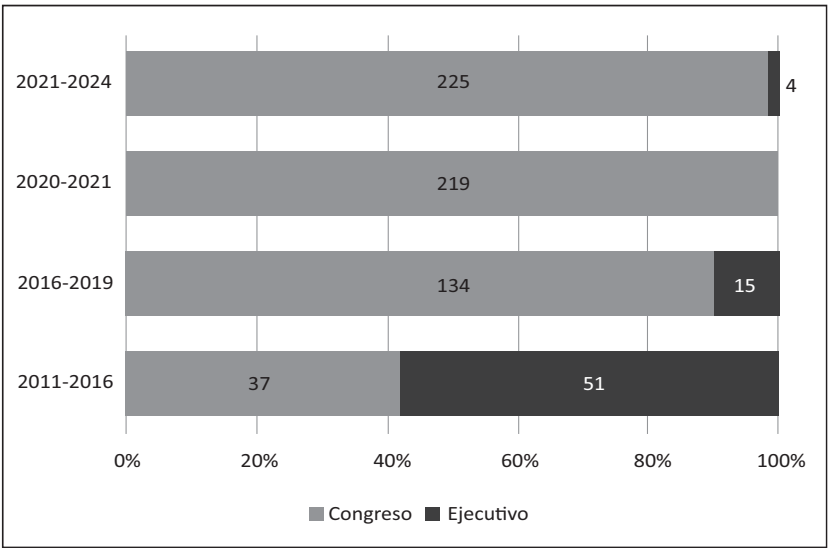


Figura 3. Cantidad de proyectos de ley propuestos por período legislativo (2011-2024).
Fuente: elaboración propia a partir de la plataforma digital del Congreso de la República.

ha causado varios conflictos y confusión en la población, ya que se ha convencido a las comunidades involucradas de que su distrito se ha creado, cuando en realidad no es así, pues las declaratorias de interés no son un proceso constitutivo (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). Es decir, no se crean nuevos distritos solo con declarar su creación como prioridad nacional. A pesar de esta situación, los congresistas han seguido presentando más proyectos a cambio de favores electorales (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023).

Territorialmente, las cinco regiones con el mayor número de nuevas propuestas de distritos son Huánuco, Huancavelica, Ayacucho, Cusco y Apurímac, tal y como lo muestra la Figura 4. Las tres provincias con mayor demanda para la creación de distritos son La Convención (Cusco) con 17 distritos, Huanta (Ayacucho) con 16 distritos y Tayacaja (Huancavelica) con 15 distritos. Excluyendo a Huánuco, las otras cuatro regiones forman parte de la zona del VRAEM,

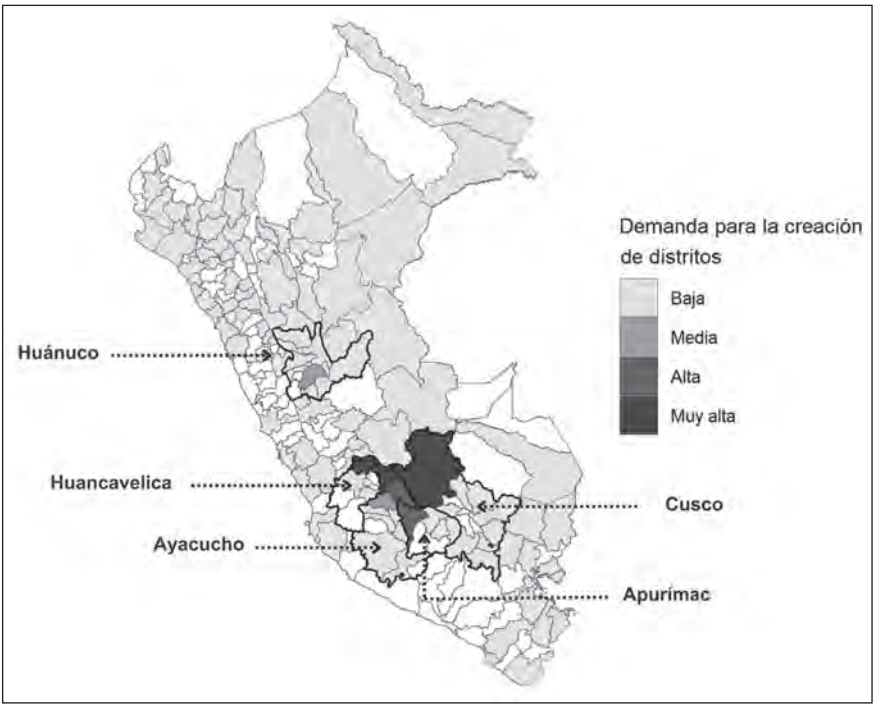


Figura 4. Provincias con mayor demanda de creación de distritos en el Perú (2011-2024).
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

donde se lograron crear con éxito 11 distritos de un total de 32 propuestas durante el gobierno de Ollanta Humala. Durante este gobierno, la atención a esta área se convirtió en prioridad nacional. El gobierno de Ollanta Humala emitió el Decreto Supremo 074-2012-PCM, cuyo objetivo era «proponer políticas, planes y estrategias de intervención integrales en el VRAEM, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso a fin de lograr el tan ansiado desarrollo y la paz social en el VRAEM» (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 37). Este decreto reemplazó el Plan VRAE por el nuevo Plan de Intervención VRAEM. Un cambio importante del nuevo plan fue la ampliación geográfica de la zona.

A esta extensión geográfica se adhirió el valle del Mantaro. Además, se reconoció formalmente la pertenencia de la provincia de Tayacaja, en el departamento

de Huancavelica, a la zona de influencia del VRAEM. Así, este marco normativo fue una de las bases en las que se sustentaron las 32 propuestas de creación de distritos en el VRAEM presentadas por el Ejecutivo.

5. El éxito de la creación del distrito de Pichos y la lucha del pueblo de Tocas por conseguirlo

Los dos casos seleccionados fueron Pichos y Tocas, pertenecientes a la provincia de Tayacaja, en el departamento de Huancavelica. El primer caso logró su conversión a distrito en 2015, mientras que Tocas aún continuaba en proceso para 2024.[3] Los resultados de la investigación indican que el éxito de Pichos se debió a la convergencia de tres factores clave: un alto grado de organización y cohesión de la coalición, la construcción de una narrativa sólida que respaldó la labor del comité prodistritalización a lo largo de todo el proceso de establecimiento del distrito, y el papel activo de un bróker político dentro de la coalición, que facilitó la articulación entre el comité y las instancias nacionales, como el Congreso y el Poder Ejecutivo. En cambio, Tocas no logró obtener la categoría de distrito debido a la falta de comunicación y coordinación entre los miembros de su comité. Esta deficiencia, a su vez, dificultó la construcción de una narrativa legitimadora que consolidara a la coalición en su intento por alcanzar dicho objetivo. Además, a diferencia de Pichos, la coalición de Tocas no contó con el respaldo de un bróker político que facilitara la conexión con el nivel nacional.

6. Una ventana de oportunidad

El expresidente Ollanta Humala no tuvo la intención expresa de crear distritos al inicio de su gobierno. Sin embargo, el despliegue de nuevas políticas en el VRAEM permitió que esta demanda se incluyera en la agenda pública. Así, la confluencia de dos acontecimientos —el fin de la suspensión de la creación de provincias y distritos, y la emisión del Decreto Supremo n.º 074-2012-PCM—

3. Corte temporal de la presente investigación.

abrió una ventana de oportunidad para la creación de nuevos distritos. Este último documento permitió que la creación de distritos también se interpretara como prioridad nacional, específicamente, en el artículo 29 del reglamento de la Ley n.º 27795 de Demarcación y Organización Territorial, que establecía que «los expedientes de demarcación territorial en zonas de frontera u otros de interés nacional, tendrán un tratamiento prioritario y especial».

En ese contexto, varias comunidades y pueblos del Perú que buscaban su distritalización tomaron este escenario como una oportunidad perfecta para influir en las diversas instancias y lograr su objetivo. Así, por ejemplo, diversas comunidades de Huancavelica, que llevaban aproximadamente cuarenta años buscando distritalizarse —Huanaspampa, Chopcca, Quichuas y Pichos (O. Zamudio, comunicación personal, 21 de septiembre de 2023)—, se pusieron en marcha, ya que las probabilidades de convertirse en un distrito habían aumentado. En particular, para el departamento de Huancavelica, el Decreto Supremo n.º 074-2012-PCM, que incluía literalmente los distritos de Tayacaja que formaban parte del VRAEM,[4] permitió eximir los requisitos de población e infraestructura y asignar a la DNTDT como ente competente para encabezar el proceso.

7. Formación de las coaliciones

Las coaliciones territoriales de Pichos y Tocas estaban formadas por diferentes actores tanto de ámbito subnacional como nacional. A nivel subnacional, participaron los comités a favor de la distritalización, las comunidades campesinas y las municipalidades de centros poblados. A nivel nacional, la coalición estuvo constituida por autoridades de la DNTDT, la PCM y el Congreso de la República. Asimismo, se sumaron actores externos al Gobierno, como consultores privados.

En primer lugar, la coalición de Pichos estaba compuesta por diversos actores. El principal actor fue el comité prodistritalización. Estaba conformado

4. De acuerdo con las entrevistas realizadas, antes de la emisión del decreto se presentaron obstáculos para la implementación de políticas del VRAEM en la zona, precisamente porque los distritos de Tayacaja no se mencionaban explícitamente en la normativa.

por seis miembros: Serapio Cunyas (presidente), Edgar Gabriel (secretario), Cirilo Yanse (tesorero), Jhonatan de la Cruz (primer vocal), Horacio Huanasca (segundo vocal) y Sixto Julián (fiscal). No obstante, del total, solamente participaron tres de ellos: Serapio Cunyas, Jhonatan de la Cruz y Sixto Julián. El comité fue el encargado de influir en diversas instancias para la creación del distrito. El segundo actor social que conformaba la coalición fue la comunidad campesina de Pichos. Esta institución creó el comité prodistritalización en 2012 y, al mismo tiempo, supervisó e hizo un seguimiento del trabajo del comité. A nivel nacional, el principal actor fue un asesor de un congresista: Ozcar Zamudio. Asimismo, contaron con el apoyo de Rogelio Aguirre, funcionario de la DNTDT. Zamudio fue quien tuvo una relación más cercana con el comité prodistritalización, y llegó a tener el rol de bróker político de la coalición. De esa manera, logró que el comité tuviera acceso y creara redes con diversas autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En segundo lugar, la coalición de Tocas también estaba conformada por diversos actores sociales y políticos. Al igual que Pichos, Tocas creó un comité prodistritalización. Sin embargo, este se formó entre 2014 y 2015, varios años después que el de Pichos. Según, «David»,[5] el comité intentó seguir los pasos de sus vecinos Andaymarca y Quichuas, que habían logrado un avance importante en el proceso de creación de sus distritos. El comité de Tocas estaba compuesto por unos dieciséis miembros. No obstante, muchos de ellos dimitieron a lo largo del proceso, por lo que se redujo a una cuarta parte aproximadamente. Los miembros que participaron activamente fueron los representantes del comité: Guillermo Hermosa, como presidente, y Andrés Turco, como vicepresidente.

Asimismo, la coalición contó con la participación del ingeniero Oswaldo Díaz Pichiusa, consultor externo que fue contratado para elaborar el expediente técnico de Tocas. Este actor había trabajado previamente como geógrafo en el Gobierno Regional de Huancavelica. Según David, este ingeniero había ayudado a Andaymarca, Quichuas y Santiago de Tucuma en sus procesos de distritalización. A diferencia del asesor político de la coalición de Tocas, el ingeniero Oswaldo no logró desempeñar un papel relevante como bróker político, a pesar de un gran conocimiento técnico y su importante red de apoyo

5. Seudónimo de persona entrevistada anónimamente.

a nivel subnacional. Su limitada red de contactos a nivel nacional le impidió ejercer una mayor influencia en este ámbito.

8. Análisis de los procesos de distritalización de Pichos y Tocas

La investigación revela que la comunidad de Pichos logró su distritalización por su alto nivel de organización, por una narrativa legitimadora y por la presencia de un bróker dentro de la coalición. En cambio, el pueblo de Tocas no logró su distritalización, debido al bajo nivel de coordinación entre los miembros de su comité, a la ausencia de una narrativa legitimadora y a un bróker capaz de conectar al comité con las entidades y autoridades nacionales.

8.1. *Nivel de organización de las coaliciones*

Según la literatura especializada, «un factor clave para el éxito de la coalición es el capital social» (Fernández et al., 2024). En el caso de la coalición territorial de Pichos, esta contó con un alto nivel de organización social. Los actores de esta coalición supieron capitalizar sus capacidades para generar alianzas tanto horizontales y verticales. En especial, la comunidad campesina de Pichos, que fue la institución que creó, supervisó y realizó el seguimiento del comité prodistritalización. El centro poblado de Pichos buscaba su distritalización desde la década de los setenta (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023) (Zamudio y Pérez, s. f.). Es decir, la creación del comité en 2012 era la continuación de otros intentos. El documento más antiguo data del 6 de marzo de 1977, y en él se solicitaba la categorización de Pichos como distrito (Zamudio y Pérez, s. f.). Incluso antes de la constitución formal de este órgano, la comunidad campesina acordó por unanimidad, en una asamblea general celebrada en 2011, tramitar la distritalización del centro poblado de Pichos (Zamudio y Pérez, s. f.).

En este sentido, la organización y el poder de la comunidad campesina de Pichos fueron pilares importantes para la gestión del comité prodistritalización. Por ejemplo, para lograr el desmembramiento de Pichos de su capital distrital, Huaribamba, era indispensable la aprobación de su alcaldía. En aquel entonces, el alcalde era Fabián de la Cruz Unsihuay, natural de Pichos, por lo que el

comité lo presionó para que aprobara la distritalización de Pichos. El presidente del comité relató que le advirtieron al alcalde que, si no autorizaba la creación del distrito, se lo informarían a la comunidad campesina en una asamblea (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Así, el alcalde aprobó la separación de Pichos de Huaribamba y permitió su constitución como un nuevo distrito. Además, brindó apoyo financiero al comité para que continuara con su labor de incidencia (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

Asimismo, la comunidad fue el principal financiador del comité. Todos los entrevistados mencionaron que cada poblador tuvo que aportar una cuota para lograr la distritalización (L. Huanasca, comunicación personal, 10 de agosto de 2023; S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; J. De La Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Por ello, la comunidad no atribuye el logro al comité, sino a la comunidad en su conjunto.

Por otro lado, el centro poblado de Tocas carecía de una comunidad campesina lo suficientemente fuerte como para construir un capital social sólido. La coalición centralizó dichas funciones en dos miembros del comité: Guillermo Hermosa y Andrés Turco, que eran élites locales con mucho poder económico y político en la zona. El señor Hermosa es propietario de grandes parcelas de tierras en Pichos, y el señor Turco forma parte de una de las familias con más poder en la zona. Además, ambos habían sido alcaldes del centro poblado de Tocas. Guillermo Hermosa lo fue desde 2012 hasta 2015, y Andrés Turco, desde 2015 hasta 2018. Según David, los recursos fueron cubiertos principalmente por Guillermo Hermosa.

Asimismo, la falta de coordinación y organización se evidenció cuando los representantes no estuvieron presentes en momentos clave del proceso de incidencia política. De acuerdo con Serapio Cunyas (comunicación personal, 11 de agosto de 2023), era fundamental mantener una presencia activa y persistir en el Ejecutivo para que el proyecto de ley fuera enviado al Congreso para su aprobación. Sin embargo, en esos momentos cruciales, el presidente del comité tuvo que regresar a Tocas para no descuidar sus sembríos, mientras que el vicepresidente tuvo que volver para atender diversos asuntos pendientes como alcalde del centro poblado de Tocas, ya que se acercaban las fiestas locales (O. Díaz, comunicación personal, 4 de noviembre de 2023). El trabajo de campo también evidenció la falta de comunicación y coordinación entre ambos actores.

En resumen, la manera en que se organizó cada coalición marcó una diferencia sustancial en los resultados. En Pichos, el capital social a través del liderazgo colectivo, el respaldo comunitario y la continuidad en la gestión permitieron sostener el proceso de distritalización a lo largo del tiempo y lograr una incidencia efectiva tanto a nivel local como nacional. En cambio, en Tocas, la concentración de funciones en pocas personas, la escasa diversificación de recursos y la falta de articulación interna debilitaron su capacidad de incidencia. Esta comparación muestra cómo la organización interna no solo facilita la ejecución de tareas, sino que también define el alcance y la sostenibilidad de los intentos por lograr la distritalización.

8.2. *Narrativa legitimadora*

Una variable decisiva para el éxito de Pichos y el fracaso de Tocas, fue la configuración de una narrativa legitimadora. La coalición territorial de Pichos había construido un «discurso legitimador» (Tanaka, 2014) a través del tiempo, pues la creación de su distrito respondía a una demanda histórica basada en la búsqueda del desarrollo económico y social de la población. Se trataba de un objetivo a largo plazo que se había mantenido a pesar del paso del tiempo. No se trataba de un proyecto que convergía intereses puntuales (Fernández et al., 2014), sino de uno que se había construido cuatro décadas atrás, por lo que tuvo mayor fuerza. Esta narrativa permitió la cohesión entre los integrantes e incrementó la legitimidad de la coalición ante otros actores (Fernández et al., 2014).

La coalición de Pichos, en particular los miembros del comité prodistritalización, hizo uso de este recurso intangible para persuadir y negociar con las diversas instancias involucradas. Un ejemplo de ello fue el apoyo que recibieron del funcionario Rogelio Aguirre, de la DNTDT, para elaborar el estudio técnico. Si bien los solicitantes deben presentar este documento, Aguirre se involucró voluntariamente en su elaboración, a pesar de que su rol oficial se limitaba a revisar y verificar los requisitos, y a emitir el informe final (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). Este respaldo no habría sido posible sin un discurso legitimador que transmitiera esa narrativa de desarrollo territorial.

Dicha narrativa también se utilizó para impulsar la discusión del expediente de Pichos en el Consejo de Ministros y lograr que este fuera enviado al

Congreso. La estrategia del comité consistía en «comprometer a las autoridades y profesionales que estaban dentro de ese marco [refiriéndose principalmente a los funcionarios de la DNTDT]», que era la instancia más difícil de superar. En este sentido, el comité presionó a diversos congresistas para que ellos, a su vez, solicitaran la priorización de la discusión sobre la creación del distrito de Pichos. Además, el presidente del comité acudió a la Secretaría de la Presidencia de la República y recurrió a estrategias discursivas para sensibilizar a la funcionaria encargada: «Le toqué el sentimiento, me venció las lágrimas [refiriéndose a la secretaria de Presidencia]» (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

De esa manera, el comité de Pichos logró que su proyecto fuera aprobado por la PCM y enviado al Congreso. En este nivel, la coalición reforzó esta narrativa mediante el uso de recursos simbólicos e identitarios, que funcionaron como herramientas políticas intangibles. Los representantes de Pichos, junto con los de otros comités, visitaron a varios congresistas en busca de ampliar el respaldo legislativo. Usaron elementos culturales como la vestimenta tradicional local, para poner en valor su identidad comunitaria. Ello no solo visibilizó su demanda, sino que también mostró que la creación de distritos es un proceso de reivindicación histórica y culturalmente legítimo.

En cambio, la coalición de Tocas no consiguió construir un discurso legitimador capaz de sustentar la labor del comité en las instancias nacionales. Según «David», Alfredo Pezo, director general de la DNTDT, priorizó los proyectos de los comités que se mantuvieron presentes y ejercieron presión constante. Esta condición estuvo ausente en la coalición de Tocas, pues sus representantes retornaron a su pueblo para atender asuntos personales, lo que evidencia la falta de una narrativa unificadora que diera continuidad al proceso y sostuviera la presencia del comité en los espacios de decisión.

En definitiva, la existencia de una narrativa legitimadora sólida fue un elemento clave que marcó el rumbo de ambos procesos. Mientras la coalición de Pichos construyó y movilizó un discurso con raíces históricas y sentido colectivo, capaz de generar cohesión interna y persuadir a actores clave a nivel nacional, la coalición de Tocas no logró articular un relato que diera continuidad, fuerza y coherencia a su demanda.

8.3. *La importancia de un bróker político*

Finalmente, la presencia de un bróker político dentro de la coalición fue el tercer factor que explica la creación del distrito de Pichos. Ozcar Zamudio fue el asesor del excongresista Hugo Carrillo de Huancavelica (2011-2016). Él conectaba al comité prodistritalización con las instituciones del gobierno nacional, como el CODEVRAEM, la DNTDT y el Congreso. Por su parte, Tocas tuvo el apoyo de un consultor externo, Oswaldo Díaz Pichiusa, que, de acuerdo con el análisis, no encaja con la clasificación de bróker político.

Por el lado de la coalición de Pichos, el presidente del comité prodistritalización de Pichos estableció una relación muy estrecha con Ozcar Zamudio después de que el excongresista Hugo Carrillo visitara Huaribamba[6] en su semana de representación en la región de Huancavelica (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; O. Zamudio, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). El señor Cunyas consideraba a Ozcar Zamudio un gran amigo y respetaba su trabajo en los aspectos legal y social (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Según su testimonio, Zamudio fue «una pieza clave» para lograr la distritalización.

En primer lugar, porque apoyó a la coalición en la creación de la estrategia para la creación del distrito de Pichos, que empezó a través de un proceso regular, pero que, «ante las demoras burocráticas y la inviabilidad del camino del EDZ[7] se reorientó la estrategia por el camino del VRAEM» (Zamudio y Pérez, s. f., p. 55). En segundo lugar, porque gracias a él, el comité pudo conseguir los contactos tanto en los poderes ejecutivo y legislativo para realizar las diversas acciones de incidencia.

Además, se evidenció el apoyo constante del señor Zamudio en todo el proceso (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Por ejemplo, estuvo pendiente del progreso de elaboración del informe final de la DTNDT (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). Incluso coordinaba con el excongresista Carrillo para acelerar el proceso dentro y fuera del Congreso (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023).

6. Distrito al que pertenecía Pichos.

7. Para más información, consulte la Figura 1.

Ozcar Zamudio también mostró personalmente su compromiso y apoyó los procesos de distritalización. Él nació en el departamento de Huancavelica. Esta es una de las razones que lo han incentivado a trabajar por su región (O. Zamudio, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). Incluso Rogelio Aguirre, funcionario de la DNTDT, reconoció la importancia de contar con el apoyo de un congresista o de personas de su entorno para poder influir políticamente (O. Zamudio, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023).

De esta forma, el comité encabezado por Serapio Cunyas logró que Ozcar Zamudio apoyara al comité prodistritalización de Pichos. Esto permitió que la coalición de Pichos accediera a la red de contactos de Ozcar Zamudio a nivel nacional. Este asesor político no solo apoyaba a Pichos, sino también a otros pueblos como Quichuas, Huanaspampa y Choppca.[8]

Por el contrario, el consultor que había contratado la coalición de Tocas para elaborar su estudio técnico se encontraba en una posición desventajosa, ya que no tuvo la capacidad de influencia a nivel nacional. Su trabajo se limitó a la parte técnica, no a la política. Además, su trabajo estuvo condicionado por el dinero, por lo que su compromiso con el objetivo de la coalición no era necesariamente vinculante, como fue el caso del asesor Ozcar Zamudio. En otros casos, se ha registrado que profesionales y empresas han estafado a la población (J. Beraún, comunicación personal, 4 de octubre de 2023) o que solo buscaban lucrar (O. Zamudio, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023).

En este sentido, la presencia de un bróker con agencia política fue determinante. Pichos contaba con una persona articuladora, que conocía el proceso, tenía contactos clave y estaba comprometida con la causa, mientras que Tocas solo tenía el acompañamiento de un consultor externo sin capacidad de influencia a nivel nacional ni vínculos reales con la coalición. Esta diferencia marcó un hito importante en términos de capital político y acceso a espacios de poder a nivel nacional.

8. Pueblos que buscaban la creación de sus distritos por la vía regular y no a través del VRAEM.

9. Conclusiones

El objetivo de la presente investigación es explicar el proceso de creación de nuevos distritos durante el Gobierno de Ollanta Humala en el VRAEM (2013-2016). El argumento central es que dicha creación fue el resultado de la interacción de tres factores: la organización social, la narrativa legitimadora y la presencia de un bróker político capaz de vincular la coalición territorial con actores nacionales. Los resultados muestran que estos tres elementos operan simultáneamente y se potencian entre sí, lo que da lugar a trayectorias divergentes entre los casos estudiados.

En primer lugar, los hallazgos muestran que la coalición de Pichos tuvo una organización social sólida, capaz de coordinar, supervisar y dar soporte al comité prodistritalización en todas las etapas del proceso. Esta fortaleza organizativa potenció la capacidad de acción colectiva de la población, que pudo actuar estratégicamente y mantener el proceso durante varios años. Además, construyeron una narrativa que legitimó su lucha en diversas instituciones, tanto a nivel subnacional como nacional, lo que les otorgó una ventaja comparativa respecto a otros comités prodistritalización y compensó la escasez de recursos económicos.

En contraste, el pueblo de Tocas tenía carencias en su capacidad de organización y no supo aprovechar el potencial de sus habitantes. Muestra de ello es que los miembros de su comité no mantenían una comunicación fluida y efectiva. Además, a diferencia de lo que ocurría en Pichos, la población no participaba directamente en la toma de decisiones; más bien, el poder quedó centralizado en manos de las élites locales. En este sentido, legitimar la narrativa de estas élites en el pueblo resultó complicado. Incluso provocó disputas internas entre los miembros del comité prodistritalización, ya que las prioridades de estos podrían variar en función de sus intereses personales.

Asimismo, esta investigación demostró que la presencia de un bróker político en la coalición es fundamental para que los actores sociales con menos recursos económicos puedan influir en las esferas nacionales. La coalición de Pichos contaba con el apoyo de un asesor de un congresista que orientó e informó a los miembros del comité prodistritalización sobre cómo «moverse» en los ámbitos ejecutivo y legislativo. Fue un puente entre el comité prodistritalización y las instancias nacionales. Por el contrario, Tocas no contó con un

actor capaz de desempeñar ese rol de intermediación, lo que limitó severamente su incidencia política.

Otros hallazgos importantes en la investigación fueron, en primer lugar, la influencia del factor histórico en el nivel de organización social de una población. Aunque este factor no se había previsto en la hipótesis de la investigación, se reconoció su importancia en el trabajo de campo. El nacimiento, la formación y los cambios o continuidades en la posesión del territorio de cada pueblo influyen en su estructuración social y política. Por el lado de Pichos, se evidenció la fortaleza institucional de su comunidad campesina, que es una de las más antiguas y sólidas de la región de Huancavelica. Por el lado de Tocas, se demostró que el legado colonial de las haciendas y una reforma agraria fallida habían desorganizado a la población, lo que a su vez derivó en la formación de élites locales.

En segundo lugar, se constató que, durante el período analizado (2013-2016) Tocas no logró constituirse como una coalición territorial, ya que carecía de diversos actores y de objetivos convergentes con enfoque de mediano a largo plazo. Estos son elementos indispensables, según Fernández et al. (2014), para caracterizar este tipo de acción colectiva. Este resultado contradice una de las suposiciones iniciales del estudio, que partía de la idea de que ambos eran casos de coaliciones territoriales.[9] En este sentido, este hallazgo constituye una contribución empírica al marco teórico. Es importante enfatizar que el hecho de ser o no una coalición territorial no determina por sí mismo el éxito del proceso, sino que refleja diferencias estructurales en los modos de acción colectiva.

En esa misma línea, se identificó que, para sostener objetivos convergentes y mantener una proyección estratégica a mediano o largo plazo es esencial que la coalición cuente con un alto nivel de organización social y una narrativa legitimadora que articule la acción (Fernández et al., 2014). Asimismo, se concluye que, si bien los recursos económicos influyen en la capacidad operativa de la coalición, los recursos intangibles (narrativa legitimadora y capacidad organizativa) son determinantes para su supervivencia y, sobre todo, para su éxito en procesos de larga duración y de naturaleza multinivel.

9. Se mantiene el término «coalición de Tocas» por razones analíticas y de consistencia interna, ya que inicialmente se asumió que ambos casos funcionaban como coaliciones territoriales.

Finalmente, se invita a las futuras investigaciones a ampliar el alcance del estudio para incluir otros casos. Se pueden realizar investigaciones cuantitativas para identificar los factores causales que explican la creación de distritos y así lograr la extrapolación de los resultados a otros casos y contextos. También se recomienda estudiar con mayor profundidad el factor histórico para conocer su relación con el resto de las variables. Además, se podrían llevar a cabo futuros estudios para analizar las diferencias y similitudes de los procesos de creación de distritos en las zonas rurales y urbanas. Por último, también se debería investigar sobre las razones del aumento de las demandas de la creación de distritos por declaratorias de interés.

Referencias bibliográficas

Acosta, Á. (2017). *Descentralización, poderes locales y clientelismo: Un estudio sobre la creación de nuevos municipios en el departamento del Magdalena* [Tesis de Maestría]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Javeriana. http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/22316

Ayala, H., Canturias, P., y Arriola, A. (2020). *En busca del distrito prometido: Participación Directa y Consulta Vecinal en Alto Trujillo*. Jurado Nacional de Elecciones.

Ballón, E., y Monge, C. (2018, 14 de septiembre). Relanzar la descentralización para recuperar la democracia. *Intercambio*. https://intercambio.pe/relanzar-la descentralizacion-para-recuperar-la-democracia/

Cortez, M., y Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, *94*, 3-25.

Defensoría del Pueblo. (2022). Abordaje de la lucha contra la corrupción en el Vraem: Análisis de los instrumentos de política pública y de gestión regional del Vraem (Informe de Adjuntía n.° 1-2022-dp/alcctee). https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Informe-deAdjunt%C3%ADa-Abordaje-de-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el Vraem.pdf

Del Castillo, G. (2020). ¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales? En R. Salazar-Elena (coord.), *Política y políticas públicas* (pp. 41-54). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).

Došek, T., Quiñón, A., y Elías Pineda, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022).* Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp). https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348

Dulanto, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano.* [Tesis doctoral]. Universidad de Navarra. Repositorio Institucional Pirhua - Universidad de Piura. https://pirhua.udep.edu.pe/items/18c042c3-21ed-41fd-8441-e29c1a8cc485

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Fernández, M. I., Asensio, R., Trivelli, C., y Schejtman, A. (2014). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En M. I. Fernández y R. Asensio (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina (*pp. 19-52). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Glave, M., y Ballón, E. (2021). Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente. Grupo Propuesta Ciudadana. https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Hacia-una-nueva-narrativa-descentralista.-Principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente.pdf

Lugo, A. (2010). *Factores que inciden en la toma de decisiones para la creación de nuevos municipios en México* [Tesis doctoral]. Instituto Politécnico Nacional - Escuela Superior de Comercio y Administración Santo Tomás. http://tesis.ipn.mx/xmlui/handle/ 123456789/7246

Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G., y Park, J. (2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: Análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios, Revista de Investigación.* https://doi.org/10.29092/uacm.v16i41.753

Munck, G. L., y Verkuilen, J. (2005). *Research Designs. Encyclopedia of Social Measurement, 3,* 385-395. https://papers.ssrn.com/abstract=2480797

Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales.* Asociación Servicios Educativos Rurales (ser).

Muñoz, P. (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: Problemas de coordinación interinstitucional. http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2370

Muñoz, P. (2020). Gobernanza pública, poder e institucionalidad en espacios rurales. En S. Vargas Winstanley, y M. Bravo Frey (Eds.), *sepia xviii. Perú: el problema agrario en debate* (pp. 219-290). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia). https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Libro-sepia-xviii-2020-final-para-web.pdf#page=220

Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, *3*, 125-148.

Rivas, J. A. (2017). *Competencia política y conflicto en espacios locales (Perú 2003-2006)*. [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp). Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio//handle/ 20.500.12404/9302

Robledo, P. (2014). *El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/e3478cee-df4b-45c1-804c-d551dcc00cb3

Rodríguez, V., y Campos, H. (2010). Nuevos municipios, ¿Solución a viejos problemas? Estudio de caso San José del Rincón, Estado de México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, *12*(2), 171-188. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40115676009

Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). https://www.cepal.org/es/publicaciones/3696metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina

Tanaka, M. (2014). En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos. En M. I. Fernández y R. Asensio (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 19-52). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Valadez, J. J. (2021). Municipalización como palanca del desarrollo. El caso de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco. En A. Ortiz, y J. Medina (Eds.), *Municipalización en América Latina* (pp. 231-256). https://repository.uaeh.edu.mx/books/34/al.pdf#page=90

Zamudio, O., y Pérez, A. (s. f.). *Apuntes históricos del pueblo de la Sara Mama para convertirse en distrito.* dala.

Anexo

Anexo 1: Requisitos para la creación de distritos en el Perú

Ámbito	Requisitos
Poblacional	1. Opinión mayoritaria de la población involucrada. 2. Población mínima (costa > 12 000; selva > 4000; y sierra > 3800) y tasa de crecimiento poblacional positiva. 3. Identidad cultural/histórica o cohesión interna de la población. 4. La necesidad de una adecuada prestación de servicios.
Geográfico	1. Unidad geográfica (UG) propuesta debe expresar homogeneidad o complementariedad. 2. La UG debe favorecer el desarrollo productivo y económico. 3. No se debe mermar más del 50 % de las rentas del distrito de origen. 4. Los límites estarán referidos a accidentes geográficos y/o elementos urbanos de fácil identificación. 5. La adecuación a los estudios de diagnóstico y zonificación para la organización del territorio del nivel provincial. 6. La superficie no deberá ser mayor al 50 % del distrito de origen. 7. La denominación del distrito corresponderá a un vocablo con topónimos aborígenes, referencias geográficas o folclóricas.
Administrativo (Centro poblado propuesto como capital)	1. Población mínima (2500 en la costa; 1800 en la selva; y 1500 en la sierra) y una tasa de crecimiento poblacional positiva. 2. Ubicación estratégica y de fácil accesibilidad. 3. Condiciones de seguridad ante huaicos, deslizamientos, etc. 4. Plan de Ordenamiento aprobado por la municipalidad provincial respectiva 5. Configuración urbana contigua y continuada. 6. Servicio de educación, salud, comisarías, juzgados de paz, etc. 7. Ubicación fuera del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial. 8. Saneamiento físico y legal no menor al 50 % del total de sus predios.

Privatización del Estado en zonas de extracción minera

Configuraciones mixtas de gobierno y organización comunal en San Marcos (Áncash)

Fabián Sánchez

Resumen

Este capítulo analiza las formas diferenciadas de territorialización estatal en zonas de extracción minera y se centra en las comunidades campesinas de Huaripampa y Ango Raju (San Marcos, Áncash) y su relación con la Compañía Minera Antamina. Desde un marco teórico sobre la privatización del Estado, se explora cómo la empresa asume funciones estatales y reconfigura el poder local mediante políticas de responsabilidad social empresarial. Mediante un enfoque comparativo y metodologías cualitativas, se reconstruyen las trayectorias de ambas comunidades desde 1997 hasta 2019. Los resultados ponen en evidencia que la capacidad organizativa inicial de cada comunidad influyó en su capacidad de negociación con la Compañía Minera Antamina: Ango Raju, con mayor cohesión social, logró beneficios adicionales (contratos laborales e infraestructuras), mientras que Huaripampa, con estructuras más débiles, aceptó condiciones menos favorables. La responsabilidad social empresarial operó como un mecanismo de privatización estatal que sustituyó servicios públicos y legitimó el control territorial de la empresa. Sin embargo, el aprendizaje político acumulado permitió a Huaripampa mejorar su capacidad de acción mediante movilizaciones y convenios posteriores. El estudio concluye que la privatización del Estado no implica su ausencia, sino una rearticulación del poder en la que empresas, organismos estatales y comunidades negocian sus funciones. La organización comunal emerge como una herramienta clave para contrarrestar las asimetrías, aunque persisten límites estructurales bajo lógicas extractivistas.

Palabras clave: territorialización estatal, privatización, responsabilidad social empresarial, minería, comunidades campesinas, San Marcos (Áncash).

Abstract

This chapter examines the differentiated forms of state territorialization in mining extraction zones, focusing on the peasant communities in Huaripampa and Ango Raju (San Marcos, Ancash) and their relationship with the Compañía Minera Antamina. From a theoretical framework of state privatization, the study explores how the company assumes state functions, reshaping local power through corporate social responsibility policies. Using a comparative approach and qualitative methodologies, the trajectories of both communities are reconstructed from 1997 to 2019. The results show that the initial organizational capacity of each community influenced their negotiations with Compañía Minera Antamina: Ango Raju, with greater social cohesion, achieved additional benefits (labor contracts, infrastructure), while Huaripampa, with weakened structures, accepted less favorable conditions. Corporate social responsibility operated as a mechanism of state privatization, replacing public services and legitimizing the company's territorial control. However, Huaripampa's accumulated political learning enabled them to improve their agency through mobilizations and subsequent agreements. The study concludes that state privatization does not imply the absence of the state, but rather a rearticulation of power, in which companies, government organizations and communities negotiate their roles. Community organization emerges as a key tool for counteracting asymmetries, though structural limitations persist under extractivist logics.
Keywords: state territorialization, privatization, corporate social responsibility, mining, peasant communities, San Marcos (Ancash).

1. Introducción

Desde la ciencia política ha predominado la tesis propuesta por Guillermo O'Donnell (2010), que interpreta al Estado como un actor que ejerce la función de gobierno sobre un territorio específico. Según esta concepción, el territorio sobre el que un Estado reclama soberanía se divide en «zonas azules», donde dicho Estado está efectivamente presente y ejerce su soberanía, y «zonas marrones», donde no puede hacerlo. Estas zonas están claramente delimitadas.

A esto se suma un correlato mediático de esta propuesta que, a través del discurso político público, plantea la «ausencia» del Estado en ciertas zonas del país, principalmente las rurales. A partir de estas dos afirmaciones se deduce que los problemas o conflictos generados en dichos territorios se deben a la falta de capacidad del Estado para regularlos (Hibou, 2013).

Sin embargo, desde otras posiciones teóricas se ha propuesto entender los fenómenos de las denominadas «periferias estatales» desde otras perspectivas. Específicamente, el objetivo de esta investigación es comprender los cambios en las relaciones y formas de gobierno como una transformación del Estado y no como su desaparición. El Estado no debe entenderse como un actor único y coherente, sino como una amalgama de organizaciones e instituciones que difuminan la división entre funciones «públicas» y «privadas». Este cambio de paradigma que concibe el Estado y su forma, plantea a su vez múltiples preguntas sobre las características específicas de las relaciones que lo construyen y reconstruyen constantemente en cada territorio, como expresa Hibou (2013). Por lo tanto, esta investigación, pretende contribuir al debate sobre la forma del Estado en América Latina a partir del análisis comparativo de dos casos específicos, tomando como marco teórico la privatización del Estado para comprender las relaciones y el rol de las comunidades campesinas en la nueva configuración del poder en las zonas rurales relacionadas con megaproyectos de extracción minera.

Como campo de estudio, las investigaciones alrededor de la minería como fenómeno social, no son escasas. Por el contrario, es uno de los ámbitos más comunes dentro de las ciencias sociales (Manrique y Sanborn, 2021). El enfoque de esta investigación, sin embargo, permite explorar una dimensión poco estudiada del fenómeno. El caso de las comunidades de Huaripampa y Ango Raju, en el distrito de San Marcos, y su relación con el proyecto y la Compañía Minera Antamina (CMA), caracterizada por la relevancia mediática de sus políticas de responsabilidad social empresarial (RSE), permite comprender un proceso específico de formación y transformación del Estado a través de la privatización de algunas de sus funciones. Las relaciones entre el Estado, la empresa y la comunidad representan, en este sentido, la forma del Estado en dichos territorios.

Partiendo de la base de que el Estado está representado en los territorios cercanos al proyecto Antamina por la empresa, a través de la privatización

fáctica de ciertas funciones, esta investigación propone que la territorialización del gobierno empresarial se define inicialmente por la organización de cada comunidad y que, posteriormente, varía en función del aprendizaje de estas, basada en las negociaciones internas y externas con la empresa. Así, las comunidades de Huaripampa y Ango Raju de Carhuayoc tienen trayectorias diferenciadas según su organización al momento de iniciar las negociaciones y los aprendizajes que van adquiriendo con el tiempo, lo que repercute en la mayor o menor medida en que se incorporan los proyectos de RSE como mecanismos de privatización del Estado.

Este capítulo se compone de una introducción, unas reflexiones finales y seis secciones en las que se desarrolla tanto el marco teórico de la investigación, el caso concreto y su relevancia para el debate académico sobre la forma de Estado en la región. El apartado metodológico explica las herramientas utilizadas en esta investigación, aclara sus límites y define las unidades de análisis. La siguiente sección presenta de forma detallada los casos de estudio y sus características generales y específicas, que permiten compararlos y comprender las posibles razones de su diferenciación. La cuarta sección se centra en la definición y construcción de la privatización del Estado como marco teórico coherente, en el que se entrelazan diversas propuestas teóricas sobre la construcción y la forma del Estado en distintos territorios. En la quinta sección se presentan las relaciones e historia de la relación entre las comunidades campesinas y la CMA, que constituyen tácitamente la construcción del Estado en dichos territorios. La sexta sección aplica los resultados del caso analizado a partir del concepto de privatización del Estado y busca comprender la función específica de ambas comunidades campesinas dentro de dicha construcción. Finalmente, como resultado de la investigación realizada, se propone un esquema de las relaciones sociales locales, deducido a partir del nuevo marco teórico, que permite comprender estas relaciones como un proceso de construcción y reconstrucción estatal en ese territorio.

2. Metodología

En esta investigación se ha optado por el análisis comparativo de las trayectorias de dos comunidades íntimamente relacionadas con el proyecto minero

Antamina, para lo cual se han utilizado herramientas cualitativas. El método principal utilizado fue el de la reconstrucción del proceso (*path dependence*), a través del cual se identicaron los factores y momentos principales en la relación entre las comunidades, la empresa y los gobiernos locales. Para la realización de dicha reconstrucción, se hizo un análisis bibliográfico, tanto de fuentes primarias y secundarias, se llevaron a cabo entrevistas con actores directamente relacionados y se pasó un período de trabajo de campo en ambas comunidades para obtener la información necesaria. La información recopilada se analizó para reconstruir una trayectoria coherente para cada comunidad, que constituye el núcleo de la quinta sección del capítulo.

El método de diferencia de Mill (1843, citado en Gerring y Cojocaru, 2016), propone la comparación de casos similares en los que los resultados diferentes dependen de una o pocas diferencias iniciales entre ambos casos. Esto nos otorga un escenario «cuasiexperimental», ya que son pocas las variables que diferencian los casos de estudio y, por lo tanto, las que posiblemente expliquen los efectos en cada uno. Este tipo de investigaciones se beneficia del análisis a nivel micro, como en el caso de la trayectoria de dos comunidades campesinas vecinas, ya que permite considerar las variables de nivel macro como constantes, que suelen afectar en igual medida al conjunto de casos. Según a Snyder (2009), el análisis de casos subnacionales a nivel comparado permite eliminar la interferencia de factores externos. El análisis de casos micro, además, ofrece un mayor detalle al momento de reconstruir ambos procesos, lo que beneficia específicamente las propuestas de comparación a través del método de diferencias, pues nos da un panorama más realista de los casos estudiados, algo que no sería posible con otros tipos de aproximaciones.

Las comunidades campesinas de Huaripampa y Ango Raju son la unidad de análisis de esta investigación. Ambas pertenecen al distrito de San Marcos, en la provincia de Huari (departamento de Áncash). Además, fueron las primeras en relacionarse directamente con el proyecto minero Antamina, pues son las comunidades más cercanas geográficamente a este. Se debe tener en cuenta que antes del inicio del proyecto, se llegaba a la antigua laguna Antamina a través del pueblo de San Marcos, mientras que actualmente el acceso al campamento minero se realiza a través del distrito de Huallanca. Por otra parte, el territorio donde se encuentra el proyecto minero fue vendido principalmente por estas dos comunidades (Salas, 2008). Esta relación directa entre las comunidades y

la empresa desde el inicio del proyecto nos permite realizar una reconstrucción completa del proceso de reconfiguración del poder estatal desde el inicio de la actividad extractiva y del papel de ambas comunidades en dicho proceso. Por lo tanto, este proyecto se enmarca temporalmente desde el primer contacto entre ambas comunidades y la CMA en 1997 hasta el 2019. La fecha de corte se escogió con la intención de limitar la interferencia de eventos que modificaron las relaciones e interacciones a nivel global entre los actores, como fue el caso de la pandemia del COVID-19.

A continuación, se presenta un cuadro con las características principales de ambas comunidades, donde se resalta la variable diferencial principal para esta investigación, así como el efecto resultante (la configuración y privatización del poder estatal) para cada comunidad:

Para la recolección de información, se realizaron análisis de fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas a múltiples actores relacionados con las partes involucradas y con los casos en general. Al ser el proyecto Antamina, uno de los casos paradigmáticos en la investigación de proyectos extractivos desde las ciencias sociales, existe una literatura relativamente abundante respecto a este caso específico. Probablemente las investigaciones más importantes y de mayor alcance sean las de Salas (2008) y Gil (2009), enfocadas principalmente en los primeros años del proyecto y su relación con múltiples actores locales y estatales. También se han utilizado documentos de carácter público, como los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo respecto a conflictos en todo el país, notas y reportajes de medios locales, comunicados de prensa de la CMA y actas y acuerdos publicados en Internet entre la empresa y las comunidades.

Entre diciembre de 2023 y abril de 2024, se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas con múltiples actores relacionados con los casos de estudio, como investigadores que hayan visitado San Marcos o las comunidades de Huaripampa y Ango Raju de manera previa, exalcaldes de los centros poblados donde se ubican las comunidades campesinas, expresidentes comunales, comuneros y trabajadores de la CMA. El trabajo de campo se realizó en febrero de 2024. Con la información recopilada a través de las entrevistas, el trabajo de campo y la literatura sobre los casos, se reconstruyeron las trayectorias de ambas comunidades, los hitos más importantes en la relación entre los actores y las formas y transformaciones de la presencia estatal en ambos territorios.

	CC Huaripampa	CC Ango Raju
Distrito	San Marcos	San Marcos
Año de reconocimiento	1973	1979
Miembros	988	652
Pertenencia a pueblo originario	Quechua	No pertenece
Idioma mayoritario	Quechua	Quechua
Trabajo comunal de la tierra	Mínimo	Mínimo
Tierras tituladas	1990,68 ha	5215,28 ha
Proyecto minero cercano	Antamina, Contonga	Antamina, Contonga
Experiencia de negociación previa con proyectos mineros	Venta de tierras a la mina Contonga	Negociación como trabajadores parte de la mina Contonga
Tierras vendidas para el proyecto minero Antamina	2233,00 ha	1129,86 ha
Organización en el momento de la venta de tierras a la CMA	Organización social debilitada	Organización social establecida
Forma de venta de las tierras	Venta comunal	Venta comunal
Monto pagado por las tierras	US$ 934 800	US$ 451 944
Otros beneficios obtenidos de la venta de tierras	Ninguno	Firma del contrato de reconocimiento de obligaciones
Forma de gobierno empresarial	Directa	Mixta, con presencia estatal

Cuadro 1. Comparación entre las comunidades Huaripampa y Ango Raju de Carhuayoc.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Cultura, 2016; Ministerio de Cultura, 2018; Salas, 2008; Gil, 2009; Salas, 2010.

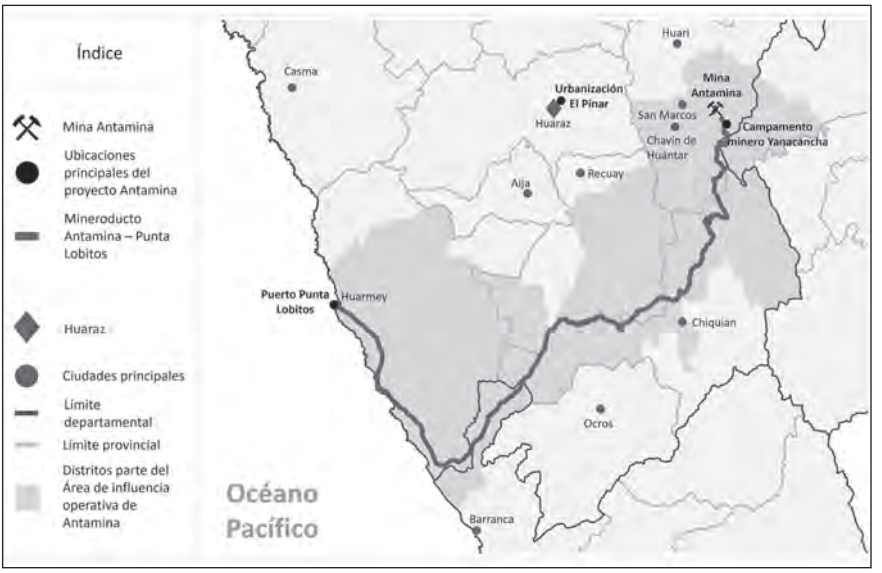
Cabe señalar que, durante el período de investigación en San Marcos, varios informantes se mostraron cautelosos con respecto a la información que compartían y con los posibles usos que se le pudieran dar a esta, tema que se comentará más adelante. Por lo cual, se ha preferido no incluir citas directas de los entrevistados.

3. Casos de estudio

El análisis y la reconstrucción de las trayectorias en relación con las relaciones y transformaciones del Estado en el territorio dependen en gran medida de conocer las condiciones iniciales y el contexto en el que se desarrollan los actores involucrados. Por ello, esta sección tiene como objetivo presentar a dichos actores y contextos. En primer lugar, se presenta la empresa y el proyecto Antamina, para luego dar paso a algunos datos generales respecto al distrito de San Marcos e hitos importantes en la configuración e historia previas de las comunidades de Huaripampa y Ango Raju.

El proyecto minero Antamina obtiene relevancia a partir de las reformas de apertura económica del Gobierno de Fujimori en la década de 1990, ya que sus exportaciones tenían una gran proyección y se convirtió en un referente del nuevo modelo (De Echave et al., 2009). En 1996, el proyecto fue adjudicado a la empresa CMA, formada en un inicio por las compañías Rio Algom Limited e INMET Mining Corporation. La configuración final se dio en 2001 y, en la actualidad, las propietarias del proyecto son Mitsubishi, BHP Billiton, Glencore y Teck Corporation (Antamina, 2023). La mina a tajo abierto, ubicada en el distrito de San Marcos, constituye el núcleo del proyecto. Según su producción, es el segundo proyecto más grande del Perú, donde se extrae principalmente cobre, aunque también se reconocen y extraen otros minerales en menor medida (Antamina, 2023). Este proyecto se ha caracterizado por la relevancia que la empresa otorga a la RSE, razón por la cual ha sido reconocida dentro del sector minero empresarial (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007; Gil, 2009). Los ejes en los que se enmarcan los proyectos de RSE de la empresa son, principalmente, la transformación de la estructura laboral local y la construcción de infraestructuras.

Para comprender la magnitud real del proyecto Antamina, sin embargo, se debe de añadir otras infraestructuras relacionadas, además del yacimiento minero. En primer lugar, está el campamento minero de Yanacancha, donde residen los trabajadores de la empresa CMA. En segundo lugar, está el mineroducto a través del cual se transporta el producto desde el yacimiento minero hasta el puerto de la empresa en Punta Lobitos. Este puerto es la tercera infraestructura. Finalmente, el complejo habitacional de El Pinar, en la ciudad de Huaraz, es la última infraestructura relacionada con el proyecto. En él viven



Mapa 1. Ubicación del proyecto Antamina y principales ciudades cercanas. Fuente: elaboración propia.

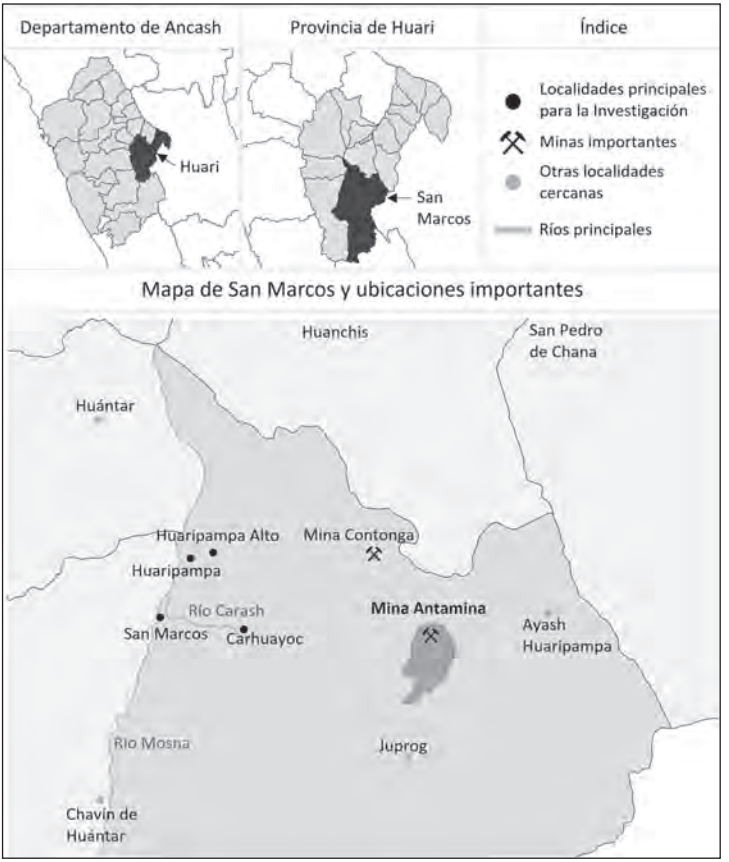
las familias del personal de la empresa que lo necesite. El Mapa 1 muestra la ubicación y la extensión de estas infraestructuras. Además, se señalan los distritos que la empresa considera como «área de influencia directa».

El distrito de San Marcos, donde se encuentra la mina de Antamina, se halla geográficamente en lo que se denomina el callejón de Conchucos, entre las cordilleras Blanca y Huayhuash, y pertenece políticamente a la provincia de Huari, en la región de Áncash. A 115 km de la ciudad principal, Huaraz, el pueblo de San Marcos constituye un microeje económico y comercial en la zona, alrededor del cual otros pueblos y centros poblados se han conectado con el resto de la región y del país (Salas, 2008). Hasta la actualidad, este distrito ha mantenido una estructura demográfica similar, con una población mayoritariamente rural (74 % según el censo del INEI de 2017) y quechuahablante (60 % según el censo del INEI de 2017). Respecto al desarrollo y la calidad de vida en la zona, el índice de desarrollo humano (IDH) aumentó de 0,3 en 2003 a 0,55 en 2019 (PNUD, 2019). Sin embargo, según el INEI (2015; 2020) la pobreza no se ha reducido significativamente.

Las comunidades campesinas de Huaripampa y Ango Raju se ubican en los centros poblados de Huaripampa, Huaripampa Alto y Carhuayoc. Están íntimamente relacionadas con el pueblo de San Marcos por su cercanía geográfica, pues se encuentran a cinco minutos en automóvil. Otras comunidades importantes del distrito, aunque más alejadas geográficamente, son las comunidades de Juprog y Ayash Huaripampa. En la zona también se encuentra la mina Contonga, que ha estado activa desde antes del inicio de las operaciones de Antamina y es propiedad actualmente de Norcobre S. A. C. Se pueden ver las ubicaciones mencionadas en el Mapa 2.

La historia social y política de las comunidades de Huaripampa y Ango Raju podría comenzar con el proceso de titulación de tierras de ambas comunidades en el contexto nacional de la reforma agraria promovida por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Si bien se encuentran en cuencas diferentes, los pastos de puna utilizados para el ganado han sido fundamentales en la interacción entre ambas comunidades. Así, Damonte (2007) reconoce que hubo altercados entre ambas comunidades durante el proceso de titulación de sus tierras. En ese momento, la comunidad de Huaripampa obtuvo la propiedad legal de dichas tierras, lo que representó un hito importante tante para esta comunidad como para la de Ango Raju. Además, las relaciones entre ambas comunidades y la mina Contonga configuran experiencias previas que determinaron la relación posterior con la empresa CMA.

A partir de la literatura existente y de las entrevistas realizadas, se ha reconocido que, en un primer momento, la experiencia de Ango Raju en la negociación de condiciones laborales de los trabajadores de la comunidad con la mina Contonga fue fundamental (Damonte, 2007; Gil, 2009). Por otro lado, si bien Huaripampa también tuvo contacto con Contonga, su relación principal fue la venta de tierras donde se realizó el proyecto minero y la posterior venta de productos de primera necesidad a los trabajadores de la mina. El conflicto armado interno fue un momento crítico para ambas comunidades, en el que la violencia política se unió a intereses y rencillas particulares de los actores locales. Durante este período se produjeron fallecimientos de dirigentes comunales de Huaripampa, lo que probablemente afectó a la organización de la comunidad. Como se indicó en la sección anterior, ambas comunidades tienen bastantes características en común, siendo central el nivel de organización con el que llegaron ambas al momento de negociación de la venta de tierras para el proyecto Antamina.



Mapa 2. Ubicación del distrito de San Marcos y localidades relevantes en la investigación.
Fuente: elaboración propia.

4. La privatización del Estado como marco teórico

El debate sobre la privatización del Estado en los países periféricos emerge como un marco conceptual crítico para comprender las transformaciones estatales bajo el capitalismo actual. Frente a la visión clásica del Estado como una entidad homogeneizadora (Scott, 1998) que no necesariamente está presente en todo el territorio (O'Donnell, 2010), se plantea una lógica de territorialización diferenciada

en la que los actores privados asumen funciones estatales en alianza con las élites políticas. En este contexto, el aporte de Hibou (2013) resulta fundamental, pues argumenta que estos procesos no implican el «retiro» del Estado, sino su reconfiguración estratégica de acuerdo con los intereses económicos que influyen en cada caso específico, entrelazando lo público y lo privado. Esta dinámica no solo redistribuye las capacidades estatales, sino que también redefine la autoridad en función de las agendas transnacionales, lo que genera regímenes híbridos en los que se prioriza la acumulación de capital sobre los derechos colectivos.

Las investigaciones respecto a la formación y construcción del Estado en África son fundamentales al momento de cuestionar la concepción weberiana del monopolio estatal de la coerción. En su artículo *Seeing like an Oil Company*, Ferguson (2005) demuestra que las empresas extractivas asumen funciones estatales, como la seguridad o la infraestructura, no por la ausencia del Estado, sino porque este las delega de manera intencionada. Hibou (2013) refuerza esta tesis al señalar que la privatización es una herramienta de gobernanza neoliberal mediante la cual el Estado no pierde poder, sino que lo redistribuye mediante alianzas con actores privados para garantizar la acumulación capitalista, incluso en las periferias. En su estudio sobre Angola, Oliveira (2013) identifica dos rasgos clave de esta privatización: la transferencia de capacidades coercitivas y administrativas a actores privados y su subordinación simbiótica al Estado, que operan bajo su mandato para fortalecer indirectamente su autoridad en las zonas marginadas. Appel (2012) ejemplifica esto en Guinea Ecuatorial, donde la infraestructura petrolera, gestionada por empresas, sirve tanto al extractivismo como a la represión estatal, materializando lo que Hibou denomina «privatización de la violencia». Estos casos revelan que la privatización no implica un vacío de poder, sino una rearticulación del mismo bajo lógicas neoliberales.

La teoría de los Estados distantes (*Standoffish States*) de Slater y Kim (2014) amplía este marco al mostrar cómo los gobiernos transfieren competencias a los actores locales para evitar conflictos directos. Un ejemplo de ello ocurrió en Filipinas, donde el Estado central delegó en los señores de la guerra la lucha contra los grupos comunistas. Esta dinámica también se puede notar en América Latina, donde el extractivismo impulsa reconfiguraciones estatales similares. En Ecuador, Krupa (2010) introduce el término *State by proxy* para describir cómo las empresas florícolas gestionan la salud y la seguridad en ciertas zonas rurales, mientras que en Colombia, Restrepo y Martínez (2019) señalan

que el Estado negocia atribuciones con empresas mineras para integrar territorios en la economía capitalista global. En el Perú, Francisco Durand (2015) acuñó el concepto de «Gobierno Minero» para describir cómo las empresas transnacionales asumen roles estatales, relacionadas con la infraestructura y el orden público en las zonas extractivas.

> Se parte del hecho que tanto la gran empresa como el propio Estado deciden desarrollar y expandir sus roles extraeconómicos y profundizar su manejo político del entorno regional y local para que el enclave pueda tener un «manejo» lo más completo y efectivo posible [...] Esta es la manera cómo el enclave termina de facto organizando el territorio, invirtiendo y ejecutando obras públicas; generando un dominio, control o influencia socioterritorial, que se asemeja al rol de un gobierno. (Durand, 2015, p. 22)

Al igual que en Angola (Oliveira, 2013), estas empresas no compiten con el Estado, sino que ejecutan sus propios intereses. Un ejemplo de ello es el que presenta Hervé (2017), en el que la empresa minera reestructura comunidades mediante reasentamientos e impone un orden socioeconómico afín a sus operaciones. Por su parte, Kamphuis (2011) analiza la privatización de la coerción en Perú, donde empresas como Forza contratan seguridad privada con aval estatal y crean redes ilegales de represión. La conclusión a la que se llega a partir de esto es que las empresas no solo extraen recursos, sino que también moldean a los individuos y las relaciones mediante su RSC, transformando la forma en que las comunidades se relacionan con el poder y con quienes lo ejercen. Esto se logra específicamente a través de la sustitución completa o parcial del Estado en temas como el bienestar y el control territorial.

5. Historias de conflicto y negociación alrededor del proyecto Antamina

El contacto entre las comunidades y la empresa CMA se dio a fines de 1996, pero el proceso de venta de tierras se realizó principalmente a partir de fines de 1997. En enero del año siguiente, la comunidad de Huaripampa vendió 2233 hectáreas por el valor de USD 934 800. Como comenta Salas (2008), la relación

contractual y los retornos indirectos obtenidos por la venta de productos a los trabajadores, que se habían realizado anteriormente con Contonga, definieron lo que la comunidad esperaba obtener a cambio de la venta de tierras, sin necesidad de un largo proceso de negociación.

Por su parte, Ango Raju vendió 1129,86 hectáreas por USD 451 944 en julio del mismo año. Respecto al precio de venta de las tierras, no existe gran diferencia entre el monto obtenido por ambas, teniendo en cuenta que Huaripampa vendió casi el doble de tierras que Ango Raju. Sin embargo, la experiencia del debate interno y la negociación con la empresa fueron radicalmente diferentes en esta comunidad. El debate interno fue mucho más prolongado, con posiciones a favor de una venta rápida como la realizada por Huaripampa, y otras que preferían una mayor negociación con la intención de obtener mejores beneficios (Damonte, 2007). En este otro caso la experiencia previa con Contonga es sumamente relevante, pues explica la obtención de mejores resultados a través de una mayor negociación.

La decisión final fue la de mantener las negociaciones, lo que permitió obtener, además del monto ya mencionado por la venta de tierras, la firma de un Contrato de Reconocimiento de Obligaciones (CRO) por parte de la empresa, en el que esta se comprometía a dar trabajo a la empresa de transporte comunal que se constituiría tras la venta de tierras. Como se confirmó a través de las entrevistas a comuneros y expresidentes comunales, este documento sería el que se usaría para sustentar los reclamos presentados a la empresa posteriormente. Cabe resaltar que la firma del CRO implicó la compra de dos volquetes por parte de la comunidad Ango Raju, con los que se formó una empresa comunal que debía ser contratada por CMA (Gil, 2009).

La diferencia en los beneficios obtenidos en un primer momento por la venta de tierras se debe principalmente a las experiencias previas de negociación. Sin embargo, también fue fundamental el proceso de debate interno que se realizó en Ango Raju, lo que evidencia una mayor dinámica política por su parte. Los resultados de esta primera interacción reflejan la configuración inicial de las relaciones y las dinámicas de poder entre la empresa y las comunidades. Así, mientras que la existencia de una organización social más consolidada en Ango Raju llevó a obtener mejores beneficios a largo plazo, a través del debate interno y la negociación, la experiencia de debilitamiento social en Huaripampa llevó a las autoridades a actuar rápidamente.

El primer conflicto que merece mención es el del reasentamiento forzado de un grupo de pobladores de la zona de Yanacancha. En este período inicial, la empresa aceleró los procesos de reubicación de la población y obligó a varias familias a desplazarse en contra de su voluntad. El uso de la fuerza y de amenazas legales por parte de la empresa, registrado tanto por los entrevistados como en la literatura sobre el tema, constituye una toma de posición y en rol social por parte de la empresa (Salas, 2008). El reasentamiento forzado es, en este sentido, una herramienta política que permite a un actor asegurar y reconocer su poder sobre la vida de otros (Hervé, 2017). Desde la perspectiva de la privatización del Estado, este momento representa la transformación de las dinámicas de gobierno del territorio y el traspaso fáctico del gobierno sobre el territorio y las acciones que se llevan a cabo en él.

Volviendo a la relación entre las comunidades y la CMA, los resultados iniciales de las diferentes configuraciones de poder, con una mayor capacidad de acción política por parte de Ango Raju, se observan en la construcción y abastecimiento de servicios públicos. En primer lugar, tras la venta de tierras, la comunidad de Huaripampa renovó la plaza del centro poblado, la dotó de energía eléctrica y construyó la posta médica para la comunidad. En el caso de la comunidad de Ango Raju, dichas actividades se realizaron en negociación con la empresa y otros actores estatales. Un dato resaltante es que, mientras en Ango Raju se negoció con la empresa la contratación de un médico de la CMA para su centro de salud, en Huaripampa la falta de acuerdos llevó a que el centro se abasteciera únicamente de forma itinerante, es decir, solo cuando la empresa enviaba personal como parte de sus proyectos de RSE (Salas, 2008). Si bien la salud es un servicio público y los centros construidos pertenecen legalmente al Estado, estos en ambos casos eran utilizados y abastecidos por la empresa, ya sea de forma constante o itinerante, en relación con las comunidades. Este tipo de situaciones permiten notar la constitución de un gobierno privado a través del ejercicio de funciones estatales más allá del ejercicio de la fuerza. Estas actividades, que podemos denominar como «sutiles», en las que la empresa realiza funciones estatales, no se deben a una falta de capacidad de los organismos estatales para gestionar recursos, sino a una relación tácita, pero constante, en la que se ceden dichas actividades a otros actores para asegurar la legitimidad de su gobierno sobre el territorio.

La constitución de las relaciones y, por lo tanto, la forma del Estado quedan claras desde un primer momento. La falta de organización por parte de la

comunidad de Huaripampa llevó a una relación con menos capacidad de negociación que la de Ango Raju al principio, pero esta configuración no tiene por qué mantenerse inalterada con el tiempo. De la misma forma que la organización y el aprendizaje configuran los resultados iniciales, los cambios, los aprendizajes y las experiencias también modifican las habilidades y la capacidad de negociación por parte de estos actores, así como su capacidad para incidir y modificar el sistema en el que se encuentran. Por ello, vale la pena explorar la historia de las negociaciones que ambas comunidades mantienen con la CMA tras el inicio de las actividades operativas del proyecto.

El primer convenio firmado tras el inicio de las actividades se estableció entre la comunidad de Ango Raju y la CMA, que se comprometió a crear un «Fondo de Desarrollo Sostenible». Teniendo en cuenta el reparto de poder previamente explicado, tiene sentido que el primer convenio lo firmara esta comunidad, ya que tiene mayor capacidad de negociación. Sin embargo, 2009 fue un año crítico en la relación entre ambos actores: en agosto de ese año, los comuneros ingresaron a las instalaciones del proyecto, lo que derivó en una pelea con la policía en la que resultaron heridos tres comuneros. El uso de la policía como fuerza de seguridad privada, teniendo en cuenta que se mantenían protegiendo las instalaciones del proyecto minero y que cuentan con un contrato con la empresa para dicho servicio (Earth Rights International, 2019), difumina la frontera entre las instituciones y organismos públicos y privados.

El uso de la fuerza se constituye, una vez más, como la prueba definitiva de quién posee la capacidad de gobernar el territorio. La magnitud del conflicto llevó a que otras organizaciones civiles y estatales intervinieran, de tal forma que en noviembre se reanudaron las negociaciones para el cumplimiento de los acuerdos, en los que la empresa se comprometió a realizar una serie de proyectos en el centro poblado de Carhuayoc. Cabe resaltar que este episodio representa un momento de máxima tensión y confrontación entre la empresa y las comunidades, aunque, como indican los propios entrevistados, no se trata de una situación extraordinaria. A lo largo del período de trabajo en ambas comunidades, se puso de manifiesto la predisposición de la empresa a utilizar a la policía como servicio de seguridad privada, además de otros métodos de coacción contra las comunidades, como pagar a personas para obtener información respecto a los acuerdos internos y los reclamos de estas.

Al año siguiente, en 2010, se produjo otro hito en las relaciones entre las comunidades y la empresa: la firma del Convenio Marco entre la CMA y la comunidad de Huaripampa. Este constituye el primer gran acuerdo firmado por ambas partes. Este convenio es importante por múltiples motivos. Según comentó uno de los entrevistados, la posibilidad de alcanzarlo se debió principalmente a la habilidad de la nueva dirigencia de la comunidad, que logró negociar de forma efectiva los nuevos beneficios para esta. Una de las herramientas utilizadas en este caso fue la apertura del padrón de comuneros, con la intención de aumentar el número de personas presentadas a la empresa bajo la premisa de que, si no se llegaba a un acuerdo, los comuneros realizarían un paro. El resultado fue la firma del Convenio Marco. Este suceso muestra varias aristas sobre cómo comprender el aprendizaje por parte de la comunidad respecto a su posición y los beneficios que puede obtener. En primer lugar, el nombre de «Convenio Marco» nos recuerda a otros procesos de negociación de gran impacto como el de Espinar (Cusco). Además, el reconocimiento de las condiciones propias y de otras comunidades cercanas, como Ango Raju, nos lleva a pensar en un aprendizaje como compartido y multidireccional. Los beneficios de las negociaciones de una comunidad sirven, en última instancia, de inspiración para que otras comunidades también realicen procesos similares.

La posición y las relaciones de la Municipalidad Distrital de San Marcos con el resto de los actores, como otro punto necesario de mencionar, son especialmente ilustrativas de las relaciones entre las comunidades, la empresa y el gobierno local. El ejemplo más resaltante que se puede dar de ello es el del funcionamiento del «plan piloto», promovido por la municipalidad. El plan piloto surgió en 2008, a raíz del aumento de los ingresos municipales procedentes del canon minero. Este proyecto consiste en que toda la población del distrito, a través de una lista de empadronados, realice trabajos de limpieza y mantenimiento de la infraestructura estatal durante una quincena al mes. El pago por dicha labor representaría una transferencia «directa» de los fondos que ingresaban en la municipalidad a partir del canon minero.

Esta ha sido una de las políticas estatales de más larga duración en la zona, pues lleva realizándose desde 2008 hasta el momento de hacerse la investigación. En este sentido, el gobierno local asume un rol pasivo, el de intermediario entre la empresa y la población, que percibe este «pago por la presencia de la mina». Esta función del gobierno local es muy importante en comparación

con otras, como la inversión en servicios de salud que, como se ha presentado anteriormente, se han visto marcadas por los intereses y las acciones de la empresa CMA y su relación con las comunidades más que con el gobierno de forma directa. El plan piloto no ha estado exento de conflictos, como ya apuntaba Salas (2010), y ha acentuado las divisiones locales en torno a quiénes son «merecedores» de participar en él.

Los conflictos en la zona, si bien en la mayoría de los casos son de baja intensidad, no pueden obviarse ni ignorarse, pues muestran la trasformación en las formas de gobierno y de construcción del Estado en estos territorios. Aunque en un primer momento se observan resultados claramente diferentes, el aprendizaje y las mejoras en la organización política de las comunidades demuestran que es posible cambiar los términos y la posición de los actores. Si bien los resultados y beneficios de Ango Raju han sido mayores debido a unas condiciones iniciales más favorables, no nos encontramos ante un caso determinista, sino ante uno en el que existen variables que modifican de forma constante las condiciones de las relaciones políticas entre los actores. Uno de los últimos hechos que demuestra esto es la constitución de una empresa de transporte por parte de Huaripampa, siguiendo el ejemplo de Ango Raju décadas atrás, que presta servicios a Contonga.

Un último aspecto importante es comprender cómo la CMA ejerce el gobierno en la zona. Como se ha presentado, el uso de la fuerza en diferentes contextos, ya sea a través del aparato policial o por amenazas legales, es un factor clave para comprender las jerarquías de poder locales. Sin embargo, la acción del Gobierno excede el mero ejercicio de la fuerza, ya que implica la reconfiguración del espacio, de las relaciones y de las formas de vida en él (Hibou, 2013). Los proyectos de RSE promovidos por la CMA representan la privatización de dichas funciones estatales en diferentes momentos e intensidades en ambas localidades. La experiencia de que el acceso a servicios como la salud se vea mediado por la acción de la empresa, pues es esta la que lo provee, nos lleva a repensar los límites entre la acción privada y la acción estatal. Es a lo que Durand denominó el «Ogro filantrópico», a través del cual las acciones y proyectos «refleja[n] una prioridad a clientelizar o fidelizar a las poblaciones antes que a promover su desarrollo institucional» (Durand, 2015, p. 30). En este contexto, la propuesta es concordante con la «máquina antipolítica» de Ferguson (2012), que propone los proyectos de desarrollo como herramientas

para despolitizar a la población y asegurar la posición de quienes los promueven en la estructura social.

6. Periodizando la configuración estatal

Podemos diferenciar tres etapas con estructuras y condiciones diferentes en el proceso de reconfiguración del Estado en San Marcos: 1997-2001, 2002-2009 y 2010-2019. Estas etapas evidencian la evolución de las estrategias empresariales, las respuestas comunitarias y las dinámicas de territorialización del poder privado en un contexto de economía extractiva neoliberal. Cada período refleja la interacción entre la consolidación hegemónica de la empresa, a la aparición, o no, de organismos estatales y las capacidades diferenciadas de las comunidades de Huaripampa y Ango Raju.

6.1. Primer período (1997-2001)

Este período marca el ingreso de la CMA en el territorio en un contexto nacional de reformas neoliberales. Entre 1997 y 2001, la empresa negoció la compra de tierras con las comunidades. Huaripampa, con unas estructuras sociales debilitadas, aceptó las condiciones sin mayor debate, mientras que Ango Raju, con experiencia previa en negociaciones mineras, consiguió beneficios adicionales. Esta diferencia configuró percepciones locales de «ganadores y perdedores». El reasentamiento forzado de la población de Yanacancha simbolizó la consolidación del poder coercitivo de Antamina. La empresa modificó unilateralmente los plazos de desalojo y empleó la fuerza policial y los recursos discursivos para consolidar su capacidad de gobernar el territorio y reconfigurar los patrones de vida locales. Paralelamente, inició proyectos de responsabilidad social empresarial para legitimarse ante inversionistas globales, como el Banco Mundial. La creación de la Gerencia de Desarrollo Comunitario en el año 2000 respondió a las presiones internacionales tras las denuncias por los desalojos y sirvió para institucionalizar un discurso de desarrollo que ocultaba las asimetrías estructurales.

6.2. Segundo período (2002-2009)

Con el inicio de las operaciones extractivas, Antamina consolidó su hegemonía mediante mecanismos institucionales y económicos. La creación de la Asociación Ancash (2006) y el Fondo Minero Antamina externalizaron la RSE, lo que redujo el rechazo comunitario posterior a los desalojos de la población de Yanacancha. Huaripampa dependía casi exclusivamente de los proyectos provistos por la empresa, mientras que la comunidad de Ango Raju negoció con el Estado y la empresa para obtener infraestructura estatal y disminuir así su dependencia directa de esta última. Como se puede observar, las relaciones comunitarias divergieron: Huaripampa mantuvo una baja conflictividad, mientras que Ango Raju tuvo una mayor capacidad de negociación y, por tanto, un mayor potencial para exigir el cumplimiento de los acuerdos. Esta diferencia reflejó la existencia de capacidades organizativas desiguales: Ango Raju, con mayor cohesión interna, utilizó el conflicto como herramienta política, mientras que Huaripampa limitó su capacidad de acción debido a su debilitad organizativa.

En este segundo período es cuando se nota en mayor medida la importancia de la CMA como ejecutora de funciones estatales, ya que sus proyectos de desarrollo e infraestructura se expanden a la vez que otorga servicios de forma itinerante. La dependencia de la empresa está relacionada con los acuerdos realizados en el primer período. En Huaripampa, la dependencia de la empresa como gobierno fue más directa que en Carhuayoc. En este segundo período se presentan los resultados de la reconfiguración estatal en ambas comunidades: mientras que la privatización del Estado era más profunda en Huaripampa, donde la ejecución de servicios y proyectos respondía a los intereses de la CMA, en Ango Raju encontramos una territorialización estatal mixta, en la que la negociación con la comunidad obligaba a la participación de múltiples sectores del Estado para cumplir diversas funciones.

6.3. Tercer período (2010-2019)

La firma del Convenio Marco con Huaripampa en 2010 marcó un hito, ya que evidenció la revitalización organizativa tras los dos primeros períodos de poca organización social. Por otro lado, Ango Raju continuó con ciclos de tensión y negociación, mejorando los beneficios laborales y los servicios. La CMA

reestructuró su área de RSE tras el cierre de la Asociación Áncash (2012), y pasó a gestionar internamente los proyectos bajo de «Fortalecimiento de la Gestión Pública» (Proyecto Fogel). Aunque formalmente promovían el desarrollo, estos proyectos replicaron las lógicas descritas por Ferguson (2012): efectos instrumentales de control territorial en lugar de avances democráticos. La sofisticación del gobierno privado obliga a repensar los proyectos de desarrollo como «máquinas antipolíticas» que buscan transformar las relaciones sociales al interior de ambas comunidades.

Las comunidades, influenciadas por experiencias nacionales, adoptaron herramientas legales y discursos como el de «convenios marco» para negociar. Aunque en ambos casos el aprendizaje fue acumulativo y transformó las relaciones entre las comunidades y el resto de los actores, la estructura asimétrica sobre la que se construyen dichas relaciones se mantuvo, por lo que la sostenibilidad de los acuerdos siguió supeditada a la voluntad empresarial. La transformación fundamental que vemos en este período se da en Huaripampa, donde la firma de nuevos acuerdos refuerza su capacidad de negociación, que anteriormente era débil. Esto se tradujo en un cambio en la forma estatal, que obligó a los organismos estatales a participar de forma directa en las negociaciones como en el caso de Ango Raju. Si bien las capacidades y herramientas de ambas comunidades son diferentes, notamos que en este período ambas tienen una configuración estatal mixta, en la que el Estado y la CMA coordinan el gobierno local en negociaciones con las comunidades más organizadas.

7. El ciclo de la acción comunal en San Marcos

El análisis de los procesos de ambas comunidades permite notar, además de la posibilidad de periodizar el proceso, la existencia de ciclos internos que se repiten constantemente. La firma de acuerdos entre las comunidades y la empresa ciertamente representa un reconocimiento de las capacidades políticas de estos actores dentro del sistema. Sin embargo, algo que se constata recurrentemente tanto en los casos de estudio como en otros contextos es la falta de interés por el cumplimiento total de dichos acuerdos. Tras la firma, se realizan ciertos actos y se programan algunos proyectos, pero esta situación no se mantiene en el tiempo. El aumento de la tensión entre los actores, a raíz de los reclamos y

la falta de compromiso para mantener los acuerdos vigentes, lleva a situaciones límite en muchos casos. En ese momento, las comunidades ven la movilización social como una forma de restablecer los compromisos establecidos. Esta etapa puede quedarse en una tentativa o llevarse a cabo, dependiendo de las condiciones específicas de cada caso, pero siempre culmina con la reapertura del diálogo entre las partes y la negociación de nuevos acuerdos o la ratificación y cumplimiento de los anteriores.

Un ejemplo de ello son la tensión y las negociaciones entre la CMA y Ango Raju en el año 2009, así como la firma del Convenio Marco con Huaripampa. En el primer caso, la firma de los acuerdos y la creación del Fondo de Desarrollo Sostenible con Ango Raju representaron la primera etapa del ciclo mencionado. Los conflictos de mediados de 2009 se deben a la falta de seguimiento del acuerdo y al incumplimiento de sus puntos. La tensión social se incrementó durante años hasta alcanzar su punto álgido en agosto, cuando los comuneros decidieron ingresar al proyecto para obligar a la empresa a responder. La reapertura de las negociaciones entre noviembre de ese año y el siguiente solo puede comprenderse y explicarse a partir del episodio de conflicto de 2009, pues este fue clave en el cambio de la actitud de la empresa. De forma similar, la firma del Convenio Marco con Huaripampa responde a un proceso de aumento de la tensión social previo, causado por la falta de compromisos debidamente establecidos, y en el que fue clave la posibilidad de movilización propuesta por las autoridades de Huaripampa en ese momento. Así pues, en ninguno de los casos se puede entender la trayectoria y la apertura de nuevos diálogos y la firma de nuevos convenios sin la actividad ni la movilización social de las comunidades. Esta se define como su principal herramienta para reconfigurar su posición en el sistema en el que se encuentran.

Si bien se mencionan los casos de Ango Raju en 2009 y Huaripampa en 2010 como ejemplos, este ciclo se ha repetido en múltiples ocasiones en ambas comunidades. A partir de los datos provenientes de la Defensoría del Pueblo, se pueden rastrear los múltiples momentos de tensión en ambas comunidades, resaltando, por ejemplo, otros conflictos entre Ango Raju y la CMA en 2006 y 2018, y entre Huaripampa y la empresa en 2015 y 2017. Esto confirma, en primer lugar, la condición cíclica propuesta, pues se mantiene a lo largo del tiempo y no se presenta en momentos específicos, pero también nos muestra la configuración de las capacidades y la jerarquía de los actores dentro de la

estructura local. Las solicitudes a la empresa no solo confirman el rol central de esta en el gobierno local, sino que también la presentan como capaz de actuar conforme a sus intereses de forma independiente, a diferencia de las dos comunidades, que deben negociar los suyos. Por lo tanto, el hecho de que el ciclo comience con el incumplimiento de los compromisos por parte de la CMA no es casual, sino que refuerza la idea de dichos compromisos como reclamos sociales que requieren de negociaciones constantes para ser validados y mantenidos en el tiempo.

Como se plantea al inicio del propio capítulo, esto representa un ciclo en el que la firma de acuerdos es tanto el inicio como el resultado del ciclo, y en el que la obtención de beneficios y el aumento de la capacidad de negociación se producen a través de la repetición del ciclo. En un sistema de poder asimétrico, la movilización social y la organización comunal son herramientas que dan a las comunidades capacidad de acción para modificar las relaciones de poder desiguales, caracterizadas por la privatización de las funciones estatales y, además, el uso de la fuerza como último recurso por parte de los actores que gobiernan. El Estado a nivel local se construye a través de las interacciones y negociaciones con actores estatales y privados. Sin embargo, se debe resaltar que, si bien lo mencionado modifica las relaciones, no las transforma completamente, pues la privatización del Estado implica necesariamente la capacidad del actor que lo representa —en este caso, la empresa minera— de mantener el poder en todo momento. En contextos donde no existen otros mecanismos de negociación y gobierno democrático, la organización y movilización (o incluso su mera intención) permiten a los actores locales mantener la capacidad de intervenir en las decisiones que les afectan.

8. Reflexiones finales

El análisis comparado de las relaciones entre las comunidades campesinas de Huaripampa y Ango Raju y la Compañía Minera Antamina permite comprender las dinámicas de territorialización estatal en contextos de extracción minera, así como los procesos de privatización del Estado y la reconfiguración del poder local a través de las políticas de responsabilidad social empresarial. Desde una perspectiva teórica que busca cuestionar la visión clásica del Estado como

una entidad homogénea y con fronteras claramente definidas, este estudio revela que la privatización del Estado no implica su ausencia, sino una rearticulación del poder en la que los actores privados, como las empresas mineras, asumen funciones tradicionalmente estatales, creando así entramados de poder que constituyen en sí mismo un ejercicio de gobierno y de las funciones estatales. Este proceso representa una transformación en la forma en que el Estado se manifiesta en los territorios periféricos, donde las empresas extractivas operan como agentes de gobierno local.

El caso de la CMA y las comunidades de Ango Raju y Huaripampa ilustra cómo la empresa minera asumió funciones estatales, desde la provisión de servicios básicos hasta el uso legítimo del aparato policial, reconfigurando así las dinámicas de poder en la región. En este sentido, la RSE operó como un mecanismo de privatización del Estado que legitimó el control territorial de la empresa y sustituyó funciones públicas. Sin embargo, este proceso no fue homogéneo. La diferente capacidad organizativa de las comunidades de Huaripampa y Ango Raju influyó en sus respectivas trayectorias de negociación con la empresa. El contraste entre las dos comunidades resalta la importancia de la organización comunal como herramienta clave para contrarrestar las asimetrías de poder en contextos de extracción minera. La capacidad de movilización y negociación de las comunidades no solo influyó en los beneficios obtenidos, sino también en su capacidad para reconfigurar su posición dentro del sistema de poder dominado por la empresa. Tanto la empresa como el gobierno local buscan eliminar el conflicto y la necesidad de diálogo y negociaciones clientelizando a la población a través de proyectos sociales o políticas públicas. Frente a «máquinas antipolíticas» como estas, la negociación y la organización comunal surgen como herramientas para mantener y visibilizar los intereses de las comunidades.

Los resultados nos muestran, en este sentido, una territorialización estatal mixta, en la que la CMA asume funciones de gobierno, como la provisión de servicios o el desarrollo de infraestructuras, mientras que los organismos estatales mantienen otras, algunas de ellas relacionadas con la regulación y mediación entre la empresa y las comunidades. Por tanto, la privatización del Estado no implica en todos los casos una privatización homogénea de todas las funciones estatales, sino la coordinación y el cese fáctico de ciertas funciones específicas que permiten el gobierno de otros actores sobre territorios específicos. En el caso de Ango Raju, la capacidad de negociación desde un inicio derivó en

una configuración estatal mixta, en la que, si bien la CMA posee un rol preponderante, obliga a ciertos organismos estatales a estar presentes de forma directa. En el caso de Huaripampa, por otra parte, se observa una evolución hacia un modelo mucho más centrado en el gobierno directo de la CMA, en el que las actividades se realizaban únicamente para cumplir objetivos de RSE propuestos por la propia empresa. Esta configuración estatal se modificó principalmente a partir del convenio marco firmado entre ambos actores, momento a partir del cual se observó un cambio en las capacidades y herramientas de Huaripampa para negociar sus intereses. Esto representa una reconfiguración estatal más parecida al caso de Ango Raju, con un gobierno mixto en el que la acción directa del Estado es más notoria.

Esta investigación también revela la existencia de un ciclo recurrente en las relaciones entre las comunidades y la empresa, que se caracteriza por la firma de acuerdos, su incumplimiento de los mismos, el aumento de la tensión social y la reapertura eventual de negociaciones. Este ciclo, que se repitió en ambas comunidades, aunque con diferentes resultados, subraya la importancia de la movilización social para restablecer compromisos y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. La empresa asume las funciones estatales según se requieran, obtiene legitimidad y mantiene su posición a través de su ejercicio. En casos como el del gobierno local, este llega a comprenderse como una extensión de las actividades y relaciones con la empresa, como ocurre en el caso del plan piloto. En contextos en los que el Estado delega funciones a actores privados, la organización comunal emerge como un mecanismo clave para contrarrestar las asimetrías de poder y garantizar que las comunidades tengan voz en las decisiones que afectan a sus territorios.

Finalmente, es importante reconocer que, aunque la comunidad puede modificar las relaciones de poder, no puede eliminar las asimetrías estructurales inherentes a la configuración del poder en el capitalismo actual. La privatización del Estado implica que las empresas mantienen una posición dominante en la gestión del territorio, lo que limita la capacidad de las comunidades para transformar completamente las dinámicas de poder. Por tanto, la sostenibilidad de los acuerdos y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades dependen en gran medida de la voluntad de la empresa y de la capacidad de las comunidades para mantener la presión a través de la organización y la movilización.

Referencias bibliográficas

Antamina. (2023). *Quiénes somos*. Antamina.

Appel, H. (2012). Walls and white elephants: Oil extraction, responsibility, and infrastructural violence in Equatorial Guinea. *Ethnography, 13*(4).

Boone, C. (2012). Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design. *RCP Revista de Ciencia Política, 32*(3).

Damonte, G. (2007). Minería y política: la recreación de las luchas campesinas en dos comunidades andinas. En A. Bebbinton, *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X., y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. CooperAcción

Earth Rights International. (2019). *Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú*. Earth Rights International.

Ferguson, J. (2005). Seen like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. *American Anthropologist*, *107*(3), 377-382.

Ferguson, J. (2012). La maquinaria antipolítica: desarrollo, despolitización y poder burocrático en Lesoto. En B. Pérez, *Antropología* y desarrollo. Catarata.

Gerring, J., y Cojocaru, L. (2016). Selección de casos para análisis intensivo: una diversidad de objetivos y métodos. *Métodos Sociológicos e Investigación, 45*(3), 392-423.

Gil, V. (2009). *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Hervé, B. (2017). El reasentamiento en contexto minero. Entre la sugestión y la imposición de un nuevo orden. *Debates en Sociología,* (44).

Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. Fondo de Cultura Económica (fce).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2007). Censo Nacional de Población y Vivienda. inei.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2010). Mapa de pobreza económica provincial y distrital 2009. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). Mapa de pobreza económica provincial y distrital 2013. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). Censo Nacional de Población y Vivienda. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020). Mapa de pobreza económica provincial y distrital 2018. INEI.

Kamphuis, C. (2011). La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza. *Apuntes. Revistas de Ciencias Sociales, 38*(68).

Krupa, C. (2010). State by proxy: Privatized government in the Andes. *Comparative Studies in Society and History*, *52*(2), 319-350.

Manrique, H., y Sanborn, C. (2021). *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación.* Universidad del Pacífico.

Ministerio de Cultura (2016*). Directorio 2016 de Comunidades Campesinas del Perú.* Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2018). *Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas Censos Nacionales 2017*. Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2023). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Ministerio de Cultura.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud). (2019). Índice de Desarrollo Humano. pnud.

Portocarrero, F., Sanborn, C., y Camacho, L. (2007). *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ong en las industrias extractivas*. Universidad del Pacífico.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativ*a. Prometeo Libros.

Oliveira, R. (2013). «O Goberno Está Aquí»: Post-wat State-Making in the Angolan Periphery. *Politique Africaine*, (130), 165-187.

Restrepo, A., y Martínez, W. (2019). Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos*. Universidad de Antioquia, *54*, 15-36.

Salas, G. (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1907-2002)*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Scott, J. (1998). *Seen like a State*. Yale University Press.

Slater, D., y Kim, D. (2014). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *trans: Trans –Regional and –National Studies of Southeast Asia*, *3*(1), 25-44.

Snyder, R. (2009). Reducción de escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, *49*(194), 287-306.

Weber, M. (2017 [1919]). *La política como profesión*. Biblioteca Nueva.

Transformaciones territoriales e injusticia del agua en las comunidades campesinas de la microcuenca Piuray-Ccorimarca (Chinchero, Cusco)

Juan Víctor Béjar

Resumen

El objetivo de este estudio es analizar las transformaciones territoriales y las expresiones de injusticia hídrica en la microcuenca Piuray-Ccorimarca, así como explorar las relaciones entre las comunidades campesinas, el Estado y otros actores en lo referente a la gestión y distribución del agua. La investigación, de enfoque cualitativo, diseño descriptivo-analítico y carácter participativo, permitió comprender las percepciones locales sobre el acceso y la distribución equitativa del recurso hídrico en estrecha relación con el abastecimiento de agua a la ciudad de Cusco. El análisis reconstruye un proceso histórico marcado por conflictos, negociaciones y movilizaciones sociales orientadas a establecer mecanismos de compensación social y medioambiental que, posteriormente, se institucionalizaron en la política nacional de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, concretamente en su componente hidrológico.

El conflicto cobró especial relevancia a partir del colapso y deslizamiento de terrenos hacia la laguna de Piuray, los impactos del fenómeno de El Niño y la sobreexplotación del recurso por parte de la empresa encargada del abastecimiento urbano. Estos hechos generaron movilizaciones sociales y tensiones prolongadas entre las comunidades y la empresa, y pusieron en evidencia un modelo de gestión extractivista y de despojo. Desde 2012, las comunidades han presentado demandas de compensación que han derivado en acuerdos promovidos por el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca, en alianza con el Centro Bartolomé de Las Casas, la EPS SEDACUSCO y el gobierno local de Chinchero. El estudio propone un análisis crítico y propositivo de los problemas y alternativas

de gestión del territorio, basado en un proceso continuado de acompañamiento y comprensión de las dinámicas socioambientales y de las relaciones entre los diferentes actores. Los resultados contribuyen al diseño de estrategias de negociación y compensación por servicios ecosistémicos, orientadas a fortalecer la gobernanza del agua y la gestión sostenible del territorio en la microcuenca Piuray-Ccorimarca.

Palabras clave: justicia del agua, transformaciones territoriales, comunidades campesinas, mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, gobernanza del agua.

Abstract

The study aims to analyze territorial transformations and manifestations of water injustice in the Piuray-Ccorimarca sub-watershed, exploring the relationships between rural communities, the State and other stakeholders regarding water management and distribution. The research was conducted using a qualitative approach, with a descriptive-analytical design and a participatory orientation, which allowed for an in-depth understanding of local perceptions regarding equitable access to and distribution of water, closely linked to the water supply for the city of Cusco.

The analysis reconstructs a historical process marked by conflicts, negotiations, and social mobilizations aimed at establishing social and environmental compensation mechanisms, later institutionalized in the national policy of Ecosystem Services Compensation Mechanisms, particularly its hydrological component. The conflict gained particular relevance following the collapse and landslides toward the Piuray lagoon, the impacts of the El Niño phenomenon, and the overexploitation of the resource by the company responsible for urban water supply—events that triggered social mobilization and prolonged tensions between the communities and the company, highlighting an extractive and dispossessive management model. Since 2012, the communities have pursued compensation claims that led to agreements promoted by the Piuray-Ccorimarca Sub-watershed Management Committee, in partnership with the Bartolomé de Las Casas Center, the SEDACUSCO Water and Sanitation Company, and the Local Government of Chinchero. This study proposes a critical and forward-looking analysis of the challenges and territorial management alternatives, derived from sustained engagement and understanding of socio-environmental dynamics and actor relationships. The findings contribute to the design of

negotiation and ecosystem service compensation strategies aimed at strengthening water governance and sustainable territorial management in the Piuray-Ccorimarca sub-watershed.

Keywords: water justice, territorial transformations, peasant communities, MERESE, water governance

1. Introducción

El agua es el elemento primordial para toda forma de vida y constituye el recurso natural más importante y estratégico para el desarrollo de las sociedades humanas. Sin embargo, en las últimas décadas, los problemas de escasez, contaminación y manejo inadecuado del agua se han intensificado, convirtiéndose en un tema de preocupación y debate a nivel mundial (Estrada, 2019). La creciente presión sobre los ecosistemas, el cambio climático y los modelos de desarrollo urbano y productivo han agudizado las desigualdades en el acceso a este recurso, afectando especialmente a las poblaciones rurales y campesinas.

Desde hace varias décadas, la gestión de los recursos hídricos ocupa un lugar central en la agenda de las instituciones internacionales y de los gobiernos. Se han suscrito declaraciones y asumido compromisos orientados a la protección, gestión sostenible y gobernanza equitativa del agua (Martínez-Austria y Van Hofwegen, 2006). Estas instancias coinciden en reconocer que el agua es un derecho humano fundamental y un bien común cuya administración debe ser participativa, inclusiva y medioambientalmente responsable.

No obstante, la institucionalidad y la gobernanza del agua siguen siendo temas complejos, marcados por la coexistencia de diversos intereses y por la persistencia de conflictos entre la sociedad, las comunidades, las empresas y el Estado. La participación de la sociedad civil, a través de los usuarios del agua y de las empresas prestadoras del servicio, sigue siendo limitada debido a la débil organización social y a la falta de conocimientos técnicos sobre la problemática hídrica. Esta situación ha dificultado que las demandas ciudadanas se traduzcan en propuestas políticas efectivas.

En el caso del Perú, estas tensiones se manifiestan con particular intensidad en los territorios andinos, donde el crecimiento urbano descontrolado, la expansión de infraestructuras y la sobreexplotación de los recursos hídricos

naturales generan situaciones de vulnerabilidad y conflictos por el agua. La microcuenca Piuray-Ccorimarca, ubicada en el distrito de Chinchero (Cusco), es un ejemplo emblemático: las comunidades campesinas que resguardan los ecosistemas altoandinos se enfrentan a serias dificultades debido a un modelo de abastecimiento de agua que prioriza el consumo urbano en detrimento de sus derechos territoriales y medioambientales.

En este contexto, el objetivo de la presente investigación es analizar las transformaciones territoriales y las expresiones de injusticia hídrica en la microcuenca Piuray-Ccorimarca, explorando las relaciones entre las comunidades campesinas, el Estado y otros actores en torno a la gestión y distribución del agua. En concreto, se propone, en primer lugar, examinar el proceso histórico de conflictos, negociaciones y movilizaciones sociales vinculados al uso y control del agua en la microcuenca; en segundo lugar, identificar las percepciones locales sobre la injusticia hídrica y su impacto en la gestión territorial y la gobernanza del agua; en tercer lugar, analizar el papel de los actores institucionales (comunidades, EPS SEDACUSCO, municipalidad, ONG y Comité de Gestión) en la construcción de acuerdos y mecanismos de compensación hídrica, prestando especial atención al proceso de implementación del Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE). Por último, se proponen alternativas de gestión y negociación para fortalecer la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad del territorio en la microcuenca.

El estudio analiza las dinámicas territoriales, los conflictos socioambientales y las estrategias locales de negociación y compensación implementadas en el marco del MERESE, con el propósito de contribuir a la comprensión de las transformaciones territoriales y a la formulación de propuestas de gestión y gobernanza del agua que respondan a las demandas sociales y promuevan la justicia hídrica.

En este proceso, la movilización social adquiere un papel central como expresión del ejercicio de derechos y de participación en la gestión de los recursos naturales. El análisis de las dinámicas territoriales permite comprender un escenario marcado por un crecimiento urbano poco planificado y por la fragilidad en el ejercicio del derecho al agua y al saneamiento básico, tanto en las comunidades rurales como en la ciudad de Cusco. Finalmente, se plantea una reflexión crítica sobre la relación entre el Estado y las comunidades campesinas, destacando los desafíos y oportunidades para construir mecanismos

equitativos de acceso al agua, como los MERESE, que fortalezcan la justicia hídrica, la sostenibilidad de los ecosistemas y el vínculo solidario entre las comunidades de la microcuenca y la ciudad de Cusco.

2. La microcuenca Piuray-Ccorimarca: paisaje, territorio y medios de vida comunales

La microcuenca Piuray-Ccorimarca se encuentra ubicada en el distrito de Chinchero, provincia de Urubamba, región Cusco. Desde el punto de vista hidrográfico, forma parte de la subcuenca del Hatunmayu, que a su vez pertenece a la cuenca del río Vilcanota. Este sistema hídrico está vinculado a zonas naturales de interés para la conservación de la naturaleza situadas en la cadena de glaciares de la cordillera de Vilcanota, donde se encuentran nevados importantes como Ausangate, Quelccaya y Verónica.

La microcuenca abarca una superficie total de 9578,30 hectáreas y se extiende entre los 3375 y 4575 metros sobre el nivel del mar. La laguna de Piuray, el principal cuerpo de agua del sistema tiene una profundidad que varía entre los veinte y los cincuenta metros. La precipitación media anual es de 824,3 milímetros, con una humedad relativa media del 72 %. El clima se caracteriza por una temperatura máxima promedio de 21 °C, una temperatura media anual de 8,5 °C y una temperatura mínima de -1 °C, lo que da como resultado un ambiente frío y templado de altura, característico de los ecosistemas altoandinos.

La microcuenca limita con importantes zonas arqueológicas y patrimoniales, como el templo colonial de Chinchero, Huchuy Qosqo, el Camino Inca Qhapaq Ñan y el centro arqueológico de Raqchi. Asimismo, posee un gran valor paisajístico y cultural, por su relación con el Valle Sagrado de los Incas, lo que la convierte en un territorio de gran relevancia histórica, ambiental y turística dentro del ámbito andino del Cusco.

La microcuenca Piuray-Ccorimarca constituye un espacio geográfico cuyo núcleo central es la laguna de Piuray, en torno a la cual se asientan 18 centros poblados rurales del distrito de Chinchero, en la provincia de Urubamba. Según Estrada Zúñiga y Bueno de Mezquita (2015), la microcuenca tiene una población aproximada de 2736 habitantes, distribuida en las comunidades de Huila Huila, Ocutuan, Umasbamba, Piuray, Pongobamba, Ichucancha, Ccorimarca,



Figura 1. Laguna de Piuray.
Fotografía: archivo CBC, 2024.

Valle de Chosica, Ayarmaca, Ccoricancha, Cuper Alto, Cuper Bajo, Pucamarca, Huitapucyo, Taucca, Ccorccor y Simataucca (INEI, 2017).

Su estructura organizativa se basa en órganos comunales tradicionales, como la asamblea general, la directiva comunal, los comités especializados por actividad y los anexos. Sin embargo, a nivel comunal no existen herramientas formales de gestión que fortalezcan la planificación territorial y la gestión sostenible de los recursos naturales, lo que limita la capacidad de las familias campesinas para coordinar sus actividades productivas con el desarrollo territorial (Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala, 2013).

La principal actividad económica es la agropecuaria, complementada con el turismo rural comunitario, que está cobrando cada vez más importancia debido a la cercanía con importantes restos arqueológicos y al dinamismo económico de la capital distrital de Chinchero. De esta manera, la economía local se vincula estrechamente con el turismo, el comercio y la manufactura artesanal (SEDACUSCO, Municipalidad de Chinchero y Guaman Poma de Ayala, 2013).

Entre los actores sociales más relevantes se encuentran el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca, las comunidades campesinas, los anexos y sectores locales, así como diversas organizaciones especializadas (asociaciones de productores agropecuarios, asociaciones de turismo y comités de recursos naturales). También participan las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JASS), los comités de regantes, y las instituciones estatales, entre las que se encuentran las postas de salud, la Municipalidad Distrital de Chinchero y los centros de educación inicial, primaria y secundaria.

3. Transformaciones históricas y territoriales del agua en la microcuenca Piuray-Ccorimarca: conflictos, negociaciones y relaciones de poder entre las comunidades rurales y la ciudad del Cusco

3.1. La ciudad del Cusco como construcción hidráulica estatal: un modelo de crecimiento urbano, turístico y extractivo

Para comprender el contexto de la investigación, es necesario describir la relación entre la ciudad del Cusco y la microcuenca Piuray-Ccorimarca, ya que constituye un caso emblemático de las tensiones entre el crecimiento urbano, el desarrollo turístico y la disponibilidad de agua en los territorios rurales.

La ciudad del Cusco, actualmente una metrópolis regional, se ubica en la zona centro-sur del Perú, a una altitud promedio de 3350 m s.n.m., sobre el valle del río Huatanay, y tiene una extensión de 523 km². Su importancia histórica se asocia al antiguo asentamiento de la cultura inca, así como a los posteriores procesos colonial y republicano, que la consolidaron como el principal motor turístico, económico y administrativo de la región. Paralelamente, la ciudad ha experimentado un crecimiento poblacional exponencial, impulsado por procesos migratorios, la centralización de instituciones públicas, el desarrollo industrial y comercial, y la ampliación de oportunidades educativas y laborales. Todo ello ha intensificado la presión sobre los recursos naturales, especialmente el agua.

El crecimiento poblacional de la ciudad del Cusco en los últimos cuarenta años ha sido exponencial. En 1972, la ciudad contaba con 120 881 habitantes, cifra que ascendió a 458 870 habitantes en 2017, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017).

El proceso de expansión más significativo se produjo durante los últimos veintiocho años, impulsado por la recuperación del centro histórico y la revalorización de la herencia cultural incaica que sentó las bases para el desarrollo del turismo moderno. Este proceso fue impulsado por la gestión el alcalde de la ciudad, el doctor Daniel Estrada Pérez, durante las décadas de 1980 y 1990.[1] Estrada planteó una visión de desarrollo económico, social, cultural e inclusivo para la población cusqueña. Sin embargo, este modelo de crecimiento también dio lugar a un turismo de carácter industrial y excluyente que generó presiones crecientes sobre los recursos naturales, en particular sobre el agua, cuya demanda aumentó significativamente debido a la expansión urbana y a la intensificación de las actividades turísticas y comerciales.

Según datos de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR, 2024), la ciudad del Cusco recibe un promedio de 2400 000 turistas nacionales y extranjeros al año, con una estadía promedio de dos días. En los últimos cinco años, el número de arribos turísticos aumentó de 1498 953 a 2400 000 visitantes entre 2023 y 2024, un crecimiento impulsado por la promoción sostenida del destino y por la nominación del Santuario Histórico de Machu Picchu como una de las Siete Maravillas del Mundo Moderno, reconocimiento que le fue otorgado el 7 de julio de 2007 en Lisboa (Portugal).

El desarrollo turístico de Cusco se ha concentrado principalmente en el sector privado, a través de servicios de hotelería, transporte, restaurantes, agencias de viajes y lavanderías. Esta industria no solo dinamiza la economía local, nacional e internacional, sino que también ha generado procesos de migración interna motivados por la búsqueda de oportunidades laborales en la construcción, el comercio y los servicios turísticos. Sin embargo, este crecimiento sostenido ha ejercido una fuerte presión sobre los recursos hídricos y el territorio periférico de la ciudad, aumentando la demanda de agua de calidad para el consumo humano y para las actividades económicas. En consecuencia, se ha agudizado la necesidad de asegurar la disponibilidad, la gestión y el acceso equitativo al agua, especialmente en un contexto en el que la expansión urbana tiende a absorber los territorios rurales circundantes.

El aumento de la demanda de agua para abastecer a la población de la ciudad del Cusco ha impulsado la búsqueda de nuevas fuentes en territorios

1. Alcalde de la Municipalidad Provincial del Cusco, elegido en el año de 1983, realizaría tres períodos como alcalde entre las décadas de 1980 y 1990.

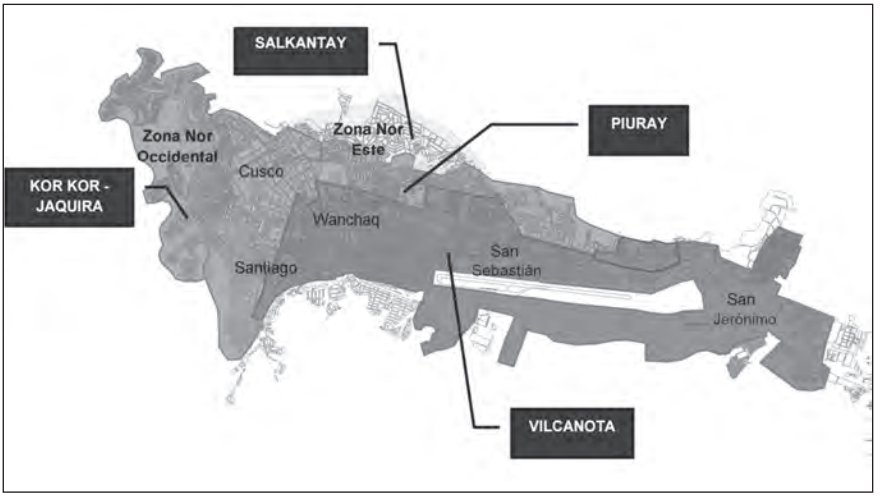


Figura 2. Sistema de abastecimiento de la ciudad del Cusco.
Fuente: SUNASS, 2018.

aledaños, lo que ha permitido alcanzar un volumen actual de 23,03 millones de metros cúbicos (m^3) anuales, equivalentes a una producción promedio de 750,75 litros por segundo (l/s). Este abastecimiento proviene de diversas fuentes hídricas: la laguna de Piuray, el río Vilcanota (línea auxiliar Kor Kor), Salkantay, Jaquira y Hatun Huaylla.

Entre ellas, las fuentes que aportan un mayor volumen son el sistema Piuray, con aproximadamente el 30 % del total, y el sistema Vilcanota, con cerca del 50 %, según los registros de los últimos diez años. El sistema Piuray abastece entre el 30 % y el 40 % del consumo urbano, dependiendo de la temporada y la demanda. Además, se caracteriza por ofrecer agua de mejor calidad en comparación con otros sistemas y por registrar menores costos de producción, debido a que su conducción se realiza por gravedad. Geográficamente, el sistema Piuray suministra agua principalmente a la zona norte de la ciudad y al centro histórico del Cusco, sectores donde se concentran las principales actividades comerciales, hoteleras y turísticas.

Por su parte, el sistema Vilcanota abastece las zonas noreste y sur de la ciudad, mientras que los sistemas Kor Kor, Salkantay y Jaquira cubren alrededor del 11 % del suministro total. Durante mucho tiempo no se prestó suficiente

atención a la capacidad efectiva de almacenamiento de la laguna de Piuray ni a su disponibilidad en períodos de escasez hídrica. De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS, 2018), la Autoridad Local del Agua (ALA) ha autorizado a la Entidad Municipal Prestadora de Servicios de Saneamiento del Cusco S. A. (SEDACUSCO) la extracción de 330 l/s de agua de esta laguna.

3.2. Las comunidades de la microcuenca y la gestión del agua: evolución histórica, conflicto, negociación y relación con la ciudad y el Estado

Históricamente, las comunidades de la microcuenca estaban organizadas en torno a la estructura del ayllu. Con la llegada de la colonización, sus territorios pasaron a ser propiedad de la Corona española, y, posteriormente, fueron administrados por caciques. Durante la época republicana, las haciendas adquirieron relevancia y se establecieron procesos de explotación basados en el trabajo en las haciendas, así como en el despojo de tierras de cultivo y de agua. En este período, gran parte del territorio de las comunidades quedó incorporado a las haciendas, especialmente en el Valle Sagrado.

Entre los años 1960 y 1970 se implementó un proceso de reforma agraria, que dio lugar a la conformación de cooperativas como la de Huaypo. Sin embargo, muchas de las comunidades que participaron en la toma de tierras no se beneficiaron directamente. Como resultado, muchas de las comunidades actuales se fragmentaron por la necesidad de asegurar tierras de cultivo, lo que limitó sus oportunidades de desarrollo.

En 1983, el Programa Nacional de Manejo y Conservación de Microcuencas (PRONAMACHCS) inició un proyecto de conservación de suelos en el ámbito de la microcuenca Piuray Ccorimarca, con el objetivo de fortalecer las capacidades locales y apoyar las acciones de conservación de suelos y agua. Durante este período, se realizaron las primeras solicitudes para que la empresa prestadora de servicios (EPS) SEDACUSCO invirtiera en programas de reforestación y conservación de la cuenca. En 1988, la Municipalidad Provincial de Cusco efectuó la primera retribución económica a la comunidad de Pongobamba.

En 1992 se conformó el Comité de Gestión de Piuray, coordinado por la ONG Asociación Arariwa. Aunque el enfoque inicial se centró en promover acciones de desarrollo económico, con el tiempo se pasó a fortalecer las capacidades

orientadas a incrementar las acciones de conservación del suelo y del agua (Estrada Zúñiga y Bueno de Mezquita, 2015). Entre 1994 y 1997, las comunidades intensificaron sus exigencias, pero SEDACUSCO no respondió a sus solicitudes de compensación. Durante este período, las comunidades contaron con el respaldo de diversas instituciones en los procesos de capacitación y organización.

En 1998, la implementación del proyecto de Manejo Intensivo de Microcuencas Altoandinas (MIMA) en la cuenca de Piuray provocó disputas entre Arariwa y PRONAMACHCS que afectó tanto a los comités conservacionistas como a los comités de lucha de Chinchero. Según información de campo, PRONAMACHCS apoyaba la reelección de Alberto Fujimori, mientras que Arariwa promovía una candidatura opositora al Gobierno de esa época (Estrada Zúñiga y Bueno de Mezquita, 2015).

El conflicto se intensificó entre los años 1998 y 2000, cuando unas 22,09 hectáreas de terrenos de cultivo de las comunidades de Pongobamba, Pukamarca y Ocotuan resultaron afectadas por la drástica disminución del nivel de agua de la laguna de Piuray. Según el informe de PRONAMACHCS-MIMA. Las causas de este colapso hídrico se relacionan con los procesos geodinámicos más importantes ocurridos en la zona alrededor de la laguna (véase Cuadro 1).

Las principales conclusiones del informe de PRONAMACHS indican que los deslizamientos se produjeron por la disminución del nivel del agua de la laguna, lo que provocó la inestabilidad de los taludes debido a factores relacionados con el tipo de suelo, fallas geológicas, procesos hidrológicos e hidrogeológicos, así como con la actividad sísmica. La presencia de taludes inestables representa un peligro potencial, ya que puede ocasionar daños en las infraestructuras, como carreteras y asentamientos humanos ubicados al borde de la laguna. Estos deslizamientos discontinuos de tipo rotacional se produjeron a mediados del año 2000 en la ribera de la laguna y afectaron a terrenos de cultivo.

Entre las recomendaciones del informe se incluyen la implementación de un control adecuado a nivel de ladera, mediante zanjas o acequias de desviación y manejo de la cobertura forestal, así como medidas en el cauce, como la construcción de muros y diques de contención, y el repoblamiento de la vegetación, con el objetivo de mitigar los riesgos y reducir los daños potenciales, incluyendo la pérdida de terrenos de cultivo, huaicos e inundaciones.

Otro factor que incrementó el riesgo de colapso y que no se tomó en cuenta en el informe fue la extracción excesiva de agua para abastecer a la ciudad

Deslizamientos	Ubicación	Área (ha)	Volumen deslizado (m^3)
Pongobamba	Zona sur de la laguna	11,5	442 850
Pukamarca	Zona norte de laguna	6,27	255 183
Occutuan	Zona este de la laguna	4,24	20 715
Total		22,09	

Cuadro 1. Zonificación de deslizamientos.
Fuente: pronamachs, sobre la base de datos de campo.

del Cusco, a lo que se sumaron los efectos del fenómeno de El Niño y la escasa experiencia de la empresa encargada del suministro de agua. Ante esta situación, las comunidades reanudaron sus protestas contra sedacusco y la Municipalidad Provincial de Cusco para exigir soluciones efectivas. Según el testimonio de Pedro Condori, presidente del Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca (cgmcpcc) en 2012:

> sedacusco aumentaba la extracción de la laguna de 250 a 280 litros por segundo; la comunidad entró en confusión sin saber a quién apoyar y cómo enfrentar la injusticia que cometía sedacusco al llevarse el agua de la laguna de Piuray. Los peces disminuyeron, la gente ya no podía pescar, las heladas aumentaron y perdimos los cultivos. Esto nos hizo reflexionar y pensar que las instituciones solo buscan su interés y que solo los comuneros debemos continuar con la lucha. (Estrada Zúñiga y Bueno de Mezquita, 2015)

En respuesta a estas movilizaciones se consolidó el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca, organización que, desde entonces, lidera las movilizaciones sociales para reclamar los derechos de las comunidades frente a la empresa. No obstante, entre 2006 y 2008, el comité permaneció inactivo, lo que puso en evidencia la fragilidad institucional y los desafíos a los que se enfrenta la organización comunitaria en la defensa de los recursos hídricos y el territorio.

Entre los años 2009 y 2013, el cgmcpcc fortaleció significativamente sus capacidades institucionales y de liderazgo, gracias a un proceso promovido por el Centro de Estudios Andinos Bartolomé de las Casas en el marco del proyecto

Agua en Territorios Andinos, financiado por la Unión Europea. Como resultado de este proceso de fortalecimiento, el comité firmó un convenio de asesoramiento técnico e inició un nuevo proceso de diálogo entre las comunidades, la empresa SEDACUSCO y otras instituciones involucradas en la gestión del agua.

Por otra parte, las comunidades no pueden acceder a servicios básicos ni a proyectos de desarrollo comunitario debido a los factores que provocan la contaminación de la laguna, lo que les impide utilizar tanto la laguna como sus fuentes de recarga, como manantes o riachuelos. Esta situación se ve agravada por el derecho de uso asignado por la Autoridad Local del Agua (ALA),[2] que durante esta etapa del conflicto adoptó una actitud indiferente frente a las demandas de las comunidades.

Este proceso se basó en el concepto de «compensación por mantener y/o incrementar la calidad y cantidad de agua», e integró estrategias de negociación y gestión participativa, incluida la formulación del Plan Concertado de Recursos Hídricos de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca. Este plan permitió articular las demandas comunitarias, planificar acciones de conservación y reforestación, y definir mecanismos claros para la compensación económica y técnica.

Los líderes comunitarios observaron que la empresa, bajo el discurso de responsabilidad social, solo ofrecía soluciones paliativas, consistentes en dádivas como útiles escolares, chocolatadas, juguetes para los niños o basureros comunales, mientras evadía su responsabilidad legítima sobre el territorio, intentando apaciguar los conflictos latentes sin atender sus causas estructurales.

En respuesta, el comité de la microcuenca propuso el mecanismo de «compensación por servicios ecosistémicos hidrológicos», un concepto desconocido para algunos funcionarios y técnicos de la EPS SEDACUSCO, así como para la

2. El uso poblacional consiste en la captación de agua de una fuente o red pública que ha sido tratada adecuadamente para satisfacer las necesidades humanas básicas, como la preparación de alimentos y los hábitos de aseo personal. Se ejerce mediante derechos de uso del agua otorgados por la Autoridad Nacional. Artículo 39.- Uso poblacional del agua. Artículo 45.- Clases de derechos de uso de agua: Licencia de uso (que puede otorgarse para uso consuntivo y no consuntivo), Permiso de uso (que se otorga para épocas de superávit hídrico una vez cubierta la licencia de uso), Autorización de uso de agua (que se otorga por un período no mayor de dos años para la ejecución de estudios, la ejecución de obras y el lavado de suelos). En el caso de SEDACUSCO, se trata de una licencia de uso por su carácter de uso poblacional. Ley de Recursos Hídricos n.° 29338, aprobada en 2009.

autoridad municipal de Chinchero. Ante esta situación, el comité, junto con el alcalde de la municipalidad, personal del Centro Bartolomé de las Casas (CBC) y el gerente de SEDACUSCO viajaron a la región de San Martín para conocer la experiencia de la capital provincial, Moyobamba,[3] donde este mecanismo ya se había implementado con éxito.

Tras conocer la experiencia de Moyobamba en 2013 y tomarla como antecedente, el Comité de la Microcuenca, junto con la EPS SEDACUSCO, la SUNASS y la Municipalidad Distrital de Chinchero lograron concretar la firma de un convenio tripartito en abril de ese mismo año.[4] Este convenio se incorporó al Plan Operativo Institucional y a la estructura tarifaria de agua potable y alcantarillado de SEDACUSCO para el quinquenio regulatorio 2013-2018. Para financiar la ejecución de los proyectos contemplados en el estudio tarifario, destinados a mitigar el riesgo de contaminación de la laguna de Piuray, se estableció un incremento tarifario del 4,8 % en el servicio de agua potable y alcantarillado;[4] monto que se aplica en cada recibo domiciliario de agua a través de la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento (Ley n.° 30045),[5] que sirvió de antecedente para promulgar la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Ley n.° 30215).

El monto recaudado anualmente asciende aproximadamente a 1300 000 nuevos soles, acumulados del cobro mensual a los usuarios de agua de la ciudad.

---

3. En Moyobamba, la Empresa Prestadora de Servicios y Saneamiento, EPS Moyobamba, destina parte de la tarifa doméstica a firmar acuerdos de conservación con las comunidades de la cuenca alta. El Comité Gestor, una plataforma de múltiples partes interesadas, se creó para supervisar el fondo y su gasto. A medida que la incubadora ayuda en el desarrollo del nuevo régimen regulatorio para las empresas de agua, este caso pionero servirá como modelo para otros mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos hidrológicos (MRSEH) en el país.

4. SEDACUSCO S. A. presenta a la SUNASS el Convenio Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre la EPS SEDACUSCO S. A., la Municipalidad Distrital de Chinchero y el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray Ccorimarca. En él se establecen los compromisos y los mecanismos de coordinación para realizar de manera conjunta acciones destinadas a proteger, conservar, restaurar, financiar o compensar los servicios ambientales hídricos que brinda la microcuenca Piuray-Ccorimarca a la población de la ciudad del Cusco y a las comunidades situadas en dicha microcuenca (SUNASS, 2018).

5. Resolución del Consejo Directivo n.° 026-2013-SUNASS-CD. Fórmula y estructura tarifarias de SEDACUSCO S. A. para el quinquenio regulatorio 2013-2018.

En septiembre de 2014 surgió una disputa sobre la gestión de estos fondos entre el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca y la Municipalidad Distrital de Chinchero, en un contexto en el que algunos líderes y directivos postularon a las elecciones municipales, lo que distorsionó la negociación. Actualmente, según la normativa de SUNASS, la EPS SEDACUSCO se encarga de administrar y ejecutar el fondo.

> Según el exdirectivo, una vez establecidas las condiciones para la administración de los recursos recaudados por las EPS por concepto de retribución por servicios ecosistémicos, ya sea directamente o a través de fideicomisos, [estos] están orientados a impulsar acciones de protección, conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de agua. Asimismo, las EPS están habilitadas para la formulación, evaluación, aprobación y ejecución de proyectos, así como para cubrir los costos de operación y mantenimiento, en el marco de la Ley n.° 30215, su reglamento y normas aplicables; entonces, en la ejecución de los proyectos, se contrata mano de obra comunal bajo una modalidad de empleo temporal y rotativo, preferentemente dirigida a jóvenes. Así mismo, la forma de gestión ha generado observaciones por parte de dirigentes y comunidades, debido a la concentración del poder en la EPS y a la limitada transparencia y rendición de cuentas en la utilización de los fondos. (Entrevista con Amílcar Escalante, coordinador MERESE microcuenca Piuray-Ccorimarca, 2024)

En la actualidad, se ha incorporado el desarrollo de la agricultura orgánica, aunque todavía no se aborda de manera integral. La recaudación del fondo MERESE se realiza a través de una tarifa incluida en los recibos del servicio de agua, mientras que su administración y ejecución se efectúa mediante proyectos de afinamiento hídrico, productivos y de consultoría. Las comunidades, organizadas en el comité, participan en la identificación y priorización de proyectos, principalmente mediante reuniones, aunque su participación en los procesos de contratación de proveedores de materiales y mano de obra especializada es limitada.

La implementación de estas estrategias si bien no ha permitido mejorar la gobernanza del agua a nivel local y establecer un precedente de negociación equitativa entre el comité, las comunidades rurales, la ciudad y el Estado. Esto

ha fortalecido la capacidad organizativa del comité y de las comunidades para liderar procesos de negociación, monitoreo, protección de las fuentes de agua y participación en la toma de decisiones sobre la gestión del agua en la microcuenca. Esto ha trascendido a nivel local, regional y nacional, consolidando un modelo de gestión comunitaria sostenible y responsable con el territorio.

4. Resultados del análisis de las transformaciones territoriales y las injusticias hídricas

4.1. Transformaciones territoriales y conflictos históricos por el agua

Las transformaciones históricas y territoriales del agua se refieren a los cambios en la distribución, el control y el uso de los recursos hídricos a lo largo del tiempo, influenciados por factores sociales, políticos, económicos y ambientales. Estas transformaciones reflejan cómo los procesos de colonización, las reformas agrarias, la expansión urbana y la industrialización modifican los paisajes territoriales, alteran las fuentes de agua y generan nuevas relaciones de poder, acceso y desigualdad entre los actores de las zonas urbanas y rurales. En este sentido, el agua no solo es un recurso natural, sino un elemento central en la configuración de los territorios, la organización social, la justicia hídrica y el derecho humano.

> Las transformaciones territoriales en torno a los recursos hídricos evidencian cómo las decisiones históricas y políticas sobre uso, control y gestión del agua estructuran desigualdades socioespaciales y configuran conflictos entre comunidades rurales, ciudades y el Estado, reflejando la interacción entre procesos ecológicos y dinámicas sociales. (Estrada y Zúñiga, 2019)

El análisis histórico del estudio muestra que las transformaciones territoriales de la microcuenca Piuray-Ccorimarca están estrechamente vinculadas a los procesos de control y uso del agua. Desde la época de la colonización, cuando los ayllus pasaron a ser administrados por caciques y las tierras fueron incorporadas a las haciendas, hasta la reforma agraria de los años sesenta y setenta, los territorios y las fuentes de agua fueron despojados a las comunidades, lo

que generó desigualdades en la tenencia de los recursos y configuró la situación de vulnerabilidad actual de la población rural.

Durante las décadas de 1980 y 1990, los programas estatales y de cooperación internacional para la conservación de suelos y aguas coincidieron con eventos geodinámicos y la disminución del nivel de la laguna de Piuray, lo que causó deslizamientos de tierra que afectaron a terrenos de cultivo. Esta situación provocó movilizaciones y protestas sociales, que pusieron en evidencia que las transformaciones territoriales no solo son físicas, sino también sociales, ambientales y políticas, y que están relacionadas con la lucha por la protección de los recursos hídricos frente a la presión urbana y productiva. La expansión de la ciudad de Cusco y la sobreexplotación hídrica han generado también una presión adicional sobre los territorios rurales, lo que ha agravado los conflictos entre la ciudad, el Estado y las comunidades campesinas.

4.2. Percepciones de injusticia hídrica en el proceso histórico y de transformación territorial

La injusticia hídrica se define como la distribución desigual del acceso, el uso y el control del agua, así como la exclusión de ciertos grupos sociales de la toma de decisiones sobre los recursos hídricos, lo que genera impactos negativos en sus medios de vida, su seguridad territorial y su bienestar social. Este concepto es particularmente relevante en territorios que han experimentado profundas transformaciones históricas, como los procesos de colonización, las haciendas, las reformas agrarias y la expansión urbana, que han generado asimetrías de poder en el control del agua y el territorio, y han limitado el derecho de las comunidades rurales a decidir sobre sus recursos y su territorio.

Según Boelens (2008), la injusticia hídrica no solo se manifiesta en la desigualdad en el acceso al agua, sino también en la desconexión entre los saberes locales y las políticas estatales. La visión normativa del agua impuesta por el Estado o las empresas urbanas ignora los conocimientos ancestrales y los derechos comunitarios, lo que genera conflictos y exclusión histórica. Otros autores, como Hall et al. (2012), coinciden en señalar que la injusticia hídrica se manifiesta cuando se priorizan los intereses urbanos o productivos frente a los derechos rurales, lo que refuerza las desigualdades socioespaciales y limita la sostenibilidad de los ecosistemas.

Desde la perspectiva de las comunidades, la injusticia hídrica se manifiesta en la falta de acceso a agua suficiente y de calidad para el consumo y la producción agrícola; en la pérdida de tierras cultivables y de recursos naturales debido a proyectos urbanos, industriales o de infraestructuras; en la falta de participación efectiva en la gobernanza y en la toma de decisiones sobre los recursos hídricos; y en la inequidad histórica derivada de decisiones políticas y económicas que benefician a la ciudad y al Estado en detrimento de las comunidades rurales. «La injusticia hídrica se constituye en un fenómeno estructural que combina desigualdad en el acceso al agua, exclusión política y desprotección de los derechos territoriales y culturales de las comunidades locales, especialmente en contextos donde el agua se convierte en objeto de control estratégico para intereses urbanos y estatales».

En el caso de la microcuenca Piuray-Ccorimarca, estas percepciones se evidencian en los conflictos históricos derivados de la sobreexplotación de la laguna de Piuray, en la priorización del abastecimiento urbano frente a los derechos de las comunidades campesinas y en la implementación gradual de mecanismos de compensación hídrica (MERESE), que buscan reparar parcialmente estas desigualdades y fortalecer la gobernanza local. No obstante, persisten los desafíos relacionados con la inclusión y la equidad. Según el Plan Estratégico de la microcuenca Piuray-Ccorimarca, en 2011 el 30 % de la población no contaba con letrinas y, de la población que sí las tenía, la mitad se encontraba en mal estado. Además, 1018 familias (el 65,5 % de la población) carecían de servicio de alcantarillado y el 100 % de la población no contaba con sistemas adecuados de manejo de residuos sólidos, lo que ponía en riesgo la calidad del agua de la laguna y la salud de los pobladores. En la actualidad, más de quince años después, esta problemática sigue sin resolverse. El abastecimiento de agua también es limitado: el 90 % de la población cuenta con agua entubada o clorada durante unas quince horas al día, pero la calidad no está garantizada; el 10 % restante carece de este servicio. Los sistemas comunales están a cargo de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS),[6] organizaciones que presentan debilidad institucional y requieren fortalecimiento.

6. En los pequeños centros poblados del ámbito rural, la explotación de los servicios será realizada por acción comunal, mediante la Organización de Juntas Administradoras que operen y mantengan dichos servicios (JASS). Artículo 25**.** Mediante Ley n° 26338, se emitió la Ley General de Servicios de Saneamiento de fecha 24 de julio de 1994.

La actividad económica predominante en la microcuenca es la agropecuaria, en la que destacan el cultivo de tubérculos (papa, olluco, mashua y oca), cereales como la quinua y la ganadería (ovinos, vacunos, porcinos, cuyes y gallinas). No obstante, la pobreza es elevada y los ingresos derivados de la agricultura resultan insuficientes para garantizar un nivel de vida adecuado, por lo que las comunidades buscan complementarlos con actividades vinculadas a los servicios y el turismo.

Según el índice de desarrollo humano (IDH) del año 2005, el distrito de Chinchero, donde se ubica la microcuenca, se encontraba en el cuartil inferior, lo que refleja las importantes carencias sociales y económicas. Más recientemente, una tesis de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, de 2022, indica que el IDH de Chinchero es de aproximadamente 0,3176, cifra que lo sitúa muy por debajo del promedio nacional, estimado en 0,5058 para el mismo período (Mendoza Álvarez y Puma Condori (2023) Esta mejora es multifactorial y se debe a la diversificación de los ingresos procedentes del turismo, el comercio y el trabajo de los hombres fuera de la comunidad, así como a la profesionalización de los hijos.

Los datos más recientes reflejan la vulnerabilidad socioeconómica de la población de la microcuenca del distrito de Chinchero: La prevalencia de anemia en niños menores de tres años en la región Cusco disminuyó del 27,3 % en 2023 al 18,6 % en 2024; sin embargo, el problema continúa siendo relevante para la salud pública regional. Asimismo, los reportes de ENDES muestran que la anemia infantil sigue afectando a una proporción importante de la población infantil, evidenciando persistentes brechas nutricionales y sociales (INEI, 2024; 2025). Estos indicadores ponen en evidencia que la población de la microcuenca vive en condiciones de vulnerabilidad estructural, lo que agrava el impacto de las transformaciones territoriales y las injusticias hídricas analizadas en este estudio.

Las comunidades perciben una injusticia hídrica estructural, ya que se prioriza el abastecimiento urbano sobre el consumo rural y se sobreexplota la laguna por parte de SEDACUSCO, sumada a la falta de respuesta estatal, han generado impactos significativos: pérdida de cultivos, disminución de peces y deterioro de las condiciones locales entre los años de 1998 y 2000. Históricamente, el uso del agua en la ciudad se remonta al período incaico y a la época colonial, con trasvases y canales que continúan operando en la actualidad. Sin embargo, la

extracción actual de SEDACUSCO supera la capacidad de reposición de la laguna, lo que provoca conflictos con las comunidades que buscan garantizar su derecho al agua y proteger sus territorios. Las demandas iniciales de compensación de los comuneros de Pongobamba por los daños a sus tierras y cultivos debido a deslizamientos de tierra siguen vigentes, pero no se han atendido plenamente.

4.3. Papel de los actores institucionales y mecanismos de compensación como propuesta de transformación del territorio

Los actores institucionales en la gestión del agua incluyen a las comunidades locales, las EPS, las municipalidades, los organismos reguladores y las ONG, cada uno con funciones específicas en la administración, la planificación y el control de los recursos hídricos. Su participación es fundamental para garantizar un acceso equitativo y sostenible al agua, especialmente en territorios donde históricamente han existido desigualdades en el acceso a este recurso (Boelens, 2014; Meinzen-Dick et al., 2002).

Los MERESE constituyen una estrategia de justicia hídrica, ya que reconocen y remuneran a las comunidades que contribuyen a la conservación y mantenimiento de las fuentes de agua, asegurando una distribución más equitativa de los beneficios del recurso. Estos mecanismos buscan reparar desequilibrios históricos, al tiempo que incentivan la protección del medio ambiente y fortalecen la gobernanza comunitaria. A través de convenios, tarifas diferenciadas o fondos específicos, los MERESE integran criterios técnicos, sociales y medioambientales para garantizar que quienes aportan al cuidado del recurso reciban compensaciones justas, lo que genera un modelo de gestión hídrica más inclusivo y sostenible (Estrada y Bueno de Mezquita, 2015).

Mediante de convenios, fondos específicos o tarifas diferenciadas, los MERESE integran criterios sociales, ambientales y técnicos, y aseguran que los beneficios del agua se distribuyan de manera justa y equitativa. Así, los actores institucionales y los mecanismos de compensación no solo actúan como herramientas de gestión, sino también como instrumentos de reparación social y equidad, contribuyendo a la justicia hídrica al reconocer los derechos de las comunidades sobre los recursos que han protegido tradicionalmente (Boelens y Zwarteveen, 2005).

Entre 2009 y 2013, el CGMCPCC fortaleció sus capacidades con el apoyo del proyecto Agua y Territorios Andinos (financiado por la Unión Europea e implementado por el Centro Bartolomé de Las Casas), logró acuerdos con SEDACUSCO, SUNASS y la Municipalidad de Chinchero para implementar el Plan Concertado de Recursos Hídricos del Comité de la Microcuenca y el MERESE. El convenio tripartito de 2013 se incorporó al plan operativo institucional y a la estructura tarifaria de SEDACUSCO, lo que representó un incremento del 4,8 % en los servicios de agua potable y alcantarillado para financiar proyectos de conservación. La administración de los fondos MERESE se concentra en SEDACUSCO, y la participación de las comunidades en la ejecución y contratación de proyectos es limitada, aunque sí participan en la priorización de iniciativas.

En este sentido, los actores institucionales y los mecanismos de compensación no solo actúan como herramientas técnicas de gestión, sino también como instrumentos de reparación social y equidad, que contribuyen a la justicia hídrica al reconocer los derechos de las comunidades locales sobre los recursos que han administrado y protegido tradicionalmente.

4.4. Estrategias de gobernanza y sostenibilidad en la gestión del agua y el territorio

La gobernanza del agua se entiende como el conjunto de procesos, normas, instituciones y actores involucrados en la toma de decisiones, la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos, con el objetivo de garantizar su uso equitativo, sostenible y participativo (GWP, 2000; Boelens, 2014). Esta gobernanza no solo se refiere a la administración del recurso, sino también a la forma en que se articulan las relaciones de poder entre los actores estatales, las comunidades locales y otros agentes, lo que determina quién tiene acceso al agua y en qué condiciones.

El concepto de territorio se integra en la gobernanza del agua al considerar que los recursos hídricos están ligados a un espacio físico, cultural y social en el que se establecen relaciones de propiedad, uso y control (Boelens y Zwarteveen, 2005). La gobernanza territorial del agua implica, entonces, gestionar el recurso de manera que se reconozcan los derechos de las comunidades locales, se respeten los ecosistemas y se promueva la sostenibilidad del territorio, evitando, así, conflictos y desigualdades en el acceso al agua (Estrada y Bueno de Mezquita, 2015).

De manera práctica, la gobernanza del agua y del territorio busca integrar la participación comunitaria, los mecanismos de compensación y la planificación estratégica para atender tanto las demandas humanas como la conservación del medio ambiente. De este modo, se pueden afrontar las tensiones generadas por las transformaciones territoriales, la expansión urbana y las desigualdades históricas en la distribución de los recursos hídricos, y promover modelos más justos e inclusivos (Boelens, 2014; Meinzen-Dick et al., 2002).

Las estrategias implementadas y exigidas por las comunidades han logrado mejorar la gobernanza del agua a nivel local, han sentado precedentes de negociación equitativa entre comunidades, ciudad y Estado, y han fortalecido la capacidad organizativa del CGMCPCC en materia de supervisión, protección de fuentes de agua y toma de decisiones. Los desafíos a los que se enfrentan son: aumentar la participación comunitaria en la ejecución de proyectos, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos, promover actividades productivas sostenibles e integrales, como la agricultura orgánica, y consolidar la articulación entre la ciudad, la comunidad y el Estado para garantizar el acceso equitativo al agua. Además, estas organizaciones son débiles y deben consolidarse con el tiempo.

5. Conclusiones

El análisis histórico de las transformaciones territoriales e históricas en la microcuenca Piuray-Ccorimarca evidencia que dichas transformaciones han estado estrechamente vinculadas a los procesos de control y uso del agua desde la época colonial hasta la actualidad. La incorporación de los ayllus a las haciendas, las reformas agrarias y la expansión urbana en Cusco generaron el despojo de tierras y recursos hídricos, lo que configuró desigualdades estructurales que afectan a la capacidad de las comunidades rurales para garantizar su subsistencia y desarrollo. Estas transformaciones no solo son físicas, sino también sociales, políticas y ambientales, y reflejan cómo los recursos hídricos se convierten en elementos centrales de poder y control territorial (Estrada y Zúñiga, 2019).

Los cambios recientes incluyen la expansión inmobiliaria y la construcción del aeropuerto internacional, así como el aumento de la agricultura de alta

demanda hídrica, factores que han modificado significativamente el paisaje territorial y generado presión sobre los ecosistemas y los medios de vida locales. Los fenómenos naturales combinados con un crecimiento urbano desordenado disminuyen la capacidad de resiliencia de la microcuenca, requiriendo atención prioritaria del Estado.

En los conflictos históricos del agua, la exigencia principal de los comuneros ha sido que SEDACUSCO compense los daños causados, como la pérdida de tierras y cultivos debido a los deslizamientos de tierra en la zona adyacente a la laguna. La injusticia hídrica se manifiesta en la priorización del abastecimiento urbano frente a los derechos de las comunidades rurales, la sobreexplotación de la laguna y la falta de respuesta por parte del Estado. Este fenómeno combina la desigualdad en el acceso al agua, la exclusión política y la desprotección de los derechos territoriales y culturales de las comunidades locales (Boelens, 2008).

Las comunidades también se enfrentan a problemas de infraestructura básica, como el manejo inadecuado de residuos sólidos, la limitada cobertura de agua potable y la falta de sistemas de alcantarillado, que afectan a la calidad del agua y a la salud de los pobladores. La actividad económica predominante es la agropecuaria, cuyos ingresos son insuficientes, por lo que la pobreza es elevada y es necesario complementarlos con actividades de servicios y turismo. La vulnerabilidad estructural se pone en evidencia en unos altos índices de anemia infantil y desnutrición crónica, que agravan los efectos de las transformaciones territoriales y la injusticia hídrica (Mendoza Álvarez y Puma Condori, 2023).

Los actores institucionales y los mecanismos de compensación, es decir, las comunidades locales, SEDACUSCO, las municipalidades, la sunass y el Centro Bartolomé de Las Casas, han desempeñado un papel central en la creación de acuerdos y mecanismos de compensación hídrica. La propuesta de implementar los MERESE ha permitido reconocer y remunerar a las comunidades que conservan las fuentes de agua, estableciendo una relación de reciprocidad entre la ciudad que demanda agua y la comunidad que la provee. Este mecanismo no solo reconoce los derechos colectivos sobre el agua y el territorio, sino que también busca empoderar a los comuneros en la gestión de los recursos, promoviendo técnicas de conservación del agua y del suelo, la agroforestería y la agricultura sin productos químicos (Estrada y Bueno de Mezquita, 2015).

El convenio tripartito del año 2013 entre el Comité de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca, SEDACUSCO y la Municipalidad Distrital de Chinchero

institucionalizó los mecanismos de compensación, incorporándolos a la estructura tarifaria y al plan operativo de SEDACUSCO. No obstante, persisten limitaciones en la participación comunitaria en la ejecución de proyectos, contratación de proveedores y transparencia en el uso de fondos, lo que evidencia que la justicia hídrica sigue siendo parcial y requiere fortalecimiento continuo.

La gobernanza del agua y la sostenibilidad territorial implica la coordinación de procesos, normas, instituciones y actores para garantizar un uso equitativo y sostenible del recurso (GWP, 2000; Boelens, 2014). La integración de la dimensión territorial permite gestionar los recursos hídricos considerando los derechos, los ecosistemas y la sostenibilidad socioambiental (Boelens y Zwarteveen, 2005). En la microcuenca, la gobernanza se ha fortalecido a través de la participación comunitaria en el monitoreo, la definición de prioridades de proyectos y la promoción de la conservación medioambiental. Sin embargo, se requiere fortalecer las capacidades de las comunidades y sus representantes para garantizar una participación efectiva de las comunidades en la ejecución de proyectos, aumentar la transparencia en el manejo de fondos y promover actividades productivas sostenibles, como la agricultura ecológica, que integren las dimensiones socioeconómicas, culturales y medioambientales.

5.1. Desafíos y perspectivas

La microcuenca Piuray-Ccorimarca está experimentando profundas transformaciones territoriales que han tensionado los recursos hídricos y evidenciado la persistente injusticia hídrica. La construcción y puesta en operación del Aeropuerto Internacional de Chinchero ha generado un cambio sustancial en el uso del suelo, desplazando áreas agrícolas y naturales para dar paso a infraestructuras urbanas y de transporte. Esto ha reducido las zonas de recarga hídrica, ha fragmentado los ecosistemas y ha alterado la dinámica de infiltración y almacenamiento de agua en la microcuenca. Este cambio afectará directamente a la capacidad de reposición de la laguna de Piuray, que es la fuente principal de abastecimiento para la ciudad de Cusco y las comunidades rurales circundantes.

El incremento de la demanda de agua derivada del aeropuerto y del desarrollo turístico asociado intensifica la presión sobre este recurso y agrava la histórica tensión entre el abastecimiento urbano y los derechos de las comunidades campesinas. Asimismo, los riesgos de contaminación por escorrentía de

residuos sólidos, productos químicos de construcción, combustibles y aguas residuales comprometen la calidad del agua y aumentan la vulnerabilidad de los ecosistemas y la salud humana.

La experiencia de esta microcuenca pone en evidencia que la injusticia hídrica no solo se manifiesta en la desigualdad de acceso al agua, sino también en la exclusión de las comunidades de los procesos de decisión y en la priorización de los intereses urbanos frente a los rurales. A pesar de sus limitaciones institucionales y de su legitimidad parcial frente a los actores urbanos y estatales, el Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca ha promovido mecanismos de compensación, como los MERESE, que buscan reconocer y retribuir la labor de las comunidades en la conservación de las fuentes de agua, lo que fortalece la gobernanza local y la justicia hídrica.

Los principales desafíos son, por tanto, múltiples y complementarios: garantizar la plena participación de las comunidades en la gestión del agua y del territorio, fortalecer las capacidades institucionales para la negociación efectiva y la ejecución de proyectos, implementar sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales y recuperación de zonas de recarga hídrica, y consolidar políticas públicas que equilibren la demanda urbana con los derechos rurales y reconozcan los saberes ancestrales.

Desde una perspectiva de sostenibilidad, es esencial integrar las tecnologías andinas y las prácticas agroecológicas, como la conservación del agua y del suelo, la agroforestería y el manejo de laderas para que los medios de vida locales puedan ser resilientes frente a la variabilidad climática y los efectos de la expansión urbana. La microcuenca debe consolidarse como un espacio de aprendizaje y articulación entre comunidades, organismos estatales, investigadores y otros actores, en el que se promueva un modelo de gobernanza participativo, transparente y equitativo.

Referencias bibliográficas

BOELENS, R. (2008). *The rules of the game and the game of the rules: Normalization and resistance in Andean water control.* Wageningen University.

BOELENS, R. (2014). *Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean region*. Routledge.

Boelens, R., Hoogesteger, J., y Zwarteveen, M. (2016). *Water justice: Rights, governance and the political ecology of water*. Routledge.

Boelens, R., y Zwarteveen, M. (2005). Prices and politics in Andean water reforms. *Development and Change*, 36(4), 735-758.

Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala. (2013). Diagnóstico territorial y organizativo de las comunidades campesinas de Chinchero. Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala.

Direcciones Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR). (2024). *Boletín Estadístico de Turismo 2024*. Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo.

Estrada, A. (2019). *Fondos de agua Cusco, fase de factibilidad: análisis de situación* (p. 124). Centro Bartolomé de las Casas (cbc).

Estrada Zuñiga, A., y Bueno de Mezquita, M. (2015). *Justicia o injusticia. El agua de Piuray*. Centro Bartolomé de Las Casas (cbc).

Estrada, L., y Zúñiga, J. (2019*). Agua, territorio y conflicto: perspectivas históricas y socioambientales en los Andes peruanos*. Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (unsaac).

Estrada, L., y Zúñiga, J. (2024). Transformaciones territoriales e injusticia del agua en las comunidades campesinas de la microcuenca Piuray-Ccorimarca, Chinchero-Cusco [Informe de investigación]. Centro Bartolomé de Las Casas (cbc).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2004). *Estudio de ordenamiento territorial de la microcuenca Piuray-Ccorimarca* (Cusco). Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (pronamachcs), Instituto Nacional de Recursos Naturales (inrena), y Food and Agriculture Organization of the United Nations (fao).

Global Water Partnership (GWP). (2000*). Integrated Water Resources Management* [Documentos de referencia de la tac]. Global Water Partnership, *4*.

Hall, D., Lobina, E., y Corral, V. (2012). *Water justice and corporate power. Public Services International Research Unit*. University of Greenwich.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Censo poblacional*. inei.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2024*: Informe Departamental Cusco. inei.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar* (endes) 2024.

Martínez-Austria, P., y Van Hofwegen, P. (Eds.). (2006). *Síntesis del IV Foro Mundial del Agua*. Comisión Nacional del Agua y World Water Council.

Mendoza Álvarez, M., y Puma Condori, D. K. (2023). Institución Educativa n.° 236489, Chinchero-Urubamba-Cusco [Tesis de pregrado]. Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Facultad de Arquitectura y Artes Plásticas, Escuela Profesional de Arquitectura.

Meinzen-Dick, R., Raju, K. V., y Gulati, A. (2002). What affects organization and collective action for managing resources? Evidence from canal irrigation systems in India. *World Development*, *30*(4), 649-666. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00010-3

SEDACUSCO. (2014). *Memoria anual* 2014.

SEDACUSCO, Municipalidad Distrital de Chinchero, y Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala. (2013). *Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Microcuenca de la Laguna de Piuray.* sedacusco.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). (2018, 8 de septiembre). Fórmula tarifaria y estructura tarifaria de seda s. a. para el quinquenio regulatorio 2019-2023. *El Peruano*, p. 38.

TERRITORIALIDADES INDÍGENAS Y RURALES EN LA AMAZONÍA PERUANA

Más allá de la «solución territorial»
Territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana

Roger Merino

Resumen

Este estudio de balance aborda los procesos de transformación territorial desarrollados desde el surgimiento de la República hasta la actualidad. De esta forma, el estudio busca expandir el marco teórico de la «solución territorial» (‘*territorial fix*’) en dos niveles: histórico y analítico. En el primer nivel, se analiza cómo surgen las soluciones territoriales más allá de la gobernanza neoliberal, mostrando su origen desde el proceso de construcción del Estado y su relación con la Amazonía. En el segundo nivel, la ponencia incorpora el análisis de las identidades políticas colectivas más allá de su arraigo material en un territorio predefinido en términos legales y geopolíticos. Más bien, las concibe como proyectos políticos que interactúan con los procesos de construcción territorial. Así, a partir de una revisión exhaustiva de la literatura histórica y contemporánea, el estudio examina las contradicciones inherentes a los procesos de territorialización. La «solución territorial» ha buscado resolver los problemas de falta de civilización, productividad y Estado, a través de políticas de migración blanca, construcción de carreteras, fomento de empresas extractivas y migración dirigida. Desde los años setenta y ochenta, en el marco del «giro territorial», estos problemas se reformularon como unos de coexistencia conflictiva, uso irracional de los recursos naturales y capacidad estatal limitada. Frente a ellos, se plantean nuevas soluciones territoriales asociadas a la titulación de la tierra, a la conservación bajo esquemas de cogestión, a las reservas territoriales para pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, entre otras. Sin embargo, los problemas y soluciones siguen respondiendo a imaginarios de la Amazonía que la conciben

como un espacio desaprovechado e improductivo. El estudio analiza los límites de estas soluciones y el surgimiento de nuevos arreglos institucionales y procesos sociales —«disrupciones territoriales»— que cuestionan los imaginarios en los que se sustentan.

Palabras clave: territorio, Amazonía; pueblos indígenas, colonización, migración.

Abstract

This review study addresses the processes of territorial transformation that have unfolded from the founding of the Republic to the present day. In this way, the study seeks to expand the theoretical framework of the "territorial fix" on two levels: historical and analytical. On the first level, it conducts an analysis that goes beyond neoliberal governance, showing how territorial solutions emerge from the process of state-building and its relationship with the Amazon. On the second, the paper incorporates an analysis of collective political identities beyond their material rootedness in a territory predefined in legal and geopolitical terms. Rather, it conceives of these identities as political projects that interact with the processes of territorial construction. Thus, based on a comprehensive review of historical and contemporary literature, the paper examines the inherent contradictions in the processes of territorialization: the "territorial fix" has sought to resolve the problems of a lack of civilization, productivity, and state presence through policies of white migration, road construction, the promotion of extractive industries, and directed migration. Since the 1970s and 80s, within the framework of the "territorial turn," these problems have been reformulated as issues of conflictive coexistence, irrational use of natural resources, and limited state capacity. In response, new territorial solutions have been proposed, including land titling, conservation under co-management schemes, and territorial reserves for Indigenous peoples in voluntary isolation and initial contact, among others. However, the problems and solutions continue to reflect imaginaries of the Amazon as an underutilized and unproductive space. This study analyzes the limitations of these solutions and the emergence of new institutional arrangements and social processes—"territorial disruptions"—that challenge the underlying imaginaries.

Keywords: territory, Amazon, indigenous peoples, colonization, migration.

1. Introducción

La Amazonía peruana ha sido pensada históricamente a través de la idea de territorio: como un espacio inmenso pero ajeno a los centros de poder estatal; rico en recursos, pero pobre en procesos de explotación y aprovechamiento económico; una frontera inhóspita, pero con potencial para avanzar en el desarrollo nacional. Imaginarios como el del «vacío amazónico» (Hecht et al., 2021; Smith, 1982) o el de la «última frontera de la humanidad» (Brack, 1992) lo han concebido como un bosque vasto por explorar, mientras que el imaginario de la «futura despensa del Perú» ha resaltado las posibilidades agrícolas de la región (Barclay, 1990). En cualquier caso, el resultado ha sido el mismo: la necesidad de «dominar y domesticar» el territorio amazónico a partir de la articulación de la capital y las demás ciudades costeras y serranas con el interior de la «montaña», mediante la construcción de vías de penetración y el establecimiento de colonias e industrias (La Serna, 2011).

Estos imaginarios han relegado las diferentes territorialidades que existían mucho antes de los procesos de colonización (Denevan, 1980) y que se han ido transformando, coexistiendo y desarrollando a la par y a la sombra del poder estatal. La Amazonía es el hogar de pueblos indígenas, mestizos y colonos que viven en territorios y comunidades indígenas, en ciudades y caseríos, y que realizan diversas actividades, desde economías tradicionales vinculadas a la caza, pesca, recolección y pequeña agricultura, hasta actividades extractivas de mayor envergadura vinculadas a los agronegocios y la minería (Hecht et al., 2021). Se trata, por tanto, de un espacio complejo en el que se superponen intereses mineros, forestales, agrícolas, pecuarios, conservacionistas, entre otros (Brack, 1992). De ahí que diversos autores hayan planteado que no hay una Amazonía, sino muchas, en términos geológicos, geográficos, ecológicos, económicos, sociales y políticos (Brack, 1992; Rondón 2015). Por ejemplo, el geógrafo Javier Pulgar-Vidal (1982/2014) dividió la selva en alta y baja, mientras que otros autores han utilizado diversos criterios, como la altitud geográfica, el nivel de precipitaciones o la variable vegetación y los recursos forestales para dividirla en tres o más zonas (véase en Rondón, 2015). Rondón (2015) propone diversas definiciones territoriales, como la Amazonía de las carreteras (Amazonía alta), la Amazonía de los grandes ríos (Amazonía baja), la Amazonía de las ciudades con fuertes dinámicas comerciales (Iquitos, Pucallpa o Tarapoto), la Amazonía

de las comunidades nativas; la Amazonía de las cuencas hidrográficas, y la Amazonía institucional.

Partiendo de la premisa de la pluralidad de imaginarios y arreglos territoriales en la Amazonía, esta ponencia de balance aborda los procesos de transformación territorial desarrollados desde el surgimiento de la República hasta la actualidad. Para ello, el estudio adopta una noción crítica de territorio en lugar de las perspectivas convencionales que lo asocian al espacio material donde se ejerce la soberanía estatal (Elden, 2013). Al igual que la geografía crítica, consideramos el territorio como un proceso relacional, continuo y disputado, dado que pueden existir diferentes fuentes de autoridad territorial dentro del Estado-nación (Agnew, 1994; Agnew y Oslender, 2013; Bryan, 2012; Elden, 2013; Painter, 2010). Esta perspectiva concibe el territorio como un proceso en el que imaginarios y proyectos en pugna pueden articularse o entrar en conflicto (Brenner y Elden, 2009; Halvorsen, 2018; Lefebvre, 1991). Los geógrafos críticos latinoamericanos, además, han incorporado la crítica al ideal moderno-colonial del territorio (Halvorsen, 2018), y han destacado cómo los movimientos sociales desafían las lógicas territoriales estatales, generando sus propias territorialidades contrahegemónicas (Haesbaert, 2004, 2013; Fernandes, 2005; Porto Gonçalves, 2001).

Otra noción clave para el análisis que propone esta ponencia es el «giro territorial», un proceso histórico que comenzó a fines de los años ochenta en Latinoamérica e implicó el cambio de políticas de exclusión y asimilación en los procesos de desarrollo territorial hacia políticas de reconocimiento cultural y territorial de las poblaciones locales (Offen, 2003). Basado en el multiculturalismo y bajo instituciones económicas neoliberales, el giro territorial también supuso la incorporación de instituciones ambientales y la difusión de narrativas que proyectaban a los pueblos indígenas como protectores del medio ambiente (Anthias y Radcliffe, 2015; Stocks, 2005; Zimmerer, 2011; Zimmerer y Carter, 2002).

En este contexto, podemos observar un cambio de paradigma teórico y de política pública en relación con el territorio. En el ámbito teórico, se ha pasado de una perspectiva estatista formal a una relacional y sociopolítica; en el ámbito de las políticas públicas, se ha pasado de políticas territoriales de exclusión y asimilación a políticas que se proyectan como pluralistas e inclusivas. Estos cambios son fundamentales para comprender las diferencias y continuidades en

los procesos de transformación territorial de la Amazonía y sentarán las bases para la contribución teórica de este estudio.

1.1. La contribución teórica: nuevas perspectivas sobre la «solución territorial»

El estudio busca ampliar el marco teórico de la «solución territorial» (*territorial fix*), un concepto inspirado en la noción de «*spatial fix*» que David Harvey planteó para criticar la expansión geográfica como solución a las contradicciones inherentes al capitalismo: la sobreacumulación y la sobreproducción. La extensión espacial hacia nuevos mercados sería un elemento central del capitalismo como proyecto expansivo e imperialista, ya que a través de esta expansión solucionaría momentáneamente sus contradicciones internas. Sin embargo, dado que el carácter expansivo del capital es ilimitado, se trataría de una búsqueda incesante e imposible dentro de los marcos planetarios.

Muchos autores han formulado la noción de *territorial fix* en el contexto del neoliberalismo latinoamericano para explicar cómo los gobiernos utilizaron reformas territoriales para fortalecer y extender la gobernanza neoliberal en América Latina, convirtiendo el territorio en una tecnología política de control que despolitiza demandas más ambiciosas y profundas (Bryan, 2012; Finley-Brook, 2016; Hale, 2011; Laing, 2020; Offen, 2003; Wainwright y Bryan, 2009). Así, otorgar ciertos derechos a «minorías étnicas» sería una solución aparente a los conflictos territoriales relacionados con la extracción de recursos y el uso ancestral de la tierra. Por ejemplo, se observa que en Nicaragua, la titulación de los territorios miskitos ha sido un *territorial fix* que ha obligado a las instituciones indígenas a adaptarse a normas definidas externamente para desempeñar funciones estatales (Finley-Brook, 2016). De esta forma, el Estado ha utilizado estos mecanismos para reestructurar los regímenes de propiedad racializados existentes, sin cambiar las jerarquías sociales y económicas, ni las profundas desigualdades que estructuran los conflictos por los recursos (Wainwright y Bryan, 2009).

La noción de «*territorial fix*» también se ha utilizado para estudiar las tensiones entre la extracción y la conservación. En este sentido, Anthias y Radcliffe (2015) utilizan el término «*etno-environmental fix*» ('solución etnoambiental') en su estudio sobre los territorios comunitarios de origen de Bolivia para explicar cómo los objetivos de proteger a los pueblos indígenas y al medio ambiente

se formulan como indesligables y se basan en la idea de que los pueblos indígenas se encuentran «fijos en el lugar», lo que justifica el uso del reconocimiento territorial para solucionar la crisis de la gobernanza ambiental neoliberal. Un término similar, «solución etnoterritorial» (‘*ethnoterritorial fix*’), se ha utilizado en el Perú para explicar la fijación de los activistas de los derechos indígenas en el territorio como vía hacia la autonomía y su expectativa de que la propiedad común asegure el acceso a los recursos y la protección del medio ambiente (Tubbeh y Zimmerer, 2019).

Estas perspectivas reconocen el uso del reconocimiento territorial como forma de control estatal, pero también muestran cómo este reconocimiento puede dar lugar a procesos de contrahegemonía a través de la indigenización del espacio. Por ejemplo, bajo un análisis gramsciano, Sletto (2009) destaca la importancia de la demarcación indígena para crear contranarrativas. Otros estudios profundizan en el potencial descolonizador de estos procesos. Oslender (2021) y Hunt y Stevenson (2016) reconocen que el «contramapeo» puede ser cooptado por el Estado y otros actores sociales, pero resaltan que estas prácticas mantienen una visión profundamente decolonial y reflejan conflictos ontológicos. Según la perspectiva de estos autores, las comunidades indígenas suelen entender el territorio como la materialización de su relación única con un espacio social y natural, lo que evoca ontologías que reconocen la interconexión de los seres humanos con «seres distintos a los humanos». Los movimientos indígenas ofrecen así una visión alternativa del territorio como un lugar de diferencia y alteridad natural/sociocultural (Porto Gonçalves, 2001; Vela-Almeida et al., 2020).

Esta ponencia de balance contribuye con a estos debates de dos formas. En primer lugar, amplía el análisis de las soluciones territoriales en la Amazonía más allá de la gobernanza neoliberal. Así, identificamos soluciones territoriales en diversos períodos: durante la promoción estatal de la migración extranjera en los albores de la República, en el contexto de las colonizaciones dirigidas desde mediados del siglo pasado y durante el gobierno de Velasco Alvarado, cuando se promulgó e implementó la Ley de Comunidades Nativas. Estas y otras muchas medidas analizadas en el estudio constituyen soluciones territoriales anteriores a la era neoliberal. De esta manera, la ponencia muestra que las diversas soluciones territoriales son formas de espacializar lo que Elizabeth Povinelli (2011) denomina la «gobernanza de lo anterior», es decir, una gobernanza que busca

difuminar la contradicción entre la soberanía del Estado y los proyectos de autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades locales mediante estrategias de temporalización y territorialización. A través del análisis histórico, se pueden observar los patrones de continuidad de los proyectos coloniales y capitalistas en los actuales arreglos territoriales (Anthias y Radcliffe, 2015).

En segundo lugar, la ponencia incorpora el análisis de las identidades políticas colectivas más allá de su arraigo material en un territorio predeterminado en términos geopolíticos, legales y culturales. Estas identidades colectivas se analizan más bien como proyectos políticos que interactúan con procesos contenciosos de construcción territorial. Así, en lugar de presentar las reivindicaciones territoriales indígenas como una representación transparente de determinados ámbitos geográficos de estos pueblos, estos procesos se conciben como «geografías de indigeneidad» (Radcliffe, 2017), es decir, diferentes formas en las que los pueblos indígenas y las comunidades locales reformulan la lógica territorial centralizada del modelo estatal. De esta manera, podemos ampliar el análisis de la política territorial indígena y local, y resaltar las posibilidades que brindan las diferentes formas de identidad política colectiva en estos procesos.

Para desarrollar estas contribuciones, la ponencia responde a la siguiente pregunta de investigación: *¿cómo se han construido las territorialidades indígenas y rurales en la Amazonía peruana?* Tras realizar una exhaustiva revisión de la literatura histórica y contemporánea sobre los diferentes aspectos institucionales y sociales de los territorios amazónicos, la ponencia examina las contradicciones inherentes a los procesos de territorialización. Así, desde el inicio de la República hasta mediados del siglo pasado, la denominada «solución territorial» ha buscado resolver los problemas de falta de civilización, productividad y Estado, a través de políticas de migración blanca, construcción de carreteras, fomento de empresas extractivas y migración dirigida.

Desde los años setenta y, especialmente, desde los años noventa, en el marco del «giro territorial», estos problemas se reformularon como unos de coexistencia conflictiva en el territorio, uso irracional de los recursos naturales y limitada capacidad estatal para gobernar el espacio. Se trata más bien de cambios discursivos que sustanciales, pues la definición de estos nuevos problemas sigue respondiendo a imaginarios de la Amazonía como un espacio desaprovechado e improductivo. Estos problemas se abordan con soluciones territoriales como el reconocimiento de derechos colectivos y titulaciones, la conservación

bajo esquemas de cogestión y las reservas territoriales, entre otros. Esta ponencia de balance analiza los límites de estas soluciones territoriales y el surgimiento de nuevos arreglos institucionales y procesos sociales que cuestionan los imaginarios racistas y extractivistas que siguen influenciando en la definición de problemas e intervenciones en el territorio. Se trata de disrupciones territoriales que permiten vislumbrar nuevos desarrollos más allá del marco de la solución territorial.

2. La solución territorial ante la falta de civilización, productividad y Estado

El territorio amazónico, antes de la República y en el desarrollo estatal moderno, se ha concebido como una frontera de colonización nacional (García Jordán y Sala i Vila, 1998) y, como tal, necesitada de una solución territorial ante la ausencia de civilización, productividad y Estado. En la época colonial, las soluciones territoriales implicaron la creación de misiones franciscanas y jesuitas a la par de reducciones para la explotación nativa y la civilización a través del adoctrinamiento cristiano (Bedoya-Garland et al., 2023). En los albores de la República, las soluciones territoriales expresaban imaginarios de abierta supremacía racial pues tenían por objetivo atraer «colonos blancos» para lograr «mejoras raciales» y civilizar la región (Marcone, 1992; Silva y Cronkleton, 2019).

En 1822, el general San Martín proclamó que las posesiones reales de «el oriente peruano» podían ser reclamadas por cualquiera que deseara trabajarlas y, en 1832, la ley de creación del departamento de Amazonas demarcó las fronteras de varias provincias y ofreció tierras libres a los inmigrantes europeos. La selva se consideraba un lugar ideal para los inmigrantes, ya que la élite nacional deseaba proteger su hegemonía en la costa. Sin embargo, esta primera ola de colonización dirigida no tuvo éxito (Silva y Cronkleton, 2019). En vista del fracaso para atraer inmigrantes y a la competencia de Estados Unidos, Brasil y Argentina, el Estado fomentó la inmigración a través de la Ley General de Inmigración de 1849, que ofrecía subvenciones a los empresarios que importaban mano de obra extranjera. Además, en 1872, el Estado abrió una oficina en Europa para alentar la migración (Schwarz, 2012). Esta política se mantuvo

en las décadas siguientes: en 1893, el Gobierno aprobó una ley que declaraba que era de «interés público» el establecimiento de extranjeros en la Amazonía (Monterroso et al., 2017); en 1898, la Ley Orgánica de Terrenos de Montaña permitió a los inversionistas extranjeros adquirir tierras en la Amazonía mediante contratos de compra, concesión o colonización (Gazzolo, 1966); y en 1909, la Ley General de Tierras de Montaña (Ley n.° 1220) estableció incentivos y derechos para los migrantes europeos (Silva y Cronkleton, 2019). A pesar de todos estos esfuerzos, la mayoría de los migrantes se quedaban en la costa debido a las dificultades logísticas, la inestabilidad política y la escasez de recursos que el Estado ofrecía (Walker, 1987).

Además de la agenda de inmigración blanca, los conflictos fronterizos también alentaron los primeros proyectos de colonización interna. Walker (1987) explica cómo, frente a los conflictos limítrofes con Ecuador, Bolivia y Brasil por territorio Amazónico en las décadas de 1850, 1860 y 1870, el Estado se vio obligado a explorar, construir redes de transporte y poblar los territorios de la selva. Para Walker (1987), la amenaza extranjera se convirtió en parte de la conciencia nacional. Esto se vincula a la necesidad de convertir el territorio amazónico en un espacio de construcción estatal.

La solución territorial a la falta de productividad está asociada al auge del caucho entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Silva y Cronkleton, 2019). Este auge llevó al presidente Nicolás de Piérola a promover la migración desde los Andes orientales hacia la ceja de selva, lo que dio comienzo al patrón de migración interna que imperó a lo largo del siglo XX (Bedoya-Garland et al., 2023; Walker, 1987). En este modelo territorial, los nativos, que constituían la mano de obra más abundante y barata que los migrantes, eran considerados un recurso más que explotar, por lo que podían ser coercionados para trabajar en la recolección de caucho. En Madre de Dios, varios pueblos fueron aniquilados y otros quedaron al borde de la extinción (García Morcillo, 1982). En los territorios bajo el dominio del empresario y político Julio Arana, en el valle del Putumayo, se exterminó al 80 % de la población, es decir, a más de 30 000 personas (Chaumeil, 2009). Desde la perspectiva oficial, la selva siempre había estado «vacía» y esperando por una explotación provechosa, lo que se vio reflejado en el crecimiento de la exportación de caucho entre 1880 y 1920, que llegó a alcanzar el 21 % del total de las exportaciones nacionales (Walker, 1987). Sin embargo, el auge financió una prosperidad efímera en la región. Los recursos

caucheros se depredaron y la industria generó daños ecológicos y sociales irreversibles (Walker, 1987).

Desde mediados del siglo XIX, los primeros proyectos viales de penetración amazónica buscaban activar y vigorizar las regiones amazónicas a través de la dinamización del comercio y la «civilización de los salvajes» (La Serna, 2011). Así, durante la presidencia de Ramón Castilla (1845-1851, 1855-1863), el Gobierno trató de facilitar la inmigración a través del transporte ferroviario, con la esperanza de que la explotación de los recursos naturales financiara la construcción (Walker, 1987). Castilla completó la primera línea férrea de América Latina, que iba de Lima a Callao, y quiso extenderla hasta la Amazonía. El presidente José Balta (1868-1872) continuó con este proyecto y contrató al ingeniero Henry Meiggs para que construyera la línea férrea hasta la selva. Sin embargo, las rutas estaban mal planificadas y resultaban insuficientes, por lo que la línea apenas alcanzó La Oroya (Walker, 1987). Por otro lado, la construcción de la vía del Pichis a fines del siglo XIX, que unía el pueblo de San Luis de Shuaro, en Chanchamayo, con el río Pichis, en la selva de Pasco, fue el primer proyecto que representó la «necesidad impostergable» de anexar la Amazonía al proyecto nacional (La Serna, 2011).

Estos proyectos viales también estaban vinculados a la necesidad de expandir la frontera agrícola de la mano del gran capital. Las legislaciones sobre tierras de 1989 y 1909 permitieron que empresas y particulares obtuvieran grandes extensiones de terreno. Un ejemplo paradigmático es el de la Peruvian Corporation y su colonia del Perené, concedida en 1891 como parte del pago de la deuda del Estado con los acreedores ingleses (Santos Granero y Barclay, 2002). Estas concesiones y otras en Perené, Satipo, Mayro, Palcazu y Pichis, que al comienzo solo se usaron de forma especulativa, generarían tensiones cuando se convirtieron en zonas de expansión colonizadora efectivas para el cultivo del café y otros productos agrícolas (véase Sección 3.2).

Se señala que un obstáculo fundamental para estos proyectos eran los propios habitantes de la Amazonía. Debido a reportes de rebeliones «chunchas», que supuestamente impedían el crecimiento económico de la zona, los diferentes gobiernos enviaban tropas militares constantemente para reprimirlas (Walker, 1987). Se distinguieron dos tipos de nativos. Por un lado, estaban los «violentos montañeses»: campas, antis, mashiguengas y otros grupos asentados en la selva central, identificados como la base social que apoyó el levantamiento de Juan

Santos Atahualpa durante el período colonial. Por otro lado, estaban los más dóciles y aculturados shipibos y piros, que estaban siendo incorporados eficazmente por medio del comercio y del trato continuo con el «hombre blanco», en los «caminos del progreso». Estos discursos facilitaron que la opinión pública citadina asumiera la imagen de otredad amazónica como factor que imposibilitaba el avance modernizador (La Serna, 2011).

2.1. La colonización interna, las infraestructuras y la expansión agrícola en el siglo XX

Las principales soluciones territoriales para resolver los problemas de baja productividad, ausencia de civilización y escasa presencia estatal desde mediados del siglo XX fueron la construcción de carreteras y las «colonizaciones dirigidas». Así, en la primera mitad de la década de 1940 se terminó de construir la carretera central de Lima, Huánuco, Tingo María y Pucallpa, que articuló la zona del Alto Huallaga con la sierra y la costa (Bedoya-Garland et al., 2023). A mediados de la década de 1950, se culminó el tramo de la carretera entre Tingo María y Aucayacu, conocida como Huallaga Central. Entre 1955 y 1965, la construcción de carreteras en la Amazonía creció en más de un 400 %, mientras que en el resto del país el incremento fue seis veces menor (Bedoya-Garland et al., 2023). Los nuevos proyectos de construcción tuvieron un efecto importante en la migración de colonos campesinos altoandinos, lo que expandió la frontera demográfica y agraria (Aramburú, 1981).

Diversas leyes y políticas de la década de 1940 también promovieron la colonización interna mediante la concesión de títulos de propiedad cerca de las nuevas carreteras (Silva y Cronkleton, 2019). Con el amparo de estas leyes y de la Ley General de Tierras de Montaña de 1909, se instalaron empresas de té y café que funcionaban según el modelo de las plantaciones modernas. A partir de la década de 1950, la migración andina aumentó a medida que se incrementaban los precios internacionales del café y el Estado fomentaba el desarrollo de haciendas agrícolas en la Selva Central mediante créditos (Mora, 1991; Smith, 2021). Las plantaciones recurrían a la modalidad del enganche para reclutar campesinos que migraban estacionalmente y que estaban endeudados por los adelantos en dinero, que se pagaban con su trabajo (Bedoya-Garland et al., 2023). Además, movilizaron y explotaron mano de obra nativa, que sufrió un violento

proceso de cambio cultural (Aramburú, 1981). Los pueblos indígenas, como los yanesha de la Selva Central, tuvieron que abandonar sus tierras ante la presión colonizadora (Smith, 2021). A partir de la década de 1940, los valles de Chanchamayo, Oxapampa, Satipo, Quincemil, Cosñipata, Lares, Bagua y Tambopata empezaron a ser objeto de ocupaciones masivas, favorecidas por las disposiciones gubernamentales de colonización y por la apertura de nuevas vías de penetración (Martínez, 1990).

En la década de 1960, durante el gobierno de Fernando Belaúnde, se inició la construcción de la Carretera Marginal de la Selva, el proyecto de infraestructura vial más ambicioso, que aceleró la migración (Bedoya-Garland et al., 2023). Sus planes para la Carretera Marginal convirtieron a la región en un tema de primer interés. En el libro de Belaúnde *La conquista del Perú por los peruanos* (1959), la selva se presenta como la panacea nacional en los ámbitos social y político, así como una fuente de recursos aún por explorar (Aramburú, 1981). La Carretera Marginal se convirtió en un camino de colonización que daría acceso a grandes extensiones de tierras productivas (Snyder, 1967). De esta forma, la década de 1960 representó un período de grandes inversiones en los principales corredores hacia la Amazonía (Bedoya-Garland et al., 2023).

Este proceso continuó con las políticas implementadas por el Gobierno Militar de Juan Velasco Alvarado, en el marco de la Ley de Reforma Agraria (Ley 17716), que estimularon las migraciones mediante cooperativas de producción agrícola. Posteriormente, durante el gobierno de Morales Bermúdez, se llevó a cabo una acción similar a través de los denominados «Proyectos Especiales», destinados a llevar colonos a regiones específicas. Si bien estas iniciativas apuntaban a aumentar la producción agrícola, brindar apoyo técnico, establecer redes de infraestructura y promover la titulación de tierras, muchas de ellas terminaron centrándose en el desarrollo de infraestructuras y sirvieron para canalizar la financiación destinada a carreteras, lo que facilitó la migración a los centros urbanos de la Amazonía (Dourojeanni, 2006; Loker, 1993). Para respaldar el argumento del vínculo entre carreteras y migración, se pone como ejemplo la carretera Federico Basadre, que conecta Pucallpa con la costa. Su construcción comenzó en la década de 1940 y se completó en la década de 1970. La población de Pucallpa creció a un ritmo superior al 5 % anual. En la década de 1990, el 82 % de la población de Ucayali vivía a lo largo de esa carretera (Silva y Cronkleton, 2019).

Con el regreso del presidente Belaúnde (1980-1985), se reanudaron los programas de construcción de carreteras y se diseñaron nuevos modelos de expansión de la frontera agrícola a través de los Proyectos Especiales de Desarrollo en la Selva. Estos proyectos se estructuraron para poner a disposición de los colonos de la zona de la selva alta servicios técnicos agropecuarios, sociales e infraestructuras. Los proyectos abarcaron una superficie de 7 716 146 hectáreas y contaron con una inversión de 515 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El objetivo de estos proyectos era superar la concepción tradicional de mera ocupación como sinónimo de progreso y avanzar hacia la idea de «desarrollo rural integral». Aunque incluían tímidas propuestas de manejo forestal, preservación ecológica y derechos territoriales indígenas, el componente central era el desarrollo vial y la expansión de la frontera agrícola (Mora, 1991).

En general, la literatura especializada concibe estos desarrollos como procesos subsecuentes o paralelos de colonización «espontánea» y de «colonización dirigida» (Aramburú, 1982; Chicchón et al., 1997; Martínez, 1990). En la colonización espontánea, la mayor conectividad por carreteras lleva a que las familias andinas vean posibilidades de mejora económica y social en la selva, donde esperan encontrar vastas tierras fértiles para la agricultura. Sin embargo, el cambio de uso del suelo genera problemas de sostenibilidad de los ecosistemas (Martínez, 1990). La «colonización dirigida» buscaba superar esta ocupación desordenada del territorio mediante acciones para delimitar y planificar las áreas a colonizar, construir vías de comunicación, proporcionar servicios básicos, seleccionar a potenciales colonos y, en general, supervisar el desarrollo económico, organizar la comercialización y prestar asistencia técnica, crediticia y social a los colonos (Martínez, 1990). La colonización dirigida también se ha concebido como un «sustituto» (Mora, 1991; Aramburú, 1981) o una «alternativa» (Vigil, 2018) de la reforma agraria, ya que la Amazonía se proyectaba como un territorio desaprovechado para la formación de nuevas haciendas, un proyecto que llevaría a solucionar el problema de las tierras en la región andina. La colonización de la Amazonía se concibió como una estrategia de gobierno para seguir manteniendo el injusto sistema de haciendas sin perjudicar al hacendado (Vigil, 2018). También se ha señalado que fue una reacción política frente a las rebeliones campesinas en La Convención, que amenazaban

con expandirse por toda la sierra (Aramburú, 1981; Vigil, 2018). Así, la selva se convirtió en una «válvula de escape» que permitió aplacar el descontento de manera políticamente conveniente y aliviar temporalmente las presiones populares (Aramburú, 1981).

Sin embargo, para Martínez (1990), los «proyectos de colonización» no cumplieron sus objetivos de ocupación ordenada del territorio, disminución de la presión demográfica en los Andes, aprovechamiento intensivo de las vías de comunicación, uso racional de los recursos naturales y transformación de la economía de subsistencia a la capitalista, entre otros. Según este autor, el fracaso se debería a la ausencia de una política coherente y decidida, a la difícil localización en relación con centros importantes de demanda, a la falta de articulación con los planes de desarrollo rural y regional, a los exiguos recursos en comparación con los destinados a la creación de puestos de trabajo en la industria, al lento establecimiento de infraestructuras de servicios (viviendas, escuelas, postas médicas, etc.) y a la ineficacia de la asistencia técnica, entre otros factores.

Durante gran parte del siglo xx, la construcción de infraestructuras y los proyectos de colonización dirigida fueron las soluciones territoriales predominantes ante los problemas de falta de civilización, productividad y Estado en la Amazonía. Estos problemas se enmarcaban en el imaginario de la Amazonía como un espacio casi deshabitado y con un gran potencial como despensa de recursos. Estos procesos han generado múltiples territorialidades superpuestas, tensiones y conflictos, y la necesidad de buscar nuevas soluciones territoriales.

3. Las territorialidades indígenas, ribereñas y de colonos

Los procesos de colonización y migración mencionados han dado lugar a un escenario complejo y conflictivo de ocupación del territorio en el que coexisten diversos pueblos indígenas y grupos étnicos, culturales y sociales (Coomes, 1996; 2024). La literatura distingue tres grupos principales: los pueblos indígenas, los ribereños y los colonos (Chibnik, 1991).

Los pueblos indígenas amazónicos son los pueblos originarios que habitaron la Amazonía desde la época prehispánica y que mantienen vínculos

sociales, culturales o lingüísticos comunes que los identifican como colectividades autónomas. Tradicionalmente se les ha denominado grupos etnolingüísticos o «grupos étnicos». Según Coomes (2024), por ejemplo, en la Amazonía peruana existirían más de cuarenta grupos étnicos que representarían alrededor del 30 % de la población. En la actualidad, y en respuesta a los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado peruano reconoce a estas colectividades como pueblos indígenas y ha incorporado a 51 pueblos amazónicos en la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura (MINCUL, 2025). Por su parte, el censo nacional de 2017 identificó a 79 266 personas que se autoidentificaron como indígenas de la Amazonía, 55 489 como ashaninka, 37 690 como awajún, 25 222 como shipibo konibo y 49 838 como parte de otros pueblos indígenas (INEI, 2018).

Los ribereños serían un grupo «cuasi-étnico» (Chibnik, 1991) de mestizos que comenzaron a asentarse durante la colonia y, sobre todo, en el período del auge del caucho, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Comprenderían al menos el 50 % de la población rural (Coomes, 1996, 2024). El término se utiliza principalmente en relación con el origen étnico, pero también se usa para referirse a la ubicación de estos grupos (ribera de río), a sus actividades económicas (agricultura) y a su herencia cultural (estilo de vida semiindígena) (Santos y Barclay, 2002). Así, se afirma que estos grupos se dedican principalmente a dos formas de agricultura tradicional: la agroforestería itinerante en barbecho en las tierras altas y la agricultura anual en las llanuras aluviales de las tierras bajas. Ninguna de estas prácticas implicaría el uso de tracción animal, mecanización o fertilizantes inorgánicos (Coomes, 1996).

La diferencia entre ribereños y colonos suele basarse en el momento de su asentamiento y en sus prácticas agrícolas. Se suele identificar a los ribereños como pertenecientes a grupos que habitan sus comunidades desde hace más tiempo, mientras que los colonos están asociados a los procesos de migración interna que respondieron a las políticas gubernamentales de mediados del siglo pasado (Aramburú, 1984; Mora, 1991). A diferencia de los colonos, que desbrozan tierras para el pastoreo con miras a la cría de ganado o a su posterior traslado, los ribereños han vivido durante generaciones en sus comunidades, practicando la agroforestería de ciclo largo de quema y barbecho (Coomes et al., 2000). Los colonos, en cambio, suelen vivir a lo largo de vías de penetración, como las carreteras Pucallpa-Lima e Iquitos-Nauta, o en colonias, como

lo hacen los menonitas en el Bajo Ucayali y los israelitas en el Bajo Amazonas (Coomes, 2024). Estos colonos son pequeños agricultores que convierten el bosque en cultivos agrícolas permanentes o pastizales para el ganado, por lo que no pueden considerarse un pueblo forestal (Coomes, 2024).

Pese a esta diferenciación, es muy difícil distinguir entre colonos y ribereños (Coomes, 2024) y entre ribereños y pueblos indígenas (Campanera, 2012). Para muchos pueblos indígenas, los grupos que históricamente han desmembrado sus territorios han sido y siguen siendo colonos. Por su parte, las comunidades ribereñas solo pueden formalizarse legalmente como comunidades campesinas o como comunidades nativas. Según el Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas, vigente desde 1991, estas poblaciones pueden inscribirse como comunidades campesinas si están formadas por un mínimo de cincuenta familias, mientras que para inscribirse como comunidades nativas basta con su autoidentificación.

Más allá de la cuestión legal, es importante comprender cómo se ha formado la «identidad ribereña». Si bien esta identidad responde, en gran parte, a una ascendencia étnica diversa, debido a antiguas migraciones indígenas, reducciones evangelizadoras, la creación de fundos por parte de terratenientes y las migraciones internas (Campanera, 2012), también ha sido influenciada por el racismo y la estigmatización social y estatal. Las políticas y normas nacionales, como el Código Penal de 1924, han expresado lo que se denomina como «la doble alteridad india», que establecía una diferenciación en la responsabilidad penal entre los «blancos civilizados», de la población indígena andina «semicivilizada» y las poblaciones salvajes procedentes de la Amazonía (Sala, 2011). La distinción entre comunidad campesina y comunidad nativa reinscribe, de alguna forma, esta diferencia al asociar lo campesino con un imaginario desarrollista de agricultor y vincular lo nativo con el bosque y, por tanto, con un estadio inferior en el proceso civilizatorio (Campanera, 2012). Por ello, los estudios antropológicos sobre los kukama kukamiria y otros pueblos explican cómo estos colectivos se autodenominan mestizos o ribereños para camuflar su identidad étnica y evitar el rechazo o la marginación de la sociedad nacional (Campanera, 2012; Castro Ríos, 2022). Se trata de identidades invisibles (Stocks, 1991) o disfrazadas (Santos Granero, 1990).

Sin embargo, hoy en día, el proceso de ribereñización de la identidad está cambiando hacia una reindigenización de la identidad. La trayectoria de

ocultación étnica se ve desafiada por el activismo del movimiento indígena regional y nacional, que promueve la recuperación y dignificación de la cultura indígena (Santos y Barclay, 2002). Por ejemplo, en 2011, las autoridades de la comunidad de Villa Canán, en el Bajo Marañón, se presentaron en las oficinas del Ministerio de Agricultura para cambiar su inscripción de comunidad campesina a comunidad nativa. Entre las razones que esgrimieron figuraba el hecho de que las comunidades aledañas, inscritas como nativas, se habían integrado en la federación nativa local, que las apoyaba en su demanda contra la empresa Pluspetrol por la contaminación petrolera del río Marañón. Además, señalaron que en la comunidad había gente que se identificaba como kukama, aunque muchos seguían sintiéndose ribereños por la reciente inmigración de personas mestizas (Campanera, 2012). De esta forma, el concepto «nativo» va perdiendo su carga peyorativa y dando lugar a una noción de identidad indígena más abierta y fluida, en la que lo mestizo tiene la potencialidad de reinventarse como indígena. Se trata de un proceso de reconstrucción de la identidad, no solo étnica, sino también política, que Marisol de la Cadena (2000) ha estudiado en los Andes bajo la noción de «indígenas mestizos».

Las interacciones entre indígenas, mestizos y colonos son así diversas y fluidas, y se reflejan en una ocupación y gobernanza del territorio conflictiva y compleja. A continuación, presentamos algunos ejemplos que ilustran estas tensiones y dinámicas de forma sucinta.

3.1. Los territorios en tensión: el Gran Pajonal

Un ejemplo histórico de tensiones entre colonos y pueblos indígenas es el caso del Gran Pajonal. Esta zona de la selva central, que había sido el centro de la rebelión de Juan Santos Atahualpa en la época colonial, buscó ser recolonizada durante el auge del caucho, ya que contaba con una abundante mano de obra nativa. Los caucheros organizaban cacerías de indígenas, llamadas correrías, a través del río Ucayali, y devastaban y despoblaban las zonas del Gran Pajonal que ocupaban. Tras el desplome de la economía del caucho, la Misión Franciscana retomó su proyecto de desarrollo y colonización, que había abandonado doscientos años antes, y llevó a campesinos y artesanos de la sierra andina para criar ganado, cultivar café y construir una nueva misión llamada Oventeni, en 1935. Para talar y limpiar el bosque, sembrar, cosechar y cuidar del ganado

contrataban a los ashaninka mediante contratos de deuda llamados «enganche». Para Hvalkof (1992), casi quinientos años de explotación como peones en las haciendas de la sierra habían enseñado a los colonos andinos el modelo de sus terratenientes y su ambición por ser como ellos. Buscaban reproducir a pequeña escala en la selva la estructura feudal de la sierra andina, explotando la mano de obra nativa e invadiendo tierras indígenas como una hazaña pionera. Al considerarse a sí mismos agricultores y no campesinos, concebían a los ashaninka como parte de la naturaleza salvaje que debían civilizar (Hvalkof, 1992).

Como observamos previamente, en la década de los ochenta, se inició una nueva ola de proyectos de colonización a través de programas de desarrollo impulsados por el Banco Mundial, el BID, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y algunas agencias europeas. Estos programas ejercieron una intensa presión sobre las áreas aledañas, lo que aumentó la afluencia de colonos a Oventeni. En esta década, el bosque se despejó a un ritmo alarmante con el fin de crear pastos y espacio para la ganadería (Hvalkof, 2013). Los conflictos entre colonos y ashaninka aumentaron cuando estos últimos se dieron cuenta de que tenían derecho a formar comunidades, definir fronteras y demarcarlas. Algunos antropólogos sensibles a esta situación se movilizaron para presionar al programa de desarrollo especial del Banco Mundial, y lograron que este reconociera su responsabilidad en el conflicto. A pesar de la resistencia de los colonos y sus aliados en la administración regional, en los años siguientes la Organización Ashaninka del Gran Pajonal y el programa de desarrollo internacional del Banco Mundial, completaron el proceso de titulación de las comunidades. En 1988, se habían demarcado y titulado veintisiete nuevas comunidades indígenas colindantes, que formaban un territorio indígena casi continuo con Oventeni (Hvalkof, 2013).

Sin embargo, en las áreas vecinas al Gran Pajonal, Sendero Luminoso consiguió afianzarse mediante el reclutamiento forzado y el terror entre las comunidades. Desde el punto de vista indígena, Sendero fue «otro patrón» rechazado que buscaba establecer un centro estratégico para la producción de alimentos en el Gran Pajonal. Una mañana de febrero de 1990, cientos de ashaninkas armados con escopetas, arcos y flechas ocuparon el Oventeni y advirtieron que aquel sitio estaba bajo el control del ejército ashaninka. Organizaron un sistema de defensa y vigilancia exhaustivo, tomaron el control completo de la zona y expulsaron a los terroristas (Hvalkof, 2013).

Con el fin del conflicto armado interno y el retorno de los indígenas desplazados, surgieron nuevos conflictos por la tierra, ya que sus territorios habían sido ocupados por migrantes andinos (Vigil, 2018). En 2013, cerca de 6000 ashaninka vivían en unas 45 comunidades nativas que rodeaban la comunidad de colonos de Oventeni, habitada por 120 familias. Los colonos se dedican a la cría de ganado en las tierras desmontadas, mientras que los ashaninka son horticultores de subsistencia que utilizan el sistema de roza, tumba y quema. Para los colonos, «pajonal» significa pasto, y el pasto es la base de su negocio ganadero, más prestigioso en el sistema cultural andino que cualquier cultivo agrícola. Los ashaninka, por otro lado, se identifican con las praderas. Crearon el paisaje de pajonales a lo largo de siglos de uso y lo mantienen al quemarlo para regenerar nuevos pastos. Las razones que dan para quemar los pastos son varias: para controlar plagas, matar o ahuyentar serpientes, mantener espacios abiertos por razones de seguridad, costumbres o por el valor estético de las sabanas abiertas. Mientras que los colonos buscan eliminar el bosque para ampliar los pastos, los ashaninka luchan para regular el equilibrio entre las praderas y el bosque. Así, el Gran Pajonal se ha mantenido como un espacio de potencial conflicto (Hvalkof, 2013).

3.2. El caso de los yanesha

Otro ejemplo de tensiones entre indígenas y colonos es el caso de los yanesha, también en la Selva Central. Durante la época colonial, las misiones desarrollaron un modelo de codominio en los valles de Oxapampa, Huancabamba y Paucartambo, lo que permitió que estas zonas quedaran habitadas exclusivamente por los yanesha. Sin embargo, con la llegada de la República y los proyectos de colonización interna, en 1881 se otorgó a la Peruvian Corporation una concesión de 500 000 ha que abarcaba ambas márgenes del río Perené hasta los ríos Ene y Tambo. La concesión obligaba a la Peruvian a introducir colonos extranjeros, por lo que la empresa alentó la incursión de hacendados alemanes provenientes de Pozuzo, así como de migrantes andinos de Cerro de Pasco, atraídos por el aumento del precio del café (Barclay y Santos, 1980). A partir de entonces, la invasión de colonos fue irreversible y los yanesha se vieron progresivamente confinados a espacios más reducidos (Smith, 2021). En la década de 1950, la empresa promovió la parcelación de terrenos para los nativos en

la forma de donación. Esta iniciativa se presentó como un gesto humanitario, pero en realidad buscaba concentrar a los nativos, que hasta entonces se encontraban dispersos, y tener la ubicación precisa de una población a la que poder recurrir en épocas de cosecha del café. La Peruvian entregó a los yanesha 1877 hectáreas, donde se establecieron unas 125 familias, casi todas ellas ya incorporadas a las haciendas de la Peruvian (Barclay y Santos, 1980).

Barclay y Santos (1980) explican que este fue un largo proceso de despojo territorial. Los yanesha resistieron las primeras colonizaciones y los conflictos con la empresa Peruvian se repitieron hasta que las continuas invasiones provocaron la suspensión de los derechos de la empresa en 1965. Recién, en 1974, se reconoció, a través de la Ley de Comunidades Nativas, el derecho de este pueblo a ocupar sus tierras. Los asentamientos yanesha se inscribieron como comunidades nativas en espacios mucho menores que los que la empresa les había adjudicado originalmente. De este modo, el despojo adquirió forma legal y los beneficiados fueron los colonos, que pasaron a formar parte del grupo de poder local (Barclay y Santos, 1980).

Barclay y Santos (1980) señalaron que, si bien la Ley de Comunidades Nativas significó un paso adelante en los derechos de los pueblos indígenas en relación con la legislación republicana sobre tierras de montaña, esta ley legitimó un *statu quo* producto de un prolongado proceso de desmembramiento y fraccionamiento de unidades territoriales étnicas, así como de colonización y despojo territorial. El propio concepto de comunidad nativa parte de la negación de la vigencia de los territorios étnicos preexistentes. Estos grupos apelan a estas leyes para asegurar «lo que queda».

3.3. La colonización de Tambopata

En los valles altos del Tambopata y el Inambari, entre Puno y Madre de Dios, el proceso de migración y colonización responde principalmente a la necesidad de una población flotante del altiplano de emigrar estacionalmente para abastecerse de ciertos cultivos. Este patrón migratorio, denominado «pendular», tendría sus raíces en la estrategia prehispánica de control simultáneo de diversos pisos ecológicos (Chicchón et al., 1997; Glave y Pinedo, 1997). En el Alto Tambopata, este proceso de ocupación, primero, estuvo ligado a la extracción del caucho y la cascarilla (chinchona) y, posteriormente, a partir de la

década de los cincuenta, al cultivo del café, hasta que, con la llegada de la carretera en 1964 al distrito de San Juan del Oro, se pasó al cultivo de frutales y cacao. Sin embargo, estos valles eran especialmente atractivos por el material aurífero de sus arenas aluviales, que las poblaciones indígenas utilizaban para pagar tributos tanto al régimen incaico como, más tarde, al colonial (Glave y Pinedo, 1997). La creciente presión demográfica sobre los recursos del altiplano, los precios cada vez más devaluados de los productos agropecuarios, y la escasez de oportunidades laborales extraagrícolas convirtieron a la pequeña minería aurífera en casi la única alternativa de subsistencia para miles de campesinos (Glave y Pinedo, 1997).

En este contexto, se señala que la migración al Tambopata ha sido más espontánea que planificada (Chicchón et al., 1997). No obstante, el Estado apoyó la creación de cooperativas de café y facilitó la migración con la construcción de la carretera de penetración. Además, durante la década de 1950, se inició el Programa Puno-Tambopata, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El programa buscaba aliviar la presión sobre los recursos del Altiplano a través de la colonización de la selva basada en el cultivo de café y cítricos para el mercado interno y externo (Chicchón et al., 1997). Sin embargo, de acuerdo con los propios informes del programa, las tierras con potencial agrícola de los valles de Tambopata e Inambari ya estaban ocupadas, por lo que las posibilidades de desarrollo agropecuario en la zona eran escasas. Esto generó una ocupación desordenada, que tuvo como consecuencia un bajo aprovechamiento del área según su mejor uso potencial y un deterioro ambiental por prácticas de subsistencia propias de los ecosistemas andinos y no de la selva (Chicchón et al., 1997).

En años posteriores, este proceso de colonización ha generado tensiones con las propuestas de áreas de conservación, como la Reserva Nacional de Tambopata y con los derechos territoriales de los pueblos indígenas (Chicchón et al., 1997; Glave y Pinedo, 1997). El problema central radica en las distintas concepciones del bosque por parte de ambientalistas, indígenas y colonos. Para muchos indígenas, el bosque es su territorio ancestral; mientras que para los ambientalistas, es un espacio que debe protegerse. Para los colonos, es un espacio de libre disponibilidad. Además, muchos colonos mantienen el deseo de retornar a las tierras altas, consistente con la idea de que la selva genera excedentes que se reinvertirían en sus comunidades (Chicchón et al., 1997).

Estas tensiones se evidencian en casos como el de la comunidad nativa Kotsimba, del pueblo indígena harakbut (Urteaga, 2013). Esta comunidad está ubicada sobre ambas márgenes del río Malinowski, en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios. Urteaga (2013) explica que, cuando se reconoció legalmente a esta comunidad en 1992 y a su territorio en 1996, se estaba en medio de conflictos entre indígenas, mestizos y colonos. Los comuneros señalan que el río comenzó a ser utilizado por mineros que llegaron de Abancay a fines de la década de 1950 en busca de nuevas áreas donde explotar oro. Los mineros utilizaban indígenas y mestizos en condiciones de semiesclavitud para extraer el mineral. Uno de esos mineros se unió a una mujer indígena y, posteriormente, sucedió lo mismo con otros colonos. De esta forma, muchos indígenas de la comunidad tienen como padre a un colono (Urteaga, 2013).

En las primeras reuniones para constituir la comunidad, surgió la pregunta de si debían organizarse como comunidad nativa, como esperaban los indígenas, o como comunidad campesina, como esperaban los nuevos colonos. Luego de varios debates y con el apoyo de la federación indígena local y de Conservación Internacional, los comuneros llegaron a un acuerdo y constituyeron la comunidad nativa. Sin embargo, la falta de recursos para garantizar la autosubsistencia en esta comunidad ha hecho que los comuneros dependan de la economía del oro y del mercado, lo que genera múltiples conflictos. Algunos mestizos e indígenas extraen oro de zonas que los mineros consideran suyas, mientras que los mineros reclaman áreas que no figuran en su concesión. Por otro lado, muchos mineros que tienen títulos de concesión minera no cumplen con los requisitos legales para explotar el oro en territorio comunal, por lo que los indígenas consideran que no tienen derecho a extraer oro de su territorio (Urteaga, 2013).

3.4. Síntesis

Estos tres ejemplos muestran lo complejo de diferenciar las categorías de indígena, mestizo, ribereño o colono en función del tiempo de ocupación y la ascendencia. Los colonos permanentes muy antiguos no necesariamente son considerados ribereños o mestizos, sino que pueden mantener su carácter de colonos a los ojos de los indígenas. La mezcla entre indígenas y colonos no

asegura el surgimiento de una identidad ribereña, sino que puede configurar una identidad abierta y moldeable capaz de reivindicar las raíces indígenas. Tanto indígenas como mestizos y colonos pueden realizar actividades extractivas ajenas al imaginario de una suerte de cultura de sostenibilidad en los primeros y los segundos. En definitiva, estas tensiones se expresan en diferentes proyectos territoriales.

También es importante resaltar el rol del Estado en la configuración de estos proyectos territoriales. Los primeros proyectos de construcción del Estado, de infraestructura y de productividad vinculados al caucho y a la gran empresa, así como los proyectos fallidos de colonización dirigida, crearon las condiciones para procesos migratorios complejos que dieron lugar a la superposición de diversas territorialidades. El resultado han sido conflictos por la tierra, tensas dinámicas étnicas y territoriales, y el deterioro de los ecosistemas. Este último punto se desarrollará en las siguientes secciones.

4. El fuego, el territorio y la deforestación

Se suele señalar que la principal causa de la deforestación en la Amazonía es la pequeña agricultura, también llamada cultivo de roza, agricultura de tala y quema, agricultura rotativa o agricultura migratoria (Dourojeanni, 1987; Watters, 1971). Según fuentes gubernamentales, esta agricultura sería la causa del 90 % de la deforestación (MINAM, 2017).

Este discurso suele ir acompañado de la «tesis de la pobreza», que afirma que la pobreza y la falta de alternativas viables empujan a los campesinos andinos a migrar hacia la Amazonía, donde deben adaptarse con dificultades. Así, al tratar de replicar la agricultura andina, empiezan a talar y quemar los bosques para iniciar un ciclo de agricultura permanente, sin ser conscientes de que, en realidad, están iniciando una agricultura migratoria con graves consecuencias para los ecosistemas frágiles (Martínez, 1990). En pocos años, ven que la tierra ya no produce como antes, por lo que abren nuevas parcelas o siguen cultivando las que habían incorporado inicialmente a la agricultura, hasta su total degradación (Martínez, 1990). En estos casos, el ecosistema biodiverso se transforma en un mosaico de áreas de cultivo de especies anuales y permanentes, purmas o bosques secundarios de reciente y antigua formación,

y una minoría de bosques primarios fragmentados, afectados y reducidos. Así, el bosque tropical húmedo, altamente biodiverso, se convierte en un sistema agrícola especializado, caracterizado por cuatro o cinco especies comerciales, y con poca sostenibilidad a largo plazo (Aramburú, 1981; Bedoya-Garland et al., 2023; Ocampo-Raeder, 2009). Como resultado, la colonización de los valles de Chanchamayo, Perené, y Satipo (en Junín), San Gabán, Pucaramayo, Valle Grande y Tambopata (en Puno), La Convención, Lares y San Francisco (en Cuzco), Oxapampa, Villarica y Huancabamba (en Pasco) y Tingo María (en Huánuco), entre otros lugares, ha provocado la degradación de sus bosques (Martínez, 1990).

Otros autores resaltan que este tipo de agricultura fue desarrollado originalmente por los indígenas de la Amazonía y se caracteriza por trasladar los cultivos de un terreno a otro en lugar de rotarlos en un mismo terreno, por alternar períodos cortos de siembra (de 1 a 3 años) con períodos más largos de barbecho (de hasta 20 años, aunque generalmente de entre 4 y 8 años) y por hacer un uso casi exclusivo de la energía humana, mediante el empleo del machete, el azadón y el cultivo en surcos, así como del arado en raras ocasiones (Aramburú, 1981). En la agricultura convencional, la purma o tierra en barbecho consiste en dejar descansar y recuperar la tierra después de un período de cultivo intenso. En los sistemas indígenas amazónicos, una purma no se deja descansar, sino que se maneja, utiliza y manipula constantemente. Las purmas no solo cumplen el rol de recuperar la fertilidad del suelo, sino que se enriquecen con especies útiles que les permiten obtener materiales para la vida diaria, y son mantenidas por las familias (Ocampo-Raeder, 2008). Estas prácticas tradicionales se consideran una forma de gestión sostenible del bosque (Cossío et al., 2014), ya que buscan alcanzar un estado de equilibrio simbiótico con las condiciones ecológicas del entorno (Aramburú, 1981) e intentan reproducir la diversidad del bosque primario con un propósito conservacionista (Bedoya, 1995; Mora, 1991). Se trataría de un sistema agroforestal que, si bien no puede igualar la biodiversidad de los bosques primarios, crea bosques nativos que imitan la dinámica natural y brindan importantes servicios ecológicos, como proteger el suelo de la erosión, restaurar su fertilidad, proporcionar «islas de hábitat» para la fauna y secuestrar carbono de la atmósfera, además de ofrecer beneficios económicos (Coomes et al., 2017; Coomes et al., 2000; Coomes et al., 2022; Padoch y Pinedo-Vásquez, 2010).

A partir del estudio de los harakbut de Madre de Dios (Moore, 1985, citado por Bedoya, 1995) y los matsigenka del Urubamba (Johnson, 1989; Cossío et al., 2014), se discute si la racionalidad de estas prácticas es más económica que conservacionista, un resultado que, entre otros factores, se debe a las bajas densidades de población y de la relativa abundancia y extensión de las tierras (Cossío et al., 2014). En cualquier caso, varios autores reconocen los beneficios ecológicos y de subsistencia de los sistemas tradicionales, que presentan una mayor biodiversidad que los sistemas modernos de uso de la tierra, como las fincas ganaderas y las plantaciones industriales (Coomes et al., 2017; Coomes, 1996; Cossío et al., 2014). De Jong (2001) observó que los habitantes ribereños de Yanallpa manejaban 78 especies de plantas en sus campos. Pinedo-Vásquez et al., (2002) informaron de que ribereños de 14 pueblos de Muyuy manejaban 76 especies de árboles en una sola hectárea, beneficiándose económicamente de la agricultura y la agroforestería, así como de la extracción de productos forestales, conservando al mismo tiempo la biodiversidad (Cossío et al., 2014).

Los cacataibo también se dedican a la agricultura de corte y quema, lo que les asegura el autoconsumo de sus cultivos de arroz, plátano, maíz, frejol, yuca, camote y otros tubérculos (Magnussen, 2013). La economía ashaninka también ha sido concebida como un sistema de agroforestería nativa combinada con trabajo asalariado para colonos en chacras de café y ganadería (Hvalkof, 1992). Los ese'eja de Madre de Dios también practican el sistema de la roza y tumba con fines de subsistencia, para vender a pequeña escala, para mantener la ética espiritual y ciertos rituales y para estar cerca de sus parientes (Ocampo-Raeder, 2009). En general, la intensidad de la agricultura a pequeña escala varía dentro de los grupos (Bedoya, 1995). Los hogares más cercanos a los mercados tienden a incluir cultivos y productos comerciales en sus estrategias de medios de vida. Los hogares ubicados en áreas más remotas se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia (Padoch y De Jong, 1995; Cossío et al., 2014).

Sin embargo, también se ha demostrado que la presión colonizadora afecta al sistema de roza y quema de las comunidades nativas, las que empiezan a reemplazarlo por un tipo de agricultura más intensiva en la que predominan los cultivos permanentes (Mora, 1991; Vigil, 2018). Rodríguez (1990), señala que las comunidades ashaninka de Satipo, en la selva central, han dejado de practicar la agricultura migratoria, y han desarrollado un sistema de barbecho más intensivo. Un proceso similar se observa en las comunidades awajún del

Alto Mayo, según Chang (1987). En regiones con intensos procesos de colonización, los cambios incluyen la reducción del número de cultivos, lo que conlleva la pérdida de importancia de la diversidad productiva, un elemento fundamental del sistema agrícola indígena. También se producen desbalances ecológicos que provocan fuertes procesos de degradación de los suelos. La adopción de cultivos orientados al mercado, como el café, cacao, arroz o maíz, tiende a generar una especialización que modifica las estrategias nativas de subsistencia basadas en un sistema diversificado de control y manejo de los recursos naturales. Esto implica un creciente deterioro de las condiciones de vida de las sociedades indígenas y acentúa su dependencia del mercado (Mora, 1991).

En este escenario, por un lado, se resalta la necesidad de que las políticas se centren en los pequeños productores para promover la agricultura de roza y quema y evitar que se incentive la apertura de una frontera agrícola intensiva en capital a lo largo de la llanura aluvial que desplace a las poblaciones indígenas y a los habitantes locales (Coomes et al., 2022). Por otro lado, se indica que la agricultura de roza y quema es una de las principales causas de la pérdida de bosques. La expansión continua de este sistema puede considerarse como una respuesta racional de los agricultores para asegurar sus derechos de tenencia en un contexto político y ecológico de mayor demanda y aumento del precio de la tierra debido a la mejora de las carreteras, la extracción de hidrocarburos y minerales, la agricultura industrial, la tala e incluso la especulación del carbono (Porro et al., 2015). Estas posturas dependen en gran medida de diversas evaluaciones sobre las causas de la deforestación.

4.1. Los territorios de la agricultura migratoria

Ravikumar et al., (2017) señalan que las nociones de «agricultura a pequeña escala» y «agricultura migratoria» son problemáticas si se las engloba bajo una misma denominación. El término «agricultura migratoria» a menudo se refiere a la agricultura de roza y quema o al cultivo migratorio, prácticas más habituales entre los pueblos indígenas y ribereños que entre los colonos. Por otro lado, el término «agricultura migratoria» también puede referirse a la «agricultura de migrantes» (Che Piu y Menton, 2014). Esta última noción se refiere a la expansión de la frontera agrícola a través de la afluencia de inmigrantes que ocupan tierras forestales y las transforman en tierras agrícolas. Mientras que algunos

inmigrantes se convierten en residentes permanentes, otros solo explotan la tierra hasta degradarla y luego se trasladan a nuevas fronteras, a veces participando en planes de especulación de tierras.

El primer sentido del término «agricultura migratoria» se refiere a cómo se practica la agricultura, mientras que el segundo se refiere a quién la practica. En el discurso actual, ambas nociones se mezclan para sugerir que la agricultura a pequeña escala es, en general, nociva (Ravikumar et al., 2017). En contraste, algunos han observado que hay colonos y ribereños que desarrollan sistemas adaptativos de agricultura de roza, similares a los de los indígenas, sin afectar al equilibrio ecológico (García, 1982). Para Ocampo-Raeder (2009), si bien ellos trabajan sus tierras para comercializar sus productos y toman sus decisiones para maximizar sus ganancias, su agricultura no es intensiva, pues no usan fertilizantes ni pesticidas, no tienen sistemas de irrigación ni maquinaria pesada. En general, se afirma que no todos los migrantes contribuyen a la deforestación, y que muchos desarrollan sistemas agroforestales sostenibles que no conllevan la pérdida de bosques a gran escala (Silva y Cronkleton, 2019). Por ello, la caracterización simplista de los migrantes como un grupo homogéneo da lugar a políticas contraproducentes (Silva y Cronkleton, 2019).

El estigma del pequeño agricultor es el principal responsable de la deforestación se basa en fuentes gubernamentales imprecisas. En primer lugar, el Gobierno establece una clara distinción entre los usos agrícolas y forestales de la tierra. Sin embargo, en los sistemas de uso de tierras de quema, no es posible separar el bosque de la agricultura sin que se produzca una grave pérdida de funcionalidad para ambos (Marquardt et al., 2019). Además, las fuentes gubernamentales usan la teledetección para informar sobre la frecuencia con la que se reducen las parcelas deforestadas y no sobre la superficie total deforestada. No existen datos de campo ni análisis de los actores involucrados en las prácticas de uso de la tierra. Si bien las tecnologías de teledetección brindan información precisa sobre la naturaleza del cambio de uso del suelo, por sí solas aún no pueden revelar qué actores específicos estuvieron involucrados ni cuáles fueron sus motivaciones (Ravikumar et al., 2017). De esta forma, se puede terminar culpando a los pequeños migrantes, exculpando a otros grupos.

La «tesis de frontera» ayuda a entender mejor los procesos de deforestación más que la «tesis de pobreza». Desde esta perspectiva, el Estado ha desempeñado un rol esencial mediante sus políticas de desarrollo de infraestructuras,

intensificación agrícola y promoción de cultivos comerciales intensivos en capital (Marquardt et al., 2019; Silva y Cronkleton, 2019). Por ejemplo, en Ucayali, la palma aceitera, considerada un «cultivo de interés nacional», se ha expandido desde que el Gobierno instaló proyectos de cultivo en la década de 1990. En 2015, la palma aceitera cubría 25.000 ha, de las cuales aproximadamente 10.000 ha estaban siendo cultivadas por agricultores migrantes (Silva y Cronkleton, 2019). Esto ha impactado en los medios de vida de muchas comunidades que se han visto obligadas a depender de la economía de mercado (Younger, 2021; Marquardt et al., 2019). Además, la llegada de grandes empresas de palma aceitera ha impulsado una feroz competencia por el control de las tierras entre grupos de colonos dedicados al tráfico de tierras. Estos grupos toman posesión de tierras que carecen de reconocimiento legal formal y tratan de obtener certificados de posesión de las agencias agrícolas regionales, para lo que suelen talar cualquier bosque. Esta práctica está incentivada por el sistema de clasificación del uso de la tierra agrario, que data de la década de 1970. Dicho sistema estipula que las personas que reclaman derechos sobre la tierra deben demostrar «actividad económica», es decir, talar el bosque para instalar sistemas agropastorales (Younger, 2021).

En suma, la visión oficial, que considera a los «agricultores migrantes» como los principales causantes de la deforestación, ignora el papel que desempeñan las políticas agrícolas en la promoción de cambios en el uso de la tierra (Coomes et al., 2017; Gutiérrez-Vélez et al., 2011; Marquardt et al., 2019). Las familias atraídas a la región por las políticas gubernamentales o que se ven empujadas a abandonar sus tierras de origen debido a las limitaciones existentes en ellas, a menudo se ven abandonadas a su suerte y se ven obligadas a cultivar parcelas que no son lo suficientemente grandes como para satisfacer sus necesidades (Silva y Cronkleton, 2019). Otras investigaciones han mostrado que la deforestación también se debe a la conversión de bosques primarios en plantaciones industriales de monocultivos, como los de palma aceitera (Gutiérrez-Vélez et al., 2011) y cacao, a la minería de oro (Asner et al., 2013; Scullion et al., 2014), a la extracción de petróleo y gas (Finer et al., 2008) y a la construcción de carreteras (Ravikumar et al., 2017). En un estudio comparativo de San Martín y Madre de Dios, Reyes y Robiglio (2023) plantean la necesidad de comprender las diferentes escalas en las que actúan los actores involucrados en la deforestación y las relaciones causales, directa e indirectas, en las que

interactúan: desde un pequeño productor de cacao o café, como en el caso de San Martín, o madereros o mineros formales e informales, como en el caso de Madre de Dios, hasta empresarios privados o, incluso, autoridades de gobiernos locales o regionales que no implementan adecuadamente las herramientas de gobernanza y planificación.

5. El territorio y las economías ilegales

El tratamiento oficial de la pequeña agricultura tiene similitudes con la forma en que el Estado aborda la cuestión de las economías ilegales. Se suele afirmar que estas economías, asociadas a la pequeña minería, la tala y los cultivos de coca, son la causa directa de las transformaciones territoriales y la deforestación. Sin embargo, hay una tendencia a desterritorializar el análisis de estas economías y a considerarlas como actividades de generación espontánea, que surgen debido a la ausencia del Estado o a su incapacidad para ejercer un control efectivo. Las nuevas soluciones territoriales al problema del uso «irracional de los recursos naturales» se enfocan así en revisar la regulación.

Por ejemplo, en el caso de la tala ilegal, se subraya la combinación de la falta de supervisión y aplicación de la ley, así como las deficiencias de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre n.º 27308 y su amplio sistema de concesiones, permisos y autorizaciones (Finer et al., 2014; Leal et al., 2015). En el caso de la minería ilegal, se ha discutido ampliamente sobre el problema de la débil presencia del Estado y la falta de capacidad de los gobiernos locales para hacer cumplir la ley (De Assis Costa et al., 2023; Van der Valk et al., 2020), así como sobre las deficiencias regulatorias de un modelo que se encuentra entrampado entre lo permisivo y lo punitivo.

La minería ilegal se presenta como un ejemplo paradigmático de fallas y contradicciones regulatorias. Desde el 2002 se han implementado medidas que buscaban formalizar la minería artesanal y la pequeña minería (MAPE), pero en 2011, la Ley n.º 29815 planteó un enfoque punitivo y estableció una distinción entre minería informal e ilegal. Esta última se realiza en áreas protegidas, o con maquinaria no permitida y/o sin cumplir los requisitos ambientales. Esta distinción se mantuvo con el Decreto Legislativo 1336 de 2017. Sin embargo, la actuación del Estado ha sido contradictoria, ya que, mientras algunos ministerios,

como los de Interior y el de Ambiente, promueven la interdicción, el Ministerio de Energía y Minas impulsa la formalización con excepciones a los requisitos (Duff y Downs, 2019). Además, aunque la MAPE en áreas protegidas siempre es ilegal, en las zonas de amortiguamiento puede ser legal si los mineros solicitan su regularización, incluso si aún no tienen permisos ambientales y es improbable que los consigan (Espin y Perz, 2021).

Por su parte, el Decreto Legislativo n.° 1100 de 2017 establece que la minería es ilegal cuando se utilizan dragas y máquinas en cualquier curso de agua; no obstante, toda la minería en la selva se realiza en el agua, por lo que los mineros que ya habían iniciado su proceso de formalización se encontraron con que, repentinamente, sus prácticas mineras legales se habían convertido en ilegales e informales (Bernet, 2020). Para Espin y Perz (2021), estas lagunas y contradicciones normativas incentivan la informalidad y agudizan los problemas socioambientales. Además, la naturaleza clandestina y nómada de la extracción de oro en la selva agravaría el problema del control. En el fluido y cambiante ecosistema amazónico, la MAPE es mucho más difícil de delimitar espacialmente que la minería de roca en los Andes (Álvarez-Berríos et al., 2021) y, a diferencia de la ganadería que se ubica en espacios determinados tras la deforestación, los mineros se desplazan o pueden regresar a una zona tras la intervención policial (Asner, Tupayachi, 2017).

Desde una perspectiva más amplia, el problema del surgimiento de las economías ilegales no es la falta de Estado. De hecho, se ha comprobado que el auge de las economías ilegales, como el cultivo de coca en el Alto Huallaga, está vinculado a iniciativas gubernamentales anteriores destinadas a fomentar la colonización y expandir la frontera agrícola (Dávalos et al., 2016; Paredes y Manrique, 2021). El Estado creó así un enclave de miles de familias campesinas pobres que, luego de trasladarse a la Amazonía, no lograron la autosuficiencia como pequeños agricultores y acabaron dependiendo de las economías ilegales. Otra consecuencia fue la transformación ecológica del territorio, que pasó de ser selva tropical a un espacio deforestado con tierras degradadas e inservibles para cualquier cultivo que no fuera el de la coca (Bedoya-Garland et al., 2023; Bedoya, 1995). Ambas condiciones fueron cruciales para que el Alto Huallaga se convirtiera en un centro de narcotráfico cuando se rearticuló el mercado internacional de drogas en la década de 1970 (Paredes y Manrique, 2021). Durante la primera mitad de la década de 1980, la zona se transformó

en la región cocalera más extensa a escala global (Bedoya-Garland et al., 2023).

La minería ilegal también puede ser vista como parte del legado y del presente del desarrollismo estatal, más allá de los incentivos generados por la subida del precio del oro. Por ejemplo, el primer auge de la extracción de oro en Madre de Dios se produjo en la década de 1930, cuando la migración desde zonas empobrecidas del altiplano andino impulsó la actividad minera en el distrito de Huepetuhe, que se convirtió así en una zona minera tradicional (Espin y Perz, 2021). La construcción de carreteras y, más recientemente, de la Carretera Interoceánica, ha aumentado considerablemente el acceso a las principales zonas mineras (Asner y Tupayachi, 2017; Silva y Cronkleton, 2019).

5.1. Las economías ilegales como productoras y competidoras de espacios gobernables

Los problemas de ausencia de civilización, productividad y Estado se han reformulado en el marco de los discursos globales sobre sostenibilidad ambiental y derechos humanos, como problemas de convivencia armoniosa, desarrollo económico sostenible y capacidades estatales. En el caso de las economías ilegales, estos problemas se abordan con soluciones territoriales que buscan otorgar derechos para realizar actividades económicas sostenibles y controlar territorios donde impera la ilegalidad. Sin embargo, estas soluciones son muy discutibles.

En el caso de la MAPE en Madre de Dios, se ha analizado cómo las políticas de criminalización y control están relacionadas con las agendas extractivas históricas del Gobierno nacional. Se cuestiona el trato diferenciado del Estado hacia la minería a gran escala (que favorece) y la MAPE (que criminaliza), cuando esta última sería crucial para impulsar la economía local y la supervivencia de las familias pobres (Bernet, 2020). En el imaginario de los pequeños mineros, la razón por la que el Estado dejó de considerarlos héroes que conquistaron la selva para estigmatizarlos como criminales es el interés en beneficiar a las grandes empresas mineras (Bernet, 2020). Desde esta perspectiva, se reconoce que el crimen organizado y los impactos ambientales asociados al uso del mercurio son problemas graves; sin embargo, se afirma que la mayoría de los pequeños mineros son lugareños que se dedican a la minería para ganarse su

propio sustento y que prefieren trabajar de manera legal y sostenible antes que obtener grandes ganancias en el mercado ilegal.

De esta forma, la narrativa ambiental habría contribuido a legitimar la gran minería al promover un enfoque punitivo contra la MAPE, lo que, en última instancia, habría alejado a los pequeños mineros de la esfera legal en lugar de formalizar sus operaciones (Bernet, 2020). De manera similar, para Vila (2023), la criminalización de la MAPE es un proceso de creación de fronteras, pero que no solo produce nuevas áreas para la expansión de la acumulación de capital y el dominio territorial, sino también nuevos escenarios discursivos que favorecen a la gran minería. La criminalización de la MAPE respondería, por tanto, a la percepción de la frágil hegemonía de la gran minería y a su necesidad de expansión, en lugar de basarse solo en los impactos ambientales y sociales de la MAPE. Según Martín (2017), para Vila (2022), el imaginario de la MAPE como un espacio no deseable sostiene discursivamente la preeminencia de las prácticas de extracción de la gran minería como la única forma de extracción posible.

Otro debate importante relacionado con la MAPE es si los pequeños mineros son actores pasivos, marginados y con una débil organización (Vila, 2022) o si, por el contrario, crean activamente territorios informales (Álvarez-Berríos et al., 2021), y cuestionan y construyen alternativas a la gobernanza estatal central (Damonte, 2018). Para Damonte (2018), estos actores construyen deliberadamente espacios al margen del Estado para evadir el control estatal. Esto se explica por el nuevo equilibrio de poder en departamentos como Madre de Dios, donde existen actores locales fuertes capaces de influir en el funcionamiento del Estado e incluso tomar el control de las instituciones estatales (Damonte, 2018). La mayor organización de los mineros cuenta con el apoyo de líderes políticos locales y regionales (Asner y Tupayachi, 2017) e, incluso, de gobiernos regionales y congresistas (Van der Valk et al., 2020). En este contexto, los términos «artesanal» y «pequeña escala» ocultan el hecho de que muchos mineros utilizan métodos de extracción mecanizados e intensivos con los que producen miles de toneladas de oro al año, gran parte del cual es comercializado por operadores ilegales, incluidas organizaciones criminales (Álvarez-Berríos et al., 2021).

Otro tema fundamental es la relación entre la expansión de las economías ilegales y los proyectos territoriales de los pueblos indígenas. La minería ilegal ha generado conflictos con pueblos como los awajún y los wampis en la selva

norte (Merino, 2020a), pero también se han dado casos de colaboración y apoyo (Bennet et al., 2023). Manrique y Hernando (2025) encontraron que, en lugar de rechazar la extracción, algunas comunidades ashaninka en la Reserva Comunal El Sira, ubicada entre los departamentos de Ucayali, Huánuco y Pasco, lograron adaptarse al rápido crecimiento de la MAPE gracias a su capacidad organizativa, reforzada por su rol como copartícipes en la gestión de la reserva, y a la menor escala de las operaciones en comparación con las de Madre de Dios. Esto ha mejorado su poder de negociación, y les ha permitido participar en acuerdos más beneficiosos con la MAPE en términos de empleo y compensación económica. No obstante, se reconoce que estas dinámicas no son homogéneas, ya que surgen tensiones tanto entre como dentro de las comunidades (Manrique y Hernando, 2025).

Un fenómeno similar se ha registrado ante la ausencia de alternativas económicas frente al abandono de la agricultura local en un contexto de globalización neoliberal (Kay, 2008), lo que ha llevado a que algunas comunidades indígenas incursionen gradualmente al cultivo ilícito de coca (Paredes y Kaulard, 2023). De forma similar, en el caso de la tala, Sarmiento et al. (2021) muestran cómo la falta de opciones de ingresos y los marcos legales restrictivos impuestos a las comunidades han llevado a estas a hacer un uso insostenible e inequitativo de los recursos, incluido el arrendamiento de tierras a migrantes o la extracción informal de madera. Así, aunque el Gobierno sigue culpando a las comunidades de la deforestación, sus políticas de mitigación del cambio climático no les brindan un apoyo sustancial. En las comunidades ashaninka, por ejemplo, los gobiernos apoyan el cultivo del cacao, pero no apoyan el proceso de venta ni promueven otros cultivos comerciales alternativos. La fluctuación de los precios del cacao y la dinámica económica local han obligado a las comunidades a seguir dependiendo de la tala ilegal (Sarmiento et al., 2021).

Las soluciones territoriales para las economías ilegales se encuentran entrampadas entre el reconocimiento de derechos (la formalización) y la aplicación de sanciones, en gran medida porque no se distingue adecuadamente entre los diversos actores locales, las redes de poder político y económico, e intereses involucrados en el desarrollo de estas economías. La situación se complica aún más con los otros arreglos institucionales de gobernanza territorial que se superponen a estos territorios.

6. La gobernanza como solución territorial: titulación, conservación y reservas territoriales

Los problemas de falta de convivencia armoniosa, de desarrollo económico sostenible y de capacidades estatales se buscan resolver con soluciones territoriales dirigidas a una mejor gobernanza del territorio. Estas soluciones se ven reflejadas en la implementación de instituciones que reconocen los derechos de las comunidades nativas, en arreglos institucionales para la cogestión de áreas protegidas y en normas para la creación y protección de reservas territoriales.

La Ley de Comunidades Nativas de 1974 puede entenderse como un primer intento de *territorial fix* frente a las demandas territoriales históricas de los pueblos indígenas de la Amazonía, así como para impulsar el desarrollo agrícola basado en el modelo de comunidades campesinas. Se trató de una solución contradictoria, ya que suponía una organización comunal similar a la de una aldea rural, una forma de organización ajena a los pueblos amazónicos (Rodríguez, 2019; Sarmiento et al., 2021; Pinedo, 2019). De esta forma, si bien esta ley reconoció por primera vez a los asentamientos indígenas amazónicos como personas jurídicas y les otorgó derechos de propiedad sobre sus tierras, con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (Pinedo, 2019), no reconoció los patrones fluidos y cambiantes de ocupación del espacio de los pueblos indígenas (Tubbeh y Zimmerer, 2019). La categoría de «comunidad nativa» no reflejaba el sistema tradicional de organización territorial basado en vínculos familiares y conglomerados de clanes, y exigía a los grupos indígenas que se asentaran y crearan límites fijos sobre sus tierras como prerrequisitos para la titulación (Espinosa, 2010; Tubbeh y Zimmerer, 2019). La ley también imponía un sistema de gobernanza centralizado en un presidente de comunidad como representante legal y una asamblea comunal con capacidad de decisión, cuando estos pueblos se caracterizaban por no tener un liderazgo centralizado ni prácticas estructuradas para la toma de decisiones colectivas (Sarmiento et al., 2021).

La Ley de Comunidades Nativas promovió así tecnologías políticas del Estado moderno, como la demarcación y el mapeo de tierras. La figura del nativo, entendido como miembro de una comunidad con un territorio delimitado, se configuró como una categoría territorial, lo que dio lugar a un proceso de indigenización de determinados espacios (Pinedo, 2019). Sin embargo, la ley

otorgó derechos de propiedad colectiva sobre las tierras adyacentes a sus principales asentamientos, pero no sobre lo que algunos pueblos consideraban como sus territorios étnicos de mayor extensión. Estos asentamientos se habían formado a través de procesos de concentración de la población indígena en misiones, escuelas, fundos y reservas (Chirif y García Hierro, 2007). Si bien la ley se adaptó a la realidad de las zonas más colonizadas, terminó por fragmentar aún más los territorios y las identidades étnicas indígenas (Pinedo, 2019), consolidando un proceso de cuatro siglos de reducción de la población y fragmentación territorial (Leal et al., 2015). La concentración de la población en centros poblados también facilitó la legalización de este tipo de tierras comunales. De esta forma, se inicia un largo proceso de «apropiación» de la forma jurídica de comunidad nativa que durará varias décadas hasta que los pueblos se identifiquen con esta forma de organización (Rodríguez, 2019).

Los limitados derechos establecidos en la Ley de Comunidades Nativas se restringieron aún más. En mayo de 1975, Velasco promulgó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Ley 21147) que establecía que las tierras con aptitud forestal eran propiedad del Estado y, por lo tanto, no podían ser tituladas a favor de las comunidades. Esta tendencia se acentuó cuando, en agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez derrocó a Velasco e inició un proceso de desmantelamiento de sus reformas. El nuevo gobierno militar priorizó la inversión privada en los sectores agropecuario y forestal de la Amazonía, por lo que el número de comunidades nativas tituladas por año disminuyó (Chirif y García Hierro, 2007). Además, con el argumento de adecuar la legislación indígena a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Morales Bermúdez derogó la Ley de Comunidades Nativas y la reemplazó por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva de 1978 (Decreto Ley 22175). Esta ley no incluía los bosques entre las tierras que podían titularse a nombre de las comunidades y cambiaba la propiedad comunal de estas tierras por la figura de la cesión en uso (Pinedo, 2019; Leal et al., 2015; Monterroso et al., 2017). Según esta ley, las comunidades solo tienen derecho de propiedad sobre las áreas que usan para la ganadería y la agricultura, y las áreas que puedan ser clasificadas como bosques son propiedad del Estado. Esta categorización niega la noción de territorialidad indígena, que abarca todo el entorno, incluidos ríos, bosques y relaciones sociales y espirituales. El título de propiedad, además, no toma en cuenta las dinámicas de la agricultura de roza

y quema, que implica que, cada cierto tiempo, tengan que cambiar su chacra a otra zona, según los ciclos de fertilidad de la tierra (Magnussen, 2013).

Este proceso se agravó con el multiculturalismo neoliberal de los años noventa. Las comunidades perdieron su condición inalienable con la Constitución de 1993 y con las reformas destinadas a liberalizar el mercado de tierras (Galvada, 2016). En 1995, la Ley de Inversión en Tierras Agrícolas permitió al Estado redefinir las tierras «improductivas» y «abandonadas» de las comunidades, que podrían ser expropiadas posteriormente (Smith et al., 2003). En el año 2000, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre introdujo normas para regular el sector forestal y controlar la deforestación. No obstante, el apoyo de la ley a la extracción sostenible de madera no tomó en cuenta los arreglos institucionales de facto (Sears y Pinedo-Vásquez, 2011). Los marcos regulatorios terminaron favoreciendo a los inversionistas, ya que es mucho más fácil para el sector privado obtener derechos sobre una sección de bosque que para los pueblos indígenas (Sarmiento et al., 2021). En resumen, la titulación puede entenderse como un mecanismo de gobierno cuyo objetivo no es reconocer los territorios indígenas, sino registrar y controlar a las poblaciones indígenas y sus recursos (Magnussen, 2013; Rolando y Sarmiento, 2024), así como asegurar la tierra como medio de producción (Hvalkof, 2013). La titulación de la tierra, impulsada en los últimos años a través de programas de desarrollo sostenible y conservación, también constituye una forma de disciplinar a los pueblos indígenas y convertirlos en sujetos funcionales al conservacionismo neoliberal (Rolando y Sarmiento, 2024).

Por otro lado, a pesar de sus limitaciones, la titulación se ha concebido como la única opción práctica de protección territorial (Coombes et al., 2012), como un medio subóptimo, pero importante para resistir la desposesión (Tubbeh y Zimmerer, 2019; Espinosa, 2010; García y Surrallés, 2004; Reyes-García et al., 2014) y para obtener acceso legal a los recursos y servicios estatales (Rolando y Sarmiento, 2024). Es así como a través de estos procesos, los pueblos indígenas tienen que actuar dentro en un espacio creado por el Estado y no por ellos mismos para defender sus derechos territoriales (Magnussen, 2013). De esta forma, muchas comunidades identifican la titulación territorial como un requisito para mejorar sus condiciones de negociación y participación, y para defender su territorio y sus recursos de la invasión de las empresas extractivas (Leal et al., 2015).

Otro efecto de la fragmentación territorial a través de la titulación ha sido la fragmentación de las identidades políticas y organizativas. Pinedo (2019) explica este proceso con el estudio de las comunidades harakbut, que se formaron entre fines de la década de 1960 e inicios de la de 1970, con los remanentes de las malocas que escaparon de la misión de Shintuya, donde los misioneros dominicos las habían concentrado. En su estudio, Pinedo explica cómo, poco tiempo después de su formación, estos asentamientos fueron invadidos por empresas petroleras, compañías mineras y colonos mineros. Esta invasión provocó la movilización colectiva de los harakbut, no solo para expulsar a los invasores, sino también para exigir al Estado la titulación de sus tierras. Después de varios años, el Estado reconoció los asentamientos harakbut como comunidades nativas con títulos colectivos. Sin embargo, este proceso produjo cambios en sus nociones de territorio e identidad que terminaron acentuando las tensiones entre las comunidades, lo que constituía un obstáculo para la formación de redes intercomunitarias de defensa territorial. Este problema se superó parcialmente con la creación, en 1982, de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). La cuestión de fondo es que, si bien la Ley de Comunidades Nativas no se proponía erosionar identidades étnicas —pues estas ya se encontraban fragmentadas—, terminó acentuando la fragmentación (Pinedo, 2019). También podría argumentarse que la comunidad y la tierra comunal sirven para una defensa precaria y provisional de una identidad indígena que, no obstante, aún busca instituciones más sólidas y comprensivas.

Las identidades políticas respecto a las instituciones comunales también son fluidas y cambiantes; es decir, no solo responden a la acción directa del Estado. Summers y Pinedo (2001) estudian lo que denominan «fallas de la comunidad» por el mal uso de los recursos comunes debido a procesos de «desenraizamiento», que provocan que las comunidades locales pierdan el control sobre sus instituciones económicas y los lazos sociales que las unen. Esto puede deberse a la falta de cohesión social, que lleva a dejar de lado los mecanismos internos de cooperación para acceder a los recursos pesqueros, como en el caso de la comunidad de El Chino en Loreto, o al incremento de donantes y ONG que financian proyectos en comunidades donde conviven indígenas, colonos y ribereños, como en el caso de Infierno, en Madre de Dios. Por otro lado, Cronkleton y Larson (2015) descubrieron que tanto las comunidades indígenas con derechos colectivos como las comunidades de pequeños productores con

tierras de propiedad individual dependen de instituciones colectivas para que los derechos sobre la tierra se consideren legítimos y seguros. En definitiva, los pueblos indígenas y mestizos pueden tener arreglos institucionales similares a pesar de vivir bajo esquemas de gobernanza distintos.

En resumen, la propiedad colectiva, la cesión en uso y la titulación son mecanismos impuestos de arriba hacia abajo y que han sido y son apropiados, reinterpretados y disputados por pueblos indígenas y comunidades locales. Estos procesos pueden ir más allá de los límites territoriales formales y, en algunos casos, están asociados a la (re)construcción no solo de territorios sino también de identidades políticas colectivas. Dinámicas similares surgen respecto a las instituciones de conservación.

6.1. La conservación y los derechos territoriales

Una solución territorial que se ha ido forjando en las últimas décadas para hacer frente «al uso irracional de los recursos naturales» es el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Para algunos, este sistema surgió gracias a las acciones de los «emprendedores de políticas», tecnócratas comprometidos que lograron incorporar la agenda ambientalista en el Estado (Orihuela, 2019). Sin embargo, estas instituciones han tenido un desarrollo contencioso desde su creación, entrando en conflicto con los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Un ejemplo de ello es la creación del Parque Nacional Manu en 1973, que se considera un caso paradigmático de colonialismo verde, dado que implicó la expulsión del pueblo matsigenka de su territorio (Shepard et al., 2010). La historia humana del Manu, en la cuenca de Madre de Dios y la región adyacente de Urubamba-Ucayali, abarca al menos tres milenios. Los estudios arqueológicos sugieren una ocupación continua y dinámica de cuatro grupos lingüísticos (arahuaca, pano, harakbut y tacana) desde la época precolombina hasta la actualidad (Shepard et al., 2010). Durante el proceso de constitución del parque (1970-1973), el lingüista y antropólogo belga André Marcel d'Ans, desarrolló investigaciones sobre los indígenas del Manu. Aunque consideraba que la creación del parque era una oportunidad para protegerlos del trabajo forzado a favor de los madereros, expresó su preocupación por la forma en que el parque podría afectar a sus modos de vida (Helberg, 2001; Shepard et al.,

2010). En aquel entonces, los matsigenka que vivían en el río Manu ya estaban integrados en la economía de mercado, aunque en condiciones desventajosas: trabajaban para los patrones madereros y les proveían de leña, pieles y carne de monte, entre otros productos.

La ruptura del circuito económico mercantil con el exterior se impuso desde fuera en el momento en que se creó el parque (Helberg, 2001; García Altamirano, 2021). Dado que el parque fue impulsado por conservacionistas, su ubicación, la justificación y los límites se determinaron según criterios ecológicos, sin considerar los territorios existentes, los patrones de uso de los recursos ni los derechos ancestrales de los pueblos indígenas (Shepard et al., 2010). El estudio de D'Ans solo inspiró algunas líneas del primer Plan Maestro del parque relacionadas con principios básicos para manejar la presencia de los pueblos indígenas, como su libertad de movimiento para realizar actividades económicas tradicionales (Helberg, 2001; García Altamirano, 2021). Así, hasta 1990, las políticas antropológicas del parque eran idealistas, paternalistas y negligentes, lo que provocó graves crisis sanitarias, sociales y políticas en las poblaciones asentadas y aisladas, creando un ambiente de resentimiento y desconfianza (Shepard et al., 2010).

Hoy en día, existe un sistema consolidado de áreas naturales protegidas (ANP) de carácter nacional, gestionadas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), de carácter regional, gestionadas por los gobiernos regionales, y de carácter privado, bajo gestión privada. El modelo de conservación excluyente o de fortaleza habría sido superado por una conservación basada en derechos ('*rigths-based conservation*') o en comunidades ('*community-based conservation*'). Los diferentes subtipos de ANP van desde los parques nacionales, con una protección más estricta, hasta las reservas comunales, cuya gestión corresponde a la comunidad, y cuentan con diversos mecanismos de cogestión (Merino y Gustafsson, 2021). En el caso del Manu, la industria del ecoturismo floreció a mediados de la década de 1990 bajo este sistema, inicialmente con beneficios mínimos para las poblaciones indígenas y, posteriormente, prestando mayor atención a las necesidades de las comunidades, especialmente en las áreas de salud, educación, organización social y política (Shepard et al., 2010).

A pesar de estos avances, se cuestionan las limitaciones de los mecanismos de cogestión. El mecanismo de cogestión por antonomasia en las ANP son los

comités de gestión, un espacio multiactor en el que participan representantes del SERNANP, comunidades y ONG. Sin embargo, estos espacios reproducen asimetrías de poder e información (Sarmiento y Rolando, 2024), y carecen de facultades para formular normas con fuerza vinculante para la gestión del área protegida. Un nivel indirecto de cogestión sería la consulta previa, que permitiría a los pueblos indígenas plantear sus preocupaciones y aspiraciones frente a las propuestas de creación o modificación de las ANP. No obstante, se han criticado las consultas realizadas en algunos casos, como la creación del Parque Nacional Yaguas, en Loreto, y se ha demandado que se realicen consultas sobre las ANP creadas antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa. La cuestión de fondo en estos casos es el uso del territorio y de los recursos por parte de las comunidades involucradas.

En el caso del Área de Conservación Regional (ACR) Cordillera Escalera, en San Martín, las comunidades kichwas exigen que el Estado extienda los derechos de titulación dentro del área protegida (Merino y Chinchay, 2022). En el caso del Parque Nacional Cordillera del Cóndor, en Amazonas, un grupo de comunidades demanda que se respeten los límites acordados del área, y que se excluya toda actividad minera, mientras que otras comunidades han llegado a acuerdos con mineros legales e ilegales (Merino, 2022a). Otro tema de debate es sobre la representación de los pueblos como «protectores del bosque» para justificar las políticas de conservación y titulación limitada, en lugar de reconocer sus derechos territoriales y autonomía (Merino y Gustafsson, 2021). Estas visiones idílicas resultan perjudiciales tanto para los resultados ambientales como para la autonomía indígena (Bennet et al., 2023; Etchart, 2017).

6.1.1. Las reservas comunales

Un instrumento temprano de conservación que buscaba equilibrar los objetivos de conservación y los derechos de los pueblos indígenas fue la reserva comunal. Como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 excluía a los pueblos indígenas del dominio de los bosques, esta ley creó las reservas comunales como medida compensatoria (Smith y Pinedo, 2003). Estas reservas no otorgaban derechos colectivos a las comunidades y su objetivo se limitaba a establecer una forma de conservación que no entrara en conflicto con las prácticas tradicionales de caza y recolección de las comunidades aledañas. En 1990, las reservas

comunales se incluyeron en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y, en 1997, la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834) las categorizó como áreas naturales protegidas de uso directo; es decir, su objetivo principal era promover la conservación de la fauna y la flora en beneficio de las comunidades adyacentes. Además, debían ser coadministradas por el Estado y las comunidades beneficiarias, aunque la propiedad permanecía en poder del Estado (Pinedo, 2019). A diciembre de 2024, de las 246 áreas naturales protegidas creadas, solo diez son reservas comunales (SERNANP, 2024).

Los pueblos indígenas y los activistas tienen una relación ambivalente con estas reservas. Algunos los consideran una oportunidad para recuperar el control de sus territorios ancestrales que nunca llegaron a ser titulados. Dicho control les permitiría proteger sus territorios de la invasión de madereros ilegales, compañías mineras y colonos (Pinedo, 2019). Sin embargo, para otros, son una forma de despojo verde y un mecanismo para cooptar al movimiento indígena (véase discusión en: Rolando y Sarmiento, 2024).

La literatura especializada ha encontrado algunos problemas en la gestión de las reservas comunales. Por ejemplo, la Reserva Comunal Amarakaeri, creada en el 2002 bajo un contrato con las comunidades del pueblo harakbut, suele presentarse como un ejemplo de cogestión, ya que ha recibido premios y reconocimientos internacionales, como el Equator Prize en el 2019. Para los harakbut, la creación de la reserva era una oportunidad para recuperar el control de extensiones de su territorio que no habían sido incluidas en las tierras tituladas. Luego de trece años de movilizaciones, en el 2002 el Estado creó la reserva, que abarca una extensión de 402 335,62 ha, y beneficia a ocho comunidades circundantes (Pinedo, 2019). Sin embargo, su historia ha estado marcada por la conflictividad. En un inicio, su gestión se caracterizó por la imposición de normas por parte del SERNANP que afectaban al acceso a los recursos (Boillat et al., 2010; Palacios y Sarmiento, 2021). En una segunda fase (2006-2014), el conflicto se agravó debido a que el Gobierno otorgó el Lote 76 a la empresa Hunt Oil, que abarcaba casi toda la reserva, mientras que limitaba el uso de los recursos de la comunidad (Palacios y Sarmiento, 2021).

Para Palacios y Sarmiento (2021), no es hasta 2014 cuando la reserva empieza a tener una gobernanza más abierta y participativa con la comunidad. No obstante, Pinedo (2019) señala que las distintas territorialidades alrededor de la reserva muestran el carácter ambiguo de este mecanismo. Si bien tiene

como objetivo beneficiar a las comunidades aledañas, también es un instrumento de control estatal del espacio. Las comunidades gestoras son simples contratistas del Estado, no tienen derechos de propiedad y los funcionarios pueden cambiar la zonificación en función de intereses privados. Además, el Estado excluyó a los harakbut de sus propios territorios y les exigió que se amoldaran a una imagen idílica de lo indígena, basada en la economía de subsistencia, la tradición y la conservación como requisito para crear la reserva. Con el fin de legitimar sus demandas, los harakbut adoptaron y recrearon estas narrativas de indigeneidad (Pinedo, 2019).

Por otro lado, se resalta que las reservas comunales han creado nuevos espacios de gobernanza (Rasmussen, 2022). Así, la creación de la Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración de las Reservas Comunales del Perú (ANECAP) ha permitido articular dichas reservas para presentar conjuntamente sus demandas relativas a los retos de la conservación y las industrias extractivas. El líder indígena Fermín Chimatani, presidente de ANECAP, señala que el apoyo a las reservas comunales tiene una naturaleza pragmática y estratégica, ya que los pueblos indígenas buscaban territorios integrales, pero los agentes estatales se negaban a conceder este derecho porque consideraban que los espacios solicitados eran muy extensos para el tamaño de las comunidades. En este contexto, la reserva comunal se convirtió en una alternativa que implica la compartición de la responsabilidad de administrar el área (Delgado y Rasmussen, 2022). Sin embargo, el líder indígena admite que la agenda del movimiento indígena va más allá de las reservas e incluye el fortalecimiento de los derechos territoriales y la mejora de la calidad de vida. En este sentido, uno de los problemas de las reservas comunales como la de Amarakaeri, es que las comunidades están rodeadas de minería ilegal. Para el líder, el problema radica en que, antes de que la minería llegue a la reserva, las comunidades deben tener alternativas económicas (Delgado y Rasmussen, 2022).

6.1.2. El territorio, REDD+ y los planes de vida

Para líderes como Fermín Chimanati, la pobreza de las comunidades que cogestionan o viven en los alrededores de las ANP debe atenderse y el instrumento climático REDD+ es una oportunidad. REDD+ es un mecanismo de compensación por servicios ecosistémicos creado en el marco de los convenios internacionales

de lucha contra el cambio climático. Mediante este instrumento, y a través de fuentes multilaterales, bilaterales y de mercado, se ofrecen incentivos monetarios a los gobiernos y a las comunidades locales para que protejan los bosques, que son reservas de carbono. Tras décadas de debate, se incluyó el componente indígena en el mecanismo, que pasó a denominarse RIA (REDD+ Indígena Amazónico). De esta forma, los mecanismos de compensación por la protección de los bosques se regulan de forma participativa, se respetan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y se fortalece su economía. Frente a las críticas de académicos y activistas a este modelo de REDD+ Fermín Chimatani responde que es una necesidad de las comunidades «porque de todas maneras se lo va a llevar el Estado si te quedas protestando sin ninguna alternativa... Entonces, son oportunidades que las comunidades tenemos que aprovechar, porque las necesitamos» (Delgado y Rasmussen, 2022, p. 185).

Las tensiones respecto a la redistribución de los beneficios del carbono también han surgido en relación con la creación y gestión de las ANP, como el Parque Nacional Cordillera Azul, en San Martín. En este caso, las comunidades nativas kichwas critican la creación del parque en el 2001 por haberse realizado sin consulta previa. En el 2022, diversas organizaciones de esta etnia remitieron una comunicación al Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la que detallaban el conflicto por la imposición del parque sin su consentimiento. Además, han recurrido a los tribunales con litigios estratégicos, obteniendo una sentencia favorable en el 2022, que reivindica y reconoce los derechos territoriales de las comunidades kichwas en el área, aunque la sentencia aún debe confirmarse en segunda instancia (Soberón, 2023).

Por otro lado, la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM) denunció que no se había realizado la rendición de cuentas de los 30 778 542 créditos de carbono, comercializados entre 2008 y 2022 por el Proyecto REDD+ del Parque Nacional Cordillera Azul, ni se habían distribuido los beneficios de estos créditos (IDL, 2024). Además, cuestionó la decisión de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) por incluir al Parque Nacional Cordillera Azul en su programa Lista Verde como ejemplo de conservación a nivel mundial. La CODEPISAM sostiene que el parque no es un ejemplo de buena gobernanza, ya que el pueblo kichwa no participa plenamente en su gestión, no se reconoce su derecho al territorio y no se ha obtenido su consentimiento previo para la aplicación del

proyecto REDD+ y la distribución de sus beneficios (IDL, 2024). Por su parte, la ONG que administra el parque, CIMA (2024), señala que el proyecto REDD+ buscaba detener la deforestación y la degradación ambiental causadas por el tráfico de tierras y las actividades ilegales en la zona. Estas distintas posturas reflejan el conflicto entre el conservacionismo y los derechos territoriales.

En general, el problema de fondo con estas iniciativas es cómo conciliar la conservación de los bosques con las necesidades materiales y económicas de las comunidades que dependen de ellos para explotar y comercializar los recursos forestales. Algunos estudios han observado la posibilidad de articular ambos objetivos en las iniciativas de planificación estratégica del territorio, denominadas «Planes de Vida», que se implementan desde las propias comunidades y cuentan con el apoyo de las organizaciones regionales, locales y las ONG. Estos planes se han multiplicado en cientos de comunidades, y han atraído incluso la atención del Estado. En el 2016, el Ministerio de Cultura publicó unos lineamientos para los Planes de Vida y estableció una mesa de coordinación con otros ministerios para su desarrollo e implementación, mientras que la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) demandó el 1 % del presupuesto nacional para apoyar estos planes (Ravikumar y Del Arco, 2025).

Para Delgado Pugley (2024), el éxito de los Planes de Vida depende de la existencia de redes de solidaridad que equilibren la conservación con alternativas económicas viables, dinámicas de poder equitativas y acceso a servicios. Espinosa (2014), por su parte, explora la dimensión política de estos planes y el rol que pueden desempeñar en los procesos de autodeterminación, ya que permiten gestionar diversos asuntos relacionados con la vida cotidiana, el territorio y el medioambiente de las comunidades. Según Espinosa (2014), al configurar prioridades, estrategias políticas, alianzas con terceros y demás, estos planes representan la agenda política de un pueblo indígena de forma similar a los planes de gobierno, pero van más allá de los períodos electorales y tienen una visión de futuro indígena. En este sentido, aunque siguen los modelos tecnocráticos de planificación estratégica, han sido adaptados y apropiados por las organizaciones indígenas amazónicas. Al mismo tiempo, constituyen un instrumento importante de negociación con el Estado y otras instituciones no indígenas, ya que utilizan su mismo lenguaje de planificación.

Ravikumar y Del Arco (2025) muestran cómo los Planes de Vida son espacios de contestación al contener múltiples perspectivas sobre las formas de

planificar la conservación, el desarrollo y el autogobierno. Así, las ONG los han promovido como una forma de construir regímenes de conservación más colaborativos e inclusivos. Además, el Estado y las agencias de cooperación internacional los conciben como una forma de mejorar la provisión de servicios públicos. Para las organizaciones indígenas, estos planes son, en realidad, medios para promover la transformación de las relaciones de poder y para mejorar la vida de las comunidades locales sin extractivismo, degradación ecológica ni explotación económica. Aunque estos autores no encontraron ejemplos significativos de planes de vida que hayan servido para construir nuevas relaciones de poder que puedan crear un futuro no extractivista, observan que estos mantienen el potencial de contribuir a la autodeterminación.

En resumen, se observa un esfuerzo por parte de las propias organizaciones y comunidades indígenas para promover nuevas formas de organización y gestión de la biodiversidad que aseguren tanto la sostenibilidad ambiental como la sostenibilidad económica de los pueblos a largo plazo.

6.2. Los mosaicos y los corredores territoriales: las reservas de los PIACI

Los términos «pueblos aislados», «pueblos no contactados» y «pueblos voluntariamente aislados», que suelen resumirse en las siglas PIA (pueblos indígenas en aislamiento), se refieren a pueblos o grupos de pueblos de reducido tamaño debido a los procesos históricos de ocupación foránea de sus territorios, explotación y violencia. Estos procesos los han empujado hacia áreas hasta hace poco marginales para evitar las consecuencias de encuentros que pudieran conducir a su sometimiento o exterminio (Barclay y García, 2014; Huertas, 2010). En algunos casos, se trata de poblaciones cuyos antepasados escaparon y recuperaron su independencia aislándose tras haber experimentado este tipo de situaciones en la era de la explotación del caucho. En otros casos, se trata de poblaciones que han procurado mantenerse al margen de contactos con foráneos, debido al impacto que estas interrelaciones han generado en poblaciones vecinas (Barclay y García, 2014).

El objetivo de evitar el contacto es prevenir las perturbaciones generadas en los contextos fronterizos, es decir, aquellas áreas donde se produce una confrontación entre los pueblos indígenas que buscan conservar su libertad y sus modos de vida, y los agentes económicos, que buscan expropiar sus recursos,

convertirlos en mano de obra, expulsarlos o eliminarlos (Barclay y García, 2014; Huertas, 2010). Sin embargo, el aislamiento tiene un alto costo: vivir con temor en zonas marginales, cada vez más limitados por la expansión de la frontera extractiva, con escasos intercambios sociales y culturales (Barclay y García, 2014). Como señalan Barclay y García (2014), no se trata de una situación deseable ni de una disposición cultural, sino de una medida orientada a protegerse de las agresiones y los contactos no deseados.

La categoría de pueblos indígenas en «contacto inicial» (PICI) se refiere a aquellas poblaciones que, tras haber estado previamente en una situación de aislamiento, han pasado a establecer ciertos vínculos, presumiblemente voluntarios, pero casi siempre de facto, con el mundo exterior (Barclay y García, 2014). El contacto puede ser traumático debido a la vulnerabilidad de estos pueblos ante las epidemias, y puede dar lugar a condiciones subsecuentes muy variables dependiendo de la naturaleza de las relaciones sociales y económicas que se generen (Napolitano y Ryan, 2007; Ortiz-Prado et al., 2021).

La literatura y las políticas públicas suelen agrupar ambas categorías bajo el nombre de «pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial» (PIACI). En el mundo existen aproximadamente 100 PIACI, de los cuales 83 se encontrarían en la Amazonía, la mayoría en Brasil y Perú (Vaz, 2011). Estos pueblos viven del bosque y de los ríos, sin conocer las fronteras políticas de los países y prescindiendo de la mayoría de los bienes materiales de la sociedad moderna (Soria, 2018). La forma de protegerlos a estos pueblos es a través de reservas, que tienen como objetivo ofrecer una garantía territorial que los proteja del acoso en sus propias tierras, de los contactos forzados que conducen a intensificar epidemias o desplazamientos, y que les permita disponer de un tiempo suficiente y sin condiciones, para que puedan recuperarse de las pérdidas demográficas y ejercer su derecho a elegir su forma de vida (Barclay y García, 2014).

En los últimos años ha surgido un debate sobre el nivel de contacto que el Estado puede mantener con estos pueblos. Walker y Hill (2015) sugirieron el «fin de la historia» de los PIACI, ya que, en su opinión, estas poblaciones no son viables a largo plazo debido a la expansión de las fronteras económicas y sociales. Para estos autores, los contactos bien organizados son un imperativo ético, pues una vez producido un contacto pacífico, es mucho más fácil proteger los derechos indígenas, a diferencia de lo que ocurre con las poblaciones aisladas. Si no hay acción del Estado al respecto, podrían darse situaciones de

contactos accidentales y trágicos. Esta postura ha recibido críticas por negar la autonomía cultural y la capacidad de los PIACI para decidir de forma autónoma su voluntad de relacionarse con los demás (Soria, 2018). Desde esta perspectiva, la decisión de seguir siendo PIACI es un ejercicio de su derecho a decidir las prioridades de su desarrollo y a proteger su estilo de vida de cazadores recolectores. Otras críticas enfatizan el carácter humanitario y excepcional que debe tener el contacto antes de convertirse en un proyecto colonizador (Torres y Shepard, 2021). En este sentido, se trata de medidas que deben buscar asegurar la supervivencia del grupo en situaciones de emergencia sin abandonar, en general, la política de no contacto.

En este contexto, las soluciones territoriales frente a los derechos de los PIACI y la expansión de la frontera extractiva plantean una coexistencia tensa, en la que las salvaguardas sociales y medioambientales están constantemente bajo escrutinio y crítica por parte de aquellos que ven en los PIACI un obstáculo para el desarrollo.

6.2.1. La protección territorial de los PIACI

La Ley de Comunidades Nativas de 1978 fue la primera en hacer alusión a las «comunidades en situación de contacto inicial y esporádico», para las cuales se determinaría «un área territorial provisional de acuerdo con sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales», hasta que se convirtieran en comunidades nativas sedentarias. Esta norma no se desarrolló ni implementó hasta muchos años después, a raíz de una serie de eventos que impactaron en los derechos humanos de estos pueblos. Entre 1984 y 1990, la exploración de hidrocarburos en las cabeceras del río Mishagua (afluente del río Urubamba, entre Cusco y Ucayali) y el avance simultáneo de madereros ilegales provocaron un proceso de contacto violento con el pueblo nahua, que causó la muerte de alrededor de la mitad de su población a causa de enfermedades respiratorias (Torres y Shepard, 2021). Como consecuencia de estos hechos, en 1990 el Gobierno creó la primera reserva para los PIACI: la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN). Con este antecedente, las organizaciones indígenas y sus aliados abogaron por la creación de cuatro reservas más. En 1998 se crearon las Reservas de Murunahua, Mashco Piro e Isconahua en el departamento de Ucayali, y en 2002 la Reserva Territorial de

Madre de Dios. Sin embargo, a pesar de la creación formal de estas reservas, la protección efectiva de los PIACI seguía siendo nula (Torres y Shepard, 2021).

Hechos posteriores obligaron a realizar mayores reformas legislativas. En el año 2002, las organizaciones indígenas COMARU y AIDESEP difundieron el grave impacto que las epidemias habían causado en el pueblo aislado Nanti a causa del inicio del proyecto gasífero de Camisea en el Lote 88, en el Bajo Urubamba. En el 2003, el Ministerio de Salud hizo un análisis de la situación de salud en dos asentamientos de la RTKNN, que demostró su alta vulnerabilidad. Barclay y García (2014) denunciaron las estrategias para asimilar a este pueblo y extinguir la RTKNN por obstaculizar las operaciones del yacimiento gasífero. Tras la presión ejercida por las organizaciones indígenas, en el 2003 el BID, que financiaba el proyecto, exigió al Estado peruano la adopción de garantías y compromisos, incluida la mejora de la protección de la RTKNN. Por ello, mediante el Decreto Supremo n.º 028-2003-AG, el Estado elevó el nivel de protección y la categoría legal de la reserva, y prohibió la creación de asentamientos humanos diferentes a los PIACI, así como el otorgamiento de nuevos derechos sobre el territorio. Para fortalecer esta protección, en el año 2006 se aprobó la Ley n.° 28736, Ley de Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, que obliga al Estado a garantizar los derechos a la salud, el territorio y la autonomía de estos pueblos. El Perú es el primer y único país de Sudamérica en contar con una ley PIACI. Con la adopción de esta ley, se crea la figura de «reserva indígena» para reemplazar la «reserva territorial» que había sido creada por la Ley de Comunidades Nativas (Mendoza, 2021).

Pese a la vigencia de la ley, durante la ejecución del proyecto Camisea se produjeron contactos forzosos, enfrentamientos con los trabajadores, contaminación de fuentes de agua, destrucción de porciones del bosque, disminución de la pesca y de los recursos de caza, desplazamientos forzados y epidemias, entre otros problemas (Mendoza, 2021). Además, en el 2013, la empresa presentó un proyecto para ampliar sus operaciones en la RTKNN. Las organizaciones indígenas recurrieron al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, para solicitar la suspensión inmediata de las actividades en la reserva, ya que representaban una amenaza para la supervivencia física y cultural de los PIACI. No obstante, el MINEM interpretó que era viable realizar nuevas operaciones en el Lote, puesto que no se trataba de

nuevas actividades económicas. En agosto de 2018, AIDESEP interpuso una demanda de amparo para solicitar el respeto de la prohibición de otorgar nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales en el interior de la RTKNN.

En general, el problema de las reservas de los PIACI es que se insertan en un entramado territorial complejo, en el que los derechos humanos quedan relegados frente a otros derechos adquiridos y al avance de las economías ilegales. Por ejemplo, la RTKNN se creó a partir de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu. A petición de las organizaciones indígenas y con el apoyo de las ONG y las organizaciones internacionales, se crearon otras áreas de conservación, como la Reserva Comunal Machiguenga (creada en 2003) y el Santuario Nacional Megantoni (creado en 2004). Posteriormente, el Estado firmó un contrato de cuarenta años con el Consorcio Camisea para llevar a cabo el Proyecto de Gas de Camisea, que incluye varias plataformas en el territorio de las comunidades y también en la RTKNN (Rodríguez, 2019). En este contexto, se creó el distrito de Megantoni como un espacio complejo en el que los diferentes actores entran en conflicto y negociación respecto al uso del territorio y la protección ambiental.

6.2.2. Los retos de las políticas de los PIACI

Las áreas demarcadas para los PIACI forman parte de paisajes más grandes que incluyen terrenos demarcados bajo diferentes categorías legales. Por tanto, las reservas de los PIACI pueden superponerse o ser adyacentes a concesiones forestales, petrolíferas, de gas, mineras, de energía, de infraestructuras o de conservación. Por ello, Soria sugiere considerar los territorios de los PIACI como múltiples polígonos con varios tipos de propiedad o tenencia que se ubican uno al lado del otro o se suceden sobre un espacio, conformando mosaicos de tenencia.

Con el paso del tiempo, los derechos de tenencia de estos polígonos suelen variar de público a comunal o privado, pues también son dinámicos (Soria, 2018). Esta propuesta está siendo desarrollada por las organizaciones indígenas a través de su iniciativa de protección de corredores territoriales. Así, Soria (2018) analizó siete corredores de los PIACI como mosaicos de derechos de tenencia que incluyen polígonos legalmente demarcados como reservas territoriales

de los PIACI, pero también tierras comunales, concesiones de hidrocarburos, mineras, forestales, de conservación o de ecoturismo, así como bosques no demarcados. En este escenario, se requieren políticas públicas integrales para aplicar de manera efectiva y coordinada la protección de los PIACI y de la población vecina (Soria, 2018).

La AIDESEP ya ha solicitado a los gobiernos de Perú y Brasil que reconozcan y protejan el corredor territorial de los PIACI pano, arawak y otros grupos étnicos que habitan la frontera entre ambos países, en los departamentos de Ucayali, Madre de Dios, Cusco y el estado de Acre. Este corredor abarca catorce distritos peruanos y ocho municipios brasileños, así como una cuenca trinacional (Perú, Brasil y Bolivia), ocho cuencas binacionales y numerosas subcuencas nacionales. El corredor también comprende un mosaico de áreas con distintas categorías, como reservas territoriales, comunidades nativas, ANP y concesiones forestales, entre otras (AIDESEP et al., 2015). El objetivo de esta solicitud es garantizar el respeto de los derechos y la protección de la integridad física, sociocultural y territorial de los PIACI, así como exigir la formulación y ejecución de políticas, estrategias y acciones de protección que involucren al sector público y a la sociedad civil (AIDESEP et al., 2015). Para Soria (2018), esto se puede lograr con el marco legal vigente mediante una gestión coordinada de todas estas herramientas, pues hasta la fecha se han desarrollado de forma individualizada para cada polígono sin una visión integral. La propuesta de «corredores territoriales» no es, por tanto, una propuesta de reforma legal, sino una propuesta para mejorar la gestión y la gobernanza públicas. Sin embargo, esta es precisamente su principal limitación, ya que no busca cambiar las reglas fundamentales sobre el uso y explotación del territorio y los recursos.

Además del problema territorial, hay un problema de representación política. Por definición, los PIACI no pueden representarse políticamente, sino que tienen diferentes actores indígenas, gubernamentales y de ONG que hablan por ellos como «ventrílocuos» (Rolando y Sarmiento, 2024). Como resultado, las políticas relativas a los PIACI se definen en el marco de negociaciones entre diversos actores, en un contexto de presiones extractivas y de desarrollo de infraestructuras que compiten con las agendas de conservación. Según Rolando y Sarmiento (2024), esto hace que, en el fondo, los PIACI se conciban como otro recurso que debe ser gestionado, protegido y reproducido por las ONG de conservación y las organizaciones indígenas. Esta interacción genera

tensiones con las comunidades nativas que viven cerca de las reservas y que tienen interés en relacionarse con estos pueblos por razones culturales o económicas. En este contexto, las organizaciones indígenas se encuentran en una situación complicada, ya que sus aliados y donantes internacionales les exigen que impulsen la creación de reservas indígenas y defiendan el principio de no contacto, mientras que los grupos de interés que representan a veces desean lo contrario (Rolando y Sarmiento, 2024). En esencia, las comunidades locales más cercanas a los PIACI ven cómo los actores externos buscan controlar su representación. Al igual que con varios de sus patrones tradicionales, los pueblos indígenas no exigen la expulsión de los conservacionistas de sus territorios ni el fin de los proyectos de conservación, sino el establecimiento de relaciones no predatorias (Rolando y Sarmiento, 2024).

Otro reto al que se enfrentan son los intentos de contrarreforma por parte de diversos actores políticos. Desde el 2022, las organizaciones indígenas y las ONG trabajan en defensa de la Ley PIACI frente a las presiones para derogarla y transferir la decisión sobre la protección de los PIACI a las regiones. El promotor de estas iniciativas ha sido el congresista de Loreto, Jorge Morante, respaldado por la Coordinadora por el Desarrollo Sostenible de Loreto (CDSL). Esta organización ha afirmado que los PIACI son «un invento» de las ONG ambientalistas que afectan «la soberanía» con el fin de obtener beneficios de los recursos naturales del territorio. Así, se acusa a la Ley PIACI de ser una herramienta para «frenar cualquier proyecto productivo en la Amazonía» (Montes, 2024).

En general, las nuevas soluciones territoriales de gobernanza, vinculadas a la titulación, las áreas protegidas y las reservas territoriales, buscan reconocer derechos y regular el espacio para la coexistencia de diversas actividades económicas. Sin embargo, estas soluciones deben regular diversas territorialidades en tensión, muchas de las cuales surgieron a raíz de soluciones territoriales previas. Por ejemplo, la expansión extractivista del caucho reconfiguró territorios y pueblos, y las colonizaciones dirigidas generaron territorialidades superpuestas en las que coexisten pueblos indígenas y colonos en situación de tensión. En realidad, la gobernanza actual es una «gobernanza de lo anterior», es decir, de los problemas no resueltos y, más bien, agravados por proyectos territoriales implementados de arriba hacia abajo. El problema de fondo es que, si bien los actuales problemas se han reformulado como cuestiones de convivencia pacífica,

desarrollo sostenible y capacidades estatales, esta redefinición de problemas y las medidas que se sustentan en ella no abordan las relaciones asimétricas basadas en imaginarios racistas y extractivistas.

7. ¿Territorios como espacio de emancipación?

Aunque las diversas instituciones de gobernanza territorial se han establecido de arriba hacia abajo, buscan ser apropiadas localmente como mecanismos para alcanzar objetivos vinculados a la autodeterminación. En procesos contenciosos que pueden considerarse contrahegemónicos, las organizaciones, los pueblos indígenas y las comunidades locales utilizan estos mecanismos para alcanzar sus propios objetivos y promover reformas institucionales en el camino, aunque con resultados aún limitados, dado que se enmarcan en contextos institucionales que priorizan diferentes formas de expansión de la frontera extractiva.

Esta sección analiza cómo los nuevos procesos sociales y políticos van más allá de las prácticas de contrahegemonía y más bien expresan prácticas de emancipación, es decir, de autonomía, que desafían los moldes institucionales establecidos de arriba hacia abajo. Estos procesos no solo están vinculados a cuestiones territoriales, sino sobre todo a la construcción y reafirmación de identidades colectivas.

7.1. La urbanización de la selva, la indigenización de las ciudades

La migración indígena a centros urbanos y la indigenización de las ciudades pueden considerarse prácticas de autodeterminación que contradicen la tendencia a la colonización de la selva y desafían las políticas dirigidas y los imaginarios dominantes que han intentado encasillar históricamente lo indígena en un espacio territorial determinado. Al ser prácticas que contradicen las políticas impuestas de arriba hacia abajo por el Estado para beneficiar y, en el fondo, instrumentalizar a estos colectivos como «guardianes del bosque» o «pequeños agricultores», estamos ante procesos sociales que escapan de los marcos de las «soluciones territoriales» y que, más bien, ilustrarían las «disrupciones territoriales».

En general, se ha observado que la Amazonía ha experimentado un rápido proceso de urbanización desde la década de 1960. En las últimas décadas, este proceso se ha acelerado, de modo que, en la actualidad, alrededor del 70 % de la población amazónica vive en ciudades, lo que ha convertido a la región en un «bosque urbanizado» o una «selva urbana» (Santos Granero y Fabiano, 2024). En este contexto, se observa un proceso de migración indígena hacia los centros urbanos, motivado por la necesidad de acceder a mejores servicios educativos y de salud, a más oportunidades de trabajo, a estar cerca de las agencias estatales, a buscar mercados más amplios para sus productos e incluso por el hecho de que muchos indígenas se sienten atraídos por la riqueza, la tecnología, las posibilidades de entretenimiento y las comodidades que ofrecen las ciudades (Santos Granero y Fabiano, 2024). Sin embargo, la migración urbana indígena no puede considerarse un proceso definitivo, ya que, por lo general, no se trata de traslados permanentes, sino de fenómenos transitorios que promueven una amplia variedad de vínculos activos entre las ciudades y las comunidades de origen (Peluso, 2015; Santos Granero y Fabiano, 2024).

Para algunos, estos procesos socavan las identidades indígenas (Mayor y Bodmer, 2009), pero otros afirman que los indígenas urbanos no están necesariamente condenados a dejar de serlo, ya que ser indígena es una «forma de ser», no una «forma de estar» (Santos Granero y Fabiano, 2024). Así, la «desterritorialización» (Chirif y García, 2007) no implica necesariamente «desindigenización». Algunos indígenas amazónicos urbanos afirman que la ciudad los ha hecho «más indígenas» y se ven a sí mismos como pioneros en la construcción de una «ciudad de indios» dentro de la ciudad blanca (Sánchez, 2010, en Santos Granero y Fabiano, 2024). Por ejemplo, basándose en un estudio de cuatro poblaciones indígenas urbanas, Óscar Espinosa (2009) descubrió que, si bien algunos migrantes urbanos intentan disfrazar su identidad indígena, otros la reafirman a través de la acción política. De esta forma, los indígenas urbanos en coordinación con los líderes locales y regionales articulan esfuerzos para alcanzar objetivos colectivos (Santos Granero y Fabiano, 2024).

Por otro lado, en lugar de migrar a las ciudades, algunos indígenas tienden a urbanizar sus comunidades, y llevar la ciudad a la selva. Este proceso se puede observar en los esfuerzos por distritalizar las comunidades. Por ejemplo, en el Gran Pajonal, luego de décadas de conflictos relacionados con la extensión de la titulación de las comunidades ashaninkas y la propiedad de los colonos,

ambos grupos llegaron al acuerdo de que lo mejor era convertirlo en distrito para obtener beneficios del Estado (Fernández Fabián, 2020). Los propios líderes indígenas que lucharon por la titulación de tierras y el reconocimiento de las comunidades nativas impulsaron este proceso a finales de la década de los ochenta mediante peticiones al Gobierno regional de Ucayali, al Consejo de Ministros y a diversas autoridades, logrando que el Gobierno regional elaborara el expediente técnico para la creación del distrito del Gran Pajonal con su capital en Oventeni. Este proceso de más de treinta años no se ha concretado por la falta de aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República, pero muestra el trabajo de gestión de los líderes ashaninkas, aquellos que llegaron a ser regidores, y las alianzas estratégicas con colonos y mestizos. El objetivo final siempre ha sido acceder a los beneficios estatales por ser un distrito: un mercado económico más grande, el desarrollo de infraestructuras y, sobre todo, el acceso a servicios públicos (Fernández Fabián, 2020).

La «indigenización de las ciudades» o la «urbanización del bosque» son formas en las que los indígenas amazónicos negocian su interrelación con el estilo de vida urbano. Este proceso va acompañado de nuevos y complejos imaginarios. Para Santos Granero y Fabiano (2024), los imaginarios urbanos indígenas amazónicos no son meros accesorios narrativos resultantes de la integración de un proceso de elementos extraños en el discurso indígena. Más bien, constituyen un medio para transmitir las preocupaciones indígenas sobre la naturaleza del poder, la alteridad y la dominación. Al adoptar formas foráneas de vestir, construir casas y organizar aldeas, los indígenas amazónicos buscan adoptar la «perspectiva» de su Otro social más poderoso con la esperanza de que, al volverse como el Otro —aunque solo sea parcialmente y de forma temporal— podrán comprenderlo mejor, establecer relaciones sociales pacíficas con él y obtener los poderes y conocimientos necesarios para controlarlo. Así, en términos perspectivistas, se podría argumentar que los grandes centros urbanos representan el lugar del conocimiento del mundo no indígena. Para Santos Granero y Fabiano (2024), este «perspectivismo urbano» está asociado a un proceso mimético que actúa tanto como una estrategia relacional y como medio para que los indígenas luchen por apropiarse del poder de los blancos y sus ciudades.

De esta forma, estos procesos pueden entenderse como ejercicios de autonomía que van más allá del territorio. Al cuestionar el lugar de lo indígena,

tanto físico como imaginado, también se cuestionan las soluciones territoriales que parten de una identidad arraigada en lugares concretos. De esta forma, se plantea una disrupción territorial que obliga al Estado a repensar la relación entre indígenas y áreas urbanas. Se trata de procesos contenciosos tanto hacia fuera como hacia dentro. En el caso del Gran Pajonal, por ejemplo, se observa que no todas las generaciones desean el desarrollo económico que supondría la creación del distrito. Quienes han optado por un estilo de vida tradicional, basado en una economía de subsistencia, temen que la creación del distrito promueva la agricultura y la ganadería como actividades principales. Muchos jóvenes, por su parte, aspiran a que se desarrolle la infraestructura y los servicios para poder vivir como lo hacen en las ciudades amazónicas que visitan (Fernández Fabián, 2020). Construir una identidad indígena en la urbe o traer la urbe a la comunidad son procesos complejos en los que no solo está en juego la construcción del territorio, sino también la reafirmación o reconfiguración de las identidades políticas colectivas.

7.2. Los gobiernos territoriales autónomos

Aunque siempre han respondido a las agresiones externas, es a partir de los años setenta que los pueblos indígenas amazónicos comienzan a organizarse de forma más visible y estructurada para hacer frente a las diversas presiones sobre sus territorios. Así, en la Amazonía norte, los pueblos awajún y wampis crearon en 1977 el Consejo Aguaruna Huambisa. Esta organización fue una de las precursoras de AIDESEP, creada en 1979 y que resultó crucial en la década de 1980 para la promoción de proyectos de titulación de comunidades nativas. AIDESEP es hoy la organización indígena más importante del país y está compuesta por nueve organizaciones regionales y 109 federaciones locales que representan a más de dos mil comunidades nativas. Es miembro fundador de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), creada en 1984 por las organizaciones de los nueve países amazónicos (Merino, 2020a).

Desde ese entonces, pueblos indígenas como los achuar y los awajún ya impulsaban proyectos ambiciosos de autonomía como pueblos, pero no fue hasta los años noventa cuando estos procesos se consolidaron como respuesta a las nuevas restricciones de los derechos territoriales generadas por las reformas

neoliberales (Inoach, 2021). Así, nueve pueblos indígenas de la Amazonía nororiental del Perú —los wampis, awajún, kukama-kukamiría, shiwilo, shawi, kandoshi, chapra, achuar y quechua—, asociados en la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL), organización regional de AIDESEP, impulsan un proceso de autonomía para buscar alternativas idóneas para la gobernanza de sus territorios (Inoach, 2021; Merino, 2021a). Este proceso que abarca dos provincias y veinte distritos del departamento de Loreto, ha incluido la demarcación y negociación entre los pueblos para definir límites, así como la elaboración de informes antropológicos y legales que demuestren la ocupación ancestral y declaren su autonomía. La nación wampis fue la primera en completar este proceso y, recientemente, el Gobierno Territorial Autónomo Awajún ha seguido este camino e implementado su gobierno autónomo.

El argumento central de estos pueblos es que se debe superar la etapa del uso estratégico de la Ley de Comunidades Nativas y dar paso a una etapa más ambiciosa, en la que el objetivo explícito sea la integridad del territorio (Surrallés, 2022). Como afirma Gil Inoach, *pamuk* ('líder') del Gobierno Territorial Autónomo de la nación awajún: «La era de las comunidades nativas resultó no ser garantía de ejercicio de autonomía con categoría de pueblo, ni mucho menos indicado para proteger de manera efectiva el íntegro de los territorios ancestrales» (Inoach, 2021, p. 234). En concreto, estos y otros pueblos que están desarrollando este proceso plantean argumentos legales, históricos y antropológicos.

Los argumentos legales se refieren al reconocimiento internacional del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Este marco internacional incluye la Declaración Americana y la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como instrumentos internacionales vinculantes, como el Convenio 169 de la OIT, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La autodeterminación indígena se expresaría mediante la constitución de gobiernos territoriales autónomos y el reconocimiento de sus «territorios integrales», que incluyen las áreas de titulación de comunidades nativas, pero van más allá de estas. En su informe de 2019, la relatora especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, reconoció el esfuerzo del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW) para hacer frente a la falta de reconocimiento integral del derecho a la autodeterminación.

Los argumentos históricos y antropológicos muestran que estos pueblos nunca perdieron su carácter autónomo y que, de hecho, en algunos casos, fueron reconocidos por los arreglos institucionales coloniales y poscoloniales. Un ejemplo de ello es el levantamiento de los chasutas, en 1893, en la cuenca del río Huallaga, provocado por el intento de las autoridades republicanas de anular los acuerdos coloniales. Esta población indígena había adquirido el estatus de catequizada y libre por haber aceptado el ordenamiento misional. A cambio de determinadas obligaciones como respetar el calendario festivo religioso y permitir la extracción y circulación de la sal, esta población quedaba exenta de otras obligaciones y tareas impuestas por el régimen colonial, y tenía el derecho a elegir a sus propias autoridades étnicas (Barclay, 2019). El levantamiento mostraba que los chasutas estaban dispuestos a defender un arreglo sociopolítico que reflejaba una relación con el poder misional-colonial no basada en la subordinación o el vasallaje y que estaba siendo progresivamente desmantelada por el desarrollo de la nueva economía extractiva y la evolución de las relaciones de poder (Barclay, 2019).

Para Barclay (2019), las iniciativas para constituir gobiernos territoriales autónomos y, al mismo tiempo, reconocerse como ciudadanos peruanos ilustran la manera en que los pueblos indígenas amazónicos han concebido sus relaciones con el Estado a través de pactos cambiantes y renegociados. El problema radica en que, en la actualidad, no existe un espacio institucional para celebrar estos pactos. El modelo constitucional histórico del Estado-nación y la organización territorial en niveles de gobierno excluye, a priori, a los gobiernos autónomos indígenas. Se requiere una discusión amplia sobre la posibilidad de llevar a cabo reformas estructurales que incluyan a los pueblos indígenas, ya sea como un nivel de gobierno más (a nivel de distrito indígena o gobierno indígena), o como una forma de autonomía que mantenga relaciones de gobierno a gobierno con el gobierno nacional, sin constituir formalmente un nuevo nivel gubernamental.

Esta definición es clave, pues se podría pensar que la autonomía implica la desconexión del Estado, de forma que la subsistencia del pueblo dependiera de sí mismo, en un contexto en el que las bases materiales históricas de estos pueblos —cultivos, pesca y caza— se están viendo reducidas por la presión sobre el territorio. En realidad, de lo que se trata de definir es el nivel de interrelación con el Gobierno nacional. En cualquiera de las alternativas mencionadas,

definir las reglas de competencias administrativas, normativas y de justicia es una tarea muy compleja.

Aunque un nuevo marco constitucional plurinacional sería lo ideal para comenzar a construir alguna de estas alternativas, existen otros desafíos que están relacionados con el marco constitucional vigente. Para muchos, el mayor reto de los procesos de creación de gobiernos territoriales autónomos radica en la forma en que los pueblos conciben el espacio territorial y la organización política.

7.2.1. Archipiélagos territoriales

Un primer problema para los gobiernos autónomos es la gran fragmentación territorial existente en la Amazonía, pues, para muchos expertos, sin un espacio territorial concreto es muy difícil hablar de gobierno indígena (Balbuena, 2022). Basándose en una noción clásica de territorio, estas críticas consideran que constituir gobiernos autónomos sería imposible en la mayoría de los casos debido a los procesos de colonización. Sin embargo, para la geografía política actual, el territorio ya no es solo una porción de superficie terrestre bajo la soberanía absoluta del Estado, sino una categoría política asociada a diversas poblaciones que deben convivir y negociar diversas visiones territoriales (véase la sección 1). El territorio integral indígena no sería, por lo tanto, el ejercicio de una soberanía total y exclusiva de un pueblo indígena sobre una superficie terrestre, sino una compleja red de prácticas, significados y proposiciones de orden político que deben dirimirse con otros sistemas de valores en una realidad concreta (Surrallés, 2022).

Bajo estas premisas, Surrallés (2022) cuestiona dos supuestos en los que se excluye a priori el territorio en su conjunto. En el primero, el territorio indígena es continuo, pero está muy poblado por colonos y empresas. En este caso, sugiere evaluar el grado de control que el pueblo indígena tiene sobre todo el territorio y su capacidad para imponer condiciones a la población de colonos. Muchos pueblos indígenas de tamaño demográfico mediano o grande se encontrarían en esta situación, compartiendo su soberanía de facto con colonos que tienen propiedades agrícolas, comercios y pequeñas industrias, así como con grandes proyectos extractivos. El caso paradigmático sería el del pueblo awajún, con un territorio continuo de casi 40 000 km^2 y unas 60 000 personas, este

pueblo es uno de los más importantes de la Amazonía peruana en términos demográficos y de extensión territorial. La gran presencia de colonos e industrias no significa que este pueblo haya perdido la hegemonía política en el noroeste amazónico peruano. Por sus fuertes organizaciones indígenas, así como por la capacidad de sus líderes y profesionales para ocupar cargos en los niveles locales y regionales de la administración pública, los awajún siguen ejerciendo control sobre su territorio (Surrallés, 2022).

En el segundo caso, el territorio indígena no es continuo y hay zonas importantes ocupadas y dominadas por colonos. En estas zonas, los colonos se han convertido en la población mayoritaria, con un modelo de vida urbano orientado al consumo, mientras que los indígenas son una minoría sin fuerza política ni electoral. Incluso pueden ser pueblos indígenas de gran población y extensión territorial, como los shipibo-conibo, con la ciudad de Pucallpa en el centro de su territorio (Surrallés, 2022). Para Surrallés (2022), la noción de territorio integral aún tendría vigencia en este caso a través de la acción política de las organizaciones indígenas, que consiste en que los pueblos se unan para demarcar la periferia de su territorio. Este sería el primer paso de un proceso que no buscaría recuperar el territorio perdido y ejercer una gobernanza exclusiva, sino conformar un grupo de presión política con una agenda de buenas prácticas territoriales desde la perspectiva indígena.

Este último caso podría reforzarse con la teoría de los «archipiélagos territoriales» (Esbach et al., 2025). Esta perspectiva también busca superar la noción de los territorios indígenas como unidades espaciales y culturales homogéneas, consideradas como parcelas de tierra únicas que pertenecen a una etnia indígena específica. A pesar de que muchos territorios indígenas se encuentran fragmentados en espacios discontinuos y geografías distantes, muchos de ellos mantienen conexiones culturales, políticas y ecológicas, que Esbach et al. (2025) denominan «archipiélagos de territorios indígenas» (ATI). El término «archipiélago» describe las dinámicas de conexión, basadas en diversos intercambios e influencias, entre lugares que parecen estar espacialmente incomunicados. Así, estos autores examinan cómo la distribución espacial, el tamaño, la conectividad y la gobernanza de estos territorios pueden contribuir a mejorar la planificación y las prácticas de conservación en la Amazonía. Específicamente, se basan en la teoría de la relacionalidad insular, que enfatiza el estudio de las movilidades, las redes y los ensamblajes para caracterizar la conectividad. Para

estos autores, los ATI podrían unir tierras indígenas similares a islas a través de una topología compartida y dinámica, donde los flujos e intercambios entre y dentro de dichas áreas conecten y sostengan la integridad colectiva (Esbach et al., 2025).

Si bien las ideas de territorios integrales y archipiélagos territoriales ayudan a reconstruir las territorialidades indígenas, para Chirif (2022) este tipo de procesos requiere nuevos acuerdos de convivencia, ajenos a las formas utilizadas por los pueblos indígenas amazónicos. Así, la necesidad de fijar límites físicos entre territorios indígenas colindantes no existía en el pasado, cuando las fronteras territoriales eran elásticas y dependían de las zonas de expansión de cada pueblo, que a veces se ampliaban y otras se contraían. Además, desde una perspectiva más tradicional, existían territorios compartidos entre diversos pueblos. Por ejemplo, el cerro de la Sal, ubicado en la selva de Junín, dentro del territorio de los ashaninka y yanesha, era un lugar donde otros pueblos también se abastecían de sal (Chirif, 2022). Las nuevas territorialidades indígenas no solo deben redefinir los territorios en términos materiales, sino también reinventar su gobernanza política.

7.2.2. Límites políticos de los territorios integrales: de federaciones a naciones

Recientes estudios han analizado cómo el proyecto de los gobiernos territoriales autónomos reafirma una nueva forma de colectividad política y su vinculación con comunidades políticas formales (Gómez, 2018; Inoach, 2021; Merino, 2021a; Oddo y Vega, 2020; Pérez y Delgado, 2019; Tosi, 2024). Por ejemplo, el Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, que funciona como una constitución política, establece estructuras de gobierno, procesos electorales y una visión de desarrollo. Además, instituye un dominio territorial integral que incluye los bosques, los ríos y grandes áreas de manejo sostenible de la nación wampis. Este gobierno autónomo no tiene como objetivo romper la unidad del Estado peruano.

En general, los líderes y los documentos constitutivos de la nación wampis afirman que este proceso no amenaza la soberanía nacional ni la unidad territorial del Estado, sino que busca una estrecha coordinación con el Gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (Pérez y Delgado, 2019). Por ejemplo, en el Protocolo de Relacionamiento, Concertación y Diálogo de

Mutuo Respeto de la Nación Wampis con el Estado peruano, de marzo de 2022, se establece que las municipalidades deberán contar con instancias de asistencia para las funciones autónomas de la nación wampis y deberán concertar con el gobierno autónomo cualquier acción o decisión que pueda afectar a su territorio (Merino, 2021b). El GTANW resalta así la complementariedad entre la nación indígena autónoma y el Estado peruano en la lucha contra la deforestación y la degradación medioambiental, el fomento de economías indígenas sostenibles y la contribución a los objetivos estatales de lucha contra la pobreza (Inoach, 2021).

No obstante, el estatuto propone un modelo ambicioso para la gestión territorial: la nación wampis está formada por comunidades nativas que ocupan el «territorio integral», y el líder del gobierno autónomo es el *pamuk*, elegido por cinco años mediante voto universal de las comunidades. El problema central radica en qué medida esta gobernanza, que replica la democracia liberal, responde a la forma de gobierno ancestral de los pueblos amazónicos. Para Chirif (2022), se trata de sociedades ácratas que históricamente han rechazado contar con una organización central y una clase dirigente sólida que guíe su funcionamiento. Este rechazo a una «entidad política totalizante» que aglutine a los individuos de tal forma que la voluntad propia se desvanece detrás de un dispositivo representativo (Descola, 2005), ha provocado que las autoridades surjan más por necesidad de los colonizadores, para tener a alguien a quien manipular y, por su intermedio, dominar al colectivo que supuestamente representan (Chirif, 2022). Sin embargo, la extrema atomización social y política, en la que cada grupo local cultiva la autonomía, dificulta que una estructura exterior consiga dominar la totalidad del grupo. Al mismo tiempo, es muy fácil que diversos grupos locales se asocien para crear un frente común ante una amenaza, aunque su existencia sea efímera y sujeta a acuerdos específicos y reversibles (Surrallés, 2025). Así, estas sociedades serían autónomas y fragmentadas por naturaleza, pero al mismo tiempo organizadas mediante normas de convivencia basadas en la reciprocidad y adoptadas por consenso y no por mayoría. Dichas normas articulan grupos relacionados por lazos de parentesco y alianzas (Chirif, 2022).

Para Surrallés (2025), la ausencia de representación en estos pueblos no implica la ausencia de política. Aquí se ejerce la política sin representación, es decir, «presentativa», de tal forma que las actividades que la conforman siempre

se conjugan en el presente. Esto contrasta con la política representativa, que se desarrolla en dos momentos diferentes: cuando se recibe el mandato y cuando se ejerce. Por ejemplo, en los rituales de bienvenida con los que se inician las negociaciones políticas entre grupos locales o entre estos grupos y representantes del Estado, los líderes hacen acto de presencia, con todos sus ornamentos, pinturas faciales y prestancia vocal, que son indicadores de su identidad. El poder de los líderes se mide en cada lugar y momento: aquí y ahora. Tanto la intensidad de su poder, en términos de la adhesión que suscitan, como su alcance, en relación con el número de miembros congregados a su alrededor, están sometidas a un escrutinio constante. El presentismo es inherente a la acción política de los líderes de estos grupos, puesto que su liderazgo no surge de una comunidad política predeterminada, sino que debe actualizarse permanentemente para lograr la cohesión y la ampliación del cuerpo social, y no para buscar la legitimidad. Así, la intensidad del compromiso de cada uno de sus miembros se conjuga en el presente, a diferencia de lo que ocurre en la política representativa, en la que el perímetro del cuerpo político está predeterminado y persiste después del paso del dirigente representante, así como del tiempo del mandato, que está estrictamente regulado (Surrallés, 2025).

La pregunta que surge es cómo se puede conciliar la idea de que estos pueblos rechazan el principio de la representación política con la existencia de diversas organizaciones promovidas por ellos mismos desde la década de 1970 para ser representados, como las federaciones locales, regionales y nacionales, así como los gobiernos autónomos. Todas ellas tienen sistemas de gobernanza basados en la representación e intentan ser —en diferentes grados— entidades totalizantes (Codjia, 2025; Surrallés, 2025). Para Surrallés (2025), estas organizaciones no son verdaderas estructuras de poder que controlen la totalidad de la esfera pública en un espacio determinado, sino construcciones efímeras, inestables y contingentes, sin una verdadera ambición de ocupar el espacio público. Por ello, muchas veces surgen para dar respuesta a demandas del propio Estado, de las organizaciones internacionales de apoyo, o de la acción multilateral.

Esta postura se sustentaría en el hecho de que muchas federaciones, creadas para apoyar los procesos de titulación, están fragmentadas, lo que debilita tanto a las organizaciones como a las comunidades. Los gobiernos autónomos también se enfrentan a movimientos de contestación interna que podrían generar divisiones (Surrallés, 2025). Por ejemplo, Codjia (2025) explica las dificultades

para generar un sentimiento de pertenencia a la nación wampis, ya que sus habitantes no se conocen entre sí y no deciden conjuntamente las condiciones para una vida en común. En este contexto, la ausencia de un representante comunal al impugnar las decisiones de la asamblea del GTANW se convierte en un acto de oposición política que no podría expresarse durante la asamblea, ya que el opositor acabaría guardando silencio para no socavar el proceso de búsqueda de consensos. Por ello, para mantener a la nación wampis lo más poderosa posible, los líderes electos del GTANW se ven obligados a visitar personalmente las comunidades que no envían representantes, para tratar de negociar con los habitantes locales y convencerlos de la necesidad de participar. Así, «la ausencia» de los representantes comunales es un acto político para reclamar una «política presentativa», es decir, evaluar cara a cara las aptitudes de liderazgo de los dirigentes y si merecen que se les confíe este cargo político (Codjia, 2025).

Para Surrallés (2025), en la medida en que la política representativa exige que el cuerpo social de representados se encuentre previamente constituido para que la elección de los representantes sea más legítima, el orden constitutivo inverso en el que proceden las organizaciones indígenas debilita a los dirigentes. En este contexto, Surrallés (2025) señala que el verdadero poder no reside ni en las estructuras ni en los dirigentes de la nueva política indígena, sino que sigue residiendo en lo local. La nueva política solo buscaría tener un efecto disuasorio al crear un muro institucional cuyo objetivo sería frenar, retardar o distraer el embate del Estado. Desde esta perspectiva, estas dinámicas no son una expresión de atraso, sino que reflejan una temporalidad política distinta a la hegemónica, en la que el Estado aparece en un estadio histórico más avanzado y ha dejado atrás las sociedades igualitarias sin poder centralizado.

¿En qué medida estas dinámicas reflejan la persistencia de esquemas ancestrales de organización política o la posibilidad de crear nuevas formas de organización? En muchas ocasiones, federaciones regionales como CORPI, en la Amazonía norte, y la organización nacional AIDESEP han logrado aglutinar los diversos intereses políticos de los pueblos amazónicos y presionar para que se produzcan cambios sustanciales en las políticas y prácticas estatales. El surgimiento de los gobiernos territoriales autónomos es un nuevo ejemplo de los esfuerzos por adaptar modelos de gobierno foráneos a los proyectos políticos de autonomía y territorialidad. Con sus contradicciones internas y sus múltiples retos, estos proyectos suponen un gran esfuerzo organizativo histórico.

En este contexto, el riesgo de evaluar a las organizaciones indígenas según sus formas tradicionales puede llevar a sobredimensionar las tensiones internas y oscurecer el gran esfuerzo que están realizando para avanzar hacia un proyecto de autonomías desde abajo. En lugar de mantener estos marcos explicativos, es importante comprender cómo las sociedades y organizaciones indígenas interactúan con elementos externos para reconstruir no solo sus territorios, sino también su identidad colectiva.

A diferencia de los modelos de gobernanza previos, el surgimiento de los GTA transforma las estructuras de las organizaciones indígenas, que históricamente se basaban en federaciones que representaban a comunidades arraigadas en determinadas cuencas hidrográficas u otros espacios territoriales. Asimismo, irrumpe en las formas de reconocimiento territorial formal al proponer una territorialidad amplia e integral, con contenido político y basada en la nacionalidad, en lugar de en la propiedad (colectiva), limitada a determinados espacios otorgados por el Estado a las comunidades. Se trata de procesos no solo de territorialidad, sino sobre todo de reconstitución y reafirmación de identidades políticas colectivas.

8. Discusión, conclusiones y temas emergentes

En los albores de la República, la clase dirigente identificó la ausencia de civilización, productividad y Estado como los problemas de la Amazonía. Para resolverlos, se promovieron soluciones territoriales que promovían la migración blanca, la conectividad a través de infraestructuras y la explotación del caucho. Luego, las soluciones territoriales se enfocaron en impulsar proyectos de conectividad y penetración amazónica para dinamizar el mercado, así como la implementación de «colonizaciones dirigidas». El objetivo era resolver las tensiones sobre el acceso a la tierra en los Andes y aprovechar el potencial agrario de la selva.

Frente al fracaso de las colonizaciones dirigidas y los impactos territoriales de las colonizaciones espontáneas, surge un escenario en el que indígenas, colonos y mestizos conviven de forma conflictiva con grandes empresas extractivas de sectores como la agroindustria, el gas y el petróleo. No solo surgen conflictos entre los diversos actores sociales, sino también profundos impactos en el

territorio. Como resultado, aumenta la deforestación y se expanden las economías ilegales, lo que afecta a los objetivos de productividad y desarrollo económico.

Desde la década de los setenta, los problemas sobre el territorio comienzan a reformularse, en el marco del auge de los discursos globales sobre derechos humanos y de sostenibilidad ambiental. El problema de la ausencia de civilización empieza a concebirse como un problema de ausencia de convivencia pacífica; el problema de la falta de productividad se formula como la necesidad de alcanzar un uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible; y la ausencia de Estado se concibe como un problema de capacidades estatales limitadas para gobernar el territorio. Estos aparentes nuevos problemas territoriales requieren nuevas soluciones: el reconocimiento de derechos territoriales a través de la titulación de comunidades e instituciones ambientales como las áreas naturales protegidas, así como la creación de reservas territoriales para los PIACI, la regulación forestal y las medidas de formalización de la pequeña minería, entre otras. En realidad, estas nuevas instituciones expresan las paradojas de «la gobernanza de lo anterior» al tratar de abordar problemas irresueltos, creados o profundizados por el propio Estado a través de sus soluciones territoriales previas, ocultando o excluyendo los proyectos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Las diversas soluciones territoriales siempre han implicado la imposición de instituciones formales desde el poder centralizado del Estado hacia las comunidades de indígenas o de colonos, es decir, de arriba hacia abajo. Se trata de mecanismos de gobierno destinados a controlar poblaciones y territorios, y a hacerlos funcionales respecto a los objetivos definidos por el poder central. Estas soluciones territoriales se sustentan en problemas también definidos de arriba abajo y basados en imaginarios que conciben la Amazonía como una fuente inagotable de riquezas desaprovechada y pobremente ocupada por actores sociales que necesitan directrices oficiales para alcanzar el desarrollo. El problema de fondo es que las soluciones territoriales no pueden resolver las contradicciones inherentes a la colonización de la Amazonía, ya que las instituciones tratan de estabilizar un proceso basado en dinámicas racistas y extractivas que, por su propia naturaleza, son violentas y conflictivas. Por eso, las instituciones son inestables, precarias y continuamente disputadas por los diversos actores sociales.

Como ha explicado la geografía crítica, los actores locales generan nuevas territorialidades al organizar sus relaciones sociales en el espacio. Los pueblos

indígenas, los colonos, los grupos económicos ilegales, y otros grupos han generado procesos de territorialización que se superponen, entran en tensión o compiten con los arreglos territoriales formales del Estado a través de sus municipios, parques nacionales o concesiones mineras, petroleras y forestales, entre otros mecanismos de gestión del territorio. No obstante, más allá de las disputas entre territorios hegemónicos y contrahegemónicos, se identifican prácticas y visiones territoriales concretas que escapan a esta dinámica. Estas nuevas territorialidades no solo crean diversas formas de gobernanza territorial, sino que, de forma explícita, escapan de las instituciones formales y crean nuevas instituciones y procesos sociales que cuestionan los imaginarios extractivos dominantes y racistas sobre el espacio amazónico.

Así, en las últimas décadas, los actores sociales no solo han buscado apropiarse de estas instituciones, reinterpretarlas y avanzar a través de ellas en la consecución de sus objetivos colectivos. Se están desarrollando esfuerzos desde abajo que no plantean «nuevas soluciones territoriales», aunque siguen enmarcados en el lenguaje y los imaginarios técnicos y sociopolíticos del Estado. Se trata de procesos sociales asistemáticos y discontinuos, como la migración y la indigenización de las urbes, y procesos más bien esquemáticos y planificados, como los gobiernos territoriales autónomos. Todos ellos tienen el potencial de transformar los espacios y las relaciones de poder legitimadas por las soluciones territoriales propuestas por el Estado.

Así, los gobiernos territoriales autónomos no buscan, en esencia, redescubrir o reivindicar territorios preestablecidos, sino reinventarlos, por lo que se sustentan en procesos de reconstrucción o reafirmación de identidades políticas colectivas. Las migraciones indígenas urbanas no buscan recuperar un territorio anterior, sino extender la indigeneidad a otros territorios. De esta forma, si bien en muchos casos estas disrupciones territoriales pueden implicar la (re)construcción cartográfica de territorios ancestrales o la creación de fronteras territoriales indígenas dentro de las ciudades, estos procesos no se limitan solo a lo material. Parten de la premisa de la reconstitución de identidades políticas colectivas como sustento de los proyectos territoriales. La reafirmación de la política indígena como proyecto transformador genera nuevas formas de territorialidad que escapan de los imaginarios y tecnologías dominantes del Estado-nación.

Finalmente, quisiera resaltar dos temas emergentes: las identidades políticas en las economías ilegales y los derechos de la naturaleza.

8.1. Identidades extractivas

Hemos comprobado que identidades políticas como las de indígena, ribereño y colonos no son estables ni predeterminadas, sino fluidas y contingentes. Así como hay una tendencia a la indigenización de la identidad mestiza, también se da un proceso de adopción de identidades extractivas alineadas con la obtención de réditos económicos a corto plazo, externalizando los impactos en el entorno social y medioambiental. Si bien históricamente se ha estudiado la relación de oposición entre los pueblos indígenas y ribereños, por un lado, y los colonizadores, las empresas y el Estado, por otro, hoy en día hay muchas comunidades que, por diversas razones, se han alineado con los ideales de quienes fueron sus opresores. De esta forma, coproducen a nivel local imaginarios racistas y extractivistas que han perdurado a lo largo de las diferentes soluciones territoriales.

Es fundamental reconocer esta realidad y estudiar con más detalle las dinámicas de poder en torno a las llamadas economías ilegales. No se trata solo de la «falta de opciones» y la pobreza, sino de elecciones conscientes de colectivos que van accediendo a más posiciones de poder local, regional e incluso nacional.

8.2. Derechos de la naturaleza, territorio y lo político

Otro tema emergente son los derechos de la naturaleza. El reciente reconocimiento de los derechos del río Marañón y la agenda de activistas y comunidades inspirados en el auge global del reconocimiento de derechos a los ríos y bosques generan un nivel más de complejidad a la gobernanza del territorio. Si reconocemos que la naturaleza tiene derechos y puede ejercerlos sobre determinados segmentos de la Amazonía, es fundamental establecer mecanismos para gobernar esas áreas, que también son compartidas por comunidades, colonos, empresas y el Estado. Hasta ahora, la solución jurisprudencial ha sido otorgar tanto a las comunidades como al Estado la capacidad de representar a la naturaleza en los comités de gestión de los recursos hídricos. No obstante, la cuestión es mucho más compleja: ¿son realmente estos actores los representantes legales y políticos legítimos de la naturaleza? ¿Qué sucede cuando los intereses de las comunidades contravienen las agendas de conservación y protección ambiental? ¿Qué medidas deben adoptarse frente a los riesgos del colonialismo

verde y el «extractivismo de los pobres»? La cuestión de los derechos de la naturaleza no es, pues, una cuestión meramente de derechos ni meramente territorial. Es, sobre todo, una cuestión política. Implica la necesidad de definir espacios de gobernanza democrática ideal que permitan que la naturaleza sea no solo sujeto de derechos, sino también un sujeto político.

Referencias bibliográficas

Agnew, J. A. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy, 1*(1), 53-80.

Agnew, J. (2005). Sovereignty regimes: Territoriality and state authority in contemporary world politics. *Annals of the American Association of Geographers, 95*(2), 437-461. https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00468.x

Agnew, J., y Oslender, U. (2013). Overlapping territorialities, sovereignty in dispute: Empirical lessons from Latin America. En B. Miller y W. Nicholls (Eds.), *Spaces of contention: Spatialities and social movements*. Routledge.

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), Organización Regional aidesep Ucayali (ORAU), Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (fenamad), Consejo Machiguenga del Río Urubamba (comaru), Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de aidesep Atalaya (corpiaa), y Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (orpio). (2015). *Corredor territorial de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial Pano, Arawak y otros: Una propuesta de AIDESEP, ORAU, FENAMAD, COMARU, CORPIAA y ORPIO. «Plataforma de organizaciones indígenas para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial»: Diagnóstico y fundamentos antropológicos*. aidesep.

Álvarez-Berríos, N., Campos-Cerqueira, M., Hernández-Serna, A., Delgado, C. J. A., Román-Danobeytia, F., y Aide, T. M. (2016). Impacts of small-scale gold mining on birds and anurans near the Tambopata Natural Reserve, Peru, assessed using passive acoustic monitoring. *Tropical Conservation Science, 9*, 832-851. https://doi.org/10.1177/194008291600900216

Álvarez-Berríos, N., L'Roe, J., y Naughton-Treves, L. (2021). Does formalizing artisanal gold mining mitigate environmental impacts? Deforestation evidence from the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters, 16*(6), 064052. https://doi.org/ 10.1088/1748-9326/abede9

Anthias, P., y Radcliffe, S. A. (2015). The ethno-environmental fix and its limits: Indigenous land titling and the production of not-quite-neoliberal natures in Bolivia. *Geoforum, 64*, 257-269. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.06.007

Aramburú, C. (1981). Problemas del desarrollo rural y la colonización en la Amazonía peruana. *Debates en Sociología,* (6), 41-70. https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.198101.002

Aramburú, C. (1982). Expansión de la frontera agraria y demográfica de la selva alta peruana. En C. Aramburú, E. Bedoya y J. Recharte (Eds.), *Colonización en la Amazonía*. Ediciones del Centro de Investigación y Promoción Amazónica (cipa).

Aramburú, C. (1984). Problemática social en las colonizaciones. *Población y colonización en la alta Amazonía peruana* (pp. 65-81). Consejo Nacional de Población y Centro de Investigación y Promoción Amazónica (cipa).

Asner, G. P., Llactayo, W., Tupayachi, R., y Luna, E. R. (2013). Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high-resolution monitoring. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 110*(46), 18454-18459.

Asner, G. P., y Tupayachi, R. (2017). Accelerated losses of protected forests from gold mining in the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters, 12*, 1-8.

Balbuena Palacios, P. (2022). Tierra, territorio y autonomía: Los gobiernos territoriales autónomos en la Amazonía peruana. *Amazonía Peruana*, *17*(35).

Barclay, F. (1990). Hacia una revisión de las imágenes de la realidad agraria de la selva. A. Chirif, N. Manrique, y B. Quijandría (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate: SEPIA III*, Cusco. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Barclay, F. (2019). Pactos entre pueblos indígenas y el Estado en la Amazonía peruana republicana. *Amazonía Peruana*, *16*(32), 61-72.

Barclay, F., y García Hierro, P. (2014). *La batalla por «Los Nanti»: intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros*. Programa de Políticas y Derechos de los Pueblos Indígenas, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú Equidad.

Barclay, F., y Santos Granero, F. (1980). La conformación de las comunidades amuesha: la legalización de un despojo territorial. *Amazonía Peruana, 5*, 43-74. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi5.229

Bedoya, E. (1995). Reinterpretación y aplicación del modelo de Chayanov: el caso de los no-cocaleros en la Amazonía peruana. *Amazonía Peruana,* (25), 119-143. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi25.106

Bedoya-Garland, E., Aramburú, C. E., y López-de-Romaña, A. (2023). La producción de nuevas naturalezas en la alta Amazonía peruana (1940-1981) y las tesis de Ester Boserup. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente,* (12), A-008. https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202302.A008

Belaúnde Terry, F. (1959). *La conquista del Perú por los peruanos*. Ediciones Tawantinsuyu.

Bennett, A., Larson, A., Zamora Ríos, A., Monterroso, I., y Gamarra, S. (2023). Forty-year multi-scale land cover change and political ecology data reveal a dynamic and regenerative process of forests in Peruvian Indigenous Territories. *Global Environmental Change, 81*, 102695. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102695

Bernex, N., y Montes, L. (1992). *Una aproximación a la lectura del espacio: Cuenca del río Sisa-Huallaga Central y Bajo Mayo*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp), Centro de Investigación en Geografía Aplicada (ciga) / Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (pehcbm).

Bernet Kempers, E. (2020). Between informality and organized crime: Criminalization of small-scale mining in the Peruvian rainforest. En Y. Zabyelina y D. van Uhm (Eds.), *Illegal mining: Organized crime, corruption, and ecocide in a resource-scarce world* (pp. 273-298). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-46327-4_10

Boillat, S., Alca Castillo, J., Álvarez, A., Bottazzi, P., Ponce Camacho, D., Serrano, E., Biffi, V., Mathez-Stiefel, S. L., Larsen, P. B., y Rist, S. (2010). Protected areas and indigenous peoples in Bolivia and Peru: Dilemmas, conflicts, and ways out. En H. Hurni y U. Wiesmann (Eds.), *Global change and sustainable development: A synthesis of regional experiences from research partnerships.* Geographica Bernensia, *5*, pp. 501-515).

Brack Egg, A. (1992). La Amazonía: problemas y posibilidades. *Amazonía Peruana,* (21), 9-22. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi21.135

Brenner, N., y Elden, S. (2009). Henri Lefebvre on state, space, territory. *International Political Sociology, 3*(4), 353-377. https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00081.x

Bryan, J. (2012). Rethinking territory: Social justice and neoliberalism in Latin America's territorial turn. *Geography Compass, 6*(4), 215-226. https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2012.00480.x

Campanera Reig, M. (2012). ¿Campesina o nativa? Derecho, política e identidad en los procesos de titulación de comunidades en la Amazonía peruana. *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia, 17*(1), 10-24. https://raco.cat/index.php/QuadernseICA/article/view/264704

Castro Ríos, M. C. (2022). Del ocultamiento a la afirmación étnica: cómo ser kukama es cada vez más un motivo de orgullo. *Amazonía Peruana*, (35), 115-131. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi35.302

Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Areas Naturales (CIMA). (2024). *Proyecto REDD+ Cordillera Azul*. Fundación CIMA. https://www.cima.org.pe/es/parque-nacional-cordillera-azul/proyecto-redd-cordillera-azul-project

Chang, S. (1987). *Las tecnologías en las comunidades nativas del Alto Mayo*. Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM).

Chaumeil, J.-P. (2009) Guerra de Imágenes en el Putumayo. *Imaginario e imágenes de la época del caucho: los sucesos del Putumayo*. A. Chirif y M. Cornejo Chaparro (Eds.). Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos Indígenas (IWGIA) y Universidad Científica del Perú (UPC).

Che Piu, H., y Menton, M. (2014). *The context of REDD+ in Peru: Drivers, agents and institutions*. Center for International Forestry Research (CIFOR).

Chibnik, M. (1991). Quasi-ethnic groups in Amazonia. *Ethnology, 30*(2), 167-182.

Chicchón, A., Glave, M., y Varese, M. (1997). La lenta colonización del Inambari y el Tambopata: Uso del espacio en la selva sur del Perú. En E. Gonzales de Olarte, B. Revesz, y M. Tapia (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate VI* (pp. 551-587). Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Chirif, A. (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* (pp. 46-61). Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP). https://inte.pucp.edu.pe/publicaciones

Chirif, A., y García Hierro, P. (2007). *Marcando territorio: Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).

Codjia, P. (2025). Hacer acto de ausencia: La representación política desde una perspectiva amazónica: El caso del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (Perú, Aent Chicham). *Revista de Antropologia (São Paulo, Online), 68*.

Coombes, B., Johnson, J. T., y Howitt, R. (2012). Indigenous geographies I: Mere resource conflicts? The complexities in Indigenous land and environmental claims. *Progress in Human Geography, 36*(6), 810-821.

Coomes, O. T. (1996). State credit programs and the peasantry under populist regimes: Lessons from the apra experience in the Peruvian Amazon. *World Development, 24*(8), 1333-1346.

Coomes, O. T. (2024). El campesinado «bosquecino» de la Amazonía en tiempos de cambio climático. En A. L. Araujo, M. Espinoza y M. Bravo (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xx* (pp. 99-149). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Coomes, O. T., Grimard, F., y Burt, G. J. (2000). Tropical forests and shifting cultivation: Secondary forest fallow dynamics among traditional farmers of the Peruvian Amazon. *Ecological Economics, 32*(1), 109-124. https://doi.org/10.1016/S0921-8009(99)00066-X

Coomes, O. T., Takasaki, Y., y Abizaid, C. (2022). Sparing of Amazonian old-growth forests with floodplain access. *Nature Sustainability, 5*(11), 1-8. https://doi.org/10.1038/s41893-022-00952-2

Coomes, O. T., Takasaki, Y., y Rhemtulla, J. M. (2011). Land-use poverty traps identified in shifting cultivation systems shape long-term tropical forest cover. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 108*(34), 13925-13930.

Coomes, O. T., Takasaki, Y., y Rhemtulla, J. M. (2017). What fate for swidden agriculture under land constraint in tropical forests? Lessons from a long-term study in an Amazonian peasant community. *Journal of Rural Studies, 54*, 39-51.

Cossío, R., Menton, M., Cronkleton, P., y Larson, A. (2014). *Manejo forestal comunitario en la Amazonía peruana: una revisión bibliográfica* (Documento de Trabajo). Centro de Investigación Forestal (cifor), (140).

Cronkleton, P., y Larson, A. (2015). Formalization and collective appropriation of space on forest frontiers: Comparing communal and individual property systems in the Peruvian and Ecuadoran Amazon. *Society y Natural Resources, 28*(5), 496-512. https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1014609

Damonte, G. (2018). Mining formalization at the margins of the state: Small-scale miners and state governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change, 49*(5), 1314-1335. https://doi.org/10.1111/dech.12414

Dávalos, L. M., Sánchez, K. M., y Armenteras, D. (2016). Deforestation and coca cultivation rooted in twentieth-century development projects. *BioScience, 66*(11), 974-982. https://doi.org/10.1093/biosci/biw118

De Assis Costa, F., Larrea, C., Benatti, J. H., y Treccani, J. (2023). *Land market and illegalities: The deep roots of deforestation in the Amazon*. https://doi.org/10.55161/slbq1069

De Jong, W. (2001). Tree and forest management in the floodplains of the Peruvian Amazon. *Forest Ecology and Management, 150*, 125-134.

De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos. The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Duke University Press.

Delgado Pugley, D. (2024). Planning for autonomy and conservation: 'Life Plans' and communal reserves in the Amazonian borders of Peru. *Oxford Development Studies*, *52*(4), 413-428. https://doi.org/10.1080/13600818.2024.2418370

Delgado Pugley, D., y Borg Rasmussen, M. (2022). «La agenda del movimiento indígena es grande, va más allá de las Reservas»: entrevista a Fermín Chimatani Tayori, presidente de anecap. *Debates en Sociología*, (54), 175-187.

Denevan, W. M. (1980). La población aborigen de la Amazonía en 1492. *Amazonía Peruana, (5)*, 3-41. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi5.228

Descola, P. (2005). No politics please. En B. Latour y P. Weibel (Eds.), *Making things public: Atmospheres of democracy* (pp. 54-57). zkm y The mit Press.

Dourojeanni, M. (2006). *Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. servigrah'eirl.

Dourojeanni R., M. (1987). Aprovechamiento del barbecho forestal en áreas de agricultura migratoria en la Amazonía peruana. *Revista Forestal del Perú*, *14*(2), 15-61. https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/136

Duff, P. M., y Downs, T. J. (2019). Frontline narratives on sustainable development challenges/opportunities in the 'illegal' gold mining region of Madre de Dios, Peru: Informing an integrative collaborative response. *The Extractive Industries and Society, 6*(2), 552-561.

Eidt, R. C. (1962). Pioneer settlement in eastern Peru. *Annals of the Association of American Geographers, 52*(3), 255-278. https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1962.tb00410.x

Elden, S. (2013). *The birth of territory*. The University of Chicago Press.

Etchart, L. (2017). The role of Indigenous peoples in combating climate change. *Palgrave Communications, 3*(1), 1-4.

Esbach, M. S., Correia, J. E., Valdivia, G., y Lu, F. (2024). Amazonian conservation across archipelagos of Indigenous territories. *Conservation Biology, 39*(2), e14407. https://doi.org/10.1111/cobi.14407

Espin, J., y Perz, S. (2021). Environmental crimes in extractive activities: Explanations for low enforcement effectiveness in the case of illegal gold mining in Madre de Dios, Peru. *The Extractive Industries and Society, 8*(1), 331-339. https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.12.009

Espinosa, O. (2010). Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio y los recursos naturales en la Amazonía peruana. *Anthropologica, 28*(28), 239-262.

Espinosa, O. A. (2009). Ciudad e identidad cultural: ¿Cómo se relacionan con lo urbano los indígenas amazónicos peruanos en el siglo xxi? *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, *38*, 47-59.

Espinosa, O. (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana. *Anthropologica* [*online*], *32*(32), 87-114.

Fernandes, B. M. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera, 8*(6), 24-34.

Fernández Fabián, L. (2020). (Re)valoración territorial del Gran Pajonal en la construcción de la identidad asheninka. *ISHRA, Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina*, (4), 7-22. https://doi.org/10.15381/ishra.v0i4.17627

Finer, M., Jenkins, C. N., Pimm, S. L., Keane, B., y Ross, C. (2008). Oil and gas projects in the western Amazon: Threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples. *PLoS ONE, 3*(8), e2932. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0002932

Finer, M., Jenkins, C., Sky, M., Pine, J., y Wassenaar, T. (2014). Logging concessions enable illegal logging crisis in the Peruvian Amazon. *Scientific Reports, 4*, 4719. https://doi.org/10.1038/srep04719

Finley-Brook, M. (2016). Territorial 'fix'? Tenure insecurity in titled Indigenous territories. *Bulletin of Latin American Research, 35*(3), 338-354.

Galvadà, M. (2016). *Gas amazónico: los pueblos indígenas frente al avance de las fronteras extractivas en Perú*. Icaria.

Garcés Trelles, K. E., y Echevarría Mejía, V. J. (2009). Entre propietarios y migrantes: Los encuentros y desencuentros entre colonos y aguarunas en el Alto Mayo. *Jangwa Pana, 8*(1), 50-73. https://doi.org/10.21676/16574923.4

García Altamirano, A. (2021). El Parque Nacional del Manu, los pueblos indígenas y sus derechos: situación actual y tendencias. *Revista de Antropología*, (8), 37-60. https://doi.org/10.15381/antropologia.v0i8.19807

García Morcillo, J. (1982). Del caucho al oro: El proceso colonizador de Madre de Dios. *Revista Española de Antropología Americana, 12*, 255-276. https://revistas.ucm.es/index.php/reaa/article/view/reaa8282110255A

García Jordán, P., y Sala i Vila, N. (Coords.). (1998). *La nacionalización de la Amazonía*. Universidad de Barcelona.

Gazzolo, L. A. (1966). *El régimen legal de tierras de montaña. Derecho rural* [Primera parte]. Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Glave, M., y Pinedo, D. (1997). De la puna a la montaña: Migración y uso del espacio en el valle del Inambari. *Debate Agrario, (26)*, 19-40.

Gómez, T. (2018). Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis. *Debates en Sociología*, (47), 187-218. https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201802.007

Gutiérrez-Vélez, V. H., DeFries, R., Pinedo-Vásquez, M., Uriarte, M., Padoch, C., Baethgen, W., Fernandes, K., y Lim, Y. (2011). High-yield oil palm expansion spares land at the expense of the forest in the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters, 6*.

Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*. Bertrand Brasil.

Haesbaert, R. (2013). A global sense of place and multi-territoriality. En D. Featherstone y J. Painter (Eds.), *Spatial politics: Essays for Doreen Massey* (pp. 146-157). Wiley-Blackwell.

Hale, C. (2011). Resistencia ¿para qué? Territory, autonomy and neoliberal entanglements in the «empty spaces» of Central America. *Economy and Society, 40*(2), 184-210.

Halvorsen, S. (2018). Decolonising territory: Dialogues with Latin American knowledges and grassroots politics. *Progress in Human Geography, 42*(6), 1158-1175.

Hecht, S., Schmink, M., Abers, R., Assad, E., Humphreys Bebbington, D., Brondizio, E., Costa, F., Durán Calisto, A. M., Fearnside, P. M., Garrett, R., Heilpern, S., McGrath, D., Oliveira, G., Pereira, H., y Pinedo-Vazquez, M. (2021). *The Amazon in motion: Changing politics, development strategies, peoples, landscapes, and livelihoods* (Amazon Assessment Report 2021). https://doi.org/10.3929/ethz-b-000526184

Helberg, H. (2001). Política con poblaciones en el Parque Nacional del Manu. En L. Rodríguez (Ed.), *El Manu y otras experiencias de investigación y manejo de bosques* (pp. 213-214). ProManu, unesco.

Hunt, D., y Stevenson, S. A. (2016). Decolonizing geographies of power: Indigenous digital counter-mapping practices on Turtle Island. *Settler Colonial Studies, 7*(3), 372-392. https://doi.org/10.1080/2201473X.2016.1186311

Huertas, B. (2010). *Despojo territorial, conflicto social y exterminio: pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial de la Amazonía peruana*. Informe iwgia, 9. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Hvalkof, S. (1992). La naturaleza del desarrollo: nativos y colonos en el Gran Pajonal. *Amazonía Peruana, (21)*, 145-173. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi21.139

Hvalkof, S. (2013). Victoria asheninka: espacio, territorio y economía en el Gran Pajonal de la Amazonía peruana. En S.Varese, F. Apffel-Marglin, R. Rumrrill (Coords.), *Selva vida: de la destruccion de la Amazonía al paradigma de la regeneración* (pp. 191-228). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia), Programa Universitario México Nación Multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México, y casa, Fondo Editorial Casa de las Américas.

Inoach, G. (2021). Entre la dependencia y la libertad. Siempre Awajún. Fundación Nia Tero, Equidad y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia). https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3969-entre-la-dependencia-y-la-libertad-siempre-awaj%C3%BAn.html

Instituto de Defensa Legal (IDL). (2024, 16 de diciembre). *Comunidad kichwa Puerto Franco logra una victoria histórica contra la conservación excluyente del Parque Nacional Cordillera Azul y su proyecto de créditos de carbono (REDD+)*. https://www.idl.org.pe/comunidad-kichwa-puerto-franco-logra-una-victoria-historica-contra-la-conservacion-excluyente-del-parque-nacional-cordillera-azul-y-su-proyecto-de-creditos-de-carbono-redd/

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *INEI difunde base de datos de los Censos Nacionales 2017 y el Perfil Sociodemográfico del Perú 2018*. https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/inei-difunde-base-de-datos-de-los-censos-nacionales-2017-y-el-perfil-sociodemografico-del-peru-10935/

Kay, C. (2008). Reflections on Latin American rural studies in the neoliberal globalization period: A new rurality? *Development and Change, 39*(6), 915-943. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00518.x

La Serna Salcedo, J. C. (2011). Visiones del progreso, otredad y fronteras internas en la construcción de la Amazonía peruana: una aproximación a los discursos visuales sobre la 'montaña' a fines del siglo xix. En G. Cánepa (Ed.), *Imaginación visual y cultura en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Laing, A. F. (2020). Re-producing territory: Between resource nationalism and Indigenous self-determination in Bolivia. *Geoforum, 108*, 28-38. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.015

Leal, D. B., Salisbury, D. S., Faquín Fernández, J., Cauper Pezo, L., y Silva, J. (2015). Ideas cambiantes sobre territorio, recursos y redes políticas en la Amazonía indígena: Un estudio de caso sobre Perú. *Journal of Latin American Geography, 14*(2), 181-204.

Lefebvre, H. (1991). *La producción del espacio.* [D. Nicolson-Smith, Trad.]. Blackwell.

Loker, W. M. (1993). The human ecology of cattle raising in the Peruvian Amazon: The view from the farm. *Human Organization, 52*(1), 14-24.

Magnussen, I. E. (2013). ¿Mapas como herramientas de empoderamiento o marginación? Los derechos territoriales en la selva central. *Cátedra Villarreal, 1*(1), 11-22.

Manrique López, H., y Hernando, D. H. (2025). Negotiating extraction: Indigenous peoples and the upscaling of artisanal and small-scale mining in the central Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society, 22*, 101616. https://doi.org/10.1016/j.exis.2025.101616

Marcone, M. (1992). El Perú y la inmigración europea en la segunda mitad del siglo xix. *Histórica, 16*(1), 63-88.

Marquardt, K., Pain, A., Bartholdson, Ö., y Romero, L. (2019). Forest Dynamics in the Peruvian Amazon: Understanding Processes of Change. *Small-scale Forestry, 18*, 81-104. https://doi.org/10.1007/s11842-018-9408-3

Martín, F. (2017). Reimagining extractivism: Insights from spatial theory. En B. Engels y K. Dietz (Eds.), *Contested extractivism, society and the state: Struggles over mining and land*. Palgrave Macmillan.

Martínez, H. (1990). *Las colonizaciones selváticas dirigidas en el Perú: Antecedentes, actualidad y perspectivas*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Mayor, P., y Bodmer, R. (2009). *Pueblos indígenas en la Amazonía peruana*. Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía. http://atlasanatomiaamazonia.uab.cat/pdfs/PueblosIndigenasAmazoniaPeruana.pdf

Mendoza Rázuri, A. (2021). *Derecho a vivir aislados: Implicancias del principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (dar).

Merino, R. (2020a), Rethinking Indigenous Politics: The Unnoticed Struggle for Self-Determination in Peru. *Bulletin of Latin American Research*, *39*(4), 513-528. https://doi.org/10.1111/blar.13022

Merino, R. (2020b). The cynical state: Forging extractivism, neoliberalism, and development in governmental spaces. *Third World Quarterly, 41*(1), 58-76. https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1668264

Merino, R. (2021a). The land of nations: Indigenous struggles for property and territory in international law. *American Journal of International Law*, *115*, 129-134.

Merino, R. (2021b). Buen vivir and the Making of Indigenous Territories in the Peruvian Amazon. *Latin American Perspectives, 48*(3), 136-151. https://www.jstor.org/stable/48634144

Merino, R. (2022a) Law and Politics of the human/nature: exploring the foundations and institutions of the rights of nature. En U. Natarajan y J. Dehm (Eds.), *Locating Nature: Making and Unmaking International Law*. Cambridge University Press.

Merino, R. (2022b). Conflicting sovereignties: Global conservation, protected areas, and Indigenous nations in the Peruvian Amazon. *Global Environmental Politics, 22*(2), 95-116.

Merino, R., y Chinchay, A. (2022). Between the environment and the economy: Foreign investments, global conservation, and Indigenous nations in the Amazon. *Globalizations, 19*(6), 887-896. https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2035056

Merino, R., y Gustafsson, M.-T. (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru. *Environmental Science y Policy, 124*, 627-634.

Ministerio del Ambiente (minam). (2017, 17 de agosto). *El 91 % de la deforestación de los bosques de la Amazonía se da por la agricultura informal* [Nota de prensa]. *La República.* https://www.minam.gob.pe/medios/prensa-escrita/el-91-de-la-deforestacion- de-los-bosques-de-la-amazonia-se-da-por-la-agricultura-informal-la-republica-17082017/

Ministerio de Cultura del Perú (mincul). (2025). *Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. https://bdpi.cultura.gob.pe/

Montes, M. R. (2024). Los piaci en la mira de las teorías de la conspiración. En K. Rummenhöler y M. R. Montes (Eds.), *Invisibles, vulnerables y amenazados: hacia la protección efectiva de los pueblos en aislamiento y contacto inicial* (Cap. 5).

Monterroso, I., Cronkleton, P., Pinedo, D., y Larson, A. M. (2017). *Reivindicación de derechos colectivos: reformas de tenencia de tierras y bosques en el Perú (1960-2016)* (Documento de trabajo). Center for International Forestry Research (cifor), (27). https://doi.org/10.17528/cifor/006505

Mora, C. (1991). Expansión de la frontera agrícola en la Amazonía peruana. En L. Munévar (Ed.), *Colonización del bosque húmedo tropical* (pp. 125-146). Fundación para la Protección de la Naturaleza (fpc) / Consejo de Ordenamiento Ambiental (coa).

Napolitano, D. A., y Ryan, A. S. (2007). The dilemma of contact: voluntary isolation and the impacts of gas exploitation on health and rights in the Kugapakori Nahua Reserve, Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters*, *2*(4), 045005.

Ocampo-Raeder, C. (2009). ¿Tierras ociosas o productivas? El impacto y el significado cultural de la agricultura indígena de la Amazonía peruana. *Debate Agrario,* (44), 101-127.

Oddo, D., y Vega Díaz, I. (2020). Imaginando y construyendo naciones indígenas en la Amazonía peruana: territorios integrales y gobiernos autónomos de los pueblos Wampis, Awajún y Achuar. *Amazonía Peruana*, *XVII*(33), 59-85. https://amazoniaperuana.caaap.org.pe/index.php/amazoniaperuana/es/article/view/28

Offen, K. H. (2003). The territorial turn: Making Black territories in Pacific Colombia. *Journal of Latin American Geography, 2*(1), 43-73.

Orihuela, J. C. (2019). Embedded countermovements: The forging of protected areas and native communities in the Peruvian Amazon. *New Political Economy, 25*(2), 1-16. https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1570101

Ortiz-Prado, E (2021). covid-19 outbreaks among isolated Amazonian indigenous people, Ecuador. *Bulletin of the World Health Organization*, *99*(7), 478.

Oslender, U. (2021). Decolonizing cartography and ontological conflict: Countermapping in Colombia and «cartographies otherwise». *Political Geography, 89*, 102444. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102444

Padoch, C., y De Jong, W. (1995). Subsistence and market oriented agroforestry in the Peruvian Amazon. En T. Nishizawa y J. Uitto (Eds.), *The fragile tropics of Latin America: Changing environments and their sustainable management* (pp. 226-237). United Nations University Press.

Padoch, C., y Pinedo-Vásquez, M. (2010). Saving slash-and-burn to save biodiversity. *Biotropica, 42*(5), 550-552. https://doi.org/10.1111/j.1744-7429.2010.00681.x

Painter, J. (2010). Rethinking territory. *Antipode, 42*(5), 1090-1118. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00795.x

Palacios Llaque, D., y Sarmiento Barletti, J. P. (2021). The meeting of multiple governmentalities and technologies of participation in protected areas: The case of the Amarakaeri Communal Reserve (Peruvian Amazon*). International Forestry Review*, 23(S1). https://www.ingentaconnect.com/content/cfa/ifr/pre-prints/content-ifrb

Paredes, M., y Kaulard, A. (2022). Forest as 'nature' or forest as territory? Knowledge, power, and climate change conservation in the Peruvian Amazon. *The Journal of Peasant Studies, 49*(10), 2210-2231. https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2134010

Paredes, M., y Manrique, H. (2021). The state's developmentalist illusion and the origins of illegal coca cultivation in Peru's Alto Huallaga Valley (1960-80). *Journal of Latin American Studies, 53*(2), 245-267. https://doi.org/10.1017/S0022216X21000225

Peluso, D. M. (2015). Circulating between rural and urban communities: Multisited dwellings in Amazonian frontiers. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, 20*(1), 57-79.

Pérez, W., y Delgado, D. (2019). Autonomías indígenas en la Amazonía peruana: La experiencia del pueblo wampis. *Debates en Sociología*, (49), 121-138.

Pinedo, D. (2019). Trazando fronteras: La producción de territorios indígenas en la Amazonía peruana. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, 48*(1).

Pinedo, D., y Summers, P. (2001a). *Manejo comunitario de recursos pesqueros en la comunidad de El Chino (Río Tahuayo, Loreto): Informe final*. Instituto del Bien Común (ibc), Programa acri.

Pinedo-Vásquez, M., Barletti Pasqualle, J., Del Castillo Torres, D., y Coffey, K. (2002). A tradition of change: The dynamic relationship between biodiversity and society in Sector Muyuy, Peru. *Environmental Science & Policy, 5*(1), 43-53.

Porro, R., Lopez-Feldman, A., y Vela-Alvarado, J. W. (2015). Forest use and agriculture in Ucayali, Peru: Livelihood strategies, poverty and wealth in an Amazon frontier. *Forest Policy and Economics, 51*, 47-56.

Porto Gonçalves, C. W. P. (2001). *Geo-grafías: Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Siglo xxi.

Povinelli, E. A. (2011). *Economies of abandonment: Social belonging and endurance in late liberalism*. Duke University Press.

Pulgar Vidal, J. (2014). *Geografía del Perú: Las ocho regiones naturales* [1.ª edición en 1982]. Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables - Pontificia Universidad Católica del Perú (inte-pucp). N. Bernex, Ed.

Radcliffe, S. A. (2017). Geografía e indigeneidad I: indigeneidad, colonialidad y conocimiento. *Progress in Human Geography, 41*(2), 220-229. https://doi.org/10.1177/0309132515612952

Rasmussen, M. (2022). Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, *26*(72), 161-183.

Ravikumar, A., y Del Arco, A. P. O. (2025). Have 'life plans' delivered on their transformative aspirations for Indigenous empowerment through conservation? Evidence from four watersheds in the Peruvian Amazon. *World Development*, *190*, 106972.

Ravikumar, A., Sears, R. R., Cronkleton, P., Menton, M., y Pérez-Ojeda del Arco, M. (2017). Is small-scale agriculture really the main driver of deforestation in the Peruvian Amazon? Moving beyond the prevailing narrative. *Conservation Letters, 10*(2), 170-177.

Reyes, M., y Robiglio, V. (2023). ¿Cómo ocurren y quiénes son los agentes detrás de los procesos de deforestación en la Amazonía peruana? Un análisis participativo multiactor en las regiones de San Martín y Madre de Dios. *sepia xix. Perú: el problema agrario en debate* (p. 135). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Rodríguez, D. (1990). Análisis de los procesos de cambio en las estrategias productivas de las comunidades Campas de Satipo. *sepia iii. Perú: el problema agrario en debate.* (pp. 421-433). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Rodríguez, M. (2019). Construcción social del territorio: Pueblos originarios, Estado y gran capital extractivista. *Espacio y Desarrollo, 33*, 29-45. https://doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.201901.002

Rolando, G., y Sarmiento Barletti, J. P. (2024). Indigenous peoples as resources and resource makers in Peruvian Amazonia. *The Journal of Peasant Studies, 52*(5), 1-26. https://doi.org/10.1080/03066150.2024.2374734

Rondón Ramírez, G. (2015). Los territorios del agua en dos localidades de la Amazonía norte del Perú: los casos de Lamas (San Martín) y Santa María de Nieva (Amazonas). *Espacio y Desarrollo,* (27), 137-158. https://doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.201501.007

Sala i Vila, N. (2011). Ciudadanía y diferenciación penal indígena: una reflexión desde el Perú. En M. Aparicio, A. Martínez y N. Sala i Vila (Eds.), *Movimientos indígenas y territorialidad en América Latina*. Documenta Universitaria.

Santos Granero, F. (1990). Integración económica, identidad y estrategias en la Amazonía. En A. Chirif, N. Manrique, y B. Quijandría (Eds). *sepia iii*. *Perú: el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Santos-Granero, F., y Barclay, F. (1995). Órdenes y desórdenes en la selva central historia y economía de un espacio regional. Instituto de Estudios Peruanos (iep), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).

Santos-Granero, F., y Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1851-2000*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Santos Granero, F., y Fabiano, E. (Eds.). (2024). *Imaginarios urbanos en la Amazonía indígena: Historias de alteridad, poder y desafío*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (caaap).

Sarmiento Barletti, J. P., Begert, B., y Guerra Loza, M. A. (2021). Is the formalization of collective tenure rights supporting sustainable Indigenous livelihoods? Insights from *Comunidades Nativas* in the Peruvian Amazon. *International Journal of the Commons, 15*(1), 381-394. https://doi.org/10.5334/ijc.1126

Schwarz, T. (2012). Políticas de inmigración en América Latina: El «extranjero indeseable» en las normas nacionales, de la Independencia hasta los años de 1930. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia,* (36), 39-72.

Scullion, J. J., Vogt, K. A., Sienkiewicz, A., Gmur, S. J., y Trujillo, C. (2014). Assessing the influence of land-cover change and conflicting land-use authorizations on ecosystem conversion on the forest frontier of Madre de Dios, Peru. *Biological Conservation, 171*, 247-258. https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.01.036

Sears, R., y Pinedo-Vasquez, M. (2011). Forest policy reform and the organization of logging in Peruvian Amazonia. *Development and Change, 42*(3), 609-631. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01697.x

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). (2024). *Listado oficial de las Áreas Naturales Protegidas*. https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/2560580-listado-oficial-de-las-areas-naturales-protegidas

Shepard, G. H., Rummenhöller, K., Ohl-Schacherer, J., y Yu, D. W. (2010). Trouble in paradise: Indigenous populations, anthropological policies, and biological diversity conservation in Manu National Park, Peru. *Journal of Sustainable Forestry, 29*(2-4), 252-301.

Silva Menton, M., y Cronkleton, P. (2019). *Migration and forests in the Peruvian Amazon: A review* (Version 1). University of Sussex. https://hdl.handle.net/10779/uos.23474552.v1

Sletto, B. (2009). Special issue: Indigenous cartographies. *Cultural Geographies, 16*(2), 147-152. https://doi.org/10.1177/1474474008101514

Smith, R. (2021). El caso del pueblo indígena Yánesha (1966-1986). En Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*, La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana* (pp. 8-15). Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Smith, R., Benavides, M., Pariona, M., y Tuesta, E. (2003). Mapping the past and the future: Geomatics and indigenous territories in the Peruvian Amazon. *Human Organization, 62*(4), 357-368. https://doi.org/10.17730/humo.62.4.3d82x31cywm8wl25

Smith, R. C. (1982). *Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico: un análisis de planificación para el desarrollo en el proyecto especial Pichis Palcazu*. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (aidesep).

Smith, R. C., y Pinedo, D. (2003). Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía peruana. *Debate Agrario, 36*, 15-37.

Snyder, D. E. (1967). The «Carretera Marginal de la Selva»: A geographic review and appraisal. *Revista Geográfica*, (67), 87-100.

Soberón, D. (2023). *El régimen de conservación y la defensa de los derechos de los pueblos: El caso de la participación en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)* (Vol. 25). Palestra Editores.

Soria Dall'Orso, C. A. M. (2018). La política pública de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. *Tipití: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*, *16*(1), 21-41.

Stocks, A. (1981). *Los nativos invisibles: Notas sobre la historia y realidad actual de los Cocamilla del río Huallaga*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (caaap).

Stocks, A. (2005). Too much for too few: Problems of Indigenous land rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology, 34*, 85-104. https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.33.070203.143844

Surrallés, A. (2022). El territorio integral indígena como objetivo político. En R. Colliaux y S. Romio (Dirs.), *Autonomía indígena en la Amazonia peruana contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Surrallés, A. (2025). Política «presentativa» contra el Estado en la Alta Amazonía. *Revista de Antropologia*, *68*. https://revistas.usp.br/ra/es/article/view/213234

Surrallés, A., y García Hierro, P. (Eds.). (2004). *Tierra adentro: territorio indígena y percepción del entorno*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Torres, L. F., Opas, M., y Shepard Jr., G. (2021). Políticas públicas e indígenas en aislamiento en Perú y Brasil: entre la asimilación y la autonomía. *Revista de Antropología de la UNMSM*, (8), 61-84. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Tosi, J. (2024). Los últimos pasos en el largo proceso por la autonomía de los pueblos indígenas amazónicos peruanos. *Controversia*, (223), 61-89.

Tubbeh, R. M., y Zimmerer, K. S. (2019). Unraveling the ethnoterritorial fix in the Peruvian Amazon: Indigenous livelihoods and resource management after communal land titling (1980s-2016). *Journal of Latin American Geography, 18*(2), 33-59. https://doi.org/10.1353/lag.2019.0033

Urteaga Crovetto, P. (2013). Comunidad nativa y derecho: dos experiencias en Madre de Dios - Perú. *Foro Jurídico, (12)*, 288-303. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13823

Van der Valk, N., Bisschop, L., y Van Swaaningen, R. (2020). When gold speaks, every tongue is silent: The thin line between legal, illegal, and informal in Peru's gold supply chain. En Y. Zabyelina y D. van Uhm (Eds.), *Illegal mining*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-46327-4_11

Vaz, A. (2011). *Isolados no Brasil: política de estado: da tutela para a política de direitos—uma questão resolvida?* Grupo Internacional de Trabalho sobre Assuntos Indígenas (iwgia).

Vela-Almeida, D., Zaragocín, S., Bayón, M., y Arrazola, I. (2020). Imaginando territorios plurales de vida: una lectura feminista de las resistencias en los movimientos socio-territoriales en el Ecuador. *Journal of Latin American Geography, 19*(2), 87-109. https://doi.org/10.1353/lag.2020.0029

Vigil, N. (2018). Poblamiento y ocupación de la Selva Central del Perú: la conquista del territorio asháninka. *Anales de Antropología, 52*(2), 157-176. https://doi.org/10.22201/iia.24486221e.2018.2.64951

Vila Benites, G. (2022). Natures of concern: The criminalization of artisanal and small-scale mining in Colombia and Peru. *The Extractive Industries and Society*.

Wainwright, J., y Bryan, J. (2009). Cartography, territory, property: Postcolonial reflections on Indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize. *Cultural Geographies, 16*(2), 153-177. https://doi.org/10.1177/1474474008101515

Walker, C. (1987). El uso oficial de la selva en el Perú republicano. *Amazonía Peruana, (14)*, 61-89. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi14.183

Walker, R. S., y Hill, K. R. (2015). Protecting isolated tribes. *Science*, *348*(6239), 1061-1061.

Watters, R. F. (1971). *Shifting cultivation in Latin America* (n.° S473.9 W3). Food and Agriculture Organization of the United Nations (fao).

Werlich, D. A. (1968). *The conquest and settlement of the Peruvian Montaña* [Tesis doctoral]. University of Minnesota.

Younger, T. (2021). «Our struggle continues». Confronting the dynamics of dispossession in the Peruvian Amazon. *Fourth World Journal, 20*(2), 6-18.

Zimmerer, K. S. (2011). Conservation booms with agricultural growth? Sustainability and shifting environmental governance in Latin America, 1985-2008 (Mexico, Costa Rica, Brazil, Peru, Bolivia). *Latin American Research Review, 46*(3), 82-114.

Zimmerer, K. S., y Carter, E. D. (2002). Conservation and sustainability in Latin America and the Caribbean. *Yearbook of the Conference of Latin Americanist Geographers, 27*, 207-249.

Territorios indígenas y bosques estatales
Impactos de la clasificación neocolonial de la capacidad de uso de la tierra sobre los derechos indígenas a la tierra y los recursos

Samuel Koenig, Oliver Coomes
y Johanna Urbizagastegui

Resumen

La reciente modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de Perú (Ley n.º 31973) ha desencadenado serias preocupaciones en relación con la deforestación y los derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Amazonía. A pesar del intenso debate sobre la nueva Ley Forestal Modificada, se ha pasado por alto un factor clave que contribuye a la necesidad de una nueva ley forestal: el actual sistema de derechos sobre la tierra, que clasifica la tierra como «forestal» o «agraria» en función de su uso mayor, lo que sustenta la designación legal de las tierras forestales y los recursos naturales como propiedad del Estado. Este estudio analizó el impacto de dicho sistema sobre los derechos de las comunidades nativas amazónicas, basándose en entrevistas semiestructuradas con 64 actores involucrados en el proceso de titulación y derechos territoriales indígenas en Lima, Iquitos y 14 comunidades nativas de Loreto. Los resultados muestran que este sistema de derechos diferenciales, impuesto por el Estado, es neocolonial y desconoce las realidades indígenas amazónicos. Al no ser propietarias formales de los recursos naturales dentro de sus territorios reconocidos, las comunidades deben enfrentar un complejo sistema de permisos para extraer recursos como la madera, lo que las expone a la explotación de empresas madereras y a multas impuestas por el Estado. Además, esta clasificación no ha conseguido reducir la deforestación ni el tráfico de tierras, lo que ha impulsado la formulación de la Ley Forestal Modificada, que representa una de las mayores amenazas para los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos en la Amazonía peruana.

Palabras clave: derechos territoriales, pueblos indígenas, comunidades nativas, ley forestal y recursos forestales.

Abstract

The recent amendment to Peru's Forestry and Wildlife Law (Law No. 31973) has raised serious concerns regarding deforestation and indigenous land rights in the Amazon region. Despite intense debate over the newly amended Forest Law, one key factor contributing to the need for a new Forest Law has been overlooked: the current land rights system, which classifies land as «forest» or «agricultural» based on its «best use» (uso mayor), stemming from the legal designation of forest land and natural resources as state property. This study analyzed the impacts of this system on the rights of Amazonian Indigenous communities, using data collected during semi-structured interviews with 64 actors with knowledge of the titling process and Indigenous land rights in Lima, Iquitos, and 14 Indigenous communities in Loreto. Results show that this system of differential rights, imposed by the state, can be understood as a neocolonial system that ignores the realities of Amazonian Indigenous peoples. As communities do not formally own the natural resources within their recognized territories, they must navigate a complex system of permits to extract resources such as timber, exposing them to exploitation by logging companies and fines imposed by the state. Furthermore, this classification has failed to reduce deforestation and land trafficking, prompting the formulation of the amended Forest Law, which represents one of the greatest threats to Indigenous land and resource rights in the Peruvian Amazon.

Keywords: territorial rights, indigenous communities, forest law, natural resource rights.

1. Introducción

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas han recibido considerable atención en América Latina desde la década de los setenta, principalmente en forma de iniciativas de titulación comunitaria y, en algunos casos, de acuerdos de soberanía con los gobiernos nacionales (González et al., 2023; Larson et al., 2008). De hecho, la formalización de los derechos territoriales indígenas ha sido fundamental tanto para los movimientos indígenas y ecologistas, ya que

se ha demostrado que la titulación mejora la toma de decisiones y la gobernanza de los recursos de la comunidad, aumenta la inversión, potencia los medios de vida indígenas, reduce la deforestación y ayuda a preservar la biodiversidad (Larson et al., 2023).

En Perú, el Estado, las organizaciones indígenas y las ONG han invertido considerables recursos en los últimos cincuenta años para ayudar a formalizar los derechos de las 55 naciones indígenas de la Amazonía peruana (Larson et al., 2023). En la actualidad, más de 1500 comunidades nativas,[1] 700 de las cuales se encuentran en el departamento de Loreto, han recibido títulos de propiedad de aproximadamente doce millones de hectáreas de tierra (Ministerio de Cultura y Viceministerio de Interculturalidad 2025, p. 1; Larson et al. 2017, p. 1). Aun así, este proceso de formalización está lejos de completarse, ya que más de 700 comunidades nativas oficialmente reconocidas en la Amazonía peruana carecen de títulos de propiedad de sus tierras, y otras siguen esperando resoluciones que confirmen su condición de comunidades nativas (Ministerio de Cultura y Viceministerio de Interculturalidad 2025, p. 1).

Incluso con títulos de propiedad, las comunidades nativas siguen enfrentándose a importantes desafíos como los continuos conflictos por la tierra, la invasión por parte de actores extractivos y/o ilegales, la corrupción y la limitada aplicación de las protecciones legales indígenas, y las dificultades para extraer recursos naturales locales y aprovechar las oportunidades económicas (Larson et al., 2019; Monterroso et al., 2019). El peligro más reciente y quizás más urgente para las naciones indígenas de la Amazonía peruana es la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre,[2] aprobada por el Congreso el 14 de diciembre de 2023, que otorga a los invasores externos derechos de propiedad sobre territorios indígenas sin título, poniendo en riesgo a las naciones indígenas y a los ecosistemas amazónicos. Estas modificaciones han provocado intensos debates y críticas tanto a nivel nacional e internacional, y muchos críticos culpan de la promulgación de la nueva ley al creciente poder de las industrias mineras, madereras y cocaleras ilegales, a la falta de voluntad política con respecto a las causas indígenas y a la corrupción generalizada. Estos factores también se

1. Este término hace referencia a las comunidades indígenas de origen amazónico, como se explica con más detalle en la sección 3. A lo largo de este capítulo, «comunidades» se refiere a comunidades nativas.

2. Ley n.º 31973, denominada en adelante «Ley Forestal Modificada».

utilizan a menudo para explicar los desafíos mencionados a los que se enfrentan las comunidades indígenas con títulos de propiedad.

A pesar de la importancia y el impacto de estos factores en las comunidades indígenas, la mayoría de los análisis actuales sobre los derechos de la tierra y los recursos indígenas en la Amazonía peruana pasan por alto una cuestión estructural de importancia fundamental: la dependencia de un sistema de clasificación de la capacidad de uso de la tierra para definir las zonas «forestales» y «agrarias».[3] Según este sistema, la tierra se clasifica por su uso mayor, y los bosques, así como otros recursos naturales de todas las tierras forestales, son propiedad absoluta del Estado.

El objetivo de este estudio es responder a la pregunta guía: «¿Cuál es el impacto de la actual división de la tierra en las categorías "forestal" y "agraria" según el uso mayor en las comunidades nativas de la Amazonía peruana?». Específicamente, se abordan las experiencias vividas tanto de las comunidades nativas tituladas y no tituladas, ya que muchos estudios anteriores se han centrado principalmente en la titulación territorial. En general, sostengo que el sistema de derechos territoriales de Perú, basado en la propiedad estatal de los bosques indígenas y el marco del uso mayor, constituye un sistema neocolonial que no se ajusta a las realidades de la Amazonía. Este sistema no solo no se adapta a las comunidades indígenas, sino que tampoco ha logrado frenar la deforestación ni el tráfico de tierras por parte de actores no indígenas, ni eliminar los incentivos perversos que los promueven. Todas estas problemáticas han contribuido a la promulgación de la polémica Ley Forestal Modificada, que se considera la mayor amenaza actual para las comunidades indígenas de la Amazonía peruana.

Este capítulo se compone de siete secciones, incluida esta introducción. En las secciones segunda, tercera y cuarta se resume la metodología, la naturaleza neocolonial del sistema actual de derechos y su inadecuación a las realidades indígenas, así como sus repercusiones en los derechos de extracción de madera en territorios indígenas. Las tres últimas secciones analizan la relación de este sistema con la nueva Ley Forestal y sus posibles consecuencias, las vías de avance y una breve conclusión.

3. A lo largo del capítulo, se hace referencia a este sistema como «el sistema forestal/agrario» o «el sistema actual», y se explica con más detalle en la sección 3.

2. Metodología

La información se recopiló durante el verano de 2024 a través de entrevistas semiestructuradas con 64 actores clave en relación con los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos en la Amazonía peruana. Entre estos actores había profesores, abogados, expertos independientes (antropólogos, ingenieros forestales, activistas, etc.), trabajadores actuales y extrabajadores del Gobierno, miembros de ONG, organizaciones de investigación y representantes de organizaciones y comunidades indígenas. Muchos de estos actores procedían de organizaciones de interés previamente identificadas como el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). No obstante, a menudo se seleccionó a personas concretas dentro de estas organizaciones mediante un muestreo de bola de nieve.

Al final de cada entrevista, se preguntaba al entrevistado si tenía alguna referencia útil, a menudo con peticiones específicas sobre organizaciones con las que aún no se había establecido contacto. La mayoría de las entrevistas se realizaron en persona, pero algunas fueron virtuales. Los lugares de las entrevistas en persona variaron, pero generalmente se realizaron en las casas u oficinas de los entrevistados, en cafeterías o restaurantes. Las entrevistas duraron entre treinta minutos y dos horas, y se realizaron en español, excepto por una que se realizó en inglés. Antes de viajar a Perú, se realizó una revisión bibliográfica en profundidad sobre la titulación indígena en la Amazonía peruana y la Ley Forestal Modificada.

Las entrevistas se realizaron en Lima (27 actores), Iquitos (14) y en 14 comunidades nativas cercanas o situadas a lo largo del Bajo Ucayali (23). Estas comunidades, con entre 20 y 700 habitantes, subsistían mediante la pesca, el turismo y el cultivo de yuca, plátano, frijol y maíz. Algunas comunidades no tenían títulos de propiedad, otras estaban en trámite y otras ya los habían obtenido. Por ello, los datos resultan más representativos de Loreto que de otras zonas de la Amazonía peruana.

Las entrevistas fueron semiestructuradas, con preguntas sobre el proceso de titulación, el uso y la gestión de la tierra y los bosques en territorios indígenas, así como sobre los efectos del sistema forestal/agrario y de la Ley Forestal

Modificada. Las guías se ajustaron durante el trabajo de campo y no todos los entrevistados respondieron a las mismas preguntas. Para los representantes comunitarios se elaboró otro cuestionario centrado en su experiencia local. Se obtuvo consentimiento oral previo y, aunque no se grabaron las entrevistas, el investigador y su asistente tomaron notas manuales o en laptop.

3. El sistema forestal/agrario

El sistema peruano actual de gobernanza de la tierra intenta utilizar la ciencia moderna para distribuir de manera óptima los usos y derechos sobre la tierra, dividiéndola en diferentes categorías de uso según sus características técnicas. Este sistema se originó en 1975 con la aprobación de la primera Ley Forestal y de Fauna Silvestre,[4] que establecía que las tierras forestales eran propiedad del Estado y, por lo tanto, no podían ser propiedad de agentes no estatales, incluidas las comunidades indígenas. Para acceder a estas tierras, los actores interesados deben obtener contratos de uso del Estado. Para clasificar la tierra como «forestal», la ley introdujo el sistema de uso mayor, que se basa en un análisis del suelo para determinar si es más apta para el pastoreo, la agricultura o la silvicultura (Monterroso et al., 2017). Aunque este sistema se ha modificado ligeramente a lo largo de los años, la idea básica de utilizar el análisis del suelo para clasificar la tierra según su mejor uso sigue vigente. Además, el principio de que los bosques naturales[5] son propiedad del Estado se afianzó aún más en la Constitución de 1993 que designa todos los recursos naturales como «patrimonio de la nación».

En la actualidad, el sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) depende fundamentalmente de tres factores clave, que se evalúan mediante análisis de suelos: los factores edáficos que incluyen la pendiente, el relieve, la profundidad efectiva, la textura, los fragmentos gruesos, la pedregosidad superficial, el drenaje interno, el pH, la erosión, la salinidad, el peligro de anegamiento y la fertilidad natural superficial; los factores climáticos

4. Ley n.° 15442.

5. Los bosques plantados y cultivados por agentes no estatales se consideran, técnicamente, propiedad de dichos agentes. Sin embargo, estos casos parecen escasos.

que incluyen la precipitación, la temperatura, y la evapotranspiración; y los factores de la cobertura vegetal, que incluyen la dominancia (área basal o porcentaje de cobertura), el vigor y la presencia o ausencia (MIDAGRI, 2022). El CTCUM clasifica las tierras en cinco categorías: protección (X), producción forestal (P), cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) y pasto (P), con subclases «alto/medio/bajo» y posibles limitantes (MIDAGRI, 2022). Las categorías X y P son las más aptas para uso forestal, por lo que son propiedad del Estado, mientras que las categorías A, C y P son aptas para la agricultura o los pastos y pueden formalizarse como propiedad privada o comunal.

Por lo tanto, cuando en este capítulo se hable del «sistema forestal/agrario», se hará referencia a esta división de la tierra basada en el uso mayor en las que las categorías «forestales» X y P, que se reservan como propiedad del Estado, y de las categorías «agrarias» A, C y P, que pueden ser propiedad de agentes no estatales. Antes de la modificación de la Ley Forestal con base en este sistema, las tierras forestales mantenían su clasificación incluso si se deforestaban, lo que, en teoría, impedía la titulación del «patrimonio de la nación» como propiedad privada y limitaba los incentivos perversos a la deforestación. Para recibir la propiedad de tierras forestales, los interesados debían completar un procedimiento de cambio de uso relativamente complejo, que implicaba volver a tomar muestras del suelo para comprobar si el uso mayor del terreno había cambiado debido a mejoras del suelo o a otros factores.

El sistema funcionaría mejor si todo el Perú estuviera clasificado por uso mayor. No obstante, debido a los altos costos, la mayoría de las tierras no está clasificada y la CTCUM se realiza generalmente para titular tierras rurales, incluso de comunidades indígenas. Curiosamente, la primera ley[6] que estableció un procedimiento de titulación colectiva para las comunidades nativas no incluía ninguna mención al uso mayor o a las tierras forestales, ya que se aprobó antes de la primera Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1974. Esto dio lugar a que algunos títulos comunitarios antiguos no distinguieran entre tierras forestales y agrarias (Ruiz Molleda y Gavancho León, 2022). No obstante, para que esto concuerde con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Gobierno aprobó la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva de 1978, que sigue vigente hoy en día (Ruiz Molleda y Gavancho León, 2022).

6. Decreto Ley n.º 20653.

Según esta ley, cuando las comunidades nativas reciben derechos de propiedad comunal sobre las porciones agrarias de sus territorios,[7] mientras que el Estado conserva la propiedad de las porciones forestales, y les concede a las comunidades la cesión en uso de estas tierras. Sin embargo, en la Amazonía el 80 % del total de la tierra tiene aptitud forestal, por lo que las comunidades nativas reciben la mayor parte o hasta la totalidad de sus tierras en cesión en uso y no en propiedad (Ruiz Molleda y Gavancho León, 2022).

Aunque la literatura no aclara las diferencias prácticas entre propiedad y cesión en uso, las entrevistas indicaron que son esencialmente equivalentes. Ambas excluyen derechos sobre el subsuelo y los recursos naturales, pero brindan la misma protección a personas ajenas a la comunidad. Formalmente, las comunidades deben obtener contratos de cesión en uso mediante un procedimiento de la autoridad forestal regional; sin embargo, la legislación actual solo exige títulos comunitarios, que protegen y regulan tanto la propiedad agraria como la cesión en uso de los bosques. Así, los contratos adicionales carecen de utilidad práctica. Con la titulación actual, ambos tipos de tierra se demarcan juntos, y muchos miembros y líderes comunitarios desconocen las diferencias entre ellos. Curiosamente, algunas comunidades del estudio también tienen títulos de propiedad privada separados entremezclados con títulos comunitarios,[8] mientras que otras con títulos más antiguos[9] informaron de que dichos títulos no distinguían entre tierras forestales y agrarias o entre propiedad y cesión en uso, lo que complica aún más la variedad de derechos sobre tierras indígenas en las comunidades.

El sistema de demarcación de tierras tituladas pero de asignación de derechos basado en el uso mayor de la tierra, mencionado anteriormente, solo se aplica a las comunidades nativas, ya que otros actores indígenas y no indígenas tienen sus propios sistemas distintos para recibir derechos sobre la tierra en la

7. Hoy definido por la CTCUM.

8. Aunque estas propiedades individuales a menudo se asignan de manera informal dentro de las tierras tituladas por la comunidad, también se visitaron comunidades que habían reservado pequeñas secciones de sus tierras para títulos privados o constancias de posesión en lugar de títulos comunitarios.

9. Los títulos posteriores a 1978, por lo que deben dividirse en propiedad y cesión en uso.

Amazonía.[10] Históricamente, se ha considerado que los indígenas de los Andes conforman comunidades campesinas, mientras que en la Amazonía, se consideran comunidades nativas.[11] Sin embargo, hoy en día, debido a la migración andina a la Amazonía y a la falta de claridad sobre cómo clasificar a las comunidades ribereñas, algunas comunidades indígenas de la Amazonía han sido clasificadas como campesinas. De hecho, las comunidades indígenas han informado de que tienen la opción de ser tituladas como comunidades nativas o campesinas, y hay casos de comunidades que han cambiado de una categoría a la otra. En este proceso de reconocimiento de comunidades, lo clave es el autorreconocimiento. No obstante, a diferencia de las comunidades nativas, las comunidades campesinas no tienen derechos sobre las tierras forestales.[12] Los actores no indígenas acceden a las tierras forestales a través de permisos de uso especial denominados «cesión en uso para sistemas agroforestales» (CUSAF), como se explica más adelante en la sección 5.

Tal vez porque el sistema de clasificación forestal/agrario sigue vigente desde 1975, pocos observadores prestan atención a su intersección con las realidades indígenas. Sin embargo, comprender este sistema neocolonial de clasificación de la tierra es clave para entender la situación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana. El colonialismo ha afectado por siglos a las naciones indígenas, y la distribución de tierras y recursos ha estado marcada por la conquista española y la mercantilización de la naturaleza, lo que ha generado desplazamientos, migraciones y explotación (O'Connell y Silva-Santisteban, 2023). En muchos sentidos, la independencia solo sustituyó la estructura colonial por otra neocolonial, dominada por élites blancas y criollas, que perpetuaron los sistemas extractivistas (O'Connell y Silva-Santisteban, 2023).

10. Según el Decreto Ley n.° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

11. También existe otro sistema de reservas especiales para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), que queda fuera del alcance de este capítulo (se puede encontrar más información sobre este sistema se puede encontrar en la página web y en los decretos pertinentes del Ministerio de Cultura).

12. Además, algunos argumentan que la estructura de «comunidades» campesinas e indígenas no es suficiente, porque este sistema separa y fragmenta a los pueblos indígenas, especialmente porque el Convenio 169 de la OIT utiliza el término «pueblos indígenas» en lugar de «comunidades indígenas».

En este trabajo, el término «neocolonial» se refiere a las relaciones internas entre el Estado y las naciones indígenas desde la independencia, caracterizadas por la continuidad del poder colonial. La propiedad estatal de tierras y recursos forestales expresa esta continuidad, pues la noción de «patrimonio de la nación» mantiene la idea de que los recursos son la base del crecimiento económico, lo que está en contradicción con la cosmovisión indígena.

De hecho, considero que este sistema representa una forma de «colonialismo verde», entendido como la militarización de los discursos sobre sostenibilidad y conservación medioambiental para despojar a los pueblos originarios de sus tierras en favor del Estado (O'Connell y Silva-Santisteban, 2023). Este enfoque celebra las intervenciones de actores poderosos, a menudo occidentales, mientras ignora o desprecia el papel de los habitantes tradicionales en la preservación del entorno (Blanc y Morrison, 2022), como ocurre con la apropiación estatal de tierras y recursos forestales. Se sustenta en el «mito prístino», que afirma que la Amazonía precolombina era virgen, a pesar de que los pueblos indígenas la transformaron y gestionaron durante milenios (Coomes et al., 2009; Denevan, 1992).

El sistema actual de clasificación de tierras tampoco se ajusta ontológicamente a la gobernanza de las tierras indígenas, ya que parte de una perspectiva dualista que separa a los seres humanos de la naturaleza y establece una relación jerárquica entre ambos. Esta perspectiva contrasta con las concepciones indígenas más holísticas, que consideran la naturaleza como una entidad interconectada que incluye tanto a entidades humanas como no humanas (Blanco Vizarreta, 2024). Es evidente que las nociones de perturbación y domesticación de los ecosistemas naturales por parte de los seres humanos provienen de una perspectiva colonial de las relaciones entre los estos y el medioambiente (Fraser et al., 2024). Incluso la noción de «tierra», que distingue entre los derechos sobre la tierra y los recursos, contrasta fuertemente con el concepto indígena de «territorio», que comprende de manera más global el lugar que incluye los derechos de los antepasados y consideraciones no productivas. Estas diferencias ontológicas influyen en la definición estatal del «mayor uso», que se centra intrínsecamente en maximizar la producción económica de la zona a lo largo del tiempo y muestra una priorización del crecimiento económico frente al bienestar, la sostenibilidad o la equidad (Vila, 2021). Entonces cabe preguntarse: ¿mayor uso para quién y por quién?, ¿para el Estado?, ¿para

poderosos actores no estatales, como madereros o colonos?, ¿o para los hogares indígenas que siguen objetivos y lógicas político-económicas distintas?

La crítica más frecuente al sistema actual sostiene que, al otorgar a las comunidades nativas tierras forestales solo en «cesión en uso» y no en propiedad, el Estado peruano incumple el Convenio 169 de la OIT, que exige reconocer la posesión indígena sobre todo su territorio (Ruiz Molleda y Gavancho León, 2022). Estos autores afirman que negar la propiedad sobre los bosques constituye un «despojo institucional». La retención de los derechos sobre las tierras y los recursos por parte del Estado, la falta de incorporación de las cosmovisiones indígenas y la persistencia de nociones como la del uso mayor reflejan una estructura centralista basada en la idea de que «si funciona en Lima, funcionará en la Amazonía». Esta centralización fue puesta de manifiesto por los entrevistados, muchos de los cuales expresaron su frustración por la desconexión entre las políticas diseñadas en Lima y la realidad de la Amazonía.

Surge una desconexión entre las nociones indígenas de tierra y el sistema estatal debido a la mezcla de agricultura y bosques en sus prácticas tradicionales. La mayoría de los actores comunitarios no distinguía entre tierras agrarias y forestales, pues concebían su territorio sin categorías de «mayor uso», aunque sí comprendían cómo gestionar sus suelos de manera sostenible. Varios entrevistados señalaron que el sistema CTCUM se diseñó para la sierra, donde el tipo de suelo define la idoneidad agrícola, y que luego se aplicó incorrectamente a la Amazonía. En muchas comunidades, las tierras «agrarias» seguían siendo bosques, y la elección de los campos dependía más de la cercanía a viviendas o carreteras que del tipo de suelo. No obstante, el sistema actual solo permite una vía para cambiar la clasificación de «forestal» a «agraria» por una única vía, lo que es poco práctico por su alto costo y escasos beneficios. Además, el marco de uso mayor presenta incoherencias, como impedir que las tierras inundables se clasifiquen como agrícolas, a pesar de que las comunidades las cultivan durante el estiaje. Esta práctica, según Coomes et al. (2022), reduce la presión sobre los bosques antiguos de tierras altas.

El sistema actual tampoco tiene debidamente en cuenta dos aspectos centrales de la vida de los indígenas amazónicos: la migración y la agrosilvicultura. Los ríos de la Amazonía son extremadamente dinámicos, por lo que cambian de curso con frecuencia, lo que provoca barrancos y derrumbes de grandes secciones de la ribera. Esta combinación de ríos migratorios y barrancos obliga a las comunidades

amazónicas a reubicarse periódicamente. En un entorno en el que predomina el uso mayor, en el que todas las parcelas se asignan según su uso más productivo, quedan pocas tierras disponibles para la reubicación de las comunidades. La separación de la tierra en usos forestales y agrarios también entra en conflicto con los sistemas agroforestales indígenas amazónicos, que están bien adaptados a los suelos relativamente pobres de la región.

Se ha demostrado que estos sistemas agroforestales ayudan a mantener los medios de vida locales y conservan una gran biodiversidad (Padoch y Pinedo-Vásquez, 2010). Además, se ha comprobado que el bosque secundario generado por estos sistemas, que a menudo se considera degradado, tiene una riqueza de especies similar a la del bosque primario y secuestra dióxido de carbono diez veces más rápido (Pain et al., 2020). Sin embargo, dado que el sistema actual se centra en la agricultura a gran escala y en la conservación del bosque primario, se ignoran los beneficios de los sistemas agroforestales y la importancia de las prácticas agrícolas indígenas para mantener la cubierta forestal. Aunque las comunidades no son necesariamente multadas ni castigadas por las prácticas agroforestales, el hecho de que el sistema actual no las incluya ni promueva demuestra, una vez más, su escasa adecuación a las realidades indígenas amazónicas.

4. Impactos de la extracción de madera en territorios forestales indígenas

A pesar de la naturaleza neocolonial del sistema de clasificación de la capacidad de uso de la tierra y de su escasa adecuación a los modos de vida y prácticas de los indígenas amazónicos, estas deficiencias deberían afectar mínimamente, en principio, a los derechos comunitarios sobre la tierra y los recursos. La cesión en uso proporciona la misma protección jurídica frente a extraños para el territorio forestal que los derechos de propiedad en el territorio agrario y, aunque es un proceso tedioso y costoso, la CTCUM no es el principal obstáculo al que se enfrentan las comunidades nativas para obtener títulos.[13] Sin embargo,

13. La falta de voluntad política y de financiamiento, la corrupción, los conflictos por la tierra y el solapamiento de derechos sobre ella parecen ser los mayores obstáculos para que las comunidades nativas sin título obtengan sus títulos de propiedad.

el sistema actual sí afecta de forma significativa a las comunidades nativas con título de propiedad: dado que las tierras y los recursos forestales pertenecen al Estado, las comunidades nativas deben obtener permisos, denominados «títulos habilitantes», para extraer recursos forestales o utilizar tierras forestales.

La justificación del Estado para exigir dichos permisos se basa tanto en la idea de que el Estado merece una compensación por el uso de sus recursos y en que los derechos de propiedad siempre tienen límites. Siguiendo este razonamiento, es justo exigir a las comunidades nativas que cumplan las leyes estatales para utilizar los recursos forestales, especialmente porque estas comunidades nativas no han extraído madera a escala comercial tradicionalmente. Sin embargo, otros actores argumentan que las comunidades nativas no deberían tener que obtener permisos, porque son las administradoras de la tierra y el bosque. Si los recursos naturales pertenecen al Estado, el acceso de los indígenas debería ser, al menos, sencillo y asequible, pero no es así.

El hecho de que se requiera un permiso para extraer madera con fines comerciales es importante para las comunidades nativas porque la madera suele ser su recurso natural más valioso, y a menudo tienen otras oportunidades económicas limitadas a nivel local. Esta combinación de alto valor y escasez de alternativas ha dado lugar a niveles relativamente altos de extracción de madera en dichas comunidades, que supusieron el 37 % de toda la madera procedente de la selva peruana de las comunidades nativas en 2017 (USAID, 2021).

Para obtener un título habilitante y poder extraer madera legalmente, una comunidad debe presentar un plan de manejo y un acta por parte de la asamblea comunal.[14] Salvo si la comunidad se ubica en una zona protegida, el proceso es supervisado por el Gobierno regional, y son los regentes forestales los encargados de certificar la documentación. Sin embargo, muchos de estos funcionarios han sido denunciados por sus vínculos con mafias madereras (Rivero y Carhuavilca García, 2024). Algunos incluso llegan a copiar y pegar permisos entre comunidades, lo que anula su función de garantizar una extracción sostenible. La principal dificultad para obtener títulos habilitantes radica en la complejidad y el costo del plan de manejo exigido.

Los planes de manejo se dividen en tres niveles, en función del volumen de madera que se vaya a extraer: planes de manejo generales para más de 2500

14. De acuerdo con la Ley n.° 29763.

metros cúbicos, planes de manejo intermedios para entre 650 y 2500 metros cúbicos, y declaraciones de manejo para menos de 650 metros cúbicos. Para los planes generales e intermedios, las comunidades también deben presentar un plan operativo, que detalla el plan de extracción a más corto plazo. Las declaraciones de manejo son mucho más sencillas que los planes intermedios o generales, y su costo estimado de elaboración oscila entre los 5000 y los 8000 soles (USAID, 2021). Sin embargo, los planes intermedios y generales requieren un censo forestal detallado de todos los árboles del bosque, seguido de una inspección ocular para verificar su integridad. Otros requisitos del plan incluyen mapas de la comunidad, datos socioeconómicos, medidas de prevención y mitigación, datos sobre especies protegidas, una evaluación del impacto ambiental, planes de contingencia, de supervisión y formación de la comunidad (SERFOR, 2016).

Aunque los costos de preparación de los planes varían según el tamaño y la lejanía de las comunidades, los entrevistados estimaron dichos costos entre 20 000 y 70 000 soles. Debido a que las comunidades carecen de la capacidad financiera y técnica necesaria para preparar estos planes, deben trabajar con actores externos con más recursos financieros y técnicos, generalmente madereros. En estos casos, los madereros se acercan a las comunidades para preguntar sobre la extracción de madera y luego preparan ellos mismos los planes de manejo, creando una deuda comunitaria que se pagará con parte de la madera extraída. En algunos casos, las ONG o los agentes gubernamentales proporcionan asistencia técnica para ayudar a las comunidades a elaborar los planos. Los entrevistados tenían opiniones diversas sobre el rigor de los requisitos para obtener los permisos: algunos decían que las comunidades indígenas se enfrentaban a requisitos de permisos menos engorrosos y que los permisos no eran lo bastante complicados como para garantizar una extracción sostenible de la madera, mientras que otros afirmaban que los requisitos para obtener los permisos debían simplificarse para adaptarse a las capacidades de las comunidades. Curiosamente, un representante de una organización de apoyo a las comunidades indígenas expresó su opinión de que las comunidades indígenas no deberían obtener atajos en el proceso de extracción de madera, y añadió que «no se pueden simplificar tanto los procesos de aprovechamiento de tierras forestales porque son patrimonio nacional; el aprovechamiento comercial necesita medir unos estándares». Esta cita demuestra cómo los sentimientos problemáticos y antiindígenas pueden persistir incluso en las organizaciones que ayudan a los

pueblos indígenas, lo que muestra la profundidad con la que calan estas líneas de razonamiento.

Durante la tramitación de los permisos, las comunidades suelen llegar a acuerdos con los madereros para regular la extracción y el reparto de los beneficios. Al tratarse de contratos privados, el Estado no interviene y los madereros suelen usar documentos falsos o empresas ficticias. Hasta los contratos válidos suelen resultarles perjudiciales, ya que carecen de experiencia y desconocen el valor real de la madera. Las negociaciones evidencian una fuerte desigualdad de poder, puesto que los madereros suelen estar vinculados a mafias y las comunidades tienen pocas alternativas económicas. La corrupción es común: los madereros sobornan o engañan al presidente comunal. Aunque existen apoyos como el formato del SERFOR y listas de verificación regionales, estos recursos han llegado a pocas comunidades.

Cuando las comunidades trabajan con madereros, estos supervisan el proceso de extracción y, como es habitual, lavan la madera, por lo que simplemente utilizan el permiso de la comunidad para extraerla de otro lugar más accesible. De modo que, sobre el papel, el proceso parece completamente legal (Urrunaga et al., 2012). Además, es posible que los árboles que figuran en los títulos habilitantes no existan realmente, lo que se ve favorecido por la corrupción generalizada en los procesos de concesión de permisos y supervisión (Urrunaga et al., 2012). Esta práctica provoca la pérdida de ingresos fiscales y, en ocasiones, conflictos violentos entre los pueblos indígenas y los madereros, ya que la madera ilegal compite con la legal a precios más bajos (Urrunaga et al., 2012). Además del lavado de madera, los entrevistados también informaron de casos en los que los madereros extraían más madera de la acordada originalmente o se desviaban de los planes de extracción acordados.

Lamentablemente, los madereros rara vez han sido castigados por estas acciones ilegales. Con el sistema actual, OSINFOR[15] solo inspecciona el terreno una vez finalizada la extracción de madera y cuando los madereros ya se han marchado. Cuando las inspecciones revelan evidencias de lavado de madera o extracción ilegal, las comunidades cuyos nombres figuran en los contratos son sancionadas con fuertes multas, mientras que los madereros se libran del castigo al no estar presentes. Entre 2009 y 2019, las comunidades nativas fueron

15. El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) se encarga de supervisar la extracción de recursos forestales.

sancionadas con 111 millones de soles (Rivero y Carhuavilca García, 2024). El lavado de madera es particularmente preocupante en Loreto, ya que más del 80 % del volumen nacional de permisos de madera entre 2015 y 2022 provenía de esta región, y se estima que entre 2017 y 2019, se extrajo ilegalmente el 88 % de la madera de Loreto (USAID, 2021).

El OSINFOR mantiene una lista verde y otra roja de comunidades que han extraído madera sin ser castigadas y de aquellas con multas impagadas, respectivamente. Las comunidades de la lista verde reciben un descuento del 7 % en los pagos futuros de permisos. En el 2025, 889 comunidades nativas estaban en la lista verde del OSINFOR y 562 estaban en la lista roja por extracción de productos forestales (OSINFOR, 2025). Las comunidades con multas no pagadas no pueden extraer más madera hasta que se las paguen, lo que a menudo provoca la emigración a las ciudades y amenaza con provocar la desaparición de las comunidades. Las multas o los acuerdos desventajosos con los madereros también pueden provocar conflictos internos y debilitar aún más a estas comunidades. El conocimiento de estas posibles consecuencias de la extracción de madera ha empezado a extenderse entre las comunidades nativas, muchas de las cuales han dejado de extraer madera o lo hacen de manera más cautelosa.

El actual sistema de permisos madereros está lleno de contradicciones e hipocresía estatal. En primer lugar, el Estado reconoce que las comunidades reciben una cesión en uso para gestionar responsablemente las tierras forestales, pero luego les proporciona un apoyo técnico y financiero escaso y les impone fuertes multas cuando actores externos se aprovechan de ello. El reparto de derechos y responsabilidades entre el Estado y las comunidades se puede entender a través del concepto de cogestión, que, en teoría, debería beneficiar tanto al Estado como a los actores locales, ya que el Estado aporta recursos mientras que los actores locales aportan conocimientos locales e incentivos genuinos para gestionar de manera sostenible sus recursos (Cronkleton et al., 2012). Sin embargo, los costos y beneficios de un sistema de este tipo se distribuyen de forma desigual en Perú, con grandes costos iniciales y marcos jurídicos complicados para las comunidades.

Si el Estado es realmente propietario de los recursos forestales, debería tener un papel en su fiscalización; sin embargo, actualmente su única función, además de conceder títulos habilitantes, parece ser imponer castigo con fuertes multas

a las comunidades. En su lugar, otros actores, principalmente madereros, pero también organizaciones indígenas y ONG, desempeñan la función que ha abandonado el Estado. Además, parece existir un doble rasero para los actores indígenas y no indígenas en lo que respecta a la extracción de madera: se conceden fácilmente grandes áreas a las empresas madereras,[16] mientras que las comunidades indígenas se ven obligadas a navegar por un arduo proceso de obtención de permisos que, la mayoría de las veces, termina con multas por los delitos cometidos por otros actores. En muchos casos, las comunidades multadas no eran aparentemente conscientes de las posibles consecuencias de las acciones de los madereros ni del verdadero funcionamiento del sistema de permisos madereros. Los líderes comunitarios entrevistados reconocieron la necesidad general de permisos madereros, pero cuestionaron el argumento del gobierno de que dichos permisos eran necesarios porque su madera se encontraba en las tierras forestales o no estaba incluida en sus derechos en las tierras agrarias. El sistema actual de permisos ha causado un daño inmenso a numerosas comunidades nativas y debe reformarse para evitar que continúe.

No obstante, varias comunidades compartieron historias de éxito sobre la tala de madera y el aprovechamiento de sus beneficios para las comunidades. Por ejemplo, una comunidad, más grande y relativamente acomodada económicamente gracias a la venta de pescado en Iquitos, taló varios árboles para construir un puesto de salud, que benefició a la comunidad y a los alrededores. Durante este proceso, el maderero incumplió su contrato, pero la comunidad logró denunciarlo con éxito y evitar una multa. Actualmente, la comunidad está planificando trabajar con otro maderero para construir un nuevo estadio[17] de fútbol. A pesar de que esta comunidad tenía más recursos y contactos que una comunidad nativa típica, su historia demostró el potencial de la extracción de madera para beneficiar a las comunidades cuando se gestiona adecuadamente.

En los últimos años, el OSINFOR ha empezado a aplicar cambios para resolver los problemas del proceso de extracción de madera de las comunidades

16. Aunque estos actores también deben presentar complejos planes de gestión sostenible, su capacidad financiera y técnica para hacerlo es mucho mayor que la de las comunidades, lo cual provoca esta disparidad en la relativa facilidad de acceso a la madera para su extracción.

17. Este tipo de estadio en la selva es relativamente pequeño, y se caracteriza por ser un campo abierto con pocos asientos y, a veces, con luces.

nativas y limitar el tráfico ilegal de este recurso. Quizá, la medida más eficaz ha sido la Mochila Forestal, un programa que forma a las comunidades en todo el proceso de extracción de madera, desde el principio hasta el final, e incluye información sobre temas como el censo forestal, los contratos con los madereros y la tala de árboles. La formación está diseñada para que los líderes comunitarios puedan repetirla en sus propias comunidades. Aunque sería conveniente evaluarla y recoger opiniones para garantizar su eficacia y la retención de la información. Para las comunidades que no pueden pagar multas elevadas, el OSINFOR ha introducido programas de devolución de multas a través de la conservación de los bosques comunitarios.

El OSINFOR ha contribuido a reducir el lavado de madera mediante medidas como los códigos de barras y las guías electrónicas de transporte. Un estudio reveló que el 37 % de los planes de manejo incluían árboles inexistentes para facilitar este delito, cifra que en 2019 se redujo al 6 % (USAID, 2021, p. 27). Además, el OSINFOR busca ingresar a las comunidades para supervisar la extracción antes y durante el proceso, y responsabilizar a empresas y madereros de acciones ilegales con permisos comunitarios. No obstante, estas medidas son limitadas: la Mochila Forestal aún no se ha implementado en la mayoría de las comunidades nativas, y los programas de reembolso de multas vinculados a acuerdos de conservación han generado escasez de tierras (véase Araujo, 2024) o han dejado fuera a comunidades con una superficie insuficiente.

5. La Ley Forestal Modificada

Las recientes modificaciones de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre quizás representan la mayor amenaza actual a los derechos sobre la tierra y los recursos de las comunidades nativas de la Amazonía peruana, especialmente entre aquellas comunidades que aún carecen de títulos de propiedad. Aunque refleja los intereses de las grandes empresas agrícolas, así como de las economías extractivas e ilegales, también puede entenderse que la ley surge debido al fracaso del sistema de clasificación[18] de la capacidad de uso de la tierra para evitar la

18. A partir de este punto, cuando se haga referencia al sistema «actual» o «existente», se estará haciendo referencia al sistema anterior a la nueva Ley Forestal Modificada, en parte porque esta ley aún no se ha aplicado.

deforestación extensiva y el tráfico de tierras y eliminar los incentivos perversos existentes para la deforestación.

Los incentivos legales para la deforestación siempre han existido en la Amazonía: la deforestación despeja tierras boscosas para la agricultura o el pastoreo y proporciona una clara evidencia de propiedad. Antes de la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 2011,[19] el propio sistema de uso mayor incentivaba la deforestación. Como el Estado era propietario de las tierras y de los recursos forestales, quienes deforestaban las tierras podían reclasificar las tierras como agrarias y obtener así derechos de propiedad. Sin embargo, la ley de 2011 dejó claro que las tierras forestales seguían siéndolo, aunque se deforestaran.

La nueva legislación sobre cambio de uso aprobada en 2022 especifica que las tierras ya deforestadas no pueden reclasificarse como tierras agrarias ni distribuirse como propiedad privada. En conjunto, estos cambios eliminaron el anterior incentivo claramente perverso anterior para la deforestación. A pesar de estos cambios legales, la deforestación ha persistido con aproximadamente 10 millones de hectáreas deforestadas en 2020 (Quintanilla et al., 2022, p. 19), y solo unos 3,5 millones de hectáreas de estas tierras se encontraban cultivadas en 2015 (Robiglio et al., 2015, p. 53). Los defensores de la Ley Forestal modificada argumentan que la dificultad para formalizar las más de seis millones de hectáreas de tierras ya deforestadas incentiva a los actores a seguir deforestando en otros lugares, y que la formalización de estas tierras ayudará a reducir la presión de la deforestación en otras zonas.[20]

Independientemente de si dicha formalización redujera la deforestación, es evidente que el sistema actual no ha logrado evitarla, lo que ha provocado la deforestación de millones de hectáreas sin derechos de propiedad y la pérdida de beneficios ambientales y económicos. Parte de este fracaso radica en la escasa concesión de la CUSAF, una herramienta con potencial para frenar la deforestación al formalizar tierras ya intervenidas (Cabanillas et al., 2024). Estos permisos, introducidos por la Ley Forestal de 2011, permiten a los actores no

19. Se trata de la Ley n.° 29763, denominada en adelante «Ley Forestal de 2011». Esta ley se aprobó en 2011, pero no entró en vigor hasta 2015.

20. Aunque parezca intuitivo, este argumento del «ahorro de tierras» ha tenido efectos empíricos desiguales sobre la deforestación y la conservación de la biodiversidad, incluso en la Amazonía brasileña (Mertz y Mertens, 2017).

indígenas cultivar zonas forestales habitadas desde entonces, siempre que se mantenga una cobertura boscosa del 30 % para promover sistemas agroforestales sostenibles. No obstante, su implementación ha sido mínima por el desconocimiento de los agricultores y funcionarios, las interpretaciones restrictivas del SERFOR y la falta de financiamiento regional (Vásquez et al., 2024).

El sistema jurídico actual no solo no ha logrado abordar la deforestación, sino que tampoco ha conseguido impedir el tráfico de tierras, mediante el cual los responsables deforestan parcelas y luego las venden, generalmente para grandes monocultivos. Aunque la Ley Forestal de 2011 estableció que las tierras forestales conservan dicha categoría incluso tras la deforestación para limitar este tráfico, investigaciones recientes muestran que los responsables han eludido la norma aprovechando la débil gobernanza y omitiendo los procedimientos exigidos por el CTCUM. Un informe reveló que 75 000 hectáreas de tierras en Loreto, que deberían haber sido clasificadas como «forestales», habían recibido derechos de propiedad «agraria», en parte porque la legislación provincial de titulación para actores no indígenas carece de directrices específicas para la CTCUM (Vásquez et al., 2024). Otro informe halló pruebas de que más de 7600 hectáreas en Ucayali y Loreto habían sido compradas y cultivadas por empresas privadas sin que se hubiera realizado nunca la CTCUM requerida (EIA, 2024). De hecho, este segundo informe descubrió que casi toda la deforestación en Loreto y Ucayali entre 2012 y 2018, que superó las 400 000 hectáreas, se realizó sin la debida autorización. Asimismo, en Ucayali, entre 2015 y 2018, tan solo 711 de los 6140 títulos de propiedad otorgados reportaron siquiera haber realizado los análisis de suelos requeridos (EIA, 2024, p. 3).

El fracaso del sistema actual para frenar la deforestación y el tráfico de tierras evidencia la persistencia de incentivos perversos que llevan a particulares a deforestar para apropiarse de la tierra, dado que el Estado mantiene los derechos sobre todas las tierras y los recursos forestales. Aunque esta clasificación buscaba evitar la deforestación y el tráfico de tierras, ha resultado ineficaz. Al ignorar las causas sociales de la deforestación ilegal a pequeña escala, el sistema no logra prevenirla. La Ley Forestal Modificada constituye un intento fallido de corregirlo, ya que está orientada principalmente a actores no indígenas y reafirma el mismo enfoque extractivista y neocolonial del sistema forestal/agrario.

El cambio más impactante que presenta la Ley Forestal Modificada es la disposición adicional final, que establece:

> Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763.[21]

Esencialmente, los actores con constancias de posesión de tierras deforestadas antes de 2020 pueden obtener el título de propiedad, independientemente del uso mayor que se haga de la zona. Estas constancias, para superficies de hasta 40 hectáreas, son fáciles de conseguir, pero tienen menos fuerza legal que los títulos de propiedad. El cambio permitirá que quienes deforestaron ilegalmente reciban un título de propiedad en lugar de una CUSAF o de ningún reconocimiento, siempre que presenten pruebas de posesión. La ley no exige imágenes satelitales para verificar la ausencia de deforestación posterior a 2020. Según varios entrevistados, las constancias se pueden falsificar fácilmente y podría existir un mercado negro de documentos anteriores a esa fecha. Además, se han denunciado casos en los que personas ajenas a las comunidades han obtenido constancias en zonas ya solicitadas para titulación (SERVINDI, 2016). La ley tampoco permitirá que las comunidades nativas reciban certificados de posesión de tierras antes forestales, pues solo se aplica a predios privados. Los entrevistados argumentaron que este cambio hace que la CTCUM sea esencialmente inútil, ya que se sigue exigiendo a las comunidades indígenas, mientras que se exime a los actores externos y a las plantaciones de monocultivos, cuyo objetivo era evitar que la CTCUM causara degradación ecológica.

Esta modificación representa una grave amenaza para los territorios indígenas no titulados, pues cualquier actor que ingrese, deforeste y presente una constancia de posesión falsa con fecha anterior a 2020 podría obtener la titularidad de las tierras. Las comunidades que están en conflicto con los invasores

21. Cita extraída de la Ley n.° 31973.

por la titulación de las tierras son especialmente vulnerables, ya que este proceso podría favorecer a actores externos. Aunque, en teoría, no debería afectar a los territorios en proceso de titulación, los entrevistados señalaron que cualquier zona sin título podría verse comprometida, debido a la percepción de corrupción en los organismos de titulación. También podría impactar en áreas en proceso de solicitud, futuras ampliaciones o con títulos antiguos no georreferenciados. La ley también puede incrementar las amenazas contra los líderes indígenas y defensores del territorio: entre abril de 2010 y 2023 se registraron treinta asesinatos.

Además de amenazar el territorio indígena no titulado, esta ley genera fuertes incentivos perversos para la deforestación, ya que recompensa a los deforestadores con la titularidad de tierras antes exentas de título, siempre que presenten la constancia de posesión requerida. De este modo, se legaliza la deforestación previamente ilegal, se beneficia a los infractores y se detienen los procesos judiciales en su contra. Este indulto probablemente envía un mensaje de impunidad a los actores extractivos, alentándolos a seguir deforestando y traficando con tierras, confiando en futuros perdones legales. En conjunto, la ley constituye una grave amenaza para las comunidades indígenas y beneficia a las grandes y medianas empresas agrícolas, que son sancionadas por deforestación, tráfico de tierras y actividades económicas ilegales.

Aunque la Ley Forestal Modificada se aprobó en enero de 2024, aún carece de reglamentación específica, lo que retrasa la aplicación de la ley y genera confusión sobre su impacto específico, por ejemplo, su impacto en las comunidades nativas no georreferenciadas. No obstante, en San Martín ya se han documentado múltiples casos de deforestación por parte de actores empoderados por la nueva ley (*Voces*, 2024), y otros actores, sin duda, ya han comenzado a deforestar y a explorar opciones para falsificar constancias de posesión para recibir títulos de propiedad.

6. Posibles rutas para el futuro

Este capítulo examina el sistema de clasificación de la capacidad de uso de la tierra en la Amazonía peruana, en que se basa la asignación de tierras, y sus diversas repercusiones en las naciones indígenas. Los impactos negativos revelados

sugieren la necesidad de una reforma. Una revisión sistémica completa requeriría un cambio constitucional,[22] lo cual es políticamente inviable a corto plazo debido a la escasa prioridad que se da a las cuestiones indígenas. Además, la reserva estatal de tierras y recursos forestales ofrece cierta protección frente a la deforestación y el tráfico de tierras en territorios titulados, por lo que eliminar esta normativa podría agravar los problemas existentes. Aun así, es posible introducir mejoras. En esta sección se examinan diversas opciones, orientadas a adecuar el sistema a la realidad de las naciones indígenas, optimizar el manejo forestal y enfrentar la deforestación, el tráfico de tierras y los efectos de la Ley Forestal Modificada.

Una solución evidente a las deficiencias del sistema forestal/agrario en el contexto indígena sería eximir a las comunidades nativas del CTCUM y concederles plenos derechos de propiedad sobre los recursos de su territorio comunal. Según los informes, ORPIO[23] está trabajando para lograr este objetivo. Sin embargo, para que esta exención sea efectiva, es necesario contar con un apoyo político significativo a los actores indígenas en un momento en el que el Gobierno peruano está priorizando el uso extractivo de la tierra y el «desarrollo» por encima de los derechos de los indígenas. Además, esta solución debería abordar su aparente incoherencia con el «patrimonio de la nación» recogido en la Constitución.

Los movimientos autonomistas de los wampis, los achuar y otras naciones indígenas sugieren una alternativa para lograr la propiedad indígena de las tierras forestales. Estos movimientos rechazan la organización impuesta por el Estado de «comunidades nativas» separadas con derechos sobre la «tierra» y abogan por la organización de las naciones indígenas en «territorios» con plenos derechos sobre todo su territorio histórico. Estos movimientos representan podrían considerarse el resultado ideal para las naciones indígenas. Sin embargo, se enfrentan a importantes desafíos en materia de reconocimiento estatal y de reforma constitucional, por lo que a corto plazo resultan políticamente inviables. Para avanzar hacia estos objetivos, las organizaciones indígenas y las ONG pueden trabajar para fortalecer la voluntad política en torno a las

22. Esto se debe a la designación constitucional de las tierras y recursos forestales como «patrimonio de la nación».

23. La Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) es la federación regional indígena de Loreto.

cuestiones indígenas y promover una mayor inclusión de sus voces en la formulación de leyes. Iniciativas como el plan actual de ORPIO para incorporar a un representante indígena en el Congreso son un buen ejemplo. Una mayor participación política podría contribuir a que las futuras normativas reflejaran mejor la realidad amazónica y a impulsar una representación nacional efectiva de los pueblos indígenas.

Sin embargo, la propiedad indígena del territorio forestal probablemente no solucionaría por completo el sistema regulador de la extracción maderera para las comunidades nativas. La principal preocupación del cambio de cesión en uso indígena a la propiedad es que podría hacer a las comunidades aún más vulnerables a la explotación por parte de los madereros, ya que se eliminarían los limitados pero eficaces mecanismos de protección del actual proceso de extracción controlado por el Estado.[24] Dado el reto político de otorgar a las comunidades indígenas derechos de propiedad sobre tierras forestales, la reforma más viable a corto plazo sería simplificar los requisitos de los planes de manejo y ampliar programas como la «Mochila Forestal» de OSINFOR. Otros actores, como los comités de vigilancia, las veedurías forestales y las unidades técnicas de manejo forestal, podrían apoyar el monitoreo forestal y proporcionar asistencia técnica (Rivero y Carhuavilca García, 2024). Aunque aún hay pocos comités, invertir en su formación podría mejorar la extracción y supervisión de la madera indígena.

Otras medidas para mejorar el sistema maderero son un mayor control de la corrupción de los funcionarios forestales corruptos, más apoyo técnico a las comunidades en las negociaciones con los madereros y una mayor transparencia y rendición de cuentas de estos últimos en la extracción. También se podría considerar que las comunidades gestionen directamente los recursos madereros, lo que requeriría formación e inversión, pero podría generar beneficios significativos, como muestra el caso de Tres Islas (véase USAID, 2021).

Otra forma más indirecta de mejorar el proceso de extracción de madera y beneficiar a las comunidades es proporcionarles más apoyo económico.

24. Dichos mecanismos incluyen nuevas iniciativas del OSINFOR para sancionar a los madereros por el lavado de madera o por el incumplimiento de los contratos con las comunidades, así como la Mochila Forestal y la función que cumplen los permisos de extracción de madera para limitar la extracción neta de madera por parte de los madereros.

Varios entrevistados expresaron su opinión de que «las comunidades no son pobres, son empobrecidas por el sistema», y señalaron los conocimientos tradicionales y los recursos naturales de las comunidades como posibles fuentes de valor. Actualmente, las ONG suelen asumir el papel del Estado al ofrecer servicios y apoyo a las comunidades, aunque este respaldo está en riesgo debido a un nuevo proyecto de ley que limita su actuación (CooperAcción, 2024). Varios entrevistados destacaron que, además de las ONG, los madereros son los principales actores que se acercan a las comunidades en relación con las oportunidades económicas. Una mayor intervención del Estado, las ONG u otros actores en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para realizar un trabajo profesional, dedicarse al ecoturismo u otras actividades económicas podría mejorar su seguridad económica, otorgarles un mayor poder de negociación frente a los madereros y ayudarles a evitar la explotación y las sanciones.

Una oportunidad especialmente interesante es la compensación por los servicios de carbono, ya que varias comunidades entrevistadas mencionaron que recientemente se habían puesto en contacto con ellas varias ONG para hablar sobre esta compensación. Actualmente, el Gobierno peruano está recibiendo importantes pagos por créditos de carbono a través de REDD+, pero estos pagos a menudo no llegan a las comunidades indígenas (IDL, 2022; Peña y Barletti, 2022). Si las ONG se encargaran de entregar el dinero directamente a las comunidades, estas tendrían una importante fuente de ingresos mientras que conservan sus bosques. Sin embargo, algunos miembros de la comunidad expresaron su preocupación sobre cómo afectaría a sus comunidades una afluencia de dinero nunca antes vista, mientras que los cuantiosos pagos propuestos también generaron escepticismo sobre si se materializarían.[25] Las entrevistas revelaron casos de distintas ONG que han llegado a acuerdos desventajosos con las comunidades en los que la ONG recibía una gran parte del pago. Por último, se ha sugerido que los beneficios del carbono son una forma de neocolonialismo, ya que impiden a los receptores utilizar sus recursos y experimentar el crecimiento económico. No obstante, esta crítica puede ser menos pertinente para las comunidades indígenas menos centradas en el crecimiento económico.

25. Una comunidad informó de una propuesta de pago de tres millones de dólares estadounidenses por un período de tiempo no especificado. Si esta cantidad se dividiera equitativamente entre todos los miembros de la comunidad, cada uno recibiría aproximadamente 80 000 soles.

Para mitigar los efectos de la Ley Forestal Modificada, esta debe ser derogada. Sin embargo, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Regional de San Martín, el Colegio de Abogados de Lambayeque y el Colegio Nacional de Sociólogos no logró anularla completamente. En su sentencia del 26 de marzo de 2025, el Tribunal Constitucional solo revocó algunas enmiendas, reconoció la falta de consulta previa y mantuvo las disposiciones que permiten la titulación privada de tierras antes clasificadas como «forestales», lo que supone un mayor peligro para las comunidades (Revollé Tercero, 2025). Aunque las opciones legales son inciertas, debería intentarse impugnar la sentencia o emprender nuevas acciones.

Además de derogar la ley, es necesario reformar el sistema para mejorar gestionar mejor las tierras deforestadas no formalizadas y reducir los incentivos perversos. Para ello, es preciso adoptar medidas contra la corrupción y las economías ilegales, sobre todo a nivel regional. La gestión de las tierras deforestadas es compleja: desalojar a los invasores es inviable, pero otorgarles la propiedad sería injusto. Capella et al. (2024) proponen crear un nuevo método de formalización en cooperación con las comunidades indígenas en un plazo de 45 días. También se podría mejorar la asignación de CUSAF acompañada de políticas que aborden las causas sociales y económicas de la deforestación.

7. Conclusión

En este trabajo se analizan las repercusiones del sistema de clasificación de la capacidad de uso de la tierra y de la propiedad estatal de las tierras y los recursos forestales en las comunidades nativas de la Amazonía peruana. Se argumenta que la distinción entre tierras forestales y agrarias es un sistema impuesto y neocolonial que no se ajusta a la realidad de los pueblos indígenas de la Amazonía. El principal impacto sobre las comunidades tituladas proviene de los complejos sistemas de permisos necesarios para acceder a los recursos forestales estatales, lo que permite a madereros y empresas aprovecharse de ellas e impone multas por parte del Estado. El efecto más grave del sistema es su incapacidad para prevenir la deforestación, el tráfico de tierras o eliminar los incentivos perversos que los fomentan, lo que contribuye a la promulgación

de la Ley Forestal Modificada, que supone una seria amenaza para los territorios indígenas no titulados.

Más que una revisión inmediata del sistema, se aboga por la aplicación de medidas complementarias. Entre ellas, destacan las siguientes: generar voluntad política nacional a favor de los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos, abandonar la obsoleta clasificación de la capacidad de uso de la tierra, ampliar la formación gubernamental de los actores indígenas involucrados en la extracción maderera, simplificar los procesos de permisos, fortalecer la capacidad económica comunitaria, mejorar la aplicación de la CUSAF y otros instrumentos que regulen las tierras deforestadas no formalizadas; y, finalmente, derogar la Ley Forestal Modificada.

Agradecimientos

Nos gustaría expresar nuestra sincera gratitud a Roy Richard Tapullima Reátegui, asistente de investigación, por su inestimable contribución a este proyecto, así como a Alejandra Hidalgo Bonicelli por la traducción del manuscrito. Asimismo, queremos expresar nuestro agradecimiento a Carlos Rengifo, que fue nuestro primer contacto en Loreto y compartió con nosotros sus amplios conocimientos sobre la Amazonía peruana. Finalmente, queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas entrevistadas y a la gente del canal del Bajo Ucayali por su calidez, generosidad y amabilidad.

Referencias bibliográficas

Araujo Raurau, A. L. (2024). *Land Scarcity in Indigenous Territories of the Peruvian Amazon: A Dual Challenge for Indigenous Land Rights and Resource Sustainability*. [Tesis de maestría]. McGill University.

Blanc, G., y Morrison, H. (2022). *The Invention of Green Colonialism*. Polity Books.

Blanco Vizarreta, C. (2024). Rethinking international law along with amazonian ontologies: Problematizing human-non-human Divisions. *Leiden Journal of International Law, 37*(4), 847-865. https://doi.org/10.1017/s0922156523000717

Cabanillas, F., Luis Capella, J., y Zari, L. (2024). *Opinión legal sobre el Proyecto de Ley n.° 6660/2023-CR que promueve el uso de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales (CCUSAF)*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Capella, J. L., Zari, L., Gómez, A., y Cabanillas, F. (2024). *Opinión legal que analiza las iniciativas que buscan derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Coomes, O. T., Abizaid, C., y Lapointe, M. (2009). Human modification of a large meandering Amazonian River: Genesis, ecological and economic consequences of the masisea Cutoff on the central Ucayali, Peru. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, *38*(3), 130-134. https://doi.org/10.1579/0044-7447-38.3.130

Coomes, O. T., Takasaki, Y., y Abizaid, C. (2022). Sparing of amazonian old-growth forests with floodplain access. *Nature Sustainability*, *5*(11), 965-972. https://doi.org/10.1038/s41893-022-00952-2

CooperAcción. (2024). *Nueva Ley persecutoria a las ONG*. CooperAcción. https://cooperaccion.org.pe/opinion/nueva-ley-persecutoria-a-las-ong/

Cronkleton, P., Pulhin, J., y Saigal, S. (2012). Co-management in community forestry: How the partial devolution of management rights creates challenges for Forest Communities. *Conservation and Society*, *10*(2), 91. https://doi.org/10.4103/0972-4923.97481

Denevan, W. M. (1992). The pristine myth: The landscape of the Americas in 1492. *Annals of the Association of American Geographers*, *82*(3), 369-385. https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1992.tb01965.x

Environmental Investigation Agency (eia). (2024). *Carving up the Amazon: How Questionable Companies Bought and Cleared Vast Tracts of the Peruvian Amazon with Government Complicity*. Environmental Investigation Agency.

Fraser, J. A., Cosiaux, A., Walters, G., Asiyanbi, A., Osei-Wusu Adjei, P., Addo-Fordjour, P., Fairhead, J., Kialo, P., Laurier Engone Obiang, N., y Oslisly, R. (2024). Defining the anthropocene tropical forest: Moving beyond 'disturbance' and 'landscape domestication' with concepts from African worldviews. *The Anthropocene Review*, *11*(3), 614-635. https://doi.org/10.1177/20530196231226307

González Pérez, M., Funaki, R., Burguete Cal y Mayor, A., Marimán, J. A., y Ortiz-T., P. (2023). *Indigenous Territorial Autonomy and Self-Government in the diverse Americas*. University of Calgary Press.

Instituto de Defensa Legal (IDL). (2022). *La venta más grande de carbono en la historia del Perú no es transparente y se hace a espaldas del pueblo kichwa*. Instituto de Defensa Legal.

Larson, A. M., Cronkleton, P., Barry, D., y Pacheco, P. (2008). *Tenure Rights and Beyond: Community access to forest resources in Latin America*. Center for International Forestry Research.

Larson, A., Monterroso, I., y Cronkleton, P. (2017). *Collective Titling in the Peruvian Amazon: A history in three acts*. Center for International Forestry Research.

Larson, A. M., Monterroso, I., y Vigil, N. H. (2019). *Conflict in Collective Forest Tenure: Lessons for Peru from a comparative study*. Center for an Urban Future.

Larson, A., Monterroso, I., Liswanti, N., y Tamara, A. (2023). What is forest tenure (in)security? Insights from participatory perspective analysis. *Forest Policy and Economics*, *147*, 102880. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2022.102880

Mertz, O., y Mertens, C. F. (2017). Land sparing and land sharing policies in developing countries - drivers and linkages to scientific debates. *World Development*, *98*, 523-535. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.002

Ministerio de Cultura y Viceministerio de Interculturalidad. (2025). *Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. Gobierno del Perú. https://bdpi.cultura.gob.pe/

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022). *Decreto Supremo que aprueba el reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor*. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Monterroso, I., Cronkleton, P., Pinedo, D, y Larson, A. M. (2017). *Reclaiming collective rights: Land and forest tenure reforms in Peru (1960-2016).* Center for International Forestry Research (cifor). https://doi.org/10.17528/cifor/006426

Monterroso, I., Larson, A. M., Quaedvlieg, J., Valencia, F., Jarama, L., y Saldaña, J. (2019). *Formalization of the collective rights of native communities in Peru: The perspective of implementing officials.* Center for International Forestry Research (cifor). https://doi.org/10.17528/cifor/007271

O'Connell, C., y Silva-Santisteban, R. (2023). Environmental colonialism and neocolonialism in Latin America. *Routledge Handbook of Latin America and the Environment* (pp. 73-86). Routledge.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR). (2025). *Observatorio OSINFOR*. osinfor. https://observatorio.osinfor.gob.pe/Home/Menu

Padoch, C., y Pinedo-Vasquez, M. (2010). Saving slash-and-burn to save biodiversity. *Biotropica*, *42*(5), 550-552. https://doi.org/10.1111/j.1744-7429.2010.00681.x

Pain, A., Marquardt, K., Lindh, A., y Hasselquist, N. J. (2020). What is secondary about secondary tropical forest? rethinking forest landscapes. *Human Ecology*. https://doi.org/10.1007/s10745-020-00203-y

Peña, P., y Barletti, J. P. S. (2022). *Peru's regulatory framework for Carbon Markets: Current Legal and policy developments in the context of REDD+*. cifor-icraf. https://doi.org/10.17528/cifor/008750

Quintanilla, M., Guzmán León, A., y Josse, C. (2022). *La Amazonía a contrarreloj: un diagnóstico regional sobre dónde y cómo proteger el 80% al 2025*. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (raisg).

Revollé Tercero, A. (2025, 1 de abril). *¿Por qué la sentencia del tribunal constitucional sobre la ley antiforestal es un grave retroceso?* idl. https://www.idl.org.pe/por-que-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-ley-antiforestal-es-un-grave-retroceso/

Rivero, R., y Carhuavilca García, M. (2024). *Resiliencia amazónica: la necesidad de fortalecer la gestión de territorios indígenas y su rol en la preservación del carbono forestal.* Instituto del Bien Común (ibc).

Robiglio, V., Reyes Acevedo, M., y Castro Simauchi, E. (2015). *Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía Peruana*. Oficina Regional para América Latina del Centro Internacional de Investigación Agroforestal (icraf).

Ruiz Molleda, J. C., y Gavancho León, O. C. (2022). La «cesión de uso» como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (130), 119-138. https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.119

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). (2016). *Lineamientos para la elaboración del Plan de Manejo Forestal Intermedio para permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y comunidades campesinas.* Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Servicios de Comunicación Intercultural (SERVINDI). (2016). *Constancias de Posesión, Instrumento ilegal para el Despojo Comunal*. https://www.servindi.org/actualidad-noticias/24/04/2016/constancias-de-posesion-instrumento-ilegal-para-el-despojo-comunal

United States Agency for International Development (USAID). (2021). *Aportes a la agenda forestal del Perú bicentenario: participación de las comunidades nativas en la cadena de valor de la madera y el sector forestal en la Amazonía peruana*. Proyecto usaid Pro-Bosques.

Urrunaga, J. M., Johnson, A., Orbegozo, I. D., y Mulligan, F. (2012). *The Laundering Machine: How Fraud and Corruption in Peru's Concession System are Destroying the Future of its Forests*. Environmental Investigation Agency.

Vásquez, R., Segura, F., Capella, J. L., y Robiglio, V. (2024). *Gobernanza transectorial para la protección del patrimonio forestal: lecciones aprendidas de la plataforma multisectorial para la promoción de las CUSAF en Loreto*. Proyecto AgroFor.

Vila, F. (2021). Extractivismo y territorio: el ordenamiento territorial como herramienta para la gestión de conflictos sociales. *Limaq*, (008), 89-110. https://doi.org/10.26439/limaq2021.n008.5553

Voces. (2024). *Amparados en la nueva ley forestal: nadie para la deforestación en bosque Alto Mayo*. Diario *Voces*. https://diariovoces.com.pe/amparados-en-la-nueva-ley-forestal-nadie-para-la-deforestacion-en-bosque-alto-mayo/

Dilemas del territorio awajún de San Martín
¿Arrendar o conservar?

Rafael Mendoza

Resumen

Esta investigación analiza el fenómeno del arrendamiento de tierras en las comunidades awajún del Alto Mayo (San Martín), y los dilemas que este proceso genera en la misma población: ¿conservar o arrendar? El arriendo es la principal causa de deforestación en esta zona. A partir de las encuestas y entrevistas realizadas entre el 2021 y el 2024 para Conservación Internacional, se observó que nueve de cada diez las familias arriendan parte de sus tierras a colonos andino-costeños, que las utilizan principalmente para el cultivo de café y arroz. El arrendamiento representa la tercera parte de los ingresos familiares y es clave para poder invertir en educación, salud y transporte. El dilema central radica en que, mientras que tradicionalmente el bosque proveía de alimentos y medicinas, hoy en día las familias, y los jóvenes especialmente, dependen del dinero para acceder a servicios y oportunidades educativas. Los planes de vida comunitarios reflejan esta tensión: reconocen la dependencia del arriendo, pero plantean alternativas como el cultivo de cacao y la agroforestería, promovidas por instituciones como Conservación Internacional y la Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo.

Este fenómeno, aunque particular por su escala en el Alto Mayo, se inscribe en un patrón amazónico más amplio de transformación social, presión sobre la tierra y búsqueda de alternativas económicas que permitan la conservación.

Palabras claves: awajún, arriendo y deforestación, cultivos sostenibles, cambio social y cultural.

Palabras clave: derechos territoriales, pueblos indígenas, comunidades nativas, ley forestal y recursos forestales.

Abstract

This research analyzes the phenomenon of land leasing in the Awajún communities of Alto Mayo (San Martín), and the dilemmas that this process triggers among the native population: to conserve or to lease. Leasing in this area is the main cause of deforestation. Based on surveys and interviews conducted between 2021 and 2024 for Conservation International, it was observed that nine out of ten families lease part of their land to Andean-coastal settlers, who use it mainly for growing coffee and rice. Leasing accounts for one-third of family income, which is subsequently invested in education, health, and transportation. The central dilemma lies in the fact that, while the forest traditionally provided food and medicine, nowadays families, and young people in particular, rely on money to access services and educational opportunities. Community life plans reflect this tension: they acknowledge dependence on leasing, but propose alternatives such as cocoa cultivation and agroforestry, promoted by institutions such as Conservation International and the Awajún Regional Indigenous Federation of Alto Mayo.

This phenomenon, although unique in its scale in Alto Mayo, is part of a broader Amazonian pattern of social transformation, pressure on land, and the search for economic alternatives that could allow forest conservation.

Kewwords: leasing and deforestation, sustainable agriculture, cultural and social.

1. Introducción

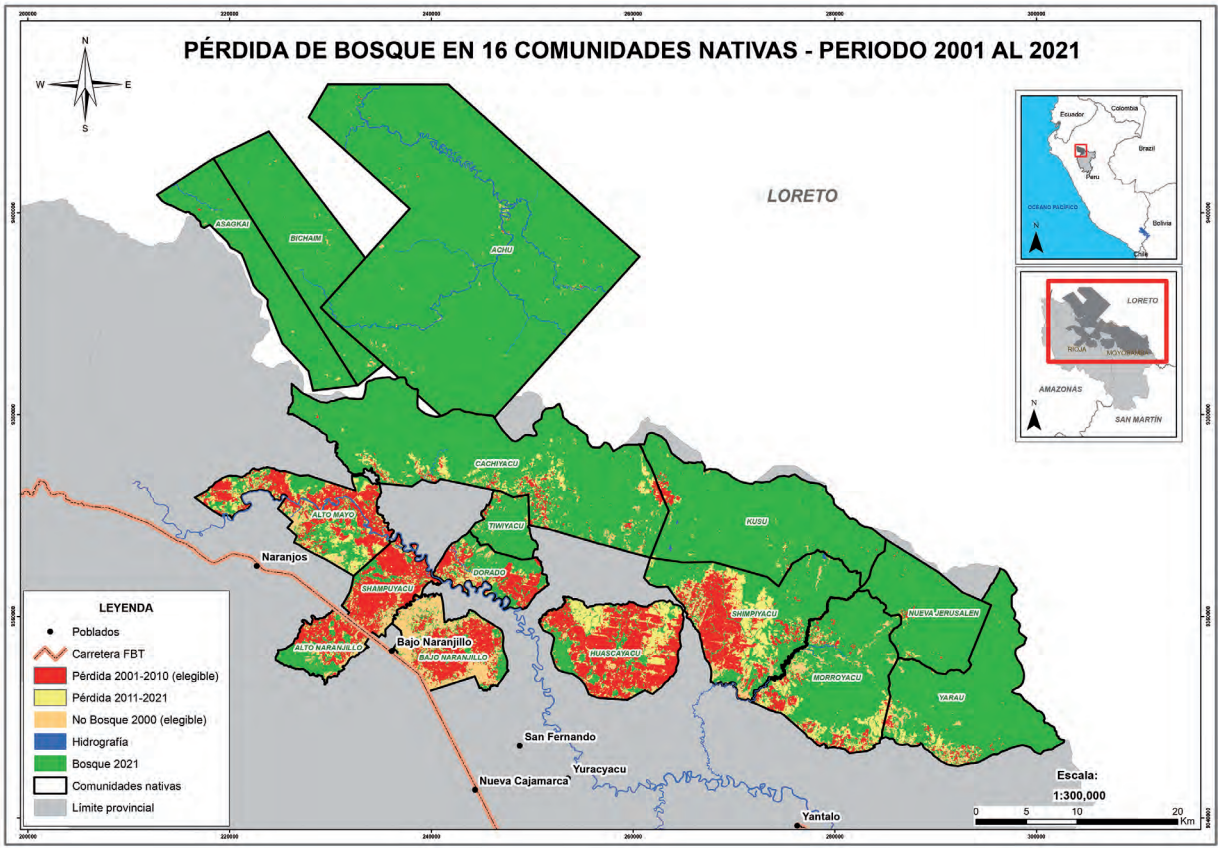
La Amazonía es un espacio donde confluyen historias de pueblos indígenas, de la formación de Estados nacionales, y de la llegada de migrantes de diferentes regiones. En este trabajo analizamos un fenómeno relativamente reciente, aunque con los mismos actores ya mencionados: el arrendamiento de tierras awajún a colonos andino-costeños en el Alto Mayo (San Martín), y cómo esto ha generado una serie de transformaciones y dilemas existenciales para las familias, las comunidades, y los bosques. Alrededor de nueve de cada diez familias awajún de comunidades cercanas a la carretera Fernando Belaunde (antes

conocida como Marginal de la Selva) arriendan una parte de sus tierras, que generalmente son bosques. Los colonos alquilan estas tierras por un promedio de cinco años para producir principalmente café y arroz. Se quedan a vivir dentro de las comunidades, pero no son reconocidos como comuneros, no participan en la toma de decisiones comunales y se espera que se vayan cuando finaliza el plazo del arriendo. A veces esto no ocurre: vuelven a arrendar las tierras o se casan con alguien de la comunidad y se quedan. Se les culpa de la deforestación, pero no alquilarían esas tierras si las familias awajún no necesitaran el dinero. Los colonos se ven a sí mismos como agentes dinamizadores de la economía local y, en gran medida, lo son; pero su presencia también se percibe como una amenaza para el territorio awajún.

Entonces, uno puede preguntarse por qué las familias awajún arriendan sus tierras, si esto les lleva al dilema de mantener sus bosques o perderlos. Las respuestas no son simples: una de ellas es directa y objetiva; el dinero es necesario para ir al mercado y comprar lo que se necesita. Sin embargo, hay otra respuesta más complicada y subjetiva: se añora el pasado y la vida tradicional en los bosques, y se respeta —aunque tal vez no tanto; también podríamos argumentar esto—, pero la vida actual requiere de recursos monetarios y educativos, una vida social amplia y variada y oportunidades que el bosque no ofrece, por lo que es necesario sacrificarlo. Los awajún y los ecologistas quisieran encontrar una solución intermedia, pero no es fácil.

El arrendamiento de sus tierras se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos de las familias y comunidades awajún del Alto Mayo, que ahora disponen de dinero para invertir en nuevas iniciativas económicas, como la agroforestería y el cultivo de cacao, promovidos en esta región por la ONG Conservación Internacional (CI), o para gastos en salud o educativos de los hijos (pasajes en mototaxi, cuadernos, pensiones universitarias en Moyobamba). Sin embargo, esta actividad ha provocado la deforestación de una parte importante del territorio.

Por otro lado, para las familias colonas, el arriendo es una inversión de tiempo y trabajo: llegan con poco dinero al Alto Mayo, alquilan estas tierras y, durante cinco años, con el dinero que obtienen de la cosecha y venta de café o arroz, forman un capital que luego pueden reinvertir en algún otro emprendimiento, comprar tierras o construir una casa. Esto, a su vez, promueve la llegada de más migrantes, que continúan transformando el paisaje, por ejemplo,



Mapa 1. Alto Mayo.

Fuente: mapa elaborado por Conservación Internacional, 2023.

abriendo nuevos caminos para tener salidas más rápidas a las carreteras y comercializar las cosechas. Para las familias awajún, estos cambios no son fáciles de asimilar, ya que ocurren en sus territorios y replantean su relación identitaria, histórica y emocional con el bosque.

Presento este dilema como si fueran opuestos y simplificando los matices de cada comunidad awajún, a sabiendas de que la realidad siempre es más compleja, y de que cada una de las dieciséis comunidades awajún del Alto Mayo tiene sus propios problemas y ensaya soluciones diferentes. Sin embargo, para no abrumar con detalles y hacer comprensible el problema, trabajaremos con esta dicotomía, siempre y cuando no distorsione radicalmente la realidad. Esta realidad es muy diferente a la que presenta la etnografía clásica de los pueblos amazónicos. Se parece más al «mito del progreso» de la sociología peruana, una realidad en la que los awajún han adoptado, incorporado, asimilado o resignificado un estilo de vida que se asemeja mucho al mestizo, sin abandonar su identidad indígena (véase, por ejemplo, Greene, 2009).

Para tratar de responder el dilema de las familias y las comunidades, conservar los bosques awajún o no conservar, creo que es necesario, primero, empezar con la historia de los awajún del Alto Mayo y de su territorio actual. En la segunda parte, veremos el fenómeno del arrendamiento. En la tercera parte, reflexionamos un poco sobre este fenómeno en el Alto Mayo y lo pensamos ya en la Amazonía en conjunto.

2. Revisión bibliográfica y trabajo de campo

A pesar de su omnipresencia en el Alto Mayo, el arriendo no ha recibido un tratamiento académico exhaustivo. Conocemos una tesis de grado sobre el arriendo en la comunidad de Shampuyacu (Herz, 2018) y un artículo sobre los conflictos entre los awajún y los colonos (Garcés y Echevarría, 2009), pero nada más. Greene (2009) menciona las primeras experiencias con los arriendos en Bajo Naranjillo a principios de la década de 1990, cuando el fenómeno aún no se había extendido a toda la cuenca del río Mayo. De hecho, ya se señalan los problemas que después se generalizarían en otras comunidades: el cambio del paisaje con centenares de mestizos trabajando la tierra, los caminos aguarunas convertidos en pistas para sacar los productos, el surgimiento de un grupo

de familias con muchos más ingresos gracias al arriendo y la aparición de una lógica mercantil respecto a la tierra. En internet hay algunos artículos de divulgación sobre el arriendo en el Alto Mayo; por ejemplo, el de Sierra (2020). Sabemos que este fenómeno también se da en comunidades nativas ashaninka de la Selva Central, cerca de Satipo, gracias a Bravo (2022).

La información recogida es tanto etnográfica como cuantitativa, y es el producto de varios trabajos de campo realizados entre 2021 y 2024 para dos instituciones profundamente involucradas en la vida de la región: CI, que lleva dos décadas trabajando en la zona, y la Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo (FERIAAM), aliadas entre sí. Se aplicaron cientos de encuestas y decenas de entrevistas cada año, empezando por cinco comunidades en 2021 y finalizando con ocho comunidades en 2024. A lo largo del trabajo se encontrarán estimaciones cuantitativas basadas exclusivamente en las encuestas aplicadas dos veces en cada comunidad entre 2021 y 2024. Tanto la FERIAAM como CI nos han dado permiso para usar la información recolectada para sus líneas de base. Las encuestas y su procesamiento fueron realizados por Humberto Alzamora y Rafael Mendoza en calidad de consultores, y por Milagros Oblitas y Diego Dourojeanni en representación de CI. Las ideas y reflexiones desarrolladas aquí son el resultado de muchas conversaciones entre los cuatro, que han sido transcritas e interpretadas por Rafael Mendoza.

3. Bosques con historia awajún en el Alto Mayo

Los awajún son uno de los grupos indígenas más numerosos de la Amazonía peruana. Según el Censo Nacional de 2017, eran 70 468 personas, en su mayoría jóvenes. Pertenecen al grupo lingüístico jíbaro, junto con los wampis, los shuar y los achuar. Estos dos últimos grupos se encuentran en Ecuador y, entre los cuatro, comparten muchos rasgos culturales. Hasta hace cien años, habitaban principalmente en las cuencas de los ríos Marañón, Cenepa y Nieva, entre los departamentos de Amazonas y Loreto. La lista de antropólogos que han trabajado con los awajún o con la familia jíbara es muy extensa, pero conviene mencionar que Gunther Tessmann realizó un reporte etnográfico en la década de 1920 y que, en la década de 1970, Anne-Christine Taylor, Philippe Descola,y Michael Harner trabajaron con sus primos shuar en Ecuador, aunque también

hicieron referencias al lado peruano. En el Alto Mayo, Michael Brown y Shane Green trabajaron con algunas de las comunidades mencionadas en este texto. En el ámbito de la antropología peruana, destacan el padre Jaime Regan, y jóvenes investigadores como Rodrigo Lazo.

Las primeras familias awajún llegaron al Alto Mayo, desde el actual departamento de Amazonas en las primeras décadas del siglo xx. No están claras las razones por las que se expandieron o emigraron hacia otras zonas, pero se cree que fue por conflictos entre familias, guerras entre clanes, la búsqueda de nuevas zonas de caza, la presión demográfica y, lo más probable, una combinación de todos estos factores. Lo que sí está claro es que, como pueblo que otorgaba mucha importancia a la caza, necesitaban extensiones de bosque y quebradas amplias, así como animales. Los lugares que buscaban habitar debían tener abundancia de todos estos elementos. Y eso fue lo que encontraron en el Alto Mayo.

De acuerdo con el profesor Abel Chumapi, las familias siguieron los caminos del oso para llegar a Alto Mayo. «El oso va por donde hay riachuelos y animales que puede coger, por senderos que el humano puede caminar». Además, los awajún usaban sus conocimientos sobre el comportamiento de la fauna, especialmente de las aves, para encontrar los mejores lugares donde pescar. Se familiarizaron con la flora y fauna de la región y se apropiaron de esos bosques de Alto Mayo. No llegó una sola oleada de migrantes, sino que hubo varias llegadas de grupos de familias, con frecuencia emparentadas entre sí, que se fueron dispersando por el territorio según sus necesidades. «Parte de ser awajún es moverse, es salir a caminar a explorar y así descubrir nuevos sitios para asentarse y tener su familia» (Entrevista personal a Abel Chumapi, 2021).

Además de las actividades tradicionales, como la caza y la pesca, tuvieron que entrar en contacto con los mestizos para obtener productos valiosos para su subsistencia, como ropa, medicinas y, con frecuencia, cartuchos para las escopetas. Este contacto no siempre fue positivo y, al menos, un grupo de awajún cayó en condiciones de servidumbre con un grupo de terratenientes debido al sistema de préstamos por trabajo en sus haciendas (Brown, 1984).

Para la década de 1970, y ya con la actual carretera Fernando Belaunde Terry abierta y comunicando Moyobamba con el norte del país, los awajún empezaron a sentir la presión sobre su territorio con la llegada de migrantes andinos, principalmente de las sierras de Piura y Cajamarca. Estos migrantes

llegaron con otra mentalidad y visión del espacio: empezaron a ocupar los márgenes de la carretera, a cultivar esas tierras y a registrarlas a su nombre; eran tierras que antes habían sido usadas por los awajún para cazar y pescar. Ante esta situación y los abusos de algunos hacendados de Moyobamba, los awajún decidieron agruparse y, con la ayuda de maestros bilingües —que posteriormente crearían la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)—, delimitaron sus tierras y fundaron las comunidades que conocemos en la actualidad.[1] La Ley de Comunidades Nativas facilitó el proceso al proveerles de las herramientas legales para el reconocimiento político de las comunidades.[2]

En este sentido se puede decir que la división del espacio del actual Alto Mayo se configuró entre mediados de la década de 1970 y finales de 1980. Por un lado, se crearon comunidades nativas donde ya existían asentamientos de familias awajún y, con ello, se pusieron límites a territorios que no los tenían; por lo que se fragmentó un territorio amplio y continuo en comunidades. Por otro lado, la migración de colonos mestizos en busca de tierras de cultivo dio lugar a asentamientos rurales a lo largo de la carretera. En el caso de Nueva Cajamarca, este asentamiento acabó convirtiéndose en una ciudad de casi 50 000 habitantes. Cada nuevo asentamiento de colonos creaba las condiciones para la llegada de más migrantes. Además, desde la carretera Fernando Belaunde empezaron a salir ramales hacia otros poblados, por lo que los colonos se fueron expandiendo hacia ambos lados de la carretera y penetrando en los bosques awajún.

Durante mucho tiempo, la relación con los mestizos se basó en el comercio. Los mestizos les proveían a los awajún de herramientas, armas, cartuchos, etc. A los mestizos se les llamaba apách, término que según Karsten (citado por Tessmann, 1930/1998) significa «padrecito». Según Brown (1984, p. 79). Apách es el término que se emplea para llamar a los mestizos no awajún o al

1. Uno de estos maestros fue Evaristo Nugkuag, un awajún del departamento de Amazonas con descendientes en las comunidades del Alto Mayo, fundador y líder histórico de AIDESEP.

2. Esta ley impulsada por un grupo de antropólogos y personas comprometidas con los pueblos indígenas amazónicos fue crucial para organizar la defensa del territorio indígena y nos muestra que la transformación territorial se produce, como suele ocurrir, desde varios ángulos.

mono coto. Este vocablo se sigue usando, pero dependiendo del contexto puede ser peyorativo.

Actualmente, los awajún tienen vínculos matrimoniales, de parentesco y de amistad con los mestizos. También llegan a acuerdos políticos y asisten a la misma iglesia, ya sea católica, evangélica o israelita, etc. Sin embargo, hubo un tiempo en que los mestizos fueron agresores y utilizaron instrumentos, como las obligaciones o los enganches por deudas, para convertir a los awajún en siervos suyos y hacerles trabajar como esclavos durante la época del caucho o como sirvientes en sus haciendas. Por ello, los awajún creen que deben estar alerta para defender sus derechos dentro de la sociedad peruana, ya que siempre existe el riesgo de que los mestizos les quiten tierras o se apoderen de algo valioso.

Los colonos mestizos también cambiaron el paisaje. Los espacios que los colonos ocuparon ya no pudieron ser reclamados por los awajún como parte del territorio de sus comunidades. Por tanto, ahora hay zonas ocupadas por colonos y sus hijos, que nacieron en la región, situadas entre las comunidades. Los colonos también deforestaron e invirtieron en productos destinados al mercado, como el arroz y el café. Esto impulsó la llegada a la región de otro actor: el movimiento de conservación, tanto en su forma estatal —es decir, el Ministerio de Ambiente o sus predecesores, como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)—, como en su forma privada a través de ONG preocupadas por proteger ecosistemas que pasarían de ser bosques tropicales a zonas agrícolas, y especies de fauna como, por ejemplo, osos y pumas.

En 1987 se creó el Bosque de Protección Alto Mayo con la idea de proteger la zona de la amenaza que representaban los colonos. Esta es una historia que se repite en la Amazonía: llegan los colonos y los actores civiles preocupados por la conservación se apresuran a impulsar la creación de áreas protegidas. Luego, una vez creada, se busca ampliar el espacio de conservación y proteger sus alrededores, es decir, la zona de amortiguamiento de un área de conservación. ¿Quiénes viven ahí? Usualmente las comunidades nativas y sus bosques. Así pues, desde la década de 1980, las organizaciones de conservación empezaron a crear alianzas con las comunidades y organizaciones indígenas para proteger estos bosques en distintas partes de la Amazonía (véase Chase-Smith, 2002; también lo he visto y escuchado en largas conversaciones con gente de ambos lados).

La historia y la profundidad de esta alianza, tan frecuente en la Amazonía, aún no han sido escritas, pero cuando se escriban deberán analizar, por un lado, el neocolonialismo de estas prácticas y, por otro, la importancia del apoyo del movimiento de conservación para sostener la lucha indígena en los buenos y en los malos momentos, y para darles acceso a los espacios a los que de otra forma no habrían podido llegar. Lo específico de nuestro caso de estudio es que, mientras que en otras regiones la amenaza de la deforestación suele provenir del exterior y no del interior de las propias comunidades nativas, en el Alto Mayo, a partir del año 2000, la amenaza vino del interior. La razón principal es el arrendamiento. De acuerdo con un artículo de Mongabay, para 2020, las comunidades awajún de Huascayacu, Shimpiyacu, Alto Mayo, Bajo Naranjillo, Shampuyacu y Morroyacu eran las seis comunidades que más bosque habían perdido en San Martín: en total, 28 949 hectáreas en quince años (Sierra, 2020).

Pero antes de entrar de lleno en el tema del arrendamiento, veamos cómo era el contexto. La creación de cada comunidad representó una ruptura social y espacial con el pasado awajún de asentamientos dispersos, ya que las familias aceptaron las exigencias de la legislación nacional y se agruparon en comunidades para recibir una escuela y servicios de salud. Es decir, las familias ya tenían la intención de convivir con la sociedad mestiza, aprender sus oficios y su idioma, y eventualmente depender del dinero para la vida cotidiana.

Actualmente, la mayor parte de las familias de la comunidad vive agrupada en lo que se conoce como la «Central», que es, en realidad, un pueblo de más de cien familias. En estas centrales hay bodegas donde se pueden comprar desde fósforos y latas de atún hasta cuadernos y lapiceros. Para comprar ropa o ir a un restaurante, las familias suelen desplazarse en mototaxi (normalmente de su propiedad), al pueblo mestizo más cercano o a Nueva Cajamarca. Cada comunidad tiene sus propias autoridades: un jefe (o *pamuk*) y una junta directiva. Las comunidades no son tan grandes como para que no puedan reunirse todos a debatir un tema importante, así que en el espacio físico de la Asamblea Comunal pueden participar todos los comuneros. El sistema político anterior, basado en clanes, desapareció.

Una vez reorganizado el espacio mediante la creación de comunidades y del Bosque de Protección Alto Mayo entre las décadas de 1970 y 1990, las familias empezaron a acceder a los servicios de salud del Estado. Probablemente

por este motivo, la población se ha multiplicado por diez en cincuenta años. Actualmente, en la FERIAAM se calcula que los awajún del Alto Mayo suman 15 000 personas repartidas en dieciséis comunidades, sin contar los awajún que viven en poblados mestizos. En la década de 1970, la población total probablemente oscilaba entre 1000 y 1500 personas. Brown (1984), basándose en la *Información estadística de las comunidades nativas del Alto Mayo* de Samuel Bazán Paz, indica que la comunidad de Alto Mayo tenía 20 familias en aquella época, Shampuyacu 20, Alto Naranjillo, Huascayacu 13 y Morroyacu 23. Actualmente, en Alto Mayo viven alrededor de 200 familias, en Shampuyacu más de 300, en Alto Naranjillo, 100, en Huascayacu, 185, y en Morroyacu alrededor de 140.

Asimismo, se pasó del uso casi exclusivo del idioma awajún al bilingüismo con el castellano, y de una educación awajún a otra que combina la educación occidental formal con la propia de la cultura nativa. El idioma awajún sigue vivo en las comunidades, donde convive con el castellano en la cotidianidad. Cuatro de las cinco comunidades mencionadas en el párrafo anterior son bilingües, con alrededor de un 80 % de la población que habla con fluidez ambos idiomas. El fenómeno de la pérdida de la lengua materna, tan extendido en la Amazonía, no está presente en la zona de Alto Mayo.

En la comunidad más tradicional y alejada de las cinco, la comunidad de Morroyacu, el awajún se habla en todas las esferas y por todos los habitantes. El castellano solo lo hablan alrededor del 40 % de los comuneros y solo se utiliza para comunicarse con personas fuera de la comunidad. Si bien es cierto que el castellano ha avanzado bastante en los últimos cincuenta años, no lo ha hecho a expensas del awajún. Como dato etnográfico, cuando Michael Brown (1984, p. 17) realizó trabajo de campo en la región en 1978, no pudo encontrar un traductor de awajún a castellano, ya que en aquella época solo algunas personas hablaban español y su nivel de dominio del idioma no era suficientemente bueno como para traducir entrevistas en profundidad. Los únicos que hablaban ambos idiomas con fluidez en aquella época eran los maestros bilingües.

Estos cambios no solo afectaron a la demografía y al idioma. En 2024, solo el 5,7 % de la población awajún del Alto Mayo no había ido a la escuela, usualmente personas mayores de 50 años. Alrededor del 45 % asistió a la escuela secundaria (aunque casi la mitad no la terminó), y el 5,4 % de la población tenía estudios técnicos o universitarios, generalmente personas menores

de 30 años. Como suele decirse en Perú, «eso cuesta», es decir, requiere de una inversión económica por parte de la familia. Actualmente, hay profesionales awajún en las comunidades cercanas a la carretera que estudiaron en la universidad de Moyobamba y algunos en Lima, gracias a la ayuda de Beca 18. Pero no se debe olvidar que aunque se cuente con una beca, se necesita ayuda familiar para los gastos extra.

Estas transformaciones no afectaron por igual a todas las comunidades. La cercanía y el acceso a la carretera Fernando Belaunde han favorecido el contacto de las familias awajún con la población mestiza, así como el acceso a los servicios del Estado, como la educación secundaria y superior, los servicios de salud, los servicios básicos (agua potable, electricidad y alcantarillado), los centros de abastecimiento y los mercados, y también el acceso a internet y el uso generalizado del español. Las comunidades de Alto Naranjillo, Shampuyacu y Alto Mayo, situadas a diez minutos de la carretera Fernando Belaunde, han experimentado las mayores transformaciones, incluida la mayor deforestación. En cambio, otras comunidades, como Cachiyacu o Morroyacu, situadas a cuatro horas (dos horas en auto y dos horas a pie), se consideran a sí mismas como más «tradicionales» y aún conservan grandes extensiones de bosque. Solo el 15 % de la población de Morroyacu ha ido a la escuela secundaria. En estas comunidades más alejadas se habla más awajún y menos español, y hay un menor porcentaje de población con educación secundaria. Como veremos, también hay menos familias que arriendan parte de sus tierras.

Algunas de estas comunidades alejadas quieren tener una vía terrestre para acceder a los colegios, hospitales, y poder arrendar parte de sus bosques y obtener el dinero en efectivo que necesitan. En una de ellas, por ejemplo, Nueva Vida, algunas familias que habitaban allí en 2021 se habían mudado a otros lugares para el 2024, frustradas por no tener acceso terrestre a otras comunidades. Dicho esto, también hay casos contrarios. Un grupo de familias de la comunidad de Alto Mayo, ubicada junto a la carretera y convertidas al israelismo del Nuevo Pacto Universal, se mudó a una comunidad de Ucayali para alejarse de la vida mundana y ruidosa de Alto Mayo.

Esta división también se observa en las actividades económicas. Los awajún de las comunidades alejadas de la carretera siguen dedicándose a actividades tradicionales como la caza, la pesca, la agricultura de roza y quema y la recolección de productos del bosque. En cambio, en las comunidades cercanas

a la carretera son pocos los que cazan o pescan. Cerca de la carretera, usualmente solo la gente de más edad está dispuesta a caminar largas distancias para ir al bosque, mientras que la gente más joven se dedica a actividades propias del mundo mestizo. En Shampuyacu o Alto Naranjillo, la mayoría trabaja como empleado, comerciante o jornalero, estudia y, además, mantiene sus pequeñas chacras. Es decir, que la transición de las denominadas actividades económicas tradicionales a otras más orientadas al mercado, lucrativas y asalariadas se produjo de forma más marcada en esas comunidades con poco bosque y cerca de la carretera.

Respecto a los ingresos promedio anuales, las familias encuestadas en el 2024, que incluían comunidades cercanas a la carretera y otras más alejadas (pero no tanto como para no arrendar), obtuvieron ingresos promedio de alrededor de 11 500 soles. En las familias de las comunidades cercanas a las carreteras, estos ingresos oscilaron entre 11 000 y 13 000 soles, mientras que en las comunidades más alejadas bajaron a entre 9000 y 10 000 soles. El arriendo representa casi 4300 soles (el 37 %) de estos ingresos promedio. Sin embargo, en muchas familias, el arriendo supone más de la mitad de los ingresos anuales.

4. El arrendamiento

El fenómeno del arrendamiento empezó antes del año 2000. Según Greene (2009), a principios de la década de 1990 se empezaron a alquilar tierras a personas no awajún en Bajo Naranjillo y, poco después, esta práctica se extendió a las comunidades de Alto Naranjillo, Shampuyacu y Alto Mayo, situadas junto a la carretera Belaunde Terry. Las encuestas muestran un crecimiento acelerado desde 2010 en todas las comunidades. Algunas familias que actualmente arriendan tierras empezaron a hacerlo ya en el año 2000 y, para el 2005, el 3,3 % de los actuales arrendadores ya alquilaban sus tierras. En 2010, esta cifra había crecido hasta el 19,4 %. En el 2015, el porcentaje era del 37,7 %, y en el 2020, del 79,8 %. Es decir, uno de cada cinco arrendadores empezó en el período 2000-2010, tres en el período 2011-2020 y una de cada cinco empezó esta práctica en los últimos tres años.

En la Figura 1 se puede observar la evolución histórica del primer arriendo de cada familia encuestada. La mayoría empezó a arrendar entre el 2010 y el 2020.

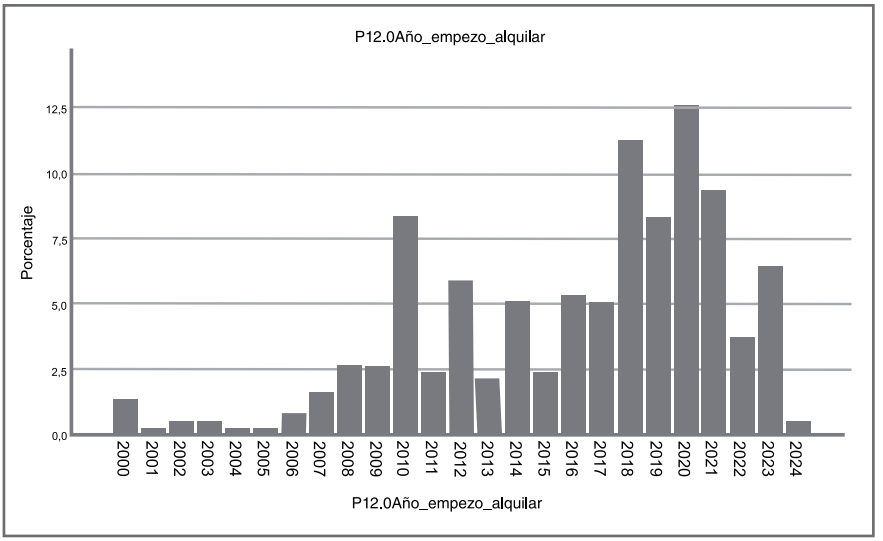


Figura 1. Evolución histórica del inicio del arriendo (de quienes arriendan actualmente).
Fuente: Informe de consultoría, 2022. Elaboración propia.

El arrendamiento es un fenómeno generalizado: en la encuesta del 2021, el 84,7 % de las familias encuestadas eran arrendatarias. Se podría decir que los propietarios con dos hectáreas de tierra arriendan una, los propietarios de cinco hectáreas arriendan dos y los grandes propietarios con cuarenta hectáreas, arriendan diez. En otras palabras, awajún que tiene tierras arrienda.

Como se puede observar en el Cuadro 1, en cuatro comunidades, nueve de cada diez familias son arrendatarias. En Morroyacu, en 2021, la situación era similar entre quienes sí y quienes no eran arrendatarios. En la encuesta de 2024, la balanza se inclinó hacia quienes sí arriendan. En la actualidad, el 60 % de los comuneros de esta comunidad son arrendatarios.

Quienes no declararon ingresos por arriendo fueron parejas jóvenes que aún no habían recibido tierras, madres solteras cuyos padres aún no les habían entregado su herencia, comuneros mestizos con muy poca tierra que preferían trabajarla por su cuenta o, simplemente, ancianos opuestos a los arriendos (también los hay). En las comunidades más alejadas vivían familias que no arrendaban sus tierras porque no había mestizos interesados en arrendarlas: están muy lejos.

	No arriendan	Sí arriendan
Alto Mayo	4,7 %	95,3 %
Shampuyacu	12,4 %	87,6 %
Alto Naranjillo	11,4 %	88,6 %
Huascayacu	7,4 %	92,6 %
Morroyacu	52,1 %	47,9 %
Promedio total	15, 3 %	84,7 %

Cuadro 1. Porcentaje de familias por comunidad que arrendaban en 2021.
Fuente: Informe de consultoría, 2022. Elaboración propia.

En Morroyacu se arrienda menos y en un poblado anexo a la comunidad, Nueva Vida, aún menos, ya que, como hemos visto anteriormente, la distancia de la comunidad y la dificultad para sacar los productos hace que menos gente pueda arrendar. Pero la intención de arrendar existe, como nos han dicho en múltiples ocasiones. Ellos mismos se quejan de que la falta de una buena vía de comunicación con los poblados mestizos desaliente a estos mestizos a buscar arriendos en la comunidad. A diferencia de lo que ocurre en otras comunidades, donde se ve a los mestizos entrar y salir en motocars o pequeños camiones, cargados de productos que mandan al mercado por la carretera, en Morroyacu la carretera está lejos de los centros de acopio y del mercado. Además, se vuelve intransitable con las lluvias. Durante nuestras estancias, vimos a los mestizos empujando a sus burros, que llevaban la carga de los productos, durante varias horas antes de llegar a la carretera. Es decir, sacar la producción es bastante más trabajoso. En el anexo Nueva Vida, aún más lejos, solo un puñado de mestizos arriendan y tienen que sacar la cosecha por el río debido a la falta de carretera. Muchos posibles arrendatarios se desaniman cuando ven la distancia y el trabajo que supone sacar sus mercaderías.

Desde el punto de vista de un mestizo, la única ventaja de arrendar en Morroyacu, tal y como nos lo explicaron mientras veíamos un partido de fútbol entre comunidades, es que las tierras han estado vírgenes, por lo que el suelo sigue siendo rico y fértil, a diferencia de lo que ocurre en otras comunidades, donde hay que invertir mucho dinero en abonos para que el suelo sea productivo.

A veces los chistes muestran aspectos de la cultura y las necesidades de la gente. En el 2021, en Morroyacu se le preguntó a una persona si creía que ahora estaba mejor que antes, durante una encuesta. Primero respondió que no, que antes estaba mejor. Pero el encuestador, que es de la comunidad, le preguntó de nuevo: «Pero a mí me han dicho que ahora estás mejor», y el encuestado respondió: «¡Bueno, sí, ahora arriendo!», y los dos se echaron a reír.

El arrendamiento está relacionado con los ingresos: las familias que arriendan tienen más ingresos que las que no. En promedio, las familias que arriendan tienen casi 4 000 soles más de ingresos anuales que las que no.

4.1. *El arrendamiento y la distribución de las tierras*

En un principio, en las décadas de 1970 y 1980, se acordó dar a cada comunero lo que necesitaba para vivir, pero, conforme la población creció y aumentó la presión sobre la tierra aumentó, surgió la oportunidad del arrendamiento y los comuneros decidieron que era mejor distribuir la tierra de una vez por todas. Sin embargo, el acceso a las tierras en las comunidades cercanas a la carretera no fue equitativo. En las comunidades cercanas a la carretera Fernando Belaunde, esta división de las tierras se realizó a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000. Aunque no conocemos los detalles, sabemos que hubo un grupo de familias (en su mayoría, las fundadoras) que recibieron grandes extensiones de tierra, mientras que las familias recién llegadas recibieron menos. De hecho, en algunas entrevistas se atribuye el inicio de los arriendos como el motivo principal para dividir las tierras.

> Antes de los alquileres, los comuneros hacían su chacra donde querían; cuando llegan los arrendatarios se empezó el procedimiento. Eran pocos, sesenta a ochenta comuneros. Ellos cogieron la mayor parte. Hay aún como ochenta hectáreas conservadas para los jóvenes que las necesiten, los que estudian. No están dentro del área protegida. Antes se cogían ocho hectáreas, a veces más. (Entrevista personal a John Datsa, tesorero de Shampuyacu, 2021)

No todas las tierras de las comunidades se repartieron, pero sí la mayoría. Los awajún, probablemente por este sentimiento de vínculo con los bosques y su tradición cazadora, decidieron mantener una parte de los bosques como territorio comunal y prohibieron convertirlos en tierras agrícolas. Tal vez también es una estrategia para mantener unas reservas para un futuro incierto. No es de extrañar que, cuando se les pregunta qué son los bosques para ellos, la respuesta suele ser «nuestra vida», «nuestro pulmón», «nuestro mercado» o «nuestra farmacia», o que articulen respuestas que muestran una conexión espiritual con ellos. Así, incluso en comunidades sobrepobladas y muy deforestadas como Shampuyacu, se decidió mantener cuatrocientas hectáreas de bosque en pie. En comunidades más grandes y menos pobladas, se aprobaron ordenanzas para que miles de hectáreas de bosque pasaran a ser propiedad comunitaria y quedaran excluidas de la parcialización del territorio entre las familias.

Pero regresando al tema de las hectáreas disponibles para los nuevos comuneros, esta es una gran preocupación en las comunidades donde la presión demográfica ha limitado seriamente el acceso a la tierra. En Shampuyacu se reservaron ochenta hectáreas para los jóvenes que no tienen herencia. Estos jóvenes suelen recibir menos de una hectárea. Un encuestador de Shampuyacu, de solo 22 años, recibió media hectárea de su madre, que aún vive. Pero cuando ella fallezca, la hectárea que posee la recibirá su hermana. Nuestro encuestador estudió turismo en Moyobamba, se emparejó con una mestiza, tuvo un hijo y ahora es padre soltero luego de que ella lo dejara. No puede dedicarse a la agricultura porque media hectárea es muy poco terreno y, además, no le gusta la chacra. Quería montar un negocio de ecoturismo, pero hay muy pocos turistas. Ahora es técnico de la FERIAAM y arrienda su media hectárea.

Han pasado alrededor de veinte años desde que se repartieron las tierras de Shampuyacu, por lo que ha crecido una nueva generación de comuneros mucho más numerosa que la de sus padres, pero que actualmente solo recibe una fracción de las tierras en herencia. Este es un problema que la propia población reconoce: existe una creciente presión demográfica sobre el territorio. Si los padres recibieron ochenta hectáreas y tuvieron ocho hijos, cada hijo solo recibe diez. Pero si, debido a dinámicas de poder y arbitrariedades, los padres solo recibieron ocho hectáreas, entonces cada hijo solo recibirá una. Este es un caso extremo y que se da con mayor frecuencia en las comunidades más pequeñas

y más pobladas como Shampuyacu, donde hay muchos jóvenes que solo tienen una o dos hectáreas de propiedad.

Las comunidades más alejadas son un caso aparte, ya que los comuneros todavía pueden recibir grandes extensiones de bosque. Cuando se repartió el territorio de Morroyacu, a cada comunero le correspondieron entre 250 y 300 hectáreas. Faltan varias generaciones de awajún por nacer para que esas extensiones se queden pequeñas para una familia.

4.2. *Sentimientos encontrados*

En este contexto, los propios awajún debaten en sus familias y en las asambleas comunitarias si deben arrendar o conservar el bosque, y si es posible mantenerlo en pie y obtener ingresos para vivir mediante otras actividades que no impliquen su arrendamiento. Este debate se refleja en los propios planes de vida, que son actualmente el principal instrumento de planificación y gestión comunitaria. Al leer estos planes, se puede ver el dilema presentado en este artículo: los awajún se quejan de la deforestación causada por el arriendo y, al mismo tiempo, reconocen que este sostiene la economía comunitaria. Asimismo, expresan su deseo de reducirlo y sustituirlo por otras actividades económicas, como el cultivo de cacao.[3]

La población tiene una percepción negativa de esta fuente de ingresos. El dinero extra no compensa la sensación de estar causando daños al medio ambiente y a la vida local. Con frecuencia, la misma gente que critica el arriendo se avergüenza de admitir que también lo practica. Las personas se justifican y la razón principal es que necesitan el dinero, no para obtener un beneficio económico ni para mantener un vicio como el alcohol, sino para cubrir los gastos de salud de un familiar enfermo, la educación de un hijo que estudia en Moyobamba o para comprar un mototaxi y que el esposo tenga un trabajo.

Entre los que critican el arrendamiento se repite con frecuencia que este arruina las tierras y la salud debido al uso de pesticidas y abonos químicos que

3. Véanse, por ejemplo, los planes de vida de Shampuyacu, Morroyacu, Huascayacu, Alto Naranjillo y Alto Mayo, para corroborar lo que señalo. No están publicados, pero se pueden conseguir contactando con CI o FERIAAM.

terminan filtrándose en el agua que después todos consumen. En contraste, los colonos alegan que ellos tienen que maximizar la producción para poder pagar el alquiler y obtener ganancias.

Las comunidades han emitido normativas para evitar estas malas prácticas agrícolas. En teoría, cuando se incumplen estas normas, se debe sancionar al infractor con una multa y, si es arrendatario, a la multa se le puede sumar la disminución del tiempo de arrendamiento (uno o dos años menos) o la expulsión en los casos más graves. El presidente o *pamuk* de una comunidad lo describió de esta manera:

> El arrendatario no puede tocar lo que está afuera. Quinientos soles de multa o reduce el número de años. Seis años máximo para arrendar. Pesticidas, herbicidas, abono químico están prohibidos se les multa. Lo hacen sin que vea nadie. Hay herbicidas que dejan todo seco. Los arrendamientos no son un problema, son un beneficio, ellos dependen de nosotros. Nosotros dependemos de ellos... Mestizos cultivan plátano, café, sandía y arroz. En Nueva [Nueva Cajamarca] están los centros de acopio, un mercadillo intermediario. Más antes no había tanto comercio. Con los arrendamientos, a partir del 2005 explotó el comercio. (2024)

Asimismo, la reducción del bosque por los arriendos se percibe como una pérdida. Incluso para los awajún que viven cerca de la carretera y no cazan ni recolectan productos del bosque, el bosque forma parte de su cultura oral, de la memoria y de la identidad, ya que sus antepasados llegaron a la zona en busca de bosques y animales de caza. Discursivamente, se enfatiza esta relación entre los awajún, el bosque y el territorio como si fueran uno solo, un discurso que también se encuentra en muchos otros pueblos amazónicos. «Es el mercado que nos da el buen vivir en la armonía y bienestar social, y el ambiente es puro, nos da la vida para respirar» (Entrevista a Sonia Jiukam, 37 años, Huascayacu, noviembre de 2021).

En cierto modo, este vínculo es simbólico e identitario. Ahora compran la carne en el mercado, que es más barato y requiere menos tiempo de trabajo (excepto en las comunidades alejadas de una carretera). Un kilo de pollo puede costar siete soles, es decir, lo que se gana en una hora como jornalero o en dos viajes si se es mototaxista. Los medicamentos los encuentran en las farmacias.

La madera para construir las casas es una excepción y una de las cosas que aún necesitan comprar a un comunero que tenga bosque. En este contexto, si bien se lamentan de talar el bosque para arrendarlo, ¿por qué siguen haciéndolo? Creemos que existen tres razones:

La primera razón es la ya mencionada necesidad de dinero en efectivo de los comuneros para pagar gastos de salud, educativos, de ropa, de comida y consumos en general. Esta es la razón más evidente, pero las dos siguientes son las que realmente plantean un problema para la conservación de los bosques.

La segunda razón es la poca capacidad de los comuneros para trabajar intensamente el café, el cacao y la vainilla en las tierras disponibles de sus propiedades, ya que la inversión necesaria es alta: dinero y tiempo para obtener abono y pesticidas, tanto orgánicos como químicos. A esto se suma la falta de mano de obra familiar o de dinero para contratarla con el fin de sembrar y cuidar el cacao en más de dos o tres hectáreas durante dos o tres años, antes de obtener resultados. Es importante considerar que la capacidad de trabajo de una familia no suele superar las dos hectáreas, a menos que se cuente con capital para contratar jornaleros. Si la familia posee más de dos hectáreas y no tiene el capital para comprar insumos, abonos, pesticidas, etc., o para contratar jornaleros, entonces es más factible arrendar esas tierras, que de otra forma estarían improductivas (es lo que se conoce como costo de oportunidad).

Por ejemplo, cuando vemos el promedio de hectáreas arrendadas por familia, se observa que las hectáreas superan la capacidad de trabajo de un núcleo familiar. Se trata de hectáreas que, de otra forma, no se trabajarían y no generarían dinero a la economía familiar (Cuadro 2).

En este contexto, debemos tomar con cautela las afirmaciones de los comuneros que declaran que no van a arrendar en el futuro y que van a trabajar la tierra ellos mismos. Creemos que se debe diferenciar entre la postura de no querer arrendar en el futuro debido a la erosión del suelo y los conflictos con los arrendatarios, por un lado, y el deseo de trabajar la tierra ellos mismos, por otro, así como entre esta intención y las prácticas actuales y las necesidades de las familias que podrían obligarles a mantener los arriendos.

Así, por ejemplo, de las familias que arrendaban en 2021, al menos la mitad pensaba no renovar los arriendos que tenían en ese momento (Cuadro 3).

Como se puede ver, a pesar de las variaciones entre cada comunidad, al menos la mitad de las familias no pensaba renovar sus arriendos. Las razones

Comunidad	Hectáreas
Alto Mayo	9,25
Shampuyacu	5,70
Alto Naranjillo	4,80
Huascayacu	7,20
Morroyacu	8,80
Promedio total	6,80

Cuadro 2. Promedio de hectáreas arrendadas por familia.
Fuente: Informe de consultoría, 2022. Elaboración propia.

	No piensa renovar sus arriendos	Sí piensa renovar sus arriendos
Alto Mayo	37,7 %	62,3 %
Shampuyacu	72,2 %	27,8 %
Alto Naranjillo	45,2 %	54,8 %
Huascayacu	40,6 %	59,4 %
Morroyacu	50 %	50 %
Promedio total	50,3 %	49,7 %

Cuadro 3. Intención de arrendamiento de quienes ya arriendan.
Fuente: Informe de consultoría, 2022. Elaboración propia.

que adujeron fueron, en gran medida, que pensaban trabajar las tierras ellos mismos y obtener así todos los beneficios. En el 2024, sin embargo, los arriendos seguían siendo generalizados y se mantenían en el mismo nivel que en el 2021. Se podría argumentar que no ha pasado mucho tiempo y que tal vez tendremos que esperar unos años más. Otra razón para declarar que no se quiere arrendar en el futuro es la desconfianza hacia los arrendatarios. Algunos dicen que los mestizos les engañan, no les pagan, hacen problemas y contaminan la tierra al usar tantos productos químicos. De hecho, se percibe una narrativa en contra de los arriendos, o más concretamente, en contra de los arrendatarios, a los que se les culpa de la pérdida de bosque, la erosión del

suelo y la contaminación. Pero esta narrativa contrasta con la realidad material, es decir, con los beneficios económicos que aportan los arriendos.

En la encuesta se incluyó una pregunta sobre la intención de arrendar sus bosques (esta pregunta, evidentemente, solo se aplicó a aquellas familias que aún contaban con bosque). Solo uno de cada cuatro propietarios de bosques manifestó su deseo arrendarlos en el futuro, lo que implicaría su deforestación. Esta negativa a arrendar los bosques también podría deberse a la estrecha vinculación existente entre una cultura awajún y los bosques, ya que la gente los reconoce como algo valioso desde el punto de vista cultural e identitario. También creemos que esta negativa se debe a que quienes tienen bosque ya tienen arriendos y, por tanto, solo necesitan renovarlos para mantener sus ingresos. Además, como mencionamos anteriormente, los bosques en pie son los que están más alejados y, por tanto, ya eran menos susceptibles de ser arrendados.

Finalmente, la tercera razón por la que el arriendo se mantiene es porque el funcionamiento de la estructura política y de gestión de la comunidad se apoya, directa o indirectamente, en el dinero que proviene del arriendo. Las reuniones de la junta directiva, el funcionamiento de la policía comunal y los gastos de la comunidad, así como algunas de las obras, se apoyan en varios impuestos sobre el arriendo dentro de las comunidades. Esto decir, por los pagos a la comunidad por cada contrato de arrendamiento (alrededor de 250 soles por hectárea), por los peajes que se cobran para permitir la entrada de vehículos a la comunidad (los que transportan los productos de los colonos) y por las multas a los mestizos por faltas cometidas. Como nos explicaron, con frecuencia, el dinero que se usa para tareas comunales, gastos médicos de alguien enfermo en la comunidad, fiestas o préstamos a los comuneros, etc., también proviene de los impuestos cobrados por los arriendos. De hecho, algunas comunidades también tienen tierras comunales (que no pertenecen a ninguna familia) arrendadas. Ese dinero va directamente a la junta directiva.

Los contratos de arrendamiento constituyen la principal fuente de ingresos de las comunidades. No tenemos una cifra oficial, pero podemos hacer un cálculo aproximado en función de las hectáreas declaradas en la encuesta, multiplicadas por el pago efectuado y proyectadas para toda la comunidad, lo que nos da una idea de los posibles ingresos anuales de la directiva de cada comunidad.

	Número de hectáreas arrendadas	Proyección de ingresos para la oficina comunal por contratos de arrendamiento en el lapso de 4 años (250 soles por hectárea)	Ingreso anual a la oficina que proviene del arriendo
Alto Mayo	1586	396 500 soles	99 125 soles
Shampuyacu	973	243 250 soles	60 813 soles
Alto Naranjillo	442	110 500 soles	27 625 soles
Huascayacu	1513	378 250 soles	94 563 soles
Morroyacu	460	11 000 soles	28 750 soles

Cuadro 4. Proyección de los ingresos anuales en las oficinas comunales de cada comunidad.
Fuente: Informe de consultoría, 2022. Elaboración propia.

Es decir, cada oficina comunal puede recibir entre 28 000 y 99 000 soles anuales por este concepto de ingresos. Consideramos que se trata de cifras razonables que no deberían fluctuar mucho, ni hacia arriba ni hacia abajo. Es cierto que más del 10 % de las familias no ha presentado su contrato de arrendamiento en la oficina comunal para evitar el pago, pero esta práctica se está abandonando progresivamente debido a la presión de la comunidad. Por otro lado, por nuestra experiencia, la población tiende a declarar menos propiedades e ingresos de los que tiene, por lo que el número de hectáreas arrendadas por comunidad podría ser significativamente mayor.

Otra fuente de ingresos importante son los peajes para los vehículos motorizados que entran y salen de las comunidades. Todas las comunidades, con la excepción de Morroyacu, cobran un peaje de un sol por día por cada vehículo. También calculamos que esta fuente de ingresos puede ser elevada, ya que los arriendos generan mucho movimiento de vehículos para sacar los productos de los mestizos. Si calculamos entre cincuenta y cien soles por día, podemos hablar de entre 18 000 y 36 000 soles al año, que se suman al dinero de los contratos de arrendamiento y que provienen de la dinámica creada por el flujo de mestizos que arriendan y necesitan sacar sus productos.

Las multas son otra fuente de ingresos. Cuando un comunero o arrendatario incumple una norma o no participa en una faena comunal, debe pagar una multa que puede oscilar entre diez soles por perder la faena y doscientos o trescientos soles por usar productos químicos en sus chacras. Hay que tener en cuenta que este cálculo debe tomarse con pinzas. Sabemos que los mestizos suelen pagar porque, de otra forma, pierden sus derechos, pero no así los comuneros, ya que no hay forma de presionarlos para que cumplan con sus obligaciones. Por ejemplo, un comunero incendió el archivo de la oficina de Alto Naranjillo en venganza por un agravio y recibió una multa que nunca pagó. Por este delito, estuvo en el calabozo. No sabemos si fue castigado físicamente, aunque es probable, ya que es una de las formas de castigo más usadas. Tal y como se nos explicó, no se puede llegar más allá de eso.

También existen los arriendos de tierras comunales, que pueden abarcar hasta veinte hectáreas. Esto puede representar 40 000 soles por el lapso de cuatro años, es decir, 10 000 soles anuales. Asimismo, se conceden permisos a empresas para realizar actividades extractivas dentro de la comunidad, como la explotación de canteras o la venta de materiales de hormigón. En cambio, el Programa Nacional de Bosques (PNB) ofrece 10 000 soles anuales por cada hectárea conservada. En el 2021, solo Shampuyacu tenía un convenio con el PNB por 477 hectáreas, y recibía 4770 soles anuales. Este monto se gastaba en el cuidado del bosque, el transporte, la logística y la policía comunal. Para 2024, ya habían rescindido el convenio con el PNB, ya que no les compensaba. Era mucho esfuerzo por muy poca plata. En el 2023, otra comunidad, Yarao, firmó en convenio con el PNB, para conservar 11 300 hectáreas, lo que significa 113 000 soles. Esta cantidad ya era razonable, especialmente porque son solo cuarenta familias como máximo y la extensión de la comunidad es de 14 000 hectáreas.

4.3. ¿Es posible reemplazar el arriendo por cultivos de cacao?

Actualmente, la principal alternativa al arriendo para las familias awajún es la producción de cacao orgánico. Para 2024, CI, a través de varias instituciones y ONG locales, trabajaba con las familias de ocho comunidades para reemplazar el arriendo por este producto (también se promueven la vainilla y otros cultivos, pero en menor medida). Este esfuerzo se combina con programas para,

por un lado, recuperar las unidades de producción agrícola tradicionales, llamadas *ajas*, ya que ofrecen una producción más variada y acorde con la tradición awajún y, por otro lado, para recuperar los conocimientos tradicionales que se están perdiendo. Todo este esfuerzo se ha mantenido durante al menos una década y ha supuesto una inversión de decenas de millones de dólares.

Como ocurre en otros lugares de la Amazonía, la ONG de conservación busca reforzar un esquema de trabajo y alianza con las comunidades que garantice, por un lado, la conservación del bosque y la biodiversidad y, por otro, la generación de ingresos necesarios para que la población satisfaga sus necesidades materiales sin necesidad de deforestar. Los resultados finales están aún por verse. En cualquier caso, CI ha tenido que crear los vínculos entre el mercado y los compradores de cacao, asegurar el proceso de comercialización y apoyar la producción de derivados como el chocolate.

Para 2024, las familias que ya tenían cosechas de cacao obtenían ingresos de entre 2000 a 5000 soles por una o dos hectáreas en producción, pero la promesa del proyecto es que cada año consigan mayores ingresos por cada hectárea cultivada. Este esfuerzo requiere al menos cuatro años de inversión antes de obtener las primeras cosechas. En teoría, los ingresos podrían ascender a 5000 soles por cada hectárea de cacao en producción; pero hay quienes confían y quienes no. En 2024, al menos la mitad de las familias de las comunidades con convenio con CI obtenían ingresos derivados de los trabajos como jornaleros para establecer las parcelas de cacao, por lo que una parte de sus ingresos anuales provenía de CI. Más del 65 % de las familias habían participado en talleres y recibido algún tipo de asistencia técnica. Sin duda, CI es uno de los principales dinamizadores de la economía local (junto con el arriendo).

En los trabajos de campo realizados, se notaba el aprecio por el esfuerzo externo y las posibilidades que ofrecía para disminuir la dependencia del arriendo en las conversaciones y observaciones con las familias awajún. Sin embargo, hay una gran diferencia entre aceptar los beneficios de una intervención externa que ayuda a la comunidad y que proporciona ingresos a hombres y mujeres como jornaleros y, eventualmente, como productores de cacao, y dejar el arriendo.

Actualmente, la presencia de CI y sus aliados es visible en las comunidades gracias a sus programas agroecológicos, talleres y por las camionetas con sus logotipos que están estacionadas en las oficinas comunales cuando se programan

reuniones. De igual forma, la organización indígena awajún FERIAAM recibe apoyo técnico y financiero, y es común ver a los dirigentes de la FERIAAM y a los empleados de CI juntos en múltiples eventos.

El impacto de esta intervención externa aún está por verse. Uno de los problemas ya mencionados, es que una familia awajún puede trabajar unas hectáreas de cacao, pero sabe que no está maximizando sus ganancias porque no puede trabajar las otras diez que tiene por falta de mano de obra y de dinero para invertir en los abonos. Asimismo, son conscientes de que los precios del cacao cambian con frecuencia. Entonces, la pregunta sigue siendo: ¿para qué poner todos los huevos en una canasta llamada cacao, café o vainilla, si puedo diversificar mi inversión arrendando las purmas en vez de dejarlas improductivas?

5. Dilemas del territorio (y, por tanto, de la conservación del bosque)

Los antropólogos y sociólogos de campo saben muy bien que no es lo mismo lo que la gente dice que quiere hacer que lo que realmente hace. Es decir, los awajún pueden decir que quieren mantener el bosque, y decir que arriendan una parte por necesidad económica, pero, luego de dos décadas, pueden acabar talándolo de verdad. Por supuesto, esto es una simplificación burda, el blanco y negro llevado al extremo. La realidad, siempre más matizada y compleja, nos muestra que lo que se hace depende mucho del contexto local, pero hay tendencias y una de ellas es la de preferir talar el bosque por un beneficio económico, a pesar del dolor emocional y del debate comunitario que conlleva.

Por atrevido que parezca, dada la imagen tan fuertemente arraigada en nuestra mente de que los indígenas protegen el bosque —y en muchos casos lo hacen, defendiéndolo incluso con sus vidas cuando el territorio está amenazado—, mi experiencia me dice que, cuando hay que elegir entre mejorar la economía familiar y mantener los bosques, las familias eligen lo primero. Hay familias que ahora no lo hacen porque viven lejos de carreteras y caminos, pero lo harán cuando las condiciones para arrendar sean más favorables. No lo harán todos al mismo tiempo, y habrá discusiones en las asambleas comunitarias, pero la tendencia es hacerlo con una serie de medidas de mitigación. Una medida es que cultiven ellas mismas cacao, café o vainilla, aprovechando el

apoyo de la Cooperación para la Conservación (como CI en el Alto Mayo), ya que esto reporta beneficios económicos, aporta habilidades técnicas y empodera a las comunidades. La otra medida para mitigar la deforestación y el arrendamiento consiste en seleccionar una parte de los bosques comunales y declararlos tu zona de conservación, como de hecho se hace. Pero el arriendo es seguro y fácil, y no se ve afectado por las fluctuaciones del mercado.

El arriendo nos muestra la rápida transformación del mundo awajún, o aguarunía, como lo denomina Greene (2009). Un mundo en el que el discurso de los awajún se corresponde con las acciones visibles en el terreno y en los mapas satelitales, y en el que se aprecia el avance de la deforestación debido a acciones emprendidas directamente por las comunidades.

En las familias awajún, entre amigos, y en las asambleas comunitarias se discute el arriendo, que es uno de los temas más importantes. El bosque es el paisaje que muchos de ellos vieron de niños, donde fueron a cazar y a recolectar plantas medicinales (si no lo hicieron ellos mismos, lo hicieron sus padres), y del que aún obtienen madera para construir sus casas. El bosque está lleno de historias. Tal vez por eso, incluso comunidades casi totalmente deforestadas como Shampuyacu han decidido mantener 400 hectáreas de bosque en pie. Sin embargo, para la mayoría de los jóvenes de esta generación ya no hay vuelta atrás, ya no es una opción regresar a una vida de caza en el monte.

En las entrevistas a jóvenes de estas comunidades cercanas a la carretera, se observa su intención de estudiar, ganar dinero, construir una casa, viajar y jugar al fútbol en torneos regionales. La convivencia con los mestizos es una realidad que se materializa en el día a día. La gente lo hace. Marx y Bourdieu asentarían con la cabeza: la realidad material de la vida cotidiana, el *habitus* de la mañana, tarde y noche, se parece mucho al de un mestizo. Aunque esto no es igual dentro de las casas, donde se habla awajún, se cuentan sus historias y se hace brujería.

Desde mi experiencia, mi impresión es que esto no es muy diferente de lo que ocurre en gran parte de la Amazonía. La diferencia es que la pregunta de qué hacer con los bosques nativos no es tan dicotómica en otros lugares porque deforestar no trae tantos beneficios a las comunidades. El arrendamiento lo que ha hecho es levantar el velo que ocultaba nuestra transformación interior: ahora tengo necesidades materiales y simbólicas diferentes a las de antes y muy parecidas a las de los mestizos.

En mis veinte años de experiencia trabajando temas amazónicos en Lima, Tarapoto o Iquitos con organizaciones indígenas o haciendo trabajo de campo en comunidades, los indígenas siempre han dejado claro que quieren que sus hijos acaben la secundaria, vayan a la universidad y ganen lo suficiente para tener un nivel de vida similar al de un mestizo urbano (es decir, el nuestro). Y no por ello dejan de pertenecer a su pueblo nativo, de mantener su identidad awajún o shipiba, o la que sea. Lo que exigen es ser respetados en cualquier espacio al que vayan.

Si la demanda de arrendamiento se expandiera a otras regiones —como ya hemos mencionado, en Satipo y en las comunidades ashaninka de la zona se da un fenómeno parecido—, no tengo dudas de que las respuestas serían similares: permitir la llegada de arrendatarios a la comunidad, aceptar la pérdida de una parte importante de los bosques, tomar algunas medidas para salvaguardar una parte de los bosques y, a cambio, obtener un excedente de dinero que permita todo lo descrito anteriormente.

En este trabajo hemos hecho bastante énfasis en los beneficios monetarios, mostrando los ingresos familiares por hectáreas, junto con cálculos aproximados de lo que reciben las directivas comunales y que permiten el funcionamiento institucional e, incluso, la creación de bolsas de préstamos para los miembros más necesitados de la comunidad. Un antropólogo podría cuestionar este enfoque economicista, pero el problema es que los números son reales. Lo que viene debajo, las causas ocultas que impulsan esta necesidad de dinero y que revelan estos cambios en el modo de vida son más difíciles de explicar para un mestizo como el autor. Pero podemos intuirlas o, al menos, plantearlas para el debate. Si llegamos a eso, habremos dado un paso más para entender los fenómenos que ocurren en la Amazonía.

¿Qué probabilidades hay de que este fenómeno se produzca en otros lugares? Es difícil saberlo, pero creo que depende bastante de la cantidad de mestizos que lleguen, ya que ellos aumentan el costo de oportunidad de arrendar cada hectárea. Cuantos más mestizos sin tierras haya, mayor será el precio de los alquileres. Dicho esto, con la apertura de nuevas carreteras, como la que conectaría con Yurimaguas con Iquitos o la que uniría Iquitos con el Putumayo, podrían darse dos escenarios: en el peor de los casos para las comunidades, sus territorios no serían reconocidos legalmente antes de la apertura de las carreteras, por lo que perderían sus tierras ante la llegada y ocupación de colonos.

En el segundo escenario, se reconocería legalmente el territorio de las comunidades nativas y, ante la presión de los colonos, estas empezarían a arrendar sus tierras. En ambos casos hay deforestación, pero en el primero los indígenas lo pierden todo y en el segundo solo una parte del bosque, aunque siguen teniendo el territorio y, además, ganan dinero.

¿Hasta qué punto los cultivos alternativos son una solución para que las comunidades reduzcan el arriendo? Con seguridad, son una solución parcial. Centenares de familias awajún y, probablemente, miles más, están cultivando cacao, café y vainilla con el apoyo de CI y otras instituciones con la idea de reducir (no eliminar) el arriendo. Aún se necesita documentar cómo se desarrolla este proceso, que implica una subvención inicial, ya que estos cultivos demoran varios años en dar sus primeras cosechas, y también requiere capacitación técnica, conexión con los mercados y una inversión a gran escala. Desconozco otro caso similar a la inversión de CI, ya que, incluso en los proyectos de erradicación de la coca mediante cultivos de cacao y café en San Martín, las comunidades no se ubicaban junto a una carretera tan comercial como la Marginal de la Selva, lo que eleva las ganancias. Las inversiones de la cooperación u ONG que he visto en otras regiones siempre han sido mucho más pequeñas.

¿El arriendo muestra otra cara de la relación con los mestizos? Probablemente sí, ya que en ella los mestizos sienten que son víctimas de arbitrariedades por parte de los nativos. Los nativos pueden alegar mala conducta o uso de pesticidas por parte de los colonos para expulsarlos de la comunidad y hacerles perder la inversión de años. Pero también es una relación en la que ambos se necesitan, aunque ambos manifiestan que estarían mejor si el otro no existiera. Lo cierto es que hay muchos matrimonios mixtos y es el lugar donde he visto a más hombres nativos casarse con mujeres mestizas. Con seguridad, hacen falta más estudios que muestren las dinámicas de emparejamiento, las relaciones entre estos dos grupos, sus amores y sus desconfianzas.

También es cierto que en las comunidades visitadas se traza una línea simbólica que separa la forma de ser awajún de la de los colonos. Se rechaza la lógica mestiza de individualizar la tierra y no formar comunidades, aunque dentro de las propias comunidades se divida la tierra por consenso. Esta línea, aunque sea simbólica, es muy real y divide a los nativos de los colonos, a los arrendadores de los arrendatarios. Al final del día, los awajún son awajún y los mestizos son mestizos... pero quién sabe lo que pasará en el futuro. Igual

hay mucho pan por rebanar, y con este trabajo espero abrir una discusión que puede ir por muchos caminos.

Referencias bibliográficas

Bazán Paz, S. (1977, diciembre). Información estadística de las comunidades nativas del Alto Mayo. *Boletín del NEC*, 07/62. Horizonte.

Bravo, I. (2022). *Las tierras alquiladas de Satipo*. Servicios en Comunicación Intercultural (servindi). En: https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/05/03/2022/las-tierras-alquiladas-de-satipo

Brown, M. (1984). *Una paz incierta. Historia y cultura de las comunidades aguarunas frente al impacto de la carretera marginal*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

Brown, M., y Bolt, M. (1980). Aguaruna Jivaro Gardening Magic in the Alto Rio Mayo, Peru. *Ethnology An International Journal of Cultural and Social Anthropology*, *19*(2),169-190.

Chase-Smith, R. (2002). «Los indígenas amazónicos suben al escenario internacional. Reflexiones sobre el accidentado camino recorrido». En F. Morín y R. Santana (Eds.), *Lo transnacional. Instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, (pp. 203-241). Abya Yala.

Garcés Trelles, K., y Echevarría, J. (2009) «Entre propietarios y migrantes: los encuentros y desencuentros entre colonos y aguarunas en el Alto Mayo». *Jangwa Pana*, *8*(1).

Greene, S. (2009). *Caminos y carretera: acostumbrando la indigenidad en la selva peruana*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Herz Zacarías, C. A. (2018). *Contratos de arrendamiento de tierras en suelo awajún: entre el bosque y la carretera.* [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp). https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/9eb6232a-f9d7-49f7-aec9-ec95c9fd7a73/content

Mendoza, R., y Alzamora, H. (2021). Informe de consultoría: «Levantamiento y análisis de información para el proyecto Conservación de Bosques, Gestión Territorial

y Desarrollo Económico Local en las Comunidades Indígenas Awajún del Paisaje Alto Mayo». Documento no publicado.

Mendoza, R., y Alzamora, H. (2023). Informe de consultoría: «Levantamiento y análisis de información para el proyecto Conservación de Bosques, Gestión Territorial y Desarrollo Económico Local en las Comunidades Indígenas Awajún del Paisaje Alto Mayo». Documento no publicado.

Mendoza, R., y Alzamora, H. (2024). Informe de consultoría: «Levantamiento y análisis de información para el proyecto Conservación de Bosques, Gestión Territorial y Desarrollo Económico Local en las Comunidades Indígenas Awajún del Paisaje Alto Mayo». Documento no publicado.

Regan, J. (2007). *Valoración cultural de los pueblos awajún y wampís*. Documento 10. Instituto Nacional de Recursos Naturales (inrena).

Regan, J. (2010). Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política. *Investigaciones Sociales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm), 19-35.

Sierra, Y. (2020, junio). Nuevo estudio: alquiler de tierras y narcotráfico devoran bosques de comunidades nativas de Perú. *Mongabay*. https://es.mongabay.com/2020/06/nuevo-estudio-alquiler-de-tierras-y-narcotrafico-devoran-bosques-de-comunidades-nativas-de-peru/

Tessmann, G. (1998) [1930]. *Los indígenas del Perú nororiental*. Abya Yala.

Documentos no publicados

Plan de Vida Comunidad Nativa de Alto Mayo. 2017-2021. Documento no publicado.

Plan de Vida Comunidad Nativa Alto Naranjillo. 2020-2030. Documento no publicado.

Plan de Vida Comunidad Nativa de Huascayacu. 2020-2030. Documento no publicado.

Plan de Vida Comunidad Nativa Morroyacu. 2020-2030. Documento no publicado.

Plan de Vida (Tajimat Pujut) Comunidad Nativa Shampuyacu. Documento no publicado.

¿Nuevas fronteras en el uso de la tierra? Intensificación, diversificación y gobernanza en los sistemas agrícolas de Madre de Dios

Elena Borasino y Carlos de los Ríos

Resumen

Si bien la expansión agrícola es una de las principales presiones sobre los bosques tropicales de la Amazonía peruana, los paisajes resultantes también pueden tener un rol importante en la conservación de la biodiversidad bajo ciertas condiciones. Para ello, es necesario comprender no sólo cuánta superficie se destina a la agricultura, sino también qué tipo de agricultura se está desarrollando en la actualidad. En Madre de Dios, a pesar del incremento de las áreas agropecuarias, la forma en que se desarrolla esta actividad sigue siendo poco estudiada. Esta ponencia aborda este tema mediante un análisis comparativo de la conducción de la agricultura en Madre de Dios en contraste con otras regiones de la Amazonía peruana, utilizando los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria.

Los resultados muestran que las unidades agropecuarias creadas después de 2017 son más pequeñas y presentan una mayor intensificación, aunque no un mayor vínculo con el mercado, a pesar de la presencia de cultivos comerciales como el cacao y la papaya. Por otro lado, en estas áreas hay una menor proporción de parcelas con títulos inscritos en los registros públicos y muestran menores niveles de diversificación. Finalmente, se observa una mayor extensión de pastos en el portafolio de cultivos a medida que aumenta el tamaño de la unidad productiva. Sin embargo, el 45 % de las unidades agropecuarias con pastos cultivados no incluye ganado, lo que podría indicar mayores niveles de degradación. El avance de las unidades pequeñas, en un contexto donde predominaban

predios medianos y grandes, evidencia la posible emergencia de un proceso de fragmentación, acompañado de una intensificación productiva que, sin embargo, no se traduce aún en un mayor acceso a los mercados. Estos cambios también plantean desafíos para los procesos de formalización de la tierra, que deberían repensarse para promover, desde el principio, una agricultura más adecuada a las condiciones de la Amazonía, en un entorno en el que múltiples presiones tanto agrícolas como no agrícolas continúan moldeando el futuro del bosque tropical.

Palabras clave: agricultura, paisajes, Amazonía, agroecología, conservación, titulación, tenencia, formalización.

Abstract

While agricultural expansion is one of the main pressures on the tropical forests of the Peruvian Amazon, the resulting landscapes can also play an important role in biodiversity conservation under certain conditions. To this end, it is necessary to understand not only how much land is devoted to agriculture, but also what type of agriculture is currently being practiced. In Madre de Dios, despite the increase in agricultural areas, the way in which this activity is carried out remains poorly studied. This presentation addresses this issue through a comparative analysis of agricultural practices in Madre de Dios in contrast to other regions of the Peruvian Amazon, using data from the National Agricultural Survey.

The results show that agricultural holdings established after 2017 are smaller and more intensively managed, though they do not exhibit a stronger link to the market, despite the presence of cash crops such as cacao and papaya. On the other hand, in these areas there is a lower proportion of plots with titles registered in the public records, and they exhibit lower levels of diversification. Finally, a greater proportion of pastureland is observed in the crop portfolio as the size of the production unit increases. However, 45 % of agricultural units with cultivated pastureland do not include livestock, which could indicate higher levels of degradation. The growth of small units, in a context where medium and large farms predominated, points to the possible emergence of a fragmentation process, accompanied by increased production intensity that, nevertheless, has not yet translated into greater access to markets. These changes also pose challenges to land formalization processes and should be rethought to promote a form of agriculture from the outset that is better suited to the conditions

of the Amazon, in an environment where multiple agricultural and non-agricultural pressures continue to shape the future of the tropical forest.

Keywords: agricultural systems, landscapes, Amazon region, agroecology, biodiversity conservation, land titling, land tenure arrangements, land formalization.

1. Introducción

Los bosques tropicales constituyen uno de los biomas con los niveles más altos de biodiversidad terrestre (Malhi et al., 2014). A su vez, esta biodiversidad es clave para la provisión de alimentos, ya que cumple funciones esenciales como la dispersión de semillas, la polinización y el control de plagas (Apriyani et al., 2024). Sin embargo, en el caso de los bosques amazónicos, su conversión y degradación, junto con los efectos del cambio climático, están provocando una disminución de dicha biodiversidad, entre otras consecuencias negativas para el ecosistema, lo que aumenta la probabilidad de que se produzcan cambios irreversibles (Brando et al., 2025; Hänggli et al., 2023; Lapola et al., 2023; Laurance et al., 2014).

La expansión agrícola se considera como la principal causa de deforestación en la Amazonía (Hänggli et al., 2023; Malhi et al., 2014), lo que da lugar a paisajes fragmentados conformados por mosaicos de diferentes usos del suelo (Laurance et al., 2014). No obstante, estos paisajes también pueden desempeñar un rol en la conservación de la biodiversidad (Kremen y Merenlender, 2018). Las áreas agrícolas pueden contribuir a la conectividad entre los fragmentos de vegetación natural, lo que reduce el aislamiento de las especies silvestres y favorece su supervivencia (Estrada-Carmona et al., 2022; García-Vega et al., 2024). En particular, la presencia de árboles en las chacras puede sostener una mayor diversidad de abejas y otros polinizadores que son esenciales para la agricultura (Barrios et al., 2018). De esta manera, resulta clave comprender el tipo de agricultura que se desarrolla actualmente en la Amazonía, y sobre la posibilidad de conciliar la agricultura con la conservación (Perfecto y Vandermeer, 2010).

Para comprender mejor el rol de la agricultura en la conservación de la biodiversidad, es importante entender los cambios que caracterizan, o que

resultan de la expansión de las fronteras agrícolas y del uso de la tierra. En esa línea, Holland et al. (2016) muestran cómo la rápida evolución de los mercados de tierras en distintas zonas de la región San Martín generó una reducción del tamaño de las parcelas, que presentaron una menor cobertura boscosa y precios más elevados. El estudio concluye que, sin intervenciones oportunas e información local, los esfuerzos de conservación corren el riesgo de ser superados económicamente por la dinámica de las fronteras agrícolas, lo que se traduce en una continua pérdida de bosques.

Por su parte, Bedoya-Garland et al. (2023) analizan la expansión agrícola y demográfica en la cuenca del Alto Huallaga entre las décadas de 1940 y 1980, y observan que el uso del suelo se hizo más intensivo debido a la reducción de los períodos de descanso del terreno y a la introducción de cultivos permanentes como el café, el cacao y la coca. Sin embargo, los autores concluyen que esta intensificación no estuvo acompañada de avances tecnológicos significativos, por lo que el bosque tropical se transformó en un sistema productivo menos diverso.

Glave y Pinedo (1997) y Chicchón et al. (1997) analizan los cambios en el uso del espacio en las áreas de influencia de la Zona Reservada Tambopata-Candamo. La ocupación en este territorio pasó de ser temporal a consolidarse como permanente. En la cuenca del Inambari se observó una mayor presión demográfica, impulsada inicialmente por el *boom* aurífero y, luego, por la actividad maderera. Mientras que en el valle del Tambopata se mantenía un sistema agrícola más diversificado.

Estos estudios evidencian cambios en el manejo de los recursos, como los bosques, las purmas, y los sistemas productivos, asociados a procesos demográficos, de acceso a los mercados, entre otros factores. Asimismo, estos estudios se centran en comprender dichos cambios a lo largo de varias décadas y utilizan un enfoque metodológico basado en el uso de fuentes de información para un período de tiempo determinado y en la utilización de variables que incorporan la dimensión temporal. El presente estudio busca complementar dichos análisis al enfocarse en cambios más recientes y tomando como caso de estudio la región de Madre de Dios. A pesar de que se prevé que este sector desempeñará un papel central en el futuro desarrollo de la región, la agricultura en dicha región no ha sido objeto de suficientes estudios (Lagneaux et al., 2024).

Este tipo de análisis es especialmente relevante en el contexto actual de las regulaciones medioambientales vinculadas al comercio internacional. Un ejemplo es la aprobación del Reglamento de la Unión Europea sobre Deforestación, cuya implementación se ha postergado, y un caso similar es la aprobación de la Ley 31973, conocida como Ley Antiforestal, en Perú. Ambas iniciativas han generado un debate sobre el tipo de agricultura que se debería promover en la Amazonía peruana y sobre el papel de los procesos de formalización de tierras y reconocimiento de derechos (Nepstad et al., 2002; Peña Alegría, 2024).

En este contexto, esta ponencia busca analizar cómo se gestiona la agricultura en Madre de Dios en comparación con otras regiones de la Amazonía peruana, con especial atención a los cambios ocurridos antes y después de 2017, así como a las diferencias según el tamaño de las unidades agropecuarias. También se propone responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las diferencias que caracterizan a las unidades productivas más recientes de Madre de Dios?, ¿qué implicancias tienen estas diferencias para la conservación de los bosques, los suelos y la biodiversidad?, y ¿en qué medida estas diferencias evidencian la emergencia de una nueva frontera agrícola en la región y qué desafíos plantearía para los procesos de formalización?

2. Área de estudio

La región de Madre de Dios, ubicada en la Amazonía sur del Perú, se caracteriza por actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales, como el oro, la madera y la castaña, resultado de sucesivas olas extractivistas y migratorias a lo largo del siglo xx (Glave y Pinedo, 1997; Lossio, 2002; Valcárcel C., 1993). A partir de la década de 1970, la frontera agrícola se expandió de forma moderada debido a la culminación de la carretera Quincemil-Puerto Maldonado, al aumento de la demanda de alimentos provocado de la migración, y a los programas estatales de fomento agropecuario (Valcárcel C., 1993). Para la década de 1980, predominaba una agricultura tanto de subsistencia como orientada al mercado local, con cultivos como el frejol, arroz, maíz, entre otros (Valcárcel C., 1993). En los últimos años, el crecimiento de cultivos como el cacao y la papaya ha generado cambios en el sector agrícola, en los actores involucrados, y en sus efectos sobre la expansión de la frontera (Lagneaux et al., 2024; Perz et al., 2016).

Estos cambios están relacionados con la pavimentación de la carretera Interoceánica, que ha dado lugar a la aparición de un mercado de tierras y a un uso más intensivo del suelo (Perz et al., 2016). Una vez terminada, quedó claro que la construcción de la carretera fue impulsada más por intereses políticos que por una planificación sólida, lo que generó altos costos sociales y medioambientales. La débil gobernanza y la falta de fiscalización hicieron que la carretera beneficiara más a las economías informales e ilegales que al desarrollo local (Perz y Castillo Hurtado, 2024). Asimismo, las intervenciones en el sector agropecuario influyeron en estas dinámicas. Si bien anteriormente se centraron en incentivar la expansión ganadera (Chávez et al., 2014), en los últimos años se han orientado hacia el desarrollo de *commodities* como el cacao, promoviendo la especialización de los productores (Lagneaux et al., 2024).

Todo ello ha ocurrido en paralelo a un aumento sostenido de la pérdida de bosques, a pesar de los esfuerzos de conservación. Esta pérdida se atribuye principalmente a la actividad minera y agropecuaria (Sánchez-Cuervo et al., 2020). Entre 2001 y 2023 se perdieron 320 559 hectáreas, casi el 50 % de las cuales se produjo a partir de 2017. Desde entonces, la deforestación se ha mantenido por encima de las 20 000 hectáreas al año, excepto en 2023, cuando se perdieron 18 779 hectáreas (MINAM, 2025). El Gráfico 1 muestra este continuo y creciente proceso de deforestación.

En el mismo período, el Gráfico 2 muestra el incremento de las áreas clasificadas como mosaico agropecuario y de minería en Madre de Dios. En promedio, cada año se han incorporado 5500 hectáreas al mosaico. A partir de 2017, la superficie total supera las 200 000 hectáreas, con un incremento promedio de casi 9000 hectáreas anuales. Aunque esto evidencia una reciente expansión de la frontera agrícola, muy posiblemente a expensas de los bosques, aún no es posible distinguir qué tipo de agricultura se está expandiendo en la región.

3. Enfoque de fronteras

En la literatura sobre sistemas de uso de la tierra, el concepto de frontera se utiliza para analizar aquellos espacios donde se producen cambios acelerados en el uso del suelo. Así, las fronteras experimentan transformaciones socioecológicas como resultado de la explotación de tierras y otros recursos, y pueden

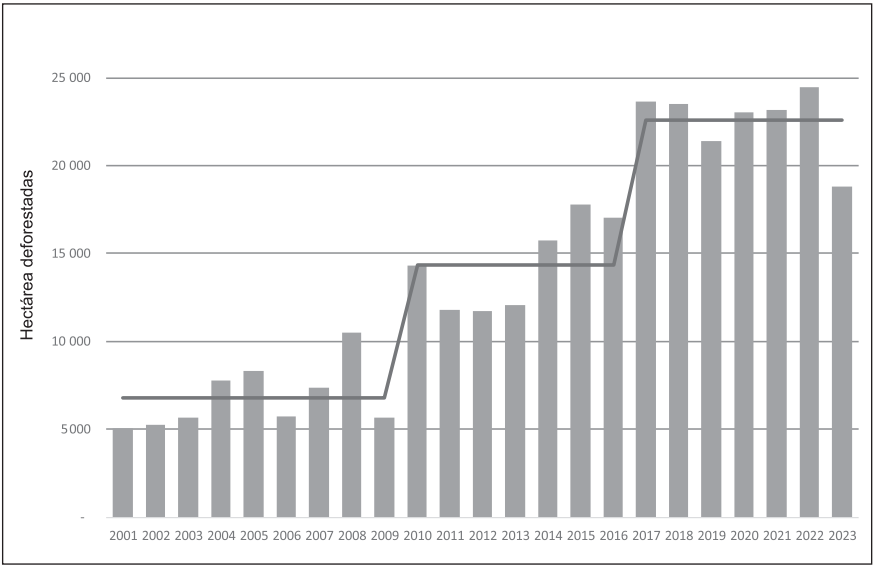


Gráfico 1. Pérdida de bosques en Madre de Dios (hectáreas).
Fuente: MINAM (2025).

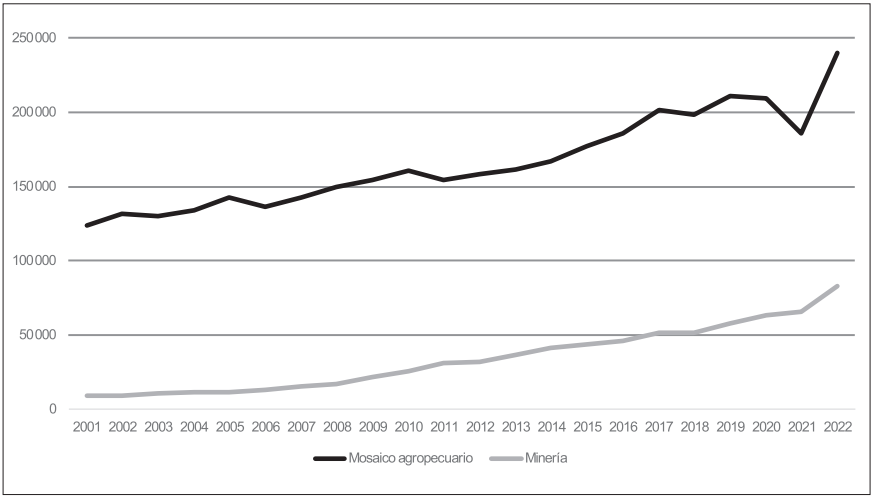


Gráfico 2. Superficie del mosaico agropecuario y de minería en Madre de Dios (hectáreas).
Fuente: MapBiomas Perú (2025).

clasificarse según los tipos de actores que impulsan estos procesos (Meyfroidt et al., 2024; Pacheco, 2012). Estos pueden ser pequeños productores que buscan trabajar la tierra, principalmente con mano de obra familiar u otros actores con un mayor nivel de capital, que buscan aprovechar las rentas que genera la tierra.

Santos-Granero (1991) define la frontera como una línea que separa, pero que al mismo tiempo posibilita el encuentro, como lugar intermedio (Ioris, 2018; Rasmussen y Lund, 2018), entre aquellas áreas donde predominan las formas de producción vinculadas al mercado y aquellas donde estas formas aún no se han desarrollado, e incluso donde predomina una economía «natural». En el caso de la Amazonía peruana, estas últimas corresponden a las economías de subsistencia de las poblaciones que han habitado históricamente la región (Santos-Granero, 1991).

Otros estudios han utilizado el concepto de fronteras para analizar las dinámicas del cambio en el uso y la cobertura del suelo en los bosques tropicales, enfatizando los múltiples procesos de conversión de la tierra que sustituyen la vegetación natural por cultivos destinados a la producción de alimentos. En algunos casos, se denominan «fronteras de deforestación», e incluyen también las características de los actores implicados. Desde esta perspectiva, las fronteras son aquellas áreas en las que se produce una conversión activa de la tierra, con diferentes grados de eliminación de la cobertura forestal primaria y diferentes tipos de uso del suelo (Schielein y Börner, 2018).

Sin embargo, la frontera no es solo un concepto espacial, sino que también tiene dimensiones políticas, económicas y sociales, particularmente asociadas a la apropiación capitalista del espacio. Esto está relacionado con la reorganización de los órdenes sociales, políticos y legales en estos espacios de transición, a medida que surgen conflictos territoriales por la aparición de nuevos recursos (Rasmussen y Lund, 2018).

Así, las fronteras serían espacios, lugares o regiones con dinámicas específicas de uso del suelo, que conducen al rápido desarrollo de la explotación de algún recurso en ecosistemas naturales o en tierras ya transformadas. Estas fronteras tienden a surgir en territorios con limitaciones productivas o de escasa integración en los mercados globales (Meyfroidt et al., 2024).

¿Qué condiciones deben darse para que surja una nueva frontera? En primer lugar, debe existir un recurso potencial que no haya experimentado una

rápida entrada de factores de producción. Luego, ciertos factores exógenos pueden facilitar el desarrollo de una nueva frontera, como programas de apoyo o de colonización del Estado, la apertura de carreteras, los procesos de zonificación o la creación de áreas de conservación, entre otros. Entre los factores endógenos se encuentran la anticipación de posibles rentas y la imitación entre actores. Finalmente, cuando estas rentas comienzan a aumentar, la frontera se activa y se expande rápidamente para obtener el máximo beneficio posible (Meyfroidt et al., 2024).

Al visualizar la frontera como un borde permeable entre dos frentes que contrastan entre sí, este concepto permite analizar los cambios que se producen en el espacio que generan movimientos desde un frente al otro. Así, como se ha mencionado, la frontera puede situarse entre bosques y zonas de cultivo, por lo que el análisis de fronteras se centraría en el análisis de cambio de uso de la tierra y la pérdida de bosques. Pero la frontera también puede encontrarse entre una agricultura de subsistencia y otra más orientada al mercado, donde probablemente entrarían en juego tensiones entre diversificación e intensificación productiva. Esto también está relacionado con la etapa en la que se encuentra la frontera. Se esperaría que la formación de una nueva frontera conllevara a procesos acelerados de deforestación, seguidos de una etapa de consolidación de la frontera a través de un mayor acceso a los mercados. En el caso de Madre de Dios, la pérdida acelerada de bosques y el aumento de la superficie del mosaico agropecuario podrían estar sugiriendo la emergencia de esta nueva frontera. Sin embargo, esta ponencia busca explorar si paralelamente también estarían ocurriendo cambios en la conducción de este mosaico, en términos de sus niveles de intensificación y vinculación con los mercados.

4. Metodología

Para responder a las preguntas planteadas previamente, se comparó la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del departamento de Madre de Dios y los departamentos de la Amazonía: San Martín, Loreto y Ucayali.

Con el objetivo de obtener datos suficientes para realizar este análisis comparativo, se trabajaron conjuntamente las encuestas de los años 2023 y

2024.[1] Para incorporar la dimensión temporal, la muestra se dividió en dos grupos: por un lado, quienes empezaron a trabajar su parcela más antigua o se incorporaron como nuevos productores entre 2017 y 2024, y por otro, quienes lo hacían desde antes de dicho período. Se consideró el año 2017 debido al incremento sostenido de la deforestación en la región a partir de esa fecha.

Otra variable importante para evaluar los procesos de expansión de las fronteras agropecuarias es el tamaño de la unidad productiva, ya que puede estar relacionado con diferentes estrategias productivas (Godar et al., 2012). Los pequeños productores tienden a implementar sistemas de producción más diversificados y a conservar mayores superficies de purma y bosques, mientras que los medianos y grandes productores suelen convertir una mayor proporción de terreno a cultivos, lo que reduce la cobertura forestal (Pacheco, 2012). Por este motivo, la muestra se dividió en cuatro grupos: productores con unidades de menos de 10 hectáreas, entre 10 y 50, entre cincuenta y 100, y mayores de 100 hectáreas.

Con relación a la tenencia de la tierra, se analizó la información según el tipo de derecho sobre el predio, diferenciando entre productores propietarios con al menos una parcela inscrita en los registros públicos (RRPP) y el resto. Con respecto a los niveles de intensificación, y siguiendo a Aramburú y Tavera Colonna (1993), se analizó la proporción del área activa, el área en descanso o «purmas», y el área de monte o bosques con respecto al área total de la unidad productiva. El área activa se refiere a la superficie destinada a cultivos transitorios, permanentes, forestales y pastos naturales manejados, mientras que el área en descanso corresponde a la superficie en purmas, ya sean de menos o de más de un año.

1. Dado que el análisis se basa en la comparación regional, se ha decidido no utilizar el factor de expansión, ya que los coeficientes de variación a nivel regional son muy elevados (véanse los informes técnicos de la ENA de 2023-2024). Esta decisión implica que el estudio no permite obtener conclusiones estadísticamente representativas de la región; sin embargo, sí permite disponer de un amplio conjunto de datos de parcelas organizadas en conglomerados alrededor de la frontera agrícola de Madre de Dios. La decisión de trabajar con los datos de la ENA 2023-2024 se debe a que es a partir de estos últimos que se utiliza el nuevo marco de áreas de la superficie agrícola desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). Este nuevo marco de áreas es significativamente distinto del marco muestral proporcionado por el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) 2012, por lo que los datos no son comparables con las encuestas previas a 2023.

De acuerdo con lo señalado por Santos-Granero (1991), quien enfatiza que los frentes productivos tienden a la monoproducción y a un mayor grado de especialización, se construyó una variable para medir el grado de diversificación de la unidad productiva. Así, se aplicó el índice de Herfindahl a nivel de la unidad agropecuaria para medir el grado de concentración o diversificación de esta según los usos de la tierra. Adicionalmente, se aplicó el mismo índice a nivel de la superficie cosechada dentro de la unidad agropecuaria, para evaluar el grado de concentración o diversificación de la actividad económica agropecuaria. Este índice varía de 0 a 1, donde un valor cercano a 1 indica una alta especialización, mientras que un valor cercano a 0 refleja una mayor diversificación. Asimismo, se identificaron los cinco principales cultivos de cada departamento en el momento de la encuesta según su mayor proporción con respecto al área sembrada de la unidad agropecuaria. Para ello, se seleccionó el cultivo con mayor superficie en cada unidad y, posteriormente, se sumaron dichas áreas para determinar los cinco cultivos predominantes en cada departamento.

Finalmente, se analizaron una serie de variables para aproximar el grado de vinculación con el mercado y el uso de factores de producción. Entre estas variables se incluyeron la proporción de la producción destinada a la venta, la compra de semillas o su adquisición como un adelanto de pago, el uso de la maquinaria y la contratación de mano de obra temporal.

5. Resultados

5.1. Tamaño y año de inicio de trabajo en las parcelas agropecuarias

La distribución de las unidades productivas según su tamaño (Cuadro 1) muestra que el caso de Madre de Dios es particular en comparación con el resto de los departamentos amazónicos analizados. En esta región, se observa una mayor proporción de unidades grandes, por encima de las 100 hectáreas, que representan el 20 % de las unidades agropecuarias, mientras que en el resto esta proporción es del 4 %. Por otro lado, las unidades agropecuarias de menos de 10 hectáreas representan el 15 % del total, frente al 39 % del resto de regiones.

En Madre de Dios se encuentran alrededor del 10 % de todas las unidades agropecuarias del ámbito amazónico estudiado. Las unidades agropecuarias

	Resto selva		Madre de Dios	
	Número de observaciones	%	Número de observaciones	%
[0-10] hectáreas	2133	39	90	15
[10-50] hectáreas	2526	47	247	42
[50-100] hectáreas	546	10	133	23
Más de 100 hectáreas	198	4	121	20
Total	5403		591	

Cuadro 1. Unidades productivas según tamaño.
Fuente: inei (2024, 2025).

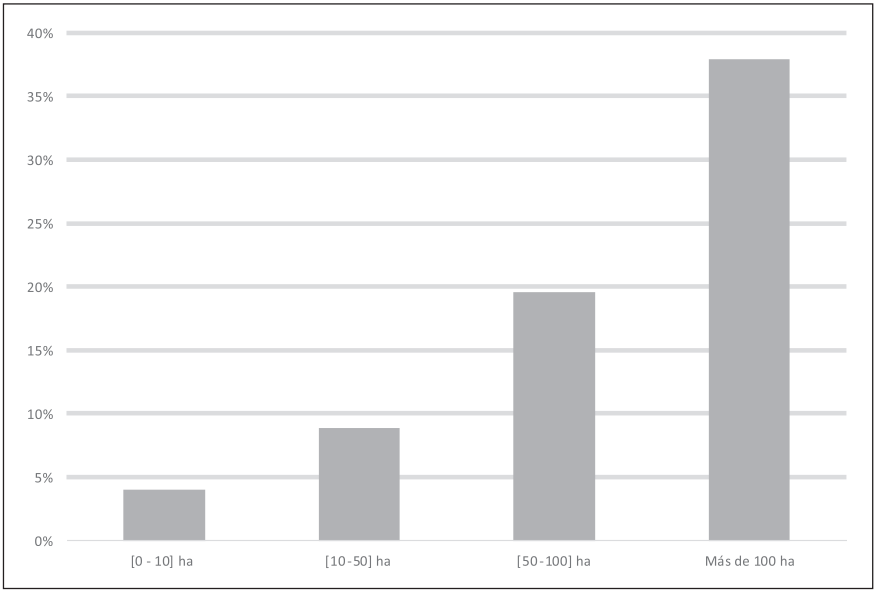


Gráfico 3. Proporción de productores de Madre de Dios en relación con otras regiones amazónicas por tamaño.
Fuente: inei (2024, 2025).

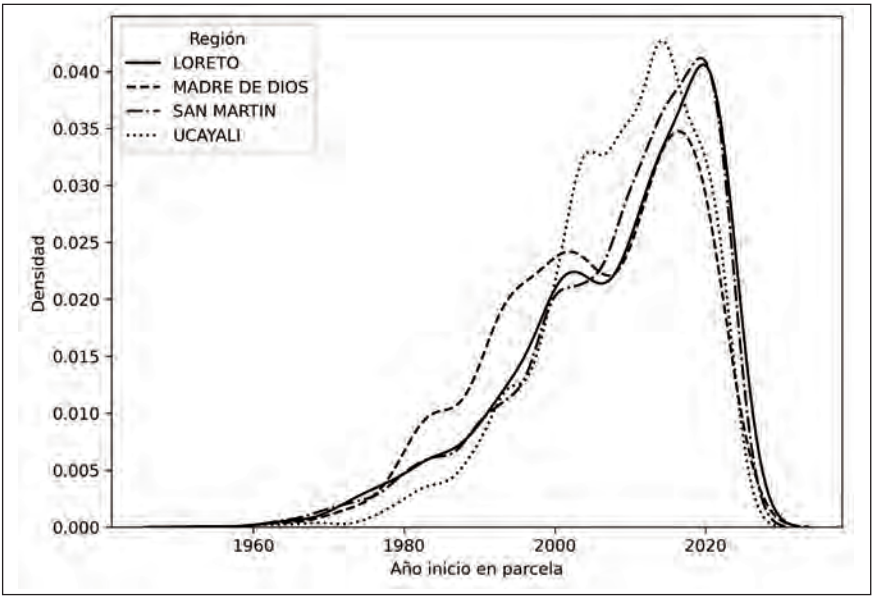


Gráfico 4. Año promedio de inicio de trabajo en la parcela.
Fuente: INEI (2024, 2025).

por encima de las 100 hectáreas están sobrerrepresentadas, ya que superan el 38 % del total de unidades en ese rango, mientras que las más pequeñas, de entre 0 y 10 hectáreas, están subrepresentadas, ya que alcanzan tan solo el 5 % del total de unidades agropecuarias en ese rango por tamaño (Gráfico 3).

Por otro lado, no se observan diferencias entre las regiones con respecto al año promedio de inicio de su trabajo en la parcela (Gráfico 4). En Madre de Dios, el año promedio de inicio es 2005, mientras que en el resto de las regiones es 2008. Sin embargo, alrededor del 23 % de las unidades agropecuarias del ámbito amazónico estudiado empezaron a trabajar su parcela más antigua a partir de 2017 (nuevos productores). Lo que es más importante, en el caso de Madre de Dios, las nuevas unidades agropecuarias tienden a ser más pequeñas. Así, mientras la mediana de las unidades agropecuarias más antiguas es de 49 hectáreas (101,8 hectáreas en promedio), la mediana de las nuevas es de 22,5 hectáreas (52,6 hectáreas en promedio). En este sentido, se puede observar que, mientras el 45,6 % de las unidades agropecuarias de entre 0 y 10 hectáreas

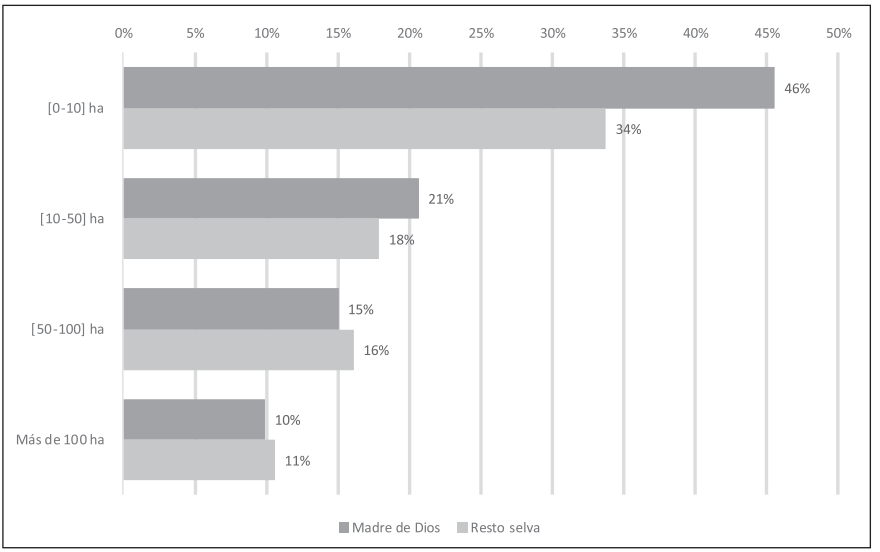


Gráfico 5. Proporción de productores de Madre de Dios que empezaron a trabajar su primera parcela después de 2017 por tamaño.
Fuente: INEI (2024, 2025).

empezaron a trabajar después de 2017, tan solo el 10 % del total de las unidades de más de 100 hectáreas empezaron después de esa fecha (Gráfico 5).

Es posible entonces preguntarse si, en comparación con el resto de las regiones, Madre de Dios podría estar experimentando un proceso de fragmentación de la tierra debido a su punto de partida, con áreas más extensas, y una mayor proporción de unidades nuevas más pequeñas.

5.2. Tenencia de la tierra

En Madre de Dios se observa que una mayor proporción de propietarios tiene al menos una parcela con título inscrito en los registros públicos en comparación con el resto de las regiones amazónicas analizadas (Cuadro 2). Así, mientras el 69 % de las unidades agropecuarias de Madre de Dios tiene al menos un título inscrito en los registros públicos, en el resto de las regiones esta cifra se reduce al 35 %. Sin embargo, este porcentaje disminuye considerablemente

	Resto selva	Madre de Dios		
		Promedio	Establecido antes del 2017	Establecido después del 2017
Hectáreas	%	%	%	%
[0-10]	23	47	55	37
[10-50]	42	66	68	57
[50-100]	47	83	86	65
Más de 100	52	78	80	58
Total	35	69	74	52

Cuadro 2. Porcentaje de agricultores con al menos una parcela con título de propiedad inscrito en los registros públicos.
Fuente: inei (2024, 2025).

entre los productores que constituyen su unidad a partir de 2017 (52 % frente al 74 % de los productores más antiguos). Es importante mencionar que, en general, la probabilidad de tener al menos una parcela con título inscrito en los registros públicos es mayor conforme aumenta el tamaño de la unidad agropecuaria.

5.3. Área activa, purmas y bosques

Las unidades agropecuarias de Madre de Dios tienden a tener un área activa significativamente menor en relación con otros departamentos (37 % frente a un 49 %), una mayor área de bosque (33 % frente a un 10 %) y un área de descanso relativamente menor, que incluye tanto a las purmas de menos de un año como las de más de un año (30 % frente a un 38 %) (Cuadro 3). Por otro lado, los productores que establecieron su parcela después de 2017 no muestran diferencias significativas en comparación con el resto. De igual manera, tener al menos una parcela con título de propiedad inscrito en los registros públicos no parece tener ninguna relación con la distribución del uso de la tierra en el ámbito amazónico bajo estudio.

	Hectáreas	% Área activa		% Área de bosque		% Área de descanso	
		Resto selva	Madre de Dios	Resto selva	Madre de Dios	Resto selva	Madre de Dios
Tamaño de la unidad agropecuaria	[0-10]	59 %	28 %	5 %	24 %	33 %	38 %
	[10-50]	43 %	26 %	13 %	36 %	43 %	37 %
	[50-100]	41 %	38 %	19 %	35 %	38 %	26 %
	Más de 100	44 %	48 %	21 %	31 %	32 %	20 %
Año de entrada a la agricultura	Llegó antes del 2017	49 %	34 %	11 %	32 %	38 %	32 %
	Llegó después del 2017	50 %	32 %	10 %	35 %	38 %	28 %
Al menos una parcela con título inscrito en RRPP	Sin título	49 %	33 %	11 %	32 %	38 %	29 %
	Con título	49 %	34 %	11 %	33 %	38 %	32 %

Cuadro 3. Distribución de los usos de la tierra según tamaño, tenencia y año en que se trabaja en la unidad.
Fuente: INEI (2024, 2025).

Un análisis más profundo (Cuadro 4) permite identificar que, en Madre de Dios, los productores que empezaron a trabajar su parcela a partir de 2017 son, en promedio, más pequeños, pero tienden a tener una mayor proporción de área de bosque (+5,8 % más) y una menor proporción de área de descanso (-7,8 % menos). Mientras que mantendrían una proporción similar de área activa.

4.4. Diversificación de los usos de la tierra y de los cultivos cosechados

Con respecto al índice de Herfindahl de los usos de la tierra (Cuadro 5), Madre de Dios es ligera, pero significativamente más diversificada que el resto de las regiones analizadas, tanto en el promedio, como por rango de tamaño. Asimismo,

	% Área activa	% Área de bosque	% área de descanso
Ln (área total)	0,0378***	0,0256***	-0,0400***
Al menos una parcela con título inscrito en RRPP	-0,0233	-0,0061	0,038
Establecido después del 2017[1]	0,0197	0,0577*	-0,0783***
Constante	0,2134***	0,2273***	0,4424***
R^2	0,0339	0,0168	0,0489
Número de observaciones	591	591	591

Cuadro 4. Relación entre tamaño, tenencia y año de inicio y la distribución de usos del suelo.

Notas: 1. Su parcela más antigua fue establecida después del 2017.

Nivel de significancia estadística: * 10%; ** 5%; * 1%.

Fuente: INEI (2024, 2025).

tanto en el caso de Madre de Dios como en el del resto, los productores que establecieron su parcela después de 2017 tienden a mostrar una menor diversificación de los usos de la tierra.

Un análisis más exhaustivo sugiere que las unidades agropecuarias con parcelas más nuevas tienden a tener un índice 4,7 puntos porcentuales más alto. Por otro lado, las unidades más grandes, con al menos una parcela con título inscrito y con un mayor número de parcelas, tienden a ser más diversificadas (Cuadro 6).

De igual forma, las unidades agropecuarias de Madre de Dios tienen cosechas agrícolas (excepto pastos) más diversificadas que las del resto de regiones, aunque el índice promedio de esta indica una tendencia a la concentración. Las parcelas con título inscrito en los registros públicos, así como las más pequeñas y las más grandes, tienden a ser más diversas (Cuadro 7). Al igual que en el caso del índice de usos de la tierra, los productores que establecieron su parcela más antigua a partir de 2017 concentran sus cosechas en un menor número de cultivos. Esto ocurre en todos los rangos de tamaño.

	Resto selva	Madre de Dios				
Hectáreas		Promedio	Sin título en rrpp	Con título en rrpp	Establecido antes del 2017	Establecido después del 2017
[0-10]	0,650	0,634	0,646	0,622	0,590	0,688
[10-50]	0,588	0,536	0,544	0,531	0,526	0,572
[50-100]	0,570	0,531	0,593	0,518	0,529	0,542
Más de 100	0,590	0,578	0,646	0,559	0,569	0,662
Total	0,611	0,558	0,592	0,543	0,543	0,614

Cuadro 5. Diversificación de los usos de la tierra según tamaño, tenencia y año de trabajo en la unidad.
Fuente: inei (2024, 2025).

Variable dependiente: Usos de la tierra a nivel de unidad agropecuaria	Resto de Selva	Madre de Dios
% Al menos una parcela con título inscrito en rrpp	0,0072	-0.0297*
Si se estableció después del 2017	0,0565***	0,0488**
% tierra activa	0,4084***	0,1850**
% tierra con bosques	0,3849***	0,2019**
% tierra en descanso	0,3723***	0,0079
Rango de tamaño de la unidada agropecuaria	-0,0229***	-0,0156*
Número de parcelas	-0,0397***	-0,0224*
Constante	0,3161***	0,5090***
R^2	0,0681	0,1025
Número de observaciones	5403	591

Cuadro 6. Relación entre tamaño, tenencia y año de inicio, y diversificación de los usos de la tierra.
Notas: estimación por mínimos cuadrados ordinarios (mco).
Nivel de significancia estadística: * 10%; ** 5%; *** 1%
Fuente: inei (2024, 2025).

Hectáreas	Resto selva	Madre de Dios				
		Promedio	Sin título en rrpp	Con título en rrpp	Establecido antes del 2017	Establecido después del 2017
[0-10]	0,786	0,642	0,721	0,518	0,588	0,704
[10-50]	0,758	0,745	0,794	0,721	0,724	0,840
[50-100]	0,764	0,743	0,776	0,737	0,725	0,840
Más de 100	0,799	0,656	0,635	0,664	0,644	0,763
Total	0,771	0,711	0,745	0,695	0,692	0,782

Cuadro 7. Diversificación de los cultivos cosechados según tamaño, tenencia y año en que se trabaja en la unidad.
Fuente: inei (2024, 2025).

A partir de estos resultados, se identificaron los cinco principales cultivos de cada departamento, con el fin de observar la composición del portafolio de los cultivos más importantes. Luego, se analizaron en función del tamaño de la unidad productiva y del año de inicio de la actividad. Así, se observa que existen diferencias entre las unidades pequeñas, medianas y grandes (Cuadro 8). En el caso de Madre de Dios, los productores con unidades de menos de diez hectáreas tienden a tener un portafolio más diversificado, compuesto por frutas y yuca como cultivo transitorio. A medida que aumenta el tamaño, predominan los pastos cultivados y los cultivos permanentes, como el cacao. La papaya aparece en el caso de los productores medianos, mientras que la castaña, como cultivo forestal, se da en productores con unidades más grandes. Asimismo, la principal diferencia entre los productores de Madre de Dios que empezaron a trabajar su unidad antes y después de 2017 es que, en los primeros, predominan los pastos cultivados y la castaña, mientras que, en los segundos, vuelve a aparecer el cultivo de la papaya.

En el caso de Madre de Dios, vale la pena profundizar en dos tipos de cultivos que destacan por su importancia: los pastos cultivados y la castaña. En el primer caso, el 45 % de las unidades agropecuarias con pastos cultivados no incluye ganado. Sin embargo, estas unidades no son necesariamente más antiguas que aquellas que sí lo incluyen. El Gráfico 6 muestra el promedio de áreas con pastos cultivados según el último año de siembra y si cuentan o no con

	Departamento	1°	2°	3°	4°	5°
Tamaño de la unidad agropecuaria	Loreto	Plátano	Yuca	Maíz amarillo duro	Cacao	Pasto brizantha
	Madre de Dios	Plátano	Pasto brachiaria	Cocotero	Naranjo	Yuca
	San Martín	Cacao	Cafe pergamino	Plátano	Arroz cáscara	Pasto brachiaria
[0-10] ha	Ucayali	Cacao	Plátano	Palma aceitera	Camu camu	Café pergamino
	Loreto	Pasto brizantha	Plátano	Maíz amarillo duro	Cacao	Arroz cáscara
	Madre de Dios	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Plátano	Cacao	Papaya
	San Martín	Pasto brizantha	Cacao	Pasto brachiaria	Café pergamino	Arroz cáscara
[10-50] ha	Ucayali	Cacao	Palma aceitera	Plátano	Pasto brachiaria	Pasto brizantha
	Loreto	Pasto brizantha	Maíz amarillo duro	Arroz cáscara	Plátano	Cacao
	Madre de Dios	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Castaña	Plátano	Cacao
	San Martín	Pasto brizantha	Arroz cáscara	Pasto brachiaria	Maíz amarillo duro	Cacao
Más de 50 ha	Ucayali	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Palma aceitera	Cacao	Arroz cáscara
Año de entrada a la agricultura	Loreto	Plátano	Pasto brizantha	Maíz amarillo duro	Cacao	Yuca
	Madre de Dios	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Plátano	Castaña	Cacao
	San Martín	Cacao	Pasto brizantha	Café pergamino	Pasto brachiaria	Plátano
2017 o antes	Ucayali	Cacao	Palma aceitera	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Plátano
	Loreto	Plátano	Pasto brizantha	Maíz amarillo Duro	Cacao	Yuca
	Madre de Dios	Pasto brizantha	Plátano	Pasto brachiaria	Papaya	Cacao
	San Martín	Cafe pergamino	Cacao	Arroz cáscara	Pasto brizantha	Maíz amarillo duro
Después de 2017	Ucayali	Cacao	Palma aceitera	Plátano	Yuca	Pasto brachiaria
	Loreto	Plátano	Pasto brizantha	Maíz amarillo duro	Cacao	Yuca
	Madre de Dios	Pasto brizantha	Pasto brachiaria	Plátano	Castaña	Cacao
	San Martín	Cacao	Pasto brizantha	Café pergamino	Arroz cáscara	Pasto brachiaria
Promedio	Ucayali	Cacao	Palma aceitera	Pasto brizantha	Plátano	Pasto brachiaria

Cuadro 8. Principales cultivos por departamento y según tamaño y año en la parcela.
Fuente: inei (2024, 2025).

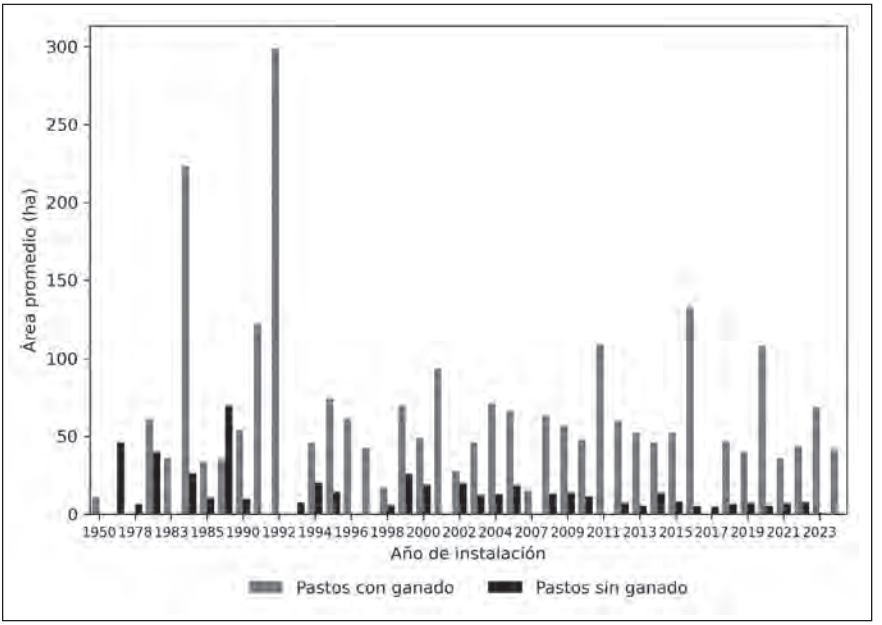


Gráfico 6. Evolución del área de pastos cultivados con y sin ganado por año de instalación.
Fuente: INEI (2024, 2025).

ganado. En las unidades agropecuarias que sí poseen ganado, el promedio es de noventa cabezas, y este número aumenta con la superficie dedicada a pastos cultivados (Gráfico 7). Finalmente, y de manera paradójica, el 92,3 % de la cosecha de pastos se destinó a la alimentación de animales de crianza, mientras que el resto se distribuyó entre trueque, pago en especie, donaciones y otros usos. Cabe destacar que la producción de pastos no tuvo como fin la comercialización.

En el caso de la castaña, si bien se clasifica como cultivo forestal, existen parcelas con una alta variabilidad: algunas registran alrededor de doscientos árboles en una superficie de más de novecientas hectáreas, mientras que otras cuentan con tres árboles en menos de una hectárea. Esta variabilidad en la densidad podría reflejar la falta de diferenciación entre especies cultivadas y especies naturales que se mantienen en la parcela, especialmente, si se considera la alta

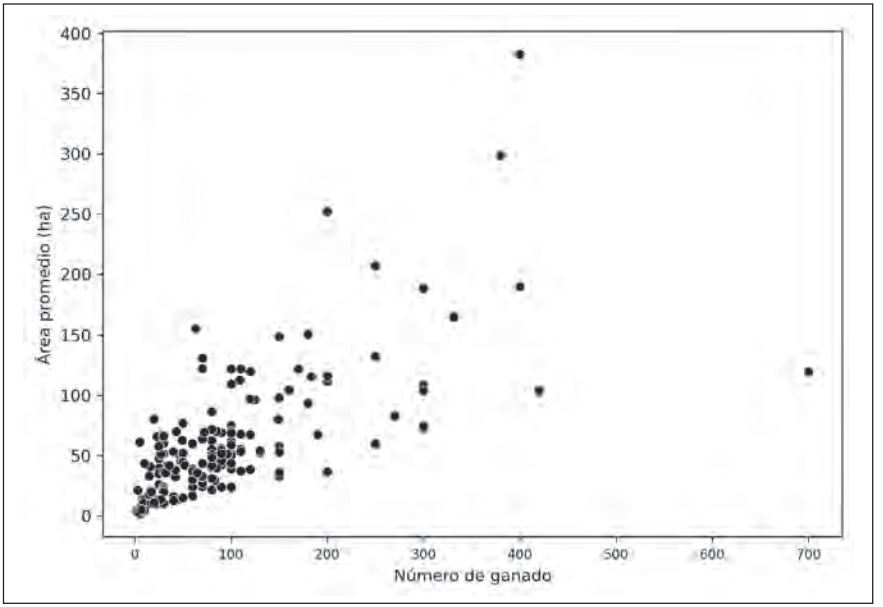


Gráfico 7. Superficie con pastos cultivados y unidades de ganado.
Fuente: inei (2024, 2025).

proporción de áreas dedicadas a la castaña que, supuestamente, se instalaron en la década de 1950 (Gráfico 8).

Por último, una limitación de los datos de la encuesta es que no refleja el evidente y acelerado incremento del cultivo de coca en la región. Según Devida (2025), la superficie cultivada con hoja de coca en producción pasó de 57 hectáreas en 2020 a 1476 hectáreas en 2024. Durante estos años apareció en siete de los once distritos de la región, entre ellos Fitzcarrald, Madre de Dios, Huepetuhe, Inambari, Laberinto, Tahuamanu y Las Piedras.

4.5. Vínculo con los mercados

Con respecto al vínculo con los mercados, tanto para la venta de la producción como para la adquisición de insumos, este resulta menor en Madre de Dios que en el resto de las regiones analizadas en sus distintas dimensiones (Cuadro 9). Los productores que empezaron a gestionar sus parcelas después

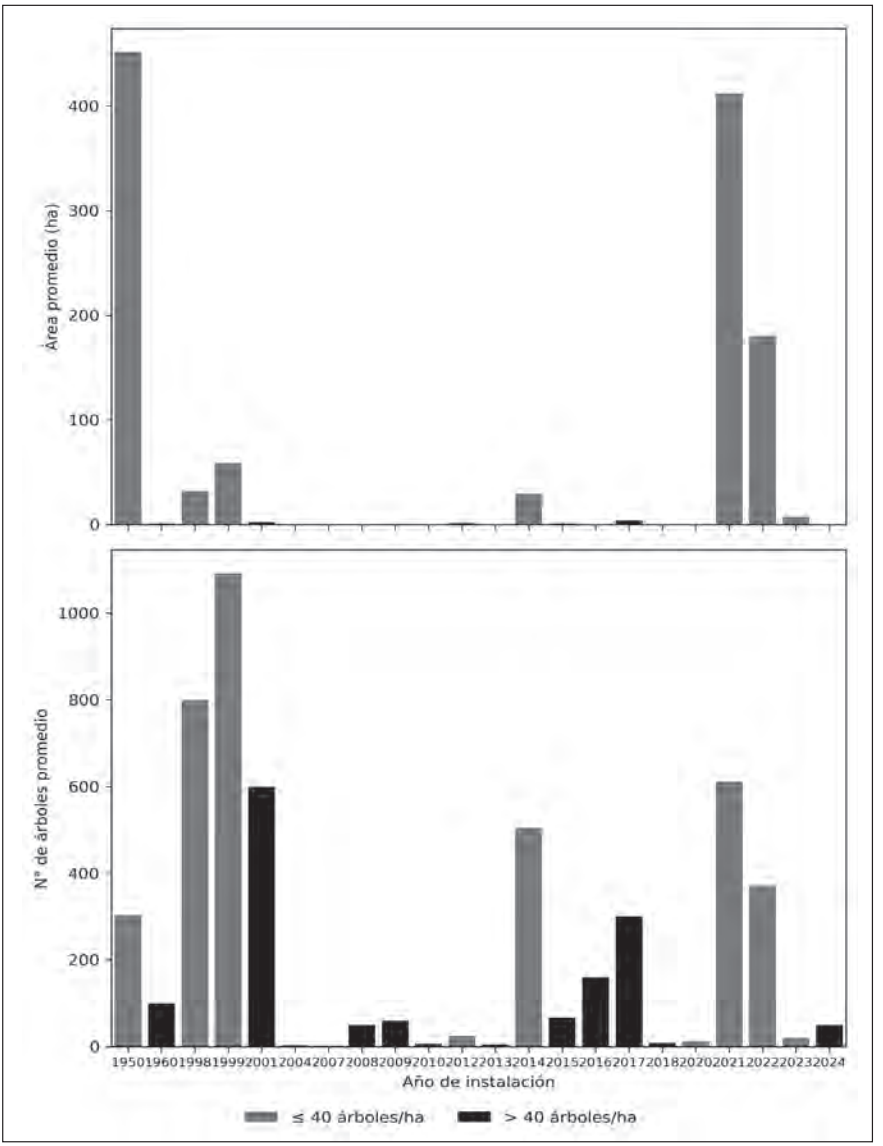


Gráfico 8. Evolución del área y número de árboles de castaña por año de instalación.
Fuente: INEI (2024, 2025).

		% Producción destinada a la venta		% Compra de semillas y/o como parte de pago		% Uso de insumos (abonos, fertilizantes o plaguicidas)	
		Resto selva	Madre de Dios	Resto selva	Madre de Dios	Resto Selva	Madre de Dios
Tamaño de la unidad agropecuaria	[0-10] ha	58,4 %	49,8 %	27,7 %	30,2 %	35,9 %	11,8 %
	[10-50] ha	48,6 %	52,1 %	40,5 %	35,8 %	41,2 %	21,2 %
	Más de 50 ha	29,3 %	17,3 %	48,0 %	29,8 %	35,7 %	16,3 %
Año de entrada a la agricultura	2017 o antes	46,9 %	35,8 %	36,9 %	33,1 %	37,7 %	16,6 %
	Después del 2017	58,4 %	39,8 %	35,2 %	29,1 %	40,9 %	21,7 %
Promedio		49,1 %	36,4 %	36,5 %	32,3 %	38,4 %	17,6 %

Cuadro 9. Vínculo con los mercados según tamaño y año en la parcela.
Fuente: inei (2024, 2025).

		Resto Selva	Madre de Dios
Maquinaria	% unidades agropecuarias con maquinaria.	77,9%	36,1%
	Promedio de unidades.	1,7	1,3
Mano de obra temporal	% unidades agropecuarias con maquinaria.	26,8%	5,1%
	Promedio trabajadores.	18,9	17,5

Cuadro 10. Maquinaria y mano de obra temporal.
Fuente: inei (2024, 2025).

de 2017 no están más o menos vinculados al mercado que quienes las gestionan desde antes. Si bien destinan una proporción ligeramente mayor de su producción a la venta y utilizan una proporción relativamente mayor de insumos, estas proporciones son bastante menores en comparación con las de los productores de otras regiones. Finalmente, no hay grandes diferencias en cuanto a la adquisición de semillas.

Finalmente, existe una diferencia muy marcada en el uso de maquinaria y en el empleo de mano de obra temporal entre Madre de Dios y el resto de las regiones (Cuadro 10), siendo este uso muy limitado en Madre de Dios.

6. Conclusiones

Si bien los bosques tropicales son ecosistemas de alta biodiversidad que se ven amenazados por la expansión de las actividades agrícolas y pecuarias, la literatura da cuenta de que estos nuevos paisajes pueden desempeñar un rol clave en la conservación de la biodiversidad. Esto plantea la necesidad de comprender qué tipo de agricultura se está desarrollando actualmente en la Amazonía y cómo se puede reconciliar la agricultura con la conservación.

La presente investigación aborda estos temas tomando como caso de estudio la región de Madre de Dios, donde diversas oleadas extractivistas y migratorias, unidas a la pavimentación de la carretera interoceánica, han reconfigurado significativamente el paisaje. El resultado de este proceso ha sido la deforestación causada principalmente por las actividades mineras y agropecuarias. Aunque es posible observar un incremento de las áreas agropecuarias en la región, especialmente en los últimos años, es necesario profundizar si ha conllevado un cambio en el tipo de agricultura que se desarrolla en la región.

Las unidades productivas más recientes de Madre de Dios, cuyas parcelas comenzaron a trabajarse a partir de 2017, tienden a ser más pequeñas y a tener una menor proporción de títulos inscritos en los registros públicos. Aunque muestran un mayor nivel de intensificación, reflejado en un menor manejo de purmas en relación con el área activa y una mayor concentración en pocos usos de la tierra y en un número reducido de cultivos cosechados, no necesariamente están más vinculadas al mercado, a pesar de su preferencia por cultivos como el cacao y la papaya.

A su vez, aunque estas unidades más recientes mantienen una mayor proporción de bosques, también podría anticiparse que se estarían estableciendo en tierras que anteriormente estaban cubiertas por bosques. Del mismo modo, su mayor grado de intensificación y sus menores niveles de diversificación podrían comprometer su rol en la conservación de suelos y biodiversidad. Esto

resulta aún más relevante si se considera la importancia de cultivos como la papaya, reconocida por su uso intensivo de plaguicidas.

Por otro lado, en el portafolio de cultivos, se observa una mayor extensión de pastos y de cultivos permanentes, como el cacao y la castaña, a medida que aumenta el tamaño de la unidad productiva. Sin embargo, la presencia de pastos no está necesariamente asociada a la presencia de ganado, por lo que estas áreas podrían estar más degradadas y ser menos productivas. Además, no es posible distinguir si la castaña ha sido efectivamente cultivada o si corresponde a árboles naturales mantenidos dentro de la unidad. Esto es importante, ya que la encuesta debería considerar este tipo de árboles que complementan las áreas de purmas.

La agricultura en Madre de Dios se caracteriza por la presencia de unidades medianas y grandes, de más de cincuenta hectáreas, lo que la diferencia significativamente del resto de las regiones analizadas de la Amazonía peruana. Partiendo de este contexto, y considerando la creciente proporción de nuevas unidades de menor tamaño, es posible que en la región se esté produciendo un proceso de fragmentación de la tierra. Este proceso parece ir acompañado de una mayor intensificación de los sistemas productivos, posiblemente a expensas del bosque, y no necesariamente cuando la unidad productiva se ha consolidado. Estos cambios trascienden el ámbito de la titulación, ya que estas nuevas unidades presentan una menor proporción de parcelas con títulos inscritos en los registros públicos. En este contexto, los procesos de formalización deberían replantearse para incorporar desde un inicio condiciones que promuevan mejores prácticas agrícolas, y no limitarse a eventualmente exigir su cumplimiento una vez iniciado el proceso. Una alternativa sería trabajar de manera conjunta con los productores para que la formalización contribuya efectivamente a una agricultura que favorezca la conservación de la Amazonía.

Referencias bibliográficas

Apriyani, V., Holle, M. J., y Mumbunan, S. (2024). A systematic map of evidence on the relationship between agricultural production and biodiversity in tropical rainforest areas. *Environmental Evidence*, *13*(1), 17. https://doi.org/10.1186/s13750-024-00339-0

Aramburú, C. E., y Tavera Colonna, J. (1993). Colonización, población e intensificación de la agricultura en la Amazonía Peruana. En W. M. Loker (Ed.), *Desarrollo rural en la Amazonía peruana*. Centro Internacional de Agricultura Tropical (ciat).

Barrios, E., Valencia, V., Jonsson, M., Brauman, A., Hairiah, K., Mortimer, P. E., y Okubo, S. (2018). Contribution of trees to the conservation of biodiversity and ecosystem services in agricultural landscapes. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, *14*(1), 1-16. https://doi.org/10.1080/21513732.2017.1399167

Bedoya-Garland, E., Aramburú, C. E., López de Romaña, A., Bedoya-Garland, E., Aramburú, C. E., y López de Romaña, A. (2023). La producción de nuevas naturalezas en la alta Amazonía peruana (1940-1981) y las tesis de Ester Boserup. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, *12*. https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202302.a008

Brando, P. M., Barlow, J., Macedo, M. N., Silvério, D. V., Ferreira, J. N., Maracahipes, L., Anderson, L., Morton, D. C., Alencar, A., Paolucci, L. N., Jacobs, S., Stouter, H., Randerson, J., Flores, B. M., Starinchak, B., Coe, M., Pires, M. M., Rattis, L., Armenteras, D., ..., y Uribe, M. (2025). Tipping points of amazonian forests: Beyond myths and toward solutions. *Annual Review of Environment and Resources, 50*(1), 97-131. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-111522-112804

Chávez, A. B., Broadbent, E. N., y Almeyda Zambrano, A. M. (2014). Smallholder policy adoption and land cover change in the southeastern Peruvian Amazon: A twenty-year perspective. *Applied Geography*, *53*, 223-233. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.06.017

Chicchón, A., Glave, M., y Varese, M. (1997). La lenta colonización del Inambari y el Tambopata: Uso del espacio en la selva sur del Perú. En *Perú: el problema agrario en debate. sepia vi*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2025). *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2024*.

Estrada-Carmona, N., Sánchez, A. C., Remans, R., y Jones, S. K. (2022). Complex agricultural landscapes host more biodiversity than simple ones: A global meta-analysis. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *119*(38), e2203385119. https://doi.org/10.1073/pnas.2203385119

García-Vega, D., Dumas, P., Prudhomme, R., Kremen, C., y Aubert, P.-M. (2024). A safe agricultural space for biodiversity. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, *8*. https://doi.org/10.3389/fsufs.2024.1328800

Glave, M., y Pinedo, D. (1997). De la puna a la montaña: migración y uso espacial en el valle de Inambari (Carabaya, Puno). *Debate Agrario*. Centro Peruano de Estudios Sociales (cepes), 26, 18-40.

Godar, J., Tizado, E. J., Pokorny, B., y Johnson, J. (2012). Typology and Characterization of Amazon Colonists: A Case Study Along the Transamazon Highway. *Human Ecology*, *40*(2), 251-267. https://doi.org/10.1007/s10745-012-9457-8

Hänggli, A., Levy, S. A., Armenteras, D., Bovolo, C. I., Brandão, J., Rueda, X., y Garrett, R. D. (2023). A systematic comparison of deforestation drivers and policy effectiveness across the Amazon biome. *Environmental Research Letters*, *18*(7), 073001. https://doi.org/10.1088/1748-9326/acd408

Holland, T. G., Coomes, O. T., y Robinson, B. E. (2016). Evolving frontier land markets and the opportunity cost of sparing forests in western Amazonia. *Land Use Policy*, *58*, 456-471. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.015

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). Encuesta Nacional Agropecuaria 2023.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). Encuesta Nacional Agropecuaria 2024.

Ioris, A. A. R. (2018). Amazon's dead ends: Frontier-making the centre. *Political Geography*, *65*, 98-106. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.05.011

Kremen, C., y Merenlender, A. M. (2018). Landscapes that work for biodiversity and people. *Science*, *362*(6412), eaau6020. https://doi.org/10.1126/science.aau6020

Lagneaux, E. G., Callo-Concha, D., Speelman, E. N., y Descheemaeker, K. (2024). Panarchy to explore land use: A historical case study from the Peruvian Amazon. *Sustainability Science*. https://doi.org/10.1007/s11625-024-01502-9

Lapola, D. M., Pinho, P., Barlow, J., Aragão, L. E. O. C., Berenguer, E., Carmenta, R., Liddy, H. M., Seixas, H., Silva, C. V. J., Silva-Junior, C. H. L., Alencar, A. A. C., Anderson, L. O., Armenteras, D., Brovkin, V., Calders, K., Chambers, J., Chini, L., Costa, M. H., Faria, B. L., …, y Walker, W. S. (2023). The drivers and impacts of Amazon forest degradation. *Science (New York, N.Y.)*, *379*(6630), eabp8622. https://doi.org/10.1126/science.abp8622

Laurance, W. F., Sayer, J., y Cassman, K. G. (2014). Agricultural expansion and its impacts on tropical nature. *Trends in Ecology & Evolution*, *29*(2), 107-116. https://doi.org/10.1016/j.tree.2013.12.001

Lossio, J. (2002). Plazas centrales e intermedias en Madre de Dios: Del descubrimiento de Fitzcarrald (1893) al último censo (1993). En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA IX* (Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia, Eds.). Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Malhi, Y., Gardner, T. A., Goldsmith, G. R., Silman, M. R., y Zelazowski, P. (2014). Tropical Forests in the Anthropocene. *Annual Review of Environment and Resources*, *39*, 125-159. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-030713-155141

MapBiomas Perú (2025). MapBiomas Perú - Colección 2 de la Serie Anual de Mapas de cobertura y uso del suelo de Perú. Accesado en octubre 2025 a través del link: https://storage.googleapis.com/mapbiomas-public/initiatives/peru/collection_2/download/statistics_lulc_peru_col2.xlsx

Meyfroidt, P., Abeygunawardane, D., Baumann, M., Bey, A., Buchadas, A., Chiarella, C., Junquera, V., Kronenburg García, A., Kuemmerle, T., Le Polain de Waroux, Y., Oliveira, E., Picoli, M., Qin, S., Rodriguez García, V., y Rufin, P. (2024). Explaining the emergence of land-use frontiers. *Royal Society Open Science*, *11*(7), 240295. https://doi.org/10.1098/rsos.240295

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2025). *Bosque y pérdida de bosque*. Geobosque. https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php

Nepstad, D., McGrath, D., Alencar, A., Barros, A. C., Carvalho, G., Santilli, M., y Vera Díaz, M. del C. (2002). Frontier Governance in Amazonia. *Science*, *295*(5555), 629-631. https://doi.org/10.1126/science.1067053

Pacheco, P. (2012). Actor and frontier types in the Brazilian Amazon: Assessing interactions and outcomes associated with frontier expansion. *Geoforum*, *43*(4), 864-874. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.02.003

Peña Alegría, P. G. (2024). (Mis)Adapting Domestic Law to Meet New International Environmental and Trade Rules: How Peru Changed Its Environmental and Land Use Rights Laws in Response to the European Union Deforestation Regulation. *Journal of Environmental Law*, eqae019. https://doi.org/10.1093/jel/eqae019

Perfecto, I., y Vandermeer, J. (2010). The agroecological matrix as alternative to the land-sparing/agriculture intensification model. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *107*(13), 5786-5791. https://doi.org/10.1073/pnas.0905455107

Perz, S. G., y Castillo Hurtado, J. L. (2024). The Journey to the Interoceanic Highway in Peru: The Perils in Histories of Infrastructure. En S. D. Brunn (Ed.), *Geography of Time, Place, Movement and Networks [Mapping Time Transport Journeys]*. Springer Nature, *4,* 129-155. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58037-6_8

Perz, S. G., Espin, J., Castillo, J., Chavez, A., Rojas, R. O., y Barnes, G. (2016). Ideal type theories and concrete cases in land science: A multi-step appraisal of the evolutionary theory of land rights in Madre de Dios, Peru. *Land Use Policy*, *58*, 9-20. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.008

Rasmussen, M. B., y Lund, C. (2018). Reconfiguring Frontier Spaces: The territorialization of resource control. *World Development*, *101*, 388-399. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.018

Sánchez-Cuervo, A. M., de Lima, L. S., Dallmeier, F., Garate, P., Bravo, A., y Vanthomme, H. (2020). Twenty years of land cover change in the southeastern Peruvian Amazon: Implications for biodiversity conservation. *Regional Environmental Change*, *20*(1), 8. https://doi.org/10.1007/s10113-020-01603-y

Santos-Granero, F. (1991). Frentes económicos, espacios regionales, y fronteras capitalistas en la Amazonía. En *Amazonía, 1940-1990: El extravío de una ilusión*. Terra Nuova.

Santos-Granero, F., y Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp). https://doi.org/10.18800/9972424049

Schielein, J., y Börner, J. (2018). Recent transformations of land-use and land-cover dynamics across different deforestation frontiers in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, *76*, 81-94. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.052

Valcárcel C., M. (1993). *Madre de Dios: un espacio social en formación*. [s. e.]

Economía indígena y desarrollo territorial
Una gradiente de articulación y despojo en el paisaje del Manu

Manuel Glave, Oriana Heredia y Marcela Cavassa

Resumen

Este artículo analiza la interrelación entre la economía indígena, la gobernanza territorial y la conservación de los bosques tropicales en el paisaje del Parque Nacional del Manu, en la Amazonía peruana. A partir de una reflexión teórica sobre la especificidad de la racionalidad económica indígena —y su distinción respecto a la economía campesina y la lógica de acumulación capitalista—, el estudio examina cómo las comunidades originarias de la región articulan, de manera heterogénea, sus estrategias productivas con la economía de mercado.

El artículo usa el concepto de gradiente de articulación mercantil para explicar el *continuum* que va desde las comunidades en aislamiento, como los mashko piro en el interior del Parque Nacional del Manu, hasta las comunidades harakbut con mayor dependencia de la economía monetaria, pasando por las comunidades matsiguenka parcialmente integradas al mercado. Esta gradiente no solo refleja distintos niveles de integración económica, sino también diferencias sustanciales en la capacidad de gobernanza territorial y en el acceso a los recursos del bosque.

A partir de fuentes secundarias y del análisis del contexto socioeconómico de la provincia de Manu —donde los datos censales revelan condiciones críticas de exclusión y pobreza en los distritos con mayor población indígena—, el estudio discute cómo las políticas de conservación del Parque Nacional del Manu han tendido históricamente a reproducir una imagen estática de los pueblos originarios y a entender la economía indígena en términos de autosubsistencia

sin participación en el mercado. Frente a esta visión, el artículo argumenta que las propias comunidades están redefiniendo el concepto de autosubsistencia, que ya no se limita al autoconsumo, sino que incorpora una participación estratégica y culturalmente contextualizada en el mercado para satisfacer necesidades básicas contemporáneas, como la salud y la educación. Finalmente, el artículo concluye identificando una agenda de investigación pendiente sobre gobernanza territorial integral, emprendimientos de bionegocios y ecoturismo, y los arreglos institucionales necesarios para que la conservación y el bienestar indígena sean procesos complementarios y no excluyentes.

Palabras clave: economía indígena, gobernanza territorial, Amazonía peruana, articulación mercantil, Parque Nacional del Manu, conservación y pueblos originarios.

Abstract

This article analyzes the interrelation between Indigenous economies, territorial governance, and tropical forest conservation in the landscape of Manu National Park in the Peruvian Amazon. Drawing on a theoretical reflection on the specificity of Indigenous economic rationality—and its distinction from peasant economies and capitalist accumulation logics—the paper examines how Indigenous communities in the region heterogeneously articulate their productive strategies with the market economy.

The article uses the concept of a gradient of market articulation to account for a continuum that ranges from communities in isolation—such as the Mashko Piro within the Manu National Park—to Matsiguenka communities partially integrated into the market, and finally to Harakbut communities with a higher dependence on the monetary economy. This gradient not only reflects different levels of economic integration, but also substantial differences in territorial governance capacities and access to forest resources.

Based on secondary sources and an analysis of the socioeconomic context of Manu province—where census data reveal critical conditions of exclusion and poverty in districts with higher Indigenous populations—the paper discusses how conservation policies in the Manu National Park have historically tended to reproduce a static image of Indigenous peoples, framing their economies as purely subsistence-based and detached from market participation. In contrast, the article argues that Indigenous communities themselves are redefining the notion of subsistence: it is no longer limited to self-consumption, but

increasingly incorporates a strategic and culturally embedded participation in markets to meet contemporary basic needs such as healthcare and education. Finally, the article identifies a pending research agenda on integrated territorial governance, bioenterprise and ecotourism initiatives, and the institutional arrangements required to ensure that conservation and Indigenous well-being become complementary rather than conflicting processes.

Keywords: Indigenous economy, territorial governance, Peruvian Amazon, market articulation, Manu National Park, conservation and Indigenous peoples.

1. Introducción

En un contexto de gran incertidumbre sobre los efectos de los cambios globales en la Amazonía, la organización social y económica de los pueblos indígenas emerge como un elemento fundamental para comprender la intrincada relación entre los pueblos originarios y la conservación de los bosques tropicales. La economía indígena, lejos de ser un simple conjunto de prácticas de subsistencia, representa un sistema complejo de interacciones entre el mercado, la cosmovisión, las necesidades y aspiraciones familiares, y el paisaje. Este sistema económico está íntimamente ligado a la gobernanza territorial indígena, un modelo de gestión que ha demostrado ser efectivo en el mantenimiento de la integridad ecológica de extensos espacios de bosques tropicales. Sin embargo, la relación entre la economía indígena, la gobernanza territorial y la conservación de los bosques no es estática ni está exenta de tensiones. A medida que las comunidades indígenas se integran cada vez más en la economía de mercado global, surgen nuevos desafíos y oportunidades para la conservación. Comprender estas dinámicas es crucial no solo para la preservación de los bosques tropicales, sino también para el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos indígenas en un mundo en rápida transformación.

Así, a partir de una reflexión teórica sobre la especificidad de la racionalidad económica de comunidades indígenas, en este trabajo se analiza la interrelación entre la economía indígena, la gobernanza territorial y la conservación de los bosques tropicales en diferentes espacios dentro y alrededor del Parque Nacional del Manu (PNM), enfatizando la necesidad de estudiar las estrategias económico-productivas de las comunidades indígenas, y su adaptación y evolución

en respuesta a las presiones del mercado y las políticas de conservación. Las preguntas aquí formuladas deben servir para una mejor comprensión de la heterogeneidad de estrategias familiares y comunales en este mosaico de áreas protegidas y territorios indígenas.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera se formulan los términos del debate acerca de la especificidad de la racionalidad económica indígena en lo que respecta a la disposición, capacidad y destino de los excedentes generados en su interior. En la segunda sección, se presenta una breve síntesis de los principales estudios sobre economía indígena en la Amazonía peruana publicados en las últimas décadas. A partir de ahí, nos centramos en el espacio del PNM y su zona de amortiguamiento, un paisaje poblado por un mosaico de pueblos originarios tanto dentro del área protegida —comunidades machiguengas en diferentes espacios denominados por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) como «áreas de uso especial» y consideradas por el Estado peruano como poblaciones en contacto inicial (PICI)—, así como varias comunidades nativas en la zona de amortiguamiento, con diferentes prácticas y experiencias de articulación a la economía de mercado regional y nacional. Así, en la tercera sección se hace una breve descripción de las condiciones sociales y económicas de estas comunidades indígenas y, en la cuarta sección se discute sobre la necesidad de replantear el concepto de economía indígena o economía de subsistencia.

2. Acumulación o no acumulación: los términos del debate sobre la economía indígena

Hace seis décadas, Eric Wolf, presentó con absoluta claridad la diferencia entre una sociedad primitiva —como acostumbraban a denominar los investigadores sociales a las sociedades indígenas— y una sociedad campesina en su obra clásica *Campesinos* (1971). Para Wolf, la principal característica que diferencia a una sociedad primitiva de una sociedad campesina no está en un mayor o menor grado de articulación con la economía de mercado (es decir, con la sociedad nacional o el mundo exterior), sino fundamentalmente en el carácter de esa relación o articulación. En la sociedad primitiva, los productores controlan los medios de producción y los excedentes se intercambian directamente entre

los grupos o miembros de estos al interior de la propia sociedad. En la economía campesina, en cambio, los productores agrarios o ganaderos generan excedentes que se transfieren o se comercializan con un grupo dominante que ejerce poder sobre ellos y los emplea para maximizar sus ganancias. Así, el concepto de excedente y la posibilidad de acumulación de capital son las variables centrales que distinguen una economía campesina de una economía primitiva, de autosubsistencia y tradicional. El análisis de Wolf se completa cuando el autor describe cómo es que la sociedad campesina asigna el excedente a diferentes fondos de acumulación.

A pesar de la claridad de este trabajo seminal, que incluso se consolidó y afianzó con la aparición del clásico estudio sobre economía campesina de Chayanov (publicado por primera vez en inglés en 1966, casi al mismo tiempo que el texto de Wolf), los estudios sobre campesinado e indígenas en las ciencias sociales en el Perú se han centrado en comprender la dinámica de modernización de las economías campesinas semimercantiles (Efraín Gonzales de Olarte *dixit*), en las que no solo se observa la capacidad de acumular capital, sino también la de adoptar innovaciones y transformar la forma e intensidad de su articulación con la economía de mercado. Algunos economistas peruanos llegaron inclusive a denominar «la vía campesina de desarrollo» (Cotlear, 1989; Figueroa, 1983) a las transformaciones sociales y económicas que pueden desencadenarse en estas sociedades «campesinas» mediante diferentes reformas de los mercados de la tierra, el capital y el trabajo. Sin embargo, se ha avanzado muy poco en la investigación y en el desarrollo de políticas públicas relacionadas con el mundo indígena amazónico, que tendría una cosmovisión diferente a la del campesinado andino. En la siguiente sección, presentamos una síntesis de algunas investigaciones muy valiosas que documentan las características fundamentales de lo que algunos han llamado economía amazónica y otros, economía indígena amazónica. Tal y como se hace en un trabajo clásico publicado en Iquitos, también se la denomina «sociedad bosquesina».

El caso del paisaje indígena del Manu es de particular importancia para abordar estas preguntas clásicas sobre la racionalidad económica alrededor del aprovechamiento de los recursos en un territorio indígena. Esto no solo por lo que significa la superposición de un territorio indígena con un área de importancia global en cuanto a la diversidad biológica se refiere, sino también a que, como se plantea aquí y en otros trabajos, existe una gradiente de articulación

mercantil que va de la mano con la pérdida del acceso y la capacidad de usufructuar sus recursos y sus excedentes. En el mosaico de comunidades indígenas del paisaje del Manu, encontramos desde poblaciones en aislamiento voluntario, no articuladas al mercado, como los mashko piro, que viven en varias fracciones en el interior del PNM, hasta comunidades parcialmente articuladas al mercado, como las de la «zona de uso especial» del PNM, pasando por un anillo de comunidades dependientes del mercado en diferente grado en el área de amortiguamiento del PNM. Estas diferencias no solo se definen en función del nivel y las características de la articulación a la economía de mercado, sino también en términos de las diferentes capacidades de gobernanza territorial para acceder y controlar los recursos del bosque.

3. Economía indígena en la Amazonía: balance y perspectivas

La literatura ha documentado cómo muchas sociedades indígenas amazónicas han experimentado profundas transformaciones en sus modos de vida tradicionales como consecuencia de diversos procesos de penetración mercantil. Estos cambios no representan eventos aislados, sino procesos históricos complejos que han reconfigurado las relaciones sociales, económicas y ecológicas de estos pueblos con su entorno y que han generado, como menciona Espinosa (2023), la coexistencia de distintas formas económicas.

Diversos autores (Bergman, 1990; Espinosa, 2023; Gasché, 2006, entre otros) describen la economía tradicional de distintos pueblos indígenas como basada en la autosubsistencia. Este sistema económico se fundamenta en actividades como la caza, pesca, recolección y horticultura, y se sustenta en un fuerte vínculo con el bosque. Estas actividades permiten a las comunidades satisfacer sus necesidades materiales básicas con recursos obtenidos principalmente de su entorno. Este sistema requiere de amplios territorios y de un profundo conocimiento ecológico desarrollado a lo largo de generaciones. Es importante mencionar que una economía de este tipo no implica la inexistencia de transacciones comerciales. Por el contrario, muchas poblaciones indígenas han estado vinculadas a redes comerciales durante mucho tiempo, aun manteniendo su economía de autosubsistencia. Esto lo han conseguido mediante intercambios entre ellas o, a partir del siglo XIX, articulándose con el mercado local y

regional a través de las misiones católicas, que les han proporcionado acceso a herramientas y objetos de metal (Espinosa, 2023).

Un ejemplo de este modelo económico tradicional es el descrito por Bergman (1990) en un libro clásico sobre economía indígena. El autor describe el contexto geográfico de la comunidad shipiba de Panaillo y, a continuación, analiza sus actividades económicas de subsistencia desde un enfoque predominantemente cuantitativo. Bergman concluye que, a pesar de que los shipibos llevan muchos años en contacto con el mercado y la sociedad occidental, en el momento en que los describe, la forma de vida shipiba tiene pocas necesidades de acudir a la economía nacional, ya que pueden satisfacer sus necesidades sin ella, por lo que mantienen su economía tradicional. Si bien este texto es de 1990, en la actualidad también existen pueblos indígenas que mantienen este tipo de economía, como se especificará más adelante en el caso de las comunidades del PNM.

Este modo de vida tradicional basado en la economía de subsistencia, ha enfrentado diferentes formas de presión externa. En el caso peruano, como narra Espinosa (2023), desde mediados del siglo XX se identifican políticas explícitas por parte del Estado para ampliar la frontera económica. Es posible identificar dos frentes principales de presión sobre los territorios indígenas: uno de expansión de la agricultura mercantil y otro de expansión extractivista (esencialmente petrolero y maderero). Una de estas políticas es, por ejemplo, la Ley n.º 20653 de 1974, conocida como Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Como su nombre indica, esta ley tiene como objetivo integrar a la población indígena en la economía nacional mediante la producción agropecuaria. La modificación de esta ley cuatro años después por la Ley n.º 22175 no significó un cambio en este sentido, que se mantiene vigente (Espinosa, 2023).

Tanto desde el frente de expansión agrícola como desde el frente extractivista, la penetración mercantil ha operado a través de distintas modalidades e intensidades. En sus expresiones más violentas, como las «correrías» (expediciones de captura y esclavización) o las habilitaciones (endeudamiento), esto significó un desmantelamiento abrupto de comunidades enteras y desplazamientos forzados. Un caso emblemático en el que se incluyeron a numerosas poblaciones indígenas en las redes del mercado internacional a través de estos sistemas fue el de la época del auge del caucho (Otero, 2009; Santos-Granero y Barclay, 2002). De forma similar, otro caso ocurrido en paralelo fue el de la

colonización de la selva central a través de la producción de café, por parte de la empresa cafetalera británica «la Colonia del Perené», donde también hubo un abuso sistemático hacia las poblaciones indígenas de la zona, principalmente asháninkas (Espinosa, 2016).

En las últimas décadas del siglo xx, no solo en Perú, sino en toda la región amazónica, el contexto de globalización intensificó el proceso de monetización de muchas comunidades indígenas (Espinosa, 2023). La literatura evidencia que estas sociedades no solo han sabido adaptarse a la creciente monetización de sus economías, sino que son ellas las que incorporan activamente el dinero a sus sistemas culturales propios, transformándolo para que se adapte a su organización social y cosmología (Dal Poz, 2010; Gómez, 2010; Rosas, 2007; entre otros). En el caso de las comunidades que habitan en el territorio indígena de Miritί-Paraná, en la Amazonía colombiana, por ejemplo, manejar el dinero es necesario para interactuar con el Estado y defenderse de las amenazas que supone la sociedad occidental para ellos. Consideran el dinero un elemento peligroso por ser parte del «mundo de los blancos», pero este pasa por un proceso de purificación a través de rituales chamánicos. Además, el dinero proveniente de donaciones del Estado, es resignificado y considerado «dinero de la gente», producto del trabajo colectivo (Rosas, 2007).

En una línea similar, el pueblo indígena cinta-larga, de la Amazonía meridional de Brasil, ha adaptado sus estructuras tradicionales de reciprocidad asimétrica —es decir, de un sistema de obligaciones mutuas, pero desiguales— para manejar las relaciones con actores externos, principalmente en torno a la explotación de recursos naturales. Al igual que las comunidades de Miritί-Paraná, los cinta-larga han incorporado el dinero y las relaciones comerciales en su propia lógica cultural, en este caso, de reciprocidad asimétrica y predación. Así, los cinta-larga se posicionan como predadores que «capturan» bienes y poderes del mundo exterior, incluido el dinero, e integran estos elementos en su propio sistema social (Dal Poz, 2010). En ambos casos, las comunidades mantienen sus estructuras sociales y las adaptan a las nuevas realidades económicas, lo que demuestra su capacidad para recrear sus sistemas cosmológicos y organizativos e incorporar elementos foráneos.

En el caso de Madre de Dios, la penetración mercantil ha reconfigurado las dinámicas indígenas y ha generado un espectro de procesos de transformación que oscilan entre la resistencia cultural y la recreación del modo de vida

indígena tradicional. García (2020) identifica tres modalidades de articulación con el mercado que ilustran esta transición: comunidades no articuladas, parcialmente articuladas y dependientes del mercado. Cada categoría refleja no solo grados de integración económica, sino también diferentes grados de tensión entre la subsistencia ancestral y las imposiciones del capitalismo extractivo.

En los márgenes menos intervenidos del territorio persisten comunidades no articuladas, como es el caso de los mashko piro del PNM. Se trata de fracciones de sociedades indígenas que viven en condiciones de autonomía relativa y que, voluntariamente, se resisten a integrarse en la sociedad nacional. Esta resistencia al contacto suele ser una respuesta a experiencias de violencia asociadas a la expansión de frentes extractivos, como ocurrió durante el ciclo del caucho. Sin embargo, su aislamiento no equivale a inmunidad: el avance de las actividades extractivas amenaza sus territorios y sus propias vidas, y les obliga a desplazarse, lo que debilita su conexión con el bosque.

En un segundo escenario se encuentran las comunidades parcialmente articuladas al mercado, como las comunidades matsiguenka ubicadas en el interior del PNM, que combinan actividades productivas tradicionales con incipientes intercambios monetarios. Estas comunidades mantienen una dinámica económica territorial indígena de la que dependen para su subsistencia cotidiana. En menor medida complementan la satisfacción de sus necesidades mediante la venta esporádica de productos con la finalidad de generar ingresos para la compra de medicinas, artículos de vestimenta o herramientas de pesca y caza (García, 2020). Cabe señalar, sin embargo, que las restricciones del PNM, que prohíben la mayoría de las actividades económicas, limitan la satisfacción de la creciente necesidad de adquirir bienes manufacturados (Shepard e Izquierdo, 2003). Esta situación representa el principal desafío de gobernanza en el interior del PNM en términos de una mayor participación de las comunidades en las instancias de gobierno y gestión del área protegida.

En el extremo opuesto, las comunidades dependientes del mercado, como los harakbut de zonas mineras o cercanas a Puerto Maldonado, encarnan un proceso de monetización irreversible. La integración en la sociedad nacional ha generado en sus miembros nuevas necesidades de consumo, como una mayor demanda de bienes manufacturados, acceso a la telefonía móvil e internet, que no pueden satisfacerse únicamente con las prácticas productivas tradicionales. Esta brecha entre demandas contemporáneas y capacidades productivas ancestrales

obliga a recurrir cada vez más a actividades mercantiles, lo que consolida una dependencia estructural de la economía de mercado (García, 2020).

Este problema se agrava por una cuestión de base: las tierras tituladas de estas comunidades, reducidas y fragmentadas, no reflejan la escala histórica de sus territorios étnicos. Rodeadas de parcelas agrícolas de colonos y con bosques comunales mermados, estas comunidades indígenas se enfrentan a un deterioro progresivo y sistemático de sus recursos hídricos y forestales, que son los pilares materiales de su economía. La pérdida de acceso a territorios ancestrales, ahora expuestos a la colonización y a la extracción intensiva de recursos como la madera y el oro, las fuerza a depender de actividades que, paradójicamente, degradan el entorno del que deriva su identidad. Así, la monetización no solo es un proceso económico, sino un círculo vicioso: la necesidad de ingresos para suplir carencias impuestas por el mercado acelera la destrucción de las bases ecológicas que sustentan su autonomía cultural (García, 2020).

La historia económica de los pueblos indígenas amazónicos revela una tensión constante entre la preservación de modos de vida ancestrales y las presiones de un mercado global voraz. Como muestran los casos de los mashko piro, matsiguenka y harakbut en Madre de Dios, la penetración mercantil no opera como un mero reemplazo de lo tradicional, sino como un proceso de negociación en el que las comunidades ejercen su agencia cultural para adaptar, resistir o reinventar sus prácticas. Sin embargo, esta capacidad de adaptación se ve limitada por factores externos: la titulación de tierras restringidas, las concesiones extractivas y las políticas estatales que priorizan la explotación sobre la sostenibilidad amenazan la base misma de su reproducción material y simbólica. Los efectos que tenga la penetración mercantil en estas comunidades no dependerán únicamente de su capacidad para recrear su modo de vida tradicional, es decir, de su ingenio para incorporar el dinero o actividades no tradicionales a sus cosmologías, sino del reconocimiento de su derecho a gestionar territorios íntegros.

4. Provincia de Manu: contexto socioeconómico

La provincia de Manu es un territorio de profundos contrastes. Es reconocida como una de las zonas más biodiversas del mundo y alberga el PNM, declarado

Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y la Reserva Comunal Amarakaeri, dos áreas protegidas de importancia global que coexisten con poblaciones rurales y comunidades indígenas de los pueblos harakbut, yine y matsiguenka. Sin embargo, esta riqueza natural y cultural no se traduce en bienestar para sus habitantes, que se enfrentan a serias limitaciones de acceso a servicios básicos y a oportunidades de desarrollo.

Según el censo de 2017, la provincia tiene 18 549 habitantes, equivalentes al 13 % de la población regional. El 51 % de la población vive en zonas rurales, principalmente en los distritos de Manu y Fitzcarrald. Este último destaca por ser el distrito más rural de Madre de Dios, ya que más del 50 % de su población vive en zonas no urbanizadas.

Los distritos de Manu y Fitzcarrald albergan diez de las quince comunidades nativas censadas en la provincia, con una población total de 3232 habitantes, el 17 % del total provincial. Estas comunidades, pertenecientes a los pueblos harakbut (59 % de la población indígena), matsiguenka (27 %) y yine (14 %), se concentran en un 87 % en estos dos distritos. La comunidad de Shintuya (harakbut), con 1419 habitantes, es la más poblada. Pese a que dependen de los recursos naturales para subsistir, por lo que se dedican a la caza, la pesca y la horticultura, estas comunidades se enfrentan a barreras críticas para acceder a servicios básicos y oportunidades económicas, lo que perpetúa un ciclo de marginalidad en uno de los paisajes con mayor biodiversidad del planeta.

Aunque no se cuenta con información específica sobre el acceso a servicios básicos a nivel de comunidades indígenas, los datos provinciales revelan un contexto de marginalidad que afecta desproporcionadamente a la población rural, especialmente en el distrito de Fitzcarrald. En esta jurisdicción, la más indígena de la provincia, solo el 13,8 % de las viviendas tiene acceso a agua potable y el 0,3 % a saneamiento adecuado, frente al 51,4 % y el 32,8 % registrados a nivel provincial, respectivamente. Esta brecha también se extiende a la electricidad (12,6 % frente a 67,1 %) y a las telecomunicaciones, ya que el acceso a internet es prácticamente nulo. Estos indicadores reflejan un escenario de necesidades básicas insatisfechas que condicionan la calidad de vida de las comunidades indígenas, insertas en un territorio donde lo rural se traduce en exclusión.

Si bien es cierto que podemos ampliar el análisis de estos indicadores de marginalidad para caracterizar con más detalle las profundas brechas de acceso

Comunidad Nativa	Pueblo indígena	Idioma o lengua	Población censada	Viviendas particulares
Distrito Manu			1636	843
Palotoa Teparo	Matsiguenka	Matsiguenka	99	35
Shintuya	Harakbut	Harakbut	1419	779
Shipetiari	Matsiguenka	Matsiguenka	118	29
Distrito Fitzcarrald			1182	333
Diamante	Yine	Yine	243	72
Isla de los Valles*	Yine	Yine	214	77
Maizal**	Matsiguenka	Matsiguenka	68	17
Puerto Azul	Harakbut	Harakbut	58	26
Sariguenike o Cacaotal	Matsiguenka	Matsiguenka	56	17
Tayacome**	Matsiguenka	Matsiguenka	171	42
Yomibato	Matsiguenka	Matsiguenka	372	82
Distrito Madre de Dios			347	115
Boca Ichiriwe	Harakbut	Harakbut	31	20
Masenawa	Harakbut	Harakbut	9	8
Puerto Luz	Harakbut	Harakbut	252	73
San José de Karene	Harakbut	Harakbut	55	14
Distrito Huepetuhe			67	24
Barranco Chico	Harakbut	Harakbut	67	24

Cuadro 1. Provincia de Manu: comunidades nativas y población censada (2017).
Fuente: iii Censo de Comunidades Nativas (2017). inei (2017).
Notas:

* La información publicada por el inei considera solo la población yine; sin embargo, se conoce que también habitan pobladores matsiguenka en la comunidad.

** Se ha utilizado los términos empleados por el inei, sin embargo, los términos que se utilizan localmente son Tsirerishi, en el caso de Maizal, y Tayakome.

Distrito	Agua	Saneamiento	Electricidad	Teléfono fijo o celular	Internet
Manu	73,5 %	52,7 %	47,6 %	43,8 %	0,4 %
Fitzcarrald	13,8 %	0,3 %	12,6 %	14,4 %	0,0 %
Madre de Dios	35,9 %	12,6 %	66,7 %	91,2 %	1,9 %
Huepetuhe	60,0 %	44,4 %	80,0 %	90,4 %	3,8 %
Provincia Manu	51,4 %	32,8 %	67,1 %	79,6 %	2,5 %
Madre de Dios	73,8 %	44,1 %	85,0 %	98,9 %	16,8 %

Cuadro 2. Provincia de Manu: acceso a servicios básicos (2017).
Fuente: inei, 2017.

en cantidad y calidad a servicios públicos de educación, salud, seguridad y justicia, entre otros, en este caso solo queremos ilustrar el contexto social en el que enmarcamos el debate sobre las estrategias económico-productivas de las comunidades indígenas en el paisaje de Manu.

5. La gradiente de articulación mercantil y gobernanza territorial

El caso del pnm ilustra cómo las políticas de conservación han perpetuado, hasta hace poco, el estereotipo del «buen salvaje» y su correlato económico. Como se menciona en la Memoria del Encuentro Preparatorio de la Mesa Especial por el 50.° aniversario de la creación del pnm (Rodríguez y Balvín, 2023), el pnm ha promovido, desde su primer Plan Maestro (1986), que las poblaciones que habitan en él mantengan su modo de vida «tradicional». En esta primera versión se reproduce la imagen estática de los pueblos indígenas, ya que se afirma que son «parte del equilibrio natural» y que, por lo tanto, no tienen influencia mercantil (inrena, 1986). En este sentido, para la administración del parque, el modo de vida tradicional de subsistencia se concebía como una economía de autoconsumo sin participación en el mercado, por lo que se establecieron prohibiciones para la comercialización de recursos provenientes del territorio del parque, como el plátano o el aceite de copaiba. Sin embargo, como señalan Rodríguez y Balvín (2023), desde la década de 1990, las comunidades

matsiguenkas han presionado para flexibilizar estas restricciones, y han promovido iniciativas como la explotación de troncas o la puesta en marcha de un albergue ecoturístico, la Casa Machiguenga, aunque con resultados limitados por obstáculos institucionales.

El reciente Plan Maestro 2024-2029 del PNM muestra una ligera apertura al incluir un estudio de viabilidad para la comercialización del aceite de copaiba en la comunidad de Tayakome y la exploración de proyectos relacionados con la miel en Yomibato (Rodríguez y Balvín, 2023). Este cambio, aunque simbólico, refleja un incipiente reconocimiento de que la subsistencia indígena no se reduce al autoconsumo. No obstante, las restricciones siguen siendo abrumadoras: cincuenta años después de la creación del parque, las comunidades siguen enfrentándose a una maraña de requisitos burocráticos para acceder al mercado. La reciente fragmentación de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), con las cuatro comunidades nativas del interior de la zona de uso especial del PNM, que forman una nueva agrupación, la Federación Matsiguenka del Río Manu (FEMANU), va más allá de los problemas internos de una organización gremial indígena de larga data como la FENAMAD. Está claramente vinculada a la presión económica y política que los dirigentes políticos nacionales y regionales ejercen sobre las comunidades para forzar una mayor articulación mercantil y facilitar proyectos extractivos e infraestructuras.

A pesar de las restricciones burocráticas, las comunidades indígenas persisten en la búsqueda de alternativas económicas sostenibles. En 2023, dirigentes de Yomibato, una comunidad matsiguenka ubicada en el interior del PNM, visitaron Lima para negociar con la empresa Santa Natura el procesamiento de copaiba y miel recolectadas dentro del parque. La reunión fue positiva (Rodríguez y Balvín, 2023). Estas acciones demuestran que, lejos de resistirse al mercado, las comunidades buscan articulaciones estratégicas que respeten su visión de subsistencia. Como concluyen Rodríguez y Balvín (2023), el futuro del PNM depende de reformular sus políticas bajo un principio irrenunciable: la conservación no puede imponerse sacrificando el bienestar de las personas que habitan y protegen estos bosques.

Hoy en día, las comunidades indígenas de la provincia de Manu y otras regiones de la Amazonía peruana están redefiniendo el concepto de autosubsistencia. Para estas comunidades, este concepto ya no se limita al autoconsumo, sino que también incluye la posibilidad de participar en el mercado para

financiar necesidades básicas, como la atención sanitaria, la educación de sus hijos o la compra de bienes esenciales. Esta acumulación de capital no atenta contra su identidad indígena, ni los convierte en empresas capitalistas orientadas a maximizar ganancias. Por el contrario, responde a una racionalidad económica propia, que combina prácticas tradicionales con estrategias adaptativas para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo.

Esta redefinición de la economía indígena plantea preguntas clave que la literatura actual no ha abordado suficientemente y que definen una agenda de investigación pendiente. En primer lugar, es importante revisar los modelos de gobernanza territorial integral y evaluar específicamente cómo se incorporan y gestionan los emprendimientos económicos, como el ecoturismo y el aprovechamiento sostenible de productos locales, conciliando estas aspiraciones económicas con los objetivos de conservación dentro del área protegida. En segundo lugar, es fundamental realizar un análisis detallado de los factores que facilitan o limitan el éxito de estos emprendimientos, identificando elementos clave como las capacidades locales, el acceso a los mercados y los arreglos institucionales que son necesarios para que estos sean viables y sostenibles. En tercer lugar, queda pendiente realizar una sistematización exhaustiva de las experiencias de bionegocios dentro del PNM, investigando las limitaciones a las que se han enfrentado proyectos como la Casa Matsiguenka, así como los elementos que han permitido a otros modelos de ecoturismo alcanzar mejores resultados.

El estudio de estos temas no solo requiere el análisis comparado de diversas iniciativas, sino también de una comprensión profunda de las decisiones económicas de las comunidades indígenas, considerando tanto su racionalidad económica como los contextos institucionales y territoriales en los que operan. Esto implica, entre otras cosas, estudiar cómo gestionan las comunidades sus recursos, cómo toman decisiones sobre su participación en el mercado, y cómo negocian su lugar dentro de las áreas protegidas. La lucha por asegurar la integridad territorial de los pueblos indígenas se integra hoy en un proceso más amplio de gobernanza territorial, que desafía las formas de gobierno de las áreas protegidas, así como también de las jurisdicciones político-administrativas. Solo a través de un enfoque integral y respetuoso con las visiones indígenas será posible elaborar políticas de conservación y desarrollo que sean verdaderamente inclusivas y sostenibles.

Referencias bibliográficas

Barclay, F. (2023). *El boom del caucho (1860-1920). Historia económica del oriente peruano. Recolección, resistencia, adaptación y sostenibilidad*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Bergman, R. (1990). *Economía amazónica: estrategias de subsistencia en las riberas del Ucayali en el Perú*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (caaap).

Chayanov, A. (1966). *The Theory of Peasant Economy*. D. Thorner, B. Kerblay y R. E. F. Smith (Eds.). American Economic Association, 317 p.

Cotlear, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes: cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Dal Poz, J. (2010). Dinheiro e reciprocidade nos Cintas-Larga: notas para uma economia política na Amazônia meridional. *Sociedade e Cultura*, *13*(1), 11-23.

De la Cadena, M., y Golte, J. (1986). La codeterminación de la organización social andina. *Allpanchis*, *15*(22).

Espinosa, O. (2016). Los asháninkas y la violencia de las correrías durante y después de la época del caucho. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, *45*(1), 137-155.

Espinosa, O. (2023). *La economía indígena: cambios y transformaciones en las últimas décadas. Historia económica del oriente peruano. Recolección, resistencia, adaptación y sostenibilidad*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Figueroa, A. (1983). *La economía campesina en la Sierra del Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

García, A. (2020). Economía indígena en Madre de Dios: continuidades, cambios y perspectivas. En M. C. Chavarría, K. Rummenhöller y T. Moore, *Madre de Dios, refugio de pueblos originarios,* (pp. 428-463). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid).

Gasché, J. (2006, marzo). La horticultura indígena amazónica. *Ciencias*, *81*, 50-57.

Gómez, M. (2010). *Viviendo en efectivo*. Universidad de los Andes.

Gómez Soto, M. (2009). *Viviendo en efectivo: la economía de los Tikuna de Macedonia.* [Tesis de Magister en Antropología]. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Gonzales de Olarte, E. (1994). *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

González Prada, M. (1945 [1904]). Nuestros indios. *Horas de lucha* (pp. 315-328). Editorial América.

Gudeman, S., y Rivera, A. (1990). *Conversations in Colombia: the domestic economy in life and text*. Cambridge University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III Censo de Comunidades Indígenas 2017*. inei.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas*. inei.

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). (1986). *Plan Maestro del Parque Nacional del Manu*. inrena.

Mariátegui, J. C. (1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Biblioteca Amauta.

Mayer, E. (2004). *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecología en los Andes* Instituto de Estudios peruanos.

Otero, D. (2009). Fronteras, etnocidio y comercio mundial. La Amazonía peruano-colombiana durante el boom cauchero. *Estudios Avanzados*, *11*, 79-98.

Rodríguez, S., y Balbín, X. (2023). *«Que me reconozca por dónde he ido, hasta dónde he llegado»: Minuta del Encuentro Preparatorio de la Mesa Especial por los 50 años de Creación del Parque Nacional del Manu* [Manuscrito no publicado]. sepia xx. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Rodríguez, F., Rodríguez, M., y Vásquez, P. (1995). Realidad y perspectivas: la Reserva Nacional Pacaya Samiria. *Pro Naturaleza*.

Rosas, D. (2007). El dinero aguas arriba en el Miritί-Paraná: cuestión de líderes. *Amazonía desde adentro: aportes a la investigación de la Amazonía colombiana*. [Colección Imani Mundo ii]. Unibiblos.

Santos-Granero, F., y Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Shepard, G., e Izquierdo, C. (2003). Los matsiguenka de Madre de Dios y del Parque Nacional del Manu. En B. Huertas y A. García, *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: historia, etnografía y coyuntura* (pp. 111-126). Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (fenamad) y Grupo Internacional de Trabajo sobare Asuntos Indígenas (iwgia).

Valcárcel Vizcarra, L. E. (1927). *Tempestad en los Andes*. Editorial Minerva.

Wolf, E. (1971). *Los campesinos*. Labor.

El río Marañón como titular de derechos
Estrategias jurídicas y de resistencia del pueblo kukama-kukamiria frente a la desterritorialización en la Amazonía peruana

Karla Flores

Resumen

Esta investigación analiza cómo la demanda de amparo liderada por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana se ha configurado como una estrategia jurídico-política de reterritorialización del pueblo indígena kukama-kukamiria en la Amazonía peruana. A partir de un enfoque cualitativo y desde la geografía legal crítica, se identifican tres dimensiones interrelacionadas de este proceso: (i) una dimensión técnico-normativa, centrada en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones legales dentro del sistema jurídico estatal; (ii) una dimensión estructural, que disputa las estructuras de poder vinculadas al control del territorio hídrico y la representación política sobre el río; y (iii) una dimensión ontológica, que introduce una racionalidad relacional del territorio y desafía el paradigma antropocéntrico del derecho al reconocer al río como un ser vivo. En conjunto, el estudio muestra cómo el litigio se convierte en una práctica de reterritorialización jurídica y simbólica, que, aun operando dentro de los márgenes del Estado, permite a los pueblos indígenas disputar el sentido y las condiciones mismas de la justicia territorial en contextos de despojo.

Palabras clave: Reterritorialización, desterritorialización, derechos de la naturaleza, pueblos indígenas, kukama-kukamiria, litigio estratégico, Amazonía.

Abstract

This research examines how the constitutional amparo claim led by the Federación Huaynakana Kamatahuara Kana has emerged as a legal-political strategy of reterritorialization for the Indigenous Kukama-Kukamiria people in the Peruvian Amazon. Using a qualitative approach and grounded in critical legal geography, the study identifies three interrelated dimensions of this process: (i) a technical-normative dimension, focused on demanding compliance with legal obligations within the state legal system; (ii) a structural dimension, which challenges power structures tied to the control of water territories and the political representation of the river; and (iii) an ontological dimension, which introduces a relational understanding of territory and contests the anthropocentric paradigm of law by recognizing the river as a living being. Taken together, the study shows how litigation becomes a practice of legal and symbolic reterritorialization that, even while operating within the boundaries of the state, allows Indigenous peoples to dispute the very meaning and conditions of territorial justice in contexts of dispossession.

Keywords: reterritorialization, deterritorialization, rights of nature, indigenous peoples, Kukama-Kukamiria, strategic litigation, Amazon.

1. Introducción

> Esto no es solamente para los kukamas, es para la Amazonía y el mundo. [...] Los bosques y ríos los llamamos sagrados. Es importante proteger nuestros ríos, todo consume agua, tomamos agua. Gracias a ellos las abejas dan plantas, dan buenos frutos. Un conjunto de seres que nos protegen y dan la vida a la humanidad. (M. Canaquiri, comunicación personal, 14 de febrero de 2025)

Las disputas territoriales en la Amazonía peruana se inscriben en procesos históricos de desterritorialización impulsados por la colonización, la expansión extractiva y la construcción de grandes infraestructuras. Esta desterritorialización, entendida como la precarización del control territorial (Haesbaert, 2013), no se limita a la apropiación material del espacio, sino que también implica la imposición de lógicas jurídicas, económicas y simbólicas ajenas a las formas

tradicionales de organización. En este proceso, el derecho ha funcionado como un mecanismo de legitimación del despojo, excluyendo cosmovisiones que conciben el territorio como una red de relaciones entre seres humanos, no humanos y seres espirituales.

En el caso del pueblo kukama-kukamiria, estas dinámicas se expresan en la fragmentación de su relación con el río Marañón, resultado de la expansión petrolera, la infraestructura del Oleoducto Norperuano y las decisiones tecnocráticas sobre el agua. Frente a ello, la demanda de amparo presentada por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana se constituye como una estrategia jurídico-política de resistencia territorial y de impugnación del modelo extractivo, que busca reinscribir la territorialidad kukama en el campo del derecho.

Desde la perspectiva de la geografía legal crítica (Blomley, 1994; Lefebvre, 1991), este estudio parte de comprender el derecho como una tecnología social que produce espacio y poder. El derecho no solo regula, sino que también organiza el territorio, define lo legal y lo ilegítimo, y se materializa en los cuerpos y en los ríos. Este enfoque permite visibilizar que el derecho constituye, además, un conjunto de técnicas de organización y gobernanza del espacio, y un repertorio de prácticas espaciales cotidianas (Butler, 2009). En este sentido, la geografía legal ofrece un marco para interpretar esas disputas no solo como controversias normativas, sino también como formas de recuperar el control territorial.

Desde esta mirada, la reterritorialización se entiende como un proceso dinámico mediante el cual los sujetos subalternizados despliegan estrategias jurídicas, materiales y simbólicas para disputar las condiciones mismas de su existencia en contextos de despojo estructural. En el caso de los kukama, la reterritorialización implica la producción activa de sentido, norma y poder sobre el territorio a través de la acción colectiva, el litigio y la afirmación de su cosmovisión.

El análisis se organiza en tres dimensiones de la reterritorialización: (i) una dimensión técnico-normativa, centrada en el uso del derecho estatal para exigir la reparación ambiental y el cumplimiento de obligaciones legales; (ii) una dimensión estructural, que examina la disputa por el control del territorio hídrico y de los espacios de decisión sobre el río Marañón; y (iii) una dimensión ontológica, que desafía el paradigma antropocéntrico del derecho e introduce una visión relacional del río como ser vivo.

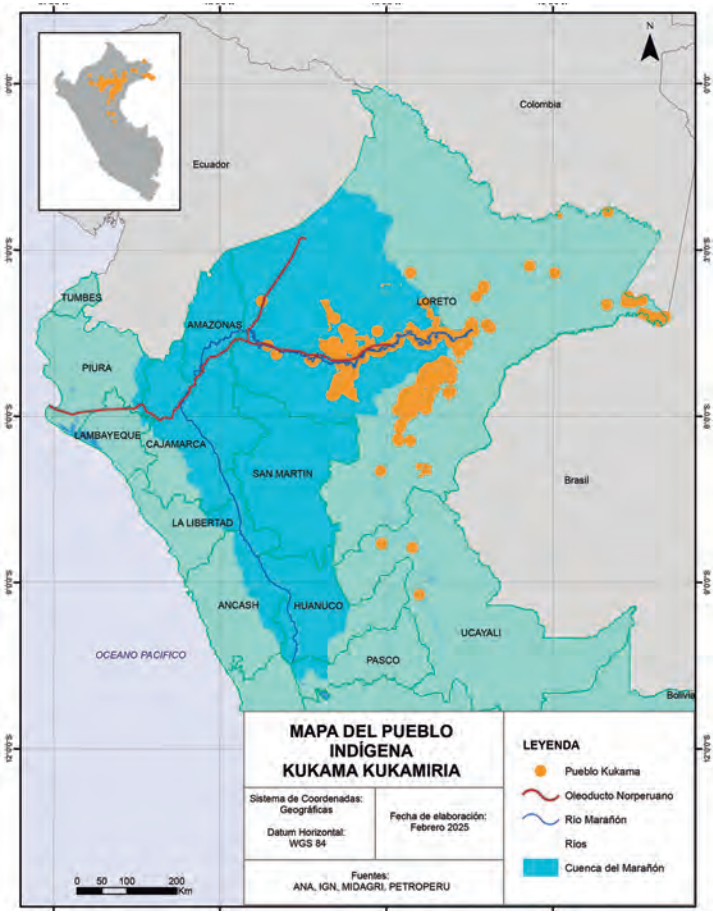
Metodológicamente, se empleó un enfoque cualitativo basado en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias, se incluyeron entrevistas semiestructuradas a actores clave, como la lideresa indígena Mariluz Canaquiri y los abogados litigantes del caso. También se incluyeron documentos judiciales (demandas y sentencias) y normas relacionadas con el proceso. Las fuentes secundarias comprendieron literatura académica, informes institucionales y reportes técnicos que contextualizaron el conflicto. Esta metodología permitió comprender la dimensión jurídica y territorial del caso, así como las estrategias colectivas de resistencia desplegadas por el pueblo kukama desde una mirada interdisciplinaria.

Este trabajo ha sido posible gracias a Mariluz Canaquiri, presidenta de la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana, cuya lucha fue reconocida con el Premio Ambiental Goldman 2025. Agradezco también al equipo del Instituto de Defensa Legal (IDL), en especial a Juan Carlos Ruiz, Maritza Quispe y Alexis Revollé, a quienes admiro por su compromiso con los pueblos indígenas. Mi gratitud a Omar Correa, por ayudarme a repensar los conceptos y abrir diálogos que nutrieron esta investigación. Y a todas y todos mis compañeras y compañeros de camino, que me permiten seguir reflexionando con el corazón en los territorios.

2. Disputas territoriales en la Amazonía y el proceso de desterritorialización del pueblo kukama-kukamiria

2.1. «Parana Mama»: la centralidad del río Marañón en la vida de los kukama-kukamiria

Los kukama-kukamiria son un pueblo indígena perteneciente a la familia etnolingüística tupí-guaraní, cuyo territorio se encuentra principalmente en las cuencas de los ríos Marañón y Huallaga (Grados y Pacheco, 2016; Rivas-Ruiz, 2003; Urteaga et al., 2019). La etimología del término *kukama-kukamiria* refleja la profunda relación de este pueblo con su territorio, al que entienden como una fuente de vida que los nutre y sostiene. La palabra *kukama* proviene de la composición de los vocablos *ku-* 'chacra' y *-kama* 'seno o mama', lo que puede interpretarse como 'quien se amamanta de la chacra'. Por su parte, *kukamiria*



Mapa 1. Pueblo indígena kukama-kukamiria.
Fuente: ana (s. f.), ign (s. f.), midagri (s. f.) y Petroperú (2023), citado en Viceversa Consulting (2024, p. 12).
Elaboración propia.

se compone de cuatro elementos: *ku-* y *-kama*, junto con *-miri* que significa 'delgado o pequeño' e *-ia* que se traduce como 'centro o corazón', dando lugar al significado de 'chacra pequeña amamantada' (Rivas-Ruiz, 2004).

El pueblo kukama-kukamiria habita principalmente en el departamento de Loreto, donde está presente desde tiempos ancestrales en las cuencas de los

ríos Marañón, Tigre, Urituyacu y Huallaga. Según el XII Censo Nacional, un total de 10 762 personas a nivel nacional se autoidentificaron como parte de este pueblo en razón de sus costumbres y ascendencia (INEI, 2017). Como se puede apreciar en el Mapa 1, la mayoría de la población se encuentra asentada alrededor de los ríos.

Los ríos son el eje central de la identidad y la territorialidad del pueblo kukama-kukamiria. Han desarrollado su cultura en estrecha relación con los ríos y el ecosistema de várzea, adaptándose a los ritmos de sus crecidas y vaciantes (Rivas-Ruiz, 2022). El agua estructura tanto su vida cotidiana como su cosmovisión, estableciendo un vínculo inseparable entre lo material y lo espiritual. Esta conexión se refleja en sus mitos y relatos orales, en los que los personajes heroicos y los seres del agua mantienen un diálogo permanente con el río. En su visión del mundo, el río es un reflejo del equilibrio de la vida, donde lo humano y lo sagrado están inseparablemente entrelazados (Vargas y Regan, 2024).

La cosmogonía de los kukama-kukamiria explica el origen del mundo con el nacimiento de Kémarin, el primer hombre kukama. Este era hijo de Parana Mama, la gran boa hembra madre del agua de las lagunas, y del dios kukama Kémarin, que está representado como una paloma que se transforma en ángel. Kémarin muestra a los *tsumi* (chamanes y ayahuasqueros), mediante visiones, que existen cinco espacios o soles donde conviven seres de la naturaleza y seres invisibles (Yuyarima y Caritimari, 2009, citado en Urteaga et al., 2019, p. 305).

El Wepe Kuarachi, el primer sol, se encuentra debajo del agua, espacio donde habitan los karuara. En el segundo sol, Wepe Mukuika, viven los peces, lagartos, bufeos, paiches y boas pequeñas, y representa el mundo del agua del río. La que gobierna este espacio es Ipira Mama, que decide si sube o baja el caudal del río. En el Mutsapirka, el tercer sol, conviven el pueblo kukama, los animales, las plantas, los curanderos, los seres naturales y las personas fallecidas. Antes de realizar actividades de pesca o caza, los kukamas piden permiso a los espíritus que viven en el monte, el agua, la tierra y los árboles. En el cuarto sol, Irakua, habitan las almas, que se comunican con los médicos ayahuasqueros. Finalmente, en Pichka, el quinto sol, viven Dios y Kémarin, el dios kukama, junto con el cóndor Mama, jefe de todas las aves (Yuyarima y Caritimari, 2009, citado en Urteaga et al., 2019, p. 305; Hagiwara, 2014, p. 59).

El pueblo kukama-kukamiria presenta una cosmología animista en la que se refleja que los seres humanos y no humanos poseen una interioridad

de la misma naturaleza (Rivas-Ruiz, 2022). Según su relato, el agua se encuentra en el centro de la complejidad del universo kukama (Urteaga et al., 2019). Esta concepción animista del agua revela que los kukama perciben el río como un ser vivo que se expresa a través de otras entidades, tanto animadas como inanimadas.

Los kukama han desarrollado habilidades especializadas en la caza y la pesca acuáticas en un ecosistema de várzea durante los últimos siglos. Con el paso del tiempo, han fortalecido sus conocimientos sobre el mundo acuático y sus ciclos, lo que les ha permitido desarrollar diversas técnicas e instrumentos específicos para optimizar sus prácticas pesqueras (Rivas-Ruiz, 2004; Vargas y Regan, 2024).[1] La pesca está profundamente vinculada a su identidad, por lo que los impactos sobre esta actividad no solo afectan a la economía y alimentación de los kukama, sino también al núcleo esencial de su derecho a la identidad étnica y cultural (Urteaga et al., 2019, p. 308).

El agua es un elemento vivo con el que establecen una relación de interdependencia (dimensión relacional del territorio). Su significado va más allá de su condición de recurso natural, bien de consumo o dominio público, tal y como lo establece el marco jurídico peruano.[2] La pesca no solo es una actividad económica, sino también un acto de reafirmación identitaria y territorial, en el que cada práctica y ritual en torno al agua refuerzan el vínculo con el río y con los seres que dan equilibrio a la vida del pueblo indígena (Rivas-Ruiz, 2003, 2004, 2022; Urteaga et al., 2019; Vargas y Regan, 2024).

1. Al respecto, Rivas-Ruiz (2004) ha documentado diversas técnicas de pesca de los kukama-kukamiria, como la captura a la mano, el uso de tóxicos naturales, arpones y flechas, cañas de pescar, trampas con redes y cercos, entre otras.

2. En el año 2017, se modificó la Constitución e incorporó el artículo 7-A: «El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos. El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible». También se puede ver esta concepción en la Ley n.° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

2.2. Memorias del despojo: historia, colonialismo y desplazamiento forzado del pueblo kukama-kukamiria

> Desde la época del caucho hasta hoy, nos siguen saqueando: el petróleo, la madera, todo se lo llevan. Pero nadie devuelve lo que han destruido. Nadie dice «voy a sembrar lo que maté». Ahora son los cocaleros, que invaden por todos lados, contaminan nuestros ríos. Y nadie dice «esta voz es mía». (M. Canaquiri, comunicación personal, 14 de febrero del 2025)

La historia del pueblo kukama-kukamiria está marcada profundamente por procesos de despojo y desterritorialización sistemática, derivados de la colonización, la explotación cauchera y la expansión de la industria extractiva. Desde su inserción en redes de intercambio fluvial hasta su incorporación forzada a la economía del caucho y, posteriormente, a la construcción del Oleoducto Norperuano, los kukama han experimentado cambios estructurales en su territorio y en su modo de vida. Estos procesos han implicado migraciones forzadas y alteraciones en su relación con su territorio ancestral.

2.2.1. Territorio ancestral y el inicio del despojo colonial del pueblo kukama-kukamiria

Se estima que la expansión de los tupí-guaraníes por las tierras bajas de la Amazonía se produjo entre los siglos IX y XVI (Rivas-Ruiz, 2003, p. 10). Estos grupos se desplazaron a través de los ríos, que funcionaban como corredores de movilidad. Su movilidad estaba vinculada tanto a la subsistencia como al comercio fluvial mediante el cual intercambiaban herramientas, textiles e incluso cabezas de enemigos con otros grupos indígenas. A través de esta red de intercambio, ejercieron un control estratégico sobre las rutas navegables de la región (Reeve, 1993, citado en Urteaga et al., 2019, p. 300). En este proceso, los tupí-guaraníes se asentaron en las amplias llanuras aluviales del bajo Huallaga, el medio y bajo Marañón, el bajo Ucayali y el alto y medio Amazonas (Rivas-Ruiz, 2022).

Las migraciones de los tupí-guaraníes se intensificaron con la expansión colonial española y portuguesa. En 1557, Juan Salinas de Loyola exploró el río Ucayali y documentó la presencia de los kukama, en donde estimó una

población de aproximadamente 12 000 personas (Rivas-Ruiz, 2003; Urteaga et al., 2019). Durante el siglo XVII, la llegada de las misiones jesuitas marcó un nuevo intento de evangelización, lo que llevó a los kukamirias a huir y refugiarse entre los kukamas. Sin embargo, con el tiempo regresaron a su territorio, lo que desencadenó una serie de rebeliones. Como consecuencia de estos enfrentamientos y de las epidemias, la población kukama-kukamiria sufrió una drástica reducción demográfica (Reagan, 1993, citado en Urteaga et al., 2019, p. 301).

La colonización trajo consigo métodos coercitivos de dominación, en los que españoles, jesuitas y comerciantes portugueses impusieron torturas y trabajos forzados para someter a los kukama y kukamiria. No obstante, estos encontraron en el comercio fluvial una forma de resistencia. Los españoles aprovecharon su conocimiento de los ríos para consolidar su control sobre las rutas navegables (Reeve, 1993, citado en Urteaga et al., 2019, p. 302).

A mediados del siglo XVII, los jesuitas expandieron su influencia en la Amazonía, establecieron reducciones indígenas y fundaron, en 1670, el pueblo de Santiago de la Laguna, sede de las Misiones de Maynas. A pesar de estos esfuerzos, muchas poblaciones indígenas desaparecieron a causa de las epidemias y, aunque los misioneros intentaron consolidar la evangelización, esta no logró materializarse de la forma esperada (San Román, 1994).

2.2.2. Desposesión y violencia en la época del caucho

En 1768, los jesuitas fueron expulsados de las Misiones de Maynas. Al no adaptarse a las condiciones del territorio, abandonaron la región. Esto permitió el auge del comercio en la zona, liderado por regatones[3] y caucheros,[4] quienes

3. Personas que compraban productos y mercancías para revenderlos en la zona.

4. Hombres migrantes que explotaban y comercializaban el caucho en la Amazonía, a menudo financiados por las casas comerciales de Iquitos. Las condiciones de los peones caucheros eran extremas: soportaban enfermedades, ataques de animales y el peligro constante de ser capturados y esclavizados, especialmente los indígenas, considerados la mano de obra más «apta» por su resistencia al entorno. La alta demanda de mano de obra llevó a la «caza de indios», una práctica brutal que convirtió a los pueblos indígenas en víctimas de persecución, esclavitud y exterminio en nombre de la industria cauchera (San Román, 1994).

sometieron a los indígenas a un sistema de explotación basado en la esclavitud y en vínculos de subordinación, como el compadrazgo[5] (San Román, 1994). La violencia extrema ejercida por los caucheros motivó algunas intervenciones oficiales, como la del prefecto de Trujillo en 1831, quien ordenó proteger las tierras indígenas. Sin embargo, esto no fue suficiente y, durante la fiebre del caucho, murieron aproximadamente 30 000 indígenas debido a los abusos (San Román, 1994).

En aquella época, la organización del pueblo kukama-kukamiria se transformó y mantuvo su rol de intermediario con otros pueblos, heredado de la época colonial. Con el auge del caucho, muchas familias kukamas del bajo Ucayali y del bajo Marañón se vieron forzadas a migrar para participar en la recolección de látex, lo que provocó una reconfiguración de su territorio ancestral. Como resultado, la presencia de personas de otras regiones del Perú se hizo más frecuente en sus tierras, mientras que muchos kukamas fueron desplazados a ciudades fronterizas como Leticia, en Colombia y Tabatinga, en Brasil (Rivas-Ruiz, 2003).

2.2.3. Extractivismo petrolero y continuidad del despojo territorial

Durante el auge de la explotación de hidrocarburos en la Amazonía, en la década de 1970, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado declaró de necesidad pública, mediante el Decreto Ley 19435, la construcción de un oleoducto transandino para la extracción y transporte de petróleo. Como resultado, se construyó el Oleoducto Norperuano (ONP), que recorre 1108 km y atraviesa las regiones de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura.

El Oleoducto Norperuano (ONP) se divide en dos tramos principales: el Tramo I, que va desde la Estación 1 en San José de Saramuro (Loreto), hasta la Estación 5 siguiendo el curso del río Marañón; y el Tramo II, que continúa hacia el sureste hasta las estaciones de Jaén (Cajamarca) y asciende por los Andes hasta el Terminal de Bayóvar (Piura). El ramal norte parte de Andoas (Loreto) y se une al oleoducto principal en la Estación 5. En total, el ONP cruza

5. El compadrazgo se establecía a través del «yacucheo» o agua de socorro, una práctica vinculada al bautismo. Para los indígenas, esta relación representaba una vía de ascenso social y prestigio dentro de la estructura colonial (San Román, 1994).

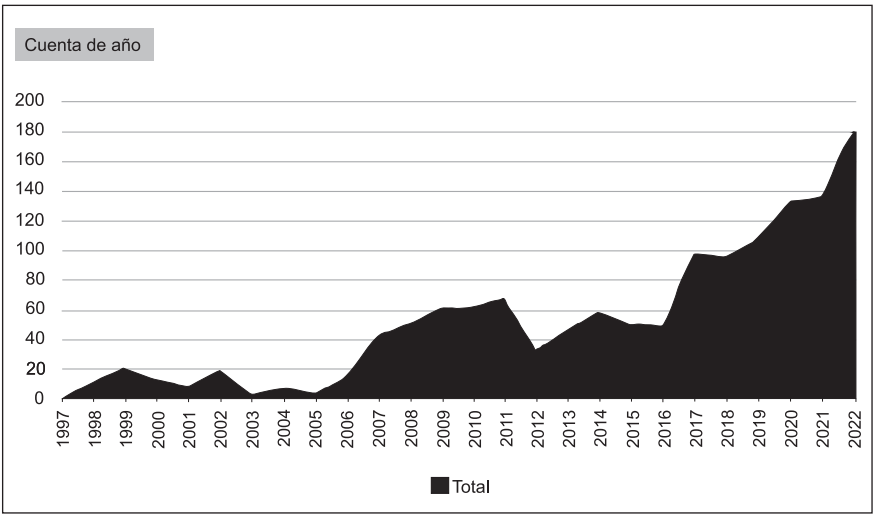


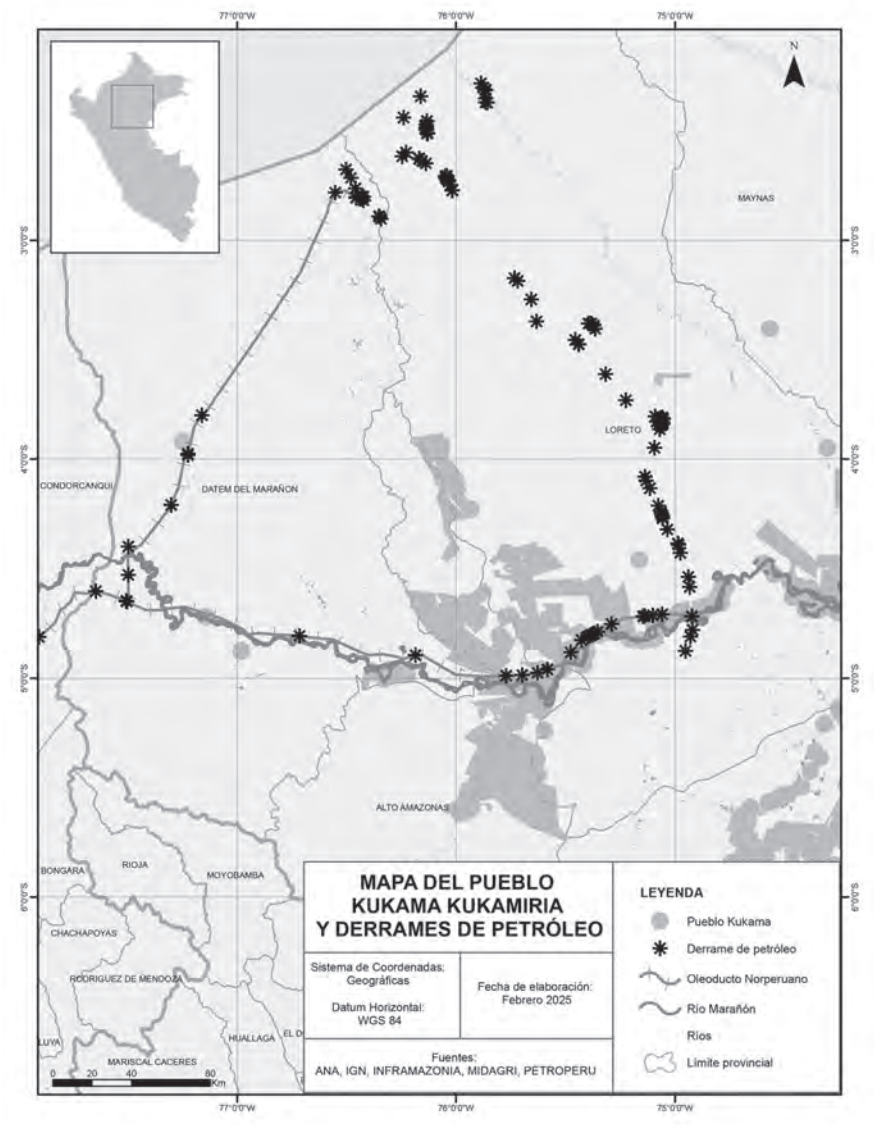
Figura 1. Evolución de las emergencias ambientales de 1997 a 2022.
Fuente: León et al., 2024 (p. 60).

88 cuerpos de agua, 11 de ellos ríos principales, y atraviesa zonas ecológicamente sensibles, como las reservas nacionales de Pacaya-Samiria, Pucacuro, Santiago Comaina e Illescas (Ancieta y Morveli, 2024).

Los kukama-kukamiria fueron testigos de la construcción del oleoducto que atraviesa su territorio y participaron en la búsqueda de reservas de petróleo, por lo que llegaron a convertirse en obreros temporales del Estado (Urteaga et al., 2019). Durante las primeras décadas, el ONP funcionó sin problemas; sin embargo, a partir de 1997 comenzaron a producirse derrames tanto en tierra como en cuerpos de agua. La Figura 1 muestra cómo aumentaron dichos derrames, que no solo sucedieron en el ONP, sino también en los lotes petroleros.

2.3. Violencia extractiva y desterritorialización: impactos de los derrames de petróleo en los derechos de los pueblos indígenas

En las últimas décadas, el pueblo kukama-kukamiria ha sufrido profundas transformaciones territoriales debido a la expansión de la industria extractiva del petróleo en la Amazonía. Esta actividad ha impactado en su vida, salud, ambiente y territorio (Mapa 2).



Mapa 2. Pueblo kukama-kukamiria y derrames de petróleo.
Fuente: ana (s. f.), ign (s. f.), InfrAmazonía (s. f.) y Petroperú (s. f.).
Elaboración propia.

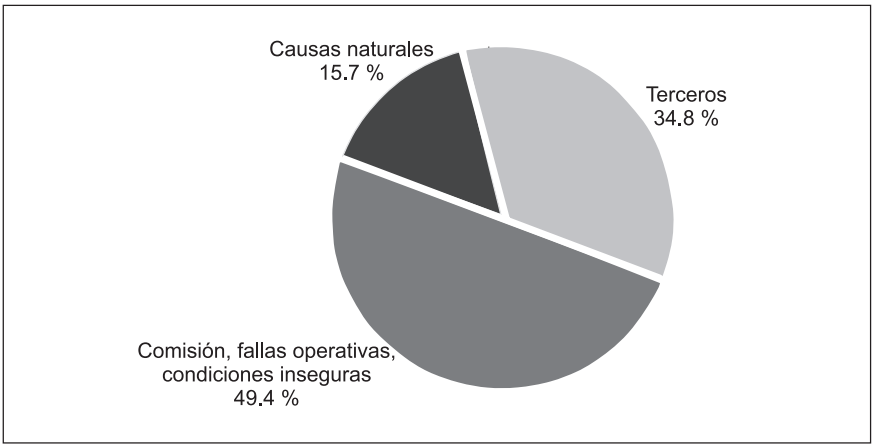


Figura 2. Causas de derrames de hidrocarburos en porcentajes.
Fuente: León y Zúñiga (2020, p. 51).

De acuerdo con los datos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), desde el año 2000 hasta el 2019 se produjeron un total de 94 derrames de petróleo en el ONP, aproximadamente la mitad de los cuales se debieron a la falta de mantenimiento (León y Zúñiga, 2020).

En 2014, la comunidad nativa de Cuninico, perteneciente al pueblo kukama-kukamiria, enfrentó uno de los mayores derrames de petróleo registrados en la Amazonía. En junio, 2358 barriles de crudo se esparcieron por el Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo que provocó la contaminación de las aguas y el territorio. Los comuneros reportaron la emergencia a Petroperú cuando ubicaron el punto exacto donde se había producido el derrame y encontraron petróleo en los peces, muchos de los cuales estaban muertos (Urteaga et al., 2019).

Según los testimonios de los comuneros de Cuninico, las labores de limpieza no solo fueron deficientes, sino que se realizaron con la intención deliberada de ocultar la magnitud del daño medioambiental. Para localizar la fisura del ducto, que se encontraba sumergida en el agua, la empresa contrató a comuneros de Cuninico, que trabajaron sumergidos sin ningún tipo de equipo de protección. Esta práctica puso en riesgo tanto su salud como su seguridad, y vulneró lo establecido en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (2011) y

en el Decreto Supremo n.º 043-2007-EM (2007), que regula las condiciones laborales en actividades de alto riesgo (Urteaga et al., 2019, pp. 335-336).

Tras la identificación del derrame, el OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Petróleos del Perú (Petroperú S. A.).[6] La Dirección de Supervisión determinó que la rotura del ducto «podría atribuirse al proceso corrosivo externo que se aceleró al encontrarse desprotegido la unión soldada de la tubería del Oleoducto Norperuano donde se generó la falla» (OEFA, 2015, p. 96). Mediante la Resolución Directoral n.º 844-2015-OEFA/DFSAI de septiembre de 2015, el OEFA declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por cometer tres infracciones ambientales:

> (i) Incumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), al no realizar las acciones de mantenimiento en el Oleoducto Norperuano.
>
> (ii) Incumplimiento del Plan de Contingencia, al no detectar ni contener oportunamente el derrame ocurrido en el kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo que también generó daño ambiental y riesgo a la salud.
>
> (iii) Derramar petróleo en el ambiente, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida y salud humana. (OEFA, 2015, p. 1)

Este reconocimiento de responsabilidad evidenció fallas estructurales en la gestión del oleoducto y en los mecanismos de respuesta ante emergencias ambientales, lo que agravó la vulnerabilidad del pueblo kukama-kukamiria. Además, la OEFA ordenó a Petroperú S. A. que estableciera canales de comunicación efectivos con las comunidades nativas afectadas por el derrame de petróleo. El derrame de petróleo afectó gravemente a los derechos fundamentales del pueblo kukama-kukamiria, en especial el derecho humano al agua, a un ambiente sano, a la salud, a la alimentación, a la cultura y al territorio (Urteaga et al., 2019, p. 339).

El impacto más grave ocurrió en la quebrada de Cuninico, que es la principal fuente de agua de la comunidad. No obstante, la Autoridad Nacional del

6. Conforme al reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo la competencia del OEFA, la Dirección de Supervisión realizó tres supervisiones, lo que derivó en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contenido en el expediente n.º 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

Agua (ANA) concluyó que no había una afectación significativa en la calidad del agua, ya que la consideró solo como recurso para el riego y la bebida de animales, sin tener en cuenta su uso para el consumo humano. Esta omisión minimizó el impacto real del derrame y contradijo los análisis de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), que sí detectó contaminación en el agua consumida por la comunidad (Urteaga et al., 2019, p. 342).

El derrame de petróleo comprometió gravemente el suficiente abastecimiento del agua y el derecho a disfrutar de un medioambiente sano del pueblo kukama-kukamiria. Ante la contaminación del río, las familias se vieron obligadas a recolectar agua de lluvia o a comprarla, una opción inalcanzable para muchas, por lo que su acceso al agua se vio restringido. La recolección y tratamiento del agua recayó principalmente sobre las mujeres, que tuvieron que invertir más tiempo y recursos en filtrarla, clorarla y decantarla antes de consumirla (Grados y Pacheco, 2016; Urteaga et al., 2019, p. 339). El derrame causó estragos en la flora, la fauna, el suelo y las fuentes hídricas en un área de 8,7 hectáreas (OEFA, 2015, p. 148), y convirtió el río en una amenaza para la salud de la comunidad (Urteaga et al., 2019). Asimismo, se acentuó la división sexual del trabajo: las mujeres asumieron el cuidado familiar en un contexto de escasez de agua, pérdida de soberanía alimentaria y exposición a metales pesados (Delgado y Martínez, 2020, p. 66).

El derrame de petróleo alteró profundamente la cosmovisión del pueblo kukama-kukamiria, para el que el agua es un ser vivo que articula la relación entre humanos, animales y plantas. La contaminación del agua quebrantó este equilibrio, provocó enfermedades y debilitó la función del chamán como mediador espiritual, al interrumpir la conexión con los antepasados, base de su práctica (Urteaga et al., 2019, pp. 371-372). La crisis ambiental también erosionó las relaciones de reciprocidad y redistribución de alimentos, lo que debilitó la solidaridad comunal, pilar de su organización social. Además, la contaminación de la quebrada de Cuninico constituyó una forma de despojo al afectar a su vínculo material y simbólico con el agua, vulnerando su derecho al territorio. A ello se sumó la reducción arbitraria del área solicitada en la titulación comunal, posiblemente asociada a la presencia del Tramo I del ONP, lo que transgredió los estándares internacionales de protección de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la OIT (Urteaga et al., 2019, pp. 372-373).

El derrame de 2014 inauguró una cadena de desastres ambientales que profundizaron aún más la crisis en el territorio kukama-kukamiria. Entre 2016 y 2019 se registraron múltiples derrames en Loreto, incluidos los ocurridos en las comunidades de Nueva Alianza, Naranjal y el distrito de Urarinas. En 2022, la historia se repitió en Cuninico, donde 2500 barriles de petróleo fluyeron sin control durante nueve horas, contaminando nuevamente el río y afectando a la comunidad. Esta recurrencia evidencia la concepción de la Amazonía como un espacio de sacrificio destinado a satisfacer la demanda global de combustibles fósiles, lo que ha provocado una degradación severa de los ecosistemas amazónicos cuya remediación suele ser más costosa que los beneficios económicos obtenidos (Merino, 2024, p. 22).

3. La demanda de amparo como estrategia jurídico-política de reterritorialización y resistencia indígena

3.1. El litigio estratégico como herramienta de reterritorialización

> Nosotras nos hemos organizado por nuestra propia iniciativa, por la necesidad, por la vulneración de derechos, por descuido de gobernantes. A más de cincuenta años de explotación petrolera, han explotado nuestro territorio. [...] Nos siguen saqueando el petróleo. (M. Canaquiri, comunicación personal, 14 de febrero del 2025)

En este contexto de desterritorialización en el que las normas y políticas estatales han favorecido la expansión de las industrias extractivas en la Amazonía, el litigio estratégico se ha convertido en una herramienta de resistencia y reconfiguración territorial. A través de esta vía, los pueblos indígenas se han convertido en actores que disputan activamente el derecho, al inscribir sus propias concepciones del territorio en los marcos normativos estatales.

Las mujeres kukama-kukamiria, a través de la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana, fundada en 2001, han desempeñado un papel central en la defensa del río Marañón y su territorio, promoviendo el liderazgo femenino, la protección de los derechos colectivos y la revitalización de su lengua (Federación Huaynakana Kamatahuara Kana, s. f.). Mediante el litigio estratégico,

la Federación ha convertido el derecho en un espacio de disputa territorial, en el que la reterritorialización jurídico-política resignifica el ámbito judicial al inscribir en él las concepciones indígenas sobre el territorio y la vida.

Con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana impulsó cinco procesos emblemáticos: uno contra el proyecto Hidrovía Amazónica (2013), por la omisión de consulta previa; una demanda de cumplimiento (2018) sobre el uso del canon petrolero; otra contra del estudio de impacto ambiental (EIA) de la Hidrovía (2018), que logró el reconocimiento de la cosmovisión kukama; una demanda de amparo (2024) por acceso a servicios básicos, y una demanda para el reconocimiento del río Marañón como sujeto de derechos (2021) (Ruiz, 2025). Estos casos muestran cómo el derecho puede operar simultáneamente como herramienta de despojo y de resistencia.

Con el objetivo de fortalecer su base jurídica y antropológica, se realizaron consultas a expertos y especialistas para elaborar la demanda y se tejieron alianzas estratégicas con diversos actores, como la Iglesia, el Vicariato de Iquitos y los medios de comunicación locales Radio Ucamara y La Voz de la Selva. A nivel nacional, se estableció un vínculo con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y, a nivel internacional, con organizaciones como Earth Law Center, lo que permitió generar un respaldo técnico y político que amplió la legitimidad y el alcance de la demanda.

El 15 de septiembre de 2021, la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana presentó una demanda de amparo contra Petroperú, el Ministerio del Ambiente, la ANA, el Ministerio de Energía y Minas, el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) y el Gobierno Regional de Loreto, por los continuos derrames de petróleo del Oleoducto Norperuano en las comunidades ribereñas del río Marañón, ocasionados por la falta de mantenimiento y la ausencia de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA). En la demanda se denunció la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho a un medio ambiente equilibrado, la identidad cultural, la libertad de conciencia y religión, la participación en la gestión y conservación de los recursos naturales, así como los principios de prevención, precaución y desarrollo sostenible. En ella se destacó el deber de Estado de eliminar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza.

La demanda incluía cinco petitorios principales: (i) el reconocimiento del río Marañón y sus afluentes como sujetos de derechos con valor intrínseco y espiritual para el pueblo kukama; (ii) la creación del Consejo de Cuenca Interregional del río Marañón, en el que las organizaciones indígenas y de comités de subcuenca tengan participación decisoria; (iii) el reconocimiento de las organizaciones indígenas como guardianas y representantes del río; (iv) el mantenimiento del Oleoducto Norperuano por parte de Petroperú; y (v) la actualización del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) del oleoducto.

La demanda de amparo impulsada por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana permitió al pueblo kukama-kukamiria inscribir su territorialidad en el campo jurídico estatal y disputar las lógicas extractivas que han fragmentado su vínculo con el río Marañón. En este proceso, las mujeres de la federación reafirmaron su papel de defensoras del territorio, llevando a cabo una reterritorialización jurídico-política y simbólica que se expresó en tres dimensiones: una técnico-normativa, centrada en la exigencia de obligaciones legales; una estructural, vinculada a la disputa por el control político del territorio hídrico y la representación indígena; y una ontológica, que considera al río como un ser vivo con valor espiritual y existencia propia.

Estas dimensiones muestran cómo el litigio se convierte en un espacio de disputa dentro del Derecho, donde se reconfiguran las relaciones entre territorio, poder y justicia. Como plantea Lefebvre (1991), el espacio no es un soporte neutro, sino una producción social que articula relaciones de poder, saber y representación. En este sentido, la reterritorialización kukama no solo busca recuperar un control físico, sino también disputar las condiciones jurídicas y simbólicas de la producción del espacio.

3.2. Disputar desde dentro: dimensión técnico-normativa del Derecho como herramienta de exigibilidad de obligaciones legales

> Podemos hacer respetar nuestra voz, nuestras necesidades. Que hagan cumplir las leyes, a mantener el ducto. Nosotras queremos que el desarrollo llegue al último rincón de nuestro país. (M. Canaquiri, comunicación personal, 14 de febrero del 2025)

En el litigio impulsado por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana, la exigencia del cumplimiento de las obligaciones legales se enmarca en una

dimensión técnico-normativa de la reterritorialización, entendida como el uso estratégico del marco jurídico estatal para hacer efectivas las obligaciones establecidas. A través del derecho ambiental y administrativo, el pueblo kukama-kukamiria exigió el mantenimiento del oleoducto y la actualización del IGA, operando desde dentro del sistema jurídico sin cuestionarlo estructuralmente. Esta estrategia convierte la omisión estatal en un espacio de disputa y reapropia los instrumentos legales como medios de defensa de la vida y el territorio.

La demanda señalaba que OSINERGMIN había sancionado a la empresa con multas millonarias, precisamente, por no adecuar sus instalaciones y por incumplir las disposiciones del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.[7] De manera similar, se mencionó que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) había identificado, en varias resoluciones, cómo la falta de mantenimiento había deteriorado la infraestructura del oleoducto y generado fugas que habían contaminado ecosistemas acuáticos y fuentes de agua potable.[8] La estrategia de Petroperú para eludir su responsabilidad se desmontó gracias a las investigaciones y resoluciones que pusieron en evidencia que la falta de mantenimiento provocó la corrosión y las fallas estructurales del ducto, que fueron los principales factores causantes de los derrames.[9]

La sentencia de primera instancia desestimó el petitorio relacionado con el mantenimiento del ducto y aceptó los argumentos de Petroperú sobre el supuesto cumplimiento de sus obligaciones. No obstante, la Sala Civil de Loreto, en segunda instancia, corrigió esa omisión y ordenó el mantenimiento inmediato, integral y efectivo del oleoducto, así como una mayor fiscalización por parte de la OEFA y de OSINERGMIN. Este reconocimiento judicial sentó un precedente relevante en términos de exigencia de obligaciones estatales y empresariales.

Asimismo, el Poder Judicial acogió el pedido de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) y exigió a Petroperú que presentara un nuevo Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en un plazo de seis meses, con medidas de mitigación específicas y consulta previa a las comunidades afectadas.

7. Demanda de Amparo (Canaquiri, 2021, p. 13).
8. Demanda de Amparo (Canaquiri, 2021, pp. 14-20).
9. Demanda de Amparo (Canaquiri, 2021, p. 23).

No obstante, la disputa jurídica emprendida por el pueblo kukama-kukamiria no se limitó a exigir la aplicación de las normas ambientales ya existentes, sino que también cuestionó las estructuras institucionales que determinan quiénes toman las decisiones sobre el territorio y con qué legitimidad.

3.3. ¿Quién decide sobre el río?: la dimensión estructural y la disputa por el control del territorio hídrico

> No somos guardián del patrón, somos dueños del territorio. —«Guardianes» viene de la palabra del colonizador. Nosotros somos dueños y defensores. (M. Canaquiri, comunicación personal, 14 de febrero del 2025)

La demanda impulsada por las mujeres kukama-kukamiria ha desencadenado una disputa por el control político del territorio hídrico del río Marañón, ya que han solicitado la creación de un Consejo de Cuenca Interregional y el reconocimiento de las organizaciones indígenas como guardianas del río. Esta disputa revela la dimensión estructural de la reterritorialización, al cuestionar quién ejerce el poder y tiene legitimidad para decidir sobre un territorio ancestralmente habitado, e interpela la exclusión histórica de los pueblos indígenas en la gestión del agua y el territorio. Si bien el proceso no logró una reconfiguración efectiva del poder político-territorial, sí consiguió desplazar el debate hacia un terreno en el que la participación indígena se plantea como condición necesaria para alcanzar la justicia territorial y ambiental.

Los petitorios se sustentaron en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la administración y conservación de los recursos naturales, y en la Ley de Recursos Hídricos (Ley n.º 29338), que promueve la conformación de consejos de cuenca. Sin embargo, según el Reglamento de la Ley (D. S. n.º 001-2010-AG), estos órganos tienen funciones principalmente consultivas y carecen de poder vinculante, por lo que su capacidad real para redistribuir el poder territorial es limitada. La ausencia de un Consejo de Cuenca para el río Marañón, pese a su importancia ecológica y cultural, evidencia la omisión estructural del Estado a la hora de incorporar a las comunidades ribereñas en la gestión del agua.

Las sentencias de primera y segunda instancia ordenaron al Gobierno Regional de Loreto que iniciara las gestiones para crear el consejo e incluir a las

comunidades que dependen del río. Aunque esta medida no transforma sustancialmente el modelo de gestión hídrica, constituye una apertura institucional que el litigio resignifica como un escenario de disputa política por el reconocimiento y la representación. En este sentido, la figura del Consejo de Cuenca no expresa una reterritorialización efectiva, sino una tentativa de inscribir la territorialidad kukama dentro del lenguaje y los procedimientos del Estado, ampliando los márgenes del derecho para visibilizar su racionalidad territorial.

La demanda también planteaba el reconocimiento de los pueblos indígenas como guardianes del río Marañón y sus afluentes, una figura inspirada en experiencias de países como Colombia y Nueva Zelanda. En el caso peruano, se propuso un órgano colegiado conformado por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), el IIAP y la Dirección Regional de Gestión Ambiental de Loreto. No obstante, la sentencia adoptó una interpretación restrictiva y limitó esta figura a tareas de protección y conservación. Tal como advierten los estudios críticos sobre el modelo de coguardianía del río Whanganui[10] y de la región de Te Urewera en Nueva Zelanda, estos mecanismos pueden reconocer la cosmovisión indígena sin ceder soberanía ni otorgar a los guardianes un poder vinculante y, de este modo, mantener la autoridad estatal sobre los territorios naturales (Coombes, 2020).

En conjunto, esta experiencia permite comprender que la dimensión estructural de la reterritorialización no consiste en transformar de inmediato las instituciones, sino en disputar desde dentro las estructuras que definen quién toma las decisiones sobre el territorio hídrico. Aunque los Consejos de Cuenca carecen de capacidad decisoria, el litigio los interpela y los resignifica como espacios en los que se hace visible la exclusión indígena y se ensayan formas alternativas de control territorial. Más que instancias consolidadas de participación, se configuran como territorios de disputa simbólica, en los que el pueblo kukama-kukamiria inscribe su presencia política al margen del Estado. En este marco, la sentencia representa una apertura parcial, ya que no altera las bases del orden jurídico, pero sugiere la posibilidad de que las instituciones

10. La Ley de Te Awa Tupua (Resolución de las Reclamaciones de Tierra del Río Whanganui), promulgada por el Parlamento de Nueva Zelanda en 2017.

puedan ser habitadas, reinterpretadas y, con el tiempo, transformadas desde las territorialidades indígenas que sostienen la vida del Marañón.

3.4. El río tiene derechos: rompiendo el paradigma antropocéntrico del Derecho

> Para nosotros el río es un ser vivo como una persona, porque la madre de los ríos es una boa gigante de la Amazonía que tiene espíritu. Hay seres vivos que viven en el río y sin él no seríamos nada. ¿Qué tomaríamos nosotros los humanos y con qué se alimentarían las plantas, los árboles, todo ser que hay en la Tierra? (Canaquiri, citada en Martins, 2023)

El litigio constitucional en defensa del río Marañón constituyó fue una disputa territorial en la que el pueblo kukama-kukamiria desafió la concepción estatal del territorio indígena como espacio de sacrificio y cuestionó los fundamentos antropocéntricos del derecho moderno. Esta dimensión ontológica de la reterritorialización afirma una visión relacional del territorio, en la que el río es reconocido como un ser vivo con agencia, memoria y espiritualidad. Así, el reconocimiento del río como sujeto de derechos no se presenta como una innovación ajena al derecho, sino como la afirmación de cosmovisiones ancestrales que conciben la naturaleza dentro una red de reciprocidad, cuidado y pertenencia.

Uno de los ejes centrales de la demanda fue la incorporación de argumentos antropológicos que pusieron en evidencia las dimensiones materiales, simbólicas y espirituales del vínculo entre el pueblo kukama y el río Marañón (Canaquiri et al., 2021). Esta perspectiva reivindicó una mirada ecocéntrica, coherente con su cosmovisión, y desafió el paradigma antropocéntrico que domina el derecho ambiental. Se argumentó que los derechos de la naturaleza no constituyen un nuevo derecho fundamental, sino una extensión del derecho constitucional a un medio ambiente equilibrado. Este argumento se reforzó con experiencias internacionales (Ecuador, Bolivia, México, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Colombia, Australia, Brasil, Argentina y Uganda), en las que se reconoce jurídicamente a la naturaleza como sujeto de derechos, lo que consolida un enfoque jurídico global y progresivo.

La sentencia de primera instancia (expediente 00010-2022-0-1901-JM-CI-01), emitida por el Juzgado Mixto de Nauta el 8 de marzo de 2024 y ratificada por

la Sala Civil de Loreto, reconoció al río Marañón y a sus afluentes como titulares de derechos, estableciendo un nuevo estatus jurídico que trasciende su concepción como recurso natural (Sentencia 00010-2022-0-1901-JM-CI-01, 2024, p. 32). No obstante, ambas instancias adoptaron una interpretación restrictiva y funcionalista, al limitar estos derechos a la conservación ecológica y al uso sostenible, sin reconocer plenamente su dimensión cultural, espiritual y territorial.

La sentencia también introdujo un aspecto relevante: la posibilidad de que el río tenga representación legal en su propio nombre, alineándose parcialmente con el movimiento global por los derechos de la naturaleza. Sin embargo, al precisar que estos derechos no deben «exceder otro campo que no le sea propio o contraríe a dichos valores» (Poder Judicial, 2024),[11] la sentencia impone límites a la autonomía jurídica del río y mantiene el control estatal sobre los recursos naturales. Este marco revela la tensión existente entre una apertura discursiva hacia la naturaleza como sujeto y la persistencia del paradigma de la soberanía estatal.

En términos argumentativos, la sentencia representa un avance en la incorporación de una visión ecocéntrica del derecho, ya que se invoca jurisprudencia del Tribunal Constitucional,[12] instrumentos internacionales[13] y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[14] Sin embargo, al restringir el reconocimiento a un enfoque ambientalista y de sostenibilidad, el fallo omite la dimensión cultural y territorial que es central en la cosmovisión kukama, reproduciendo así una lectura funcional del derecho ambiental.

Desde la perspectiva de la geografía legal, el litigio estratégico promovido por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana puede entenderse como una práctica de producción jurídica del espacio. El proceso judicial no solo reivindica derechos ambientales, sino que también cuestiona la forma en que el derecho estatal configura y regula el territorio hídrico del río Marañón. En esta lógica, la reterritorialización no implica la recuperación formal del territorio

11. Décimo séptimo considerando de la sentencia de segunda instancia.
12. Sentencia del expediente n.° 03383-2021-PA/TC (2021, párrs. 40-41).
13. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador y Convenio de Diversidad Biológica.
14. Opinión consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017.

ancestral sobre el río, ya que la soberanía estatal sobre los recursos naturales permanece intacta, sino la apertura de un plano de inscripción simbólica y política en el que la territorialidad kukama adquiere visibilidad y legitimidad jurídica. Así, los derechos del río funcionan como un medio para traducir una ontología relacional del territorio al lenguaje del derecho e introducir grietas en la racionalidad moderna que separa naturaleza, sujeto y espacio.

La reterritorialización, entendida como un proceso multiescalar que se despliega en distintas dimensiones, amplía la noción de espacio más allá de lo físico o material. En su dimensión ontológica, se introduce la noción de territorio que reconoce al río como un ser vivo con derechos. Aunque el fallo no reconoce formalmente el territorio ancestral kukama sobre el río Marañón, sí produce una reterritorialización simbólica y política que convierte el campo jurídico en un espacio de disputa en el que emergen nuevas formas de existencia, legitimidad y justicia desde las territorialidades indígenas.

4. Conclusiones

Esta investigación demuestra que la demanda de amparo interpuesta por la Federación Huaynakana Kamatahuara Kana trasciende la defensa ambiental o indígena para convertirse en una estrategia jurídico-política de reterritorialización frente a un proceso histórico de desterritorialización estructural. A través del litigio, el pueblo kukama-kukamiria reactivó sus vínculos materiales, espirituales y políticos con el río Marañón, inscribiendo su territorialidad en el campo jurídico estatal y trasladando la disputa por el territorio al ámbito del derecho.

La desterritorialización de los kukama se ha configurado mediante marcos jurídico-extractivos que, desde la época de la colonización hasta la expansión petrolera, han subordinado sus modos de vida a intereses externos. Frente a ello, la Federación ha desplegado una práctica sostenida de reterritorialización. En este estudio se analiza la demanda de amparo sobre el río Marañón desde tres dimensiones: la técnico-normativa que evidencia el uso del derecho como herramienta de exigibilidad para demandar el mantenimiento del Oleoducto Norperuano y la actualización de los instrumentos de gestión ambiental; la estructural, que interpela a las estructuras institucionales que concentran

el poder de decisión sobre el agua, y que propone inscribir la participación indígena como condición de justicia territorial; y, por último, la ontológica, que cuestiona el paradigma antropocéntrico del derecho moderno, al afirmar una visión relacional del río como ser vivo y sujeto de derechos.

Desde una perspectiva crítica de la geografía legal, la reterritorialización no equivale a la recuperación material del territorio, sino a la disputa por el control de la producción del espacio, entendido, como el entramado político, jurídico y simbólico en el que se definen los usos, sentidos y legitimidades del territorio. En este caso, el litigio de los kukama no restituye plenamente el control sobre el río Marañón, pero sí reinscribe la racionalidad territorial indígena dentro del marco jurídico estatal, lo que abre un proceso de reapropiación que transforma parcialmente la concepción y regulación del espacio.

Este proceso revela tanto su potencial como sus limitaciones, ya que no logra una reterritorialización material efectiva, y el Estado sigue conservando la soberanía sobre los recursos naturales. Sin embargo, inaugura una reterritorialización jurídica y simbólica al fracturar la homogeneidad del derecho y permitir que otras ontologías se introduzcan en su lenguaje. En este sentido, el litigio no recupera el territorio, pero sí reabre la posibilidad de producirlo, nombrarlo y disputarlo desde una racionalidad propia.

En conjunto, estas dimensiones revelan que la reterritorialización kukama es una estrategia de disputa dentro del derecho, que logra una reapropiación significativa del espacio jurídico y político. Más que una reacción al despojo, este proceso encarna una producción situada de derecho y territorio, donde el litigio se convierte en un campo vivo de creación política y espiritual. El caso del río Marañón muestra que la reterritorialización kukama no supone la recuperación total del control territorial, sino la apertura de un nuevo campo de disputa en el que el derecho se convierte en un espacio de creación y resignificación política. En estas grietas del orden jurídico moderno, los pueblos indígenas reescriben el sentido del territorio y le devuelven su dimensión viva, espiritual y colectiva.

Referencias bibliográficas

Autoridad Nacional del Agua (ANA). (s. f.). Unidades hidrográficas del Perú y red hidrográfica nacional. Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (snirh).

Blomley, N. (1994). *Law, Space and the Geographies of Power*. The Guilford Press.

Blomley, N. (2003). From 'what?' to 'so what': law and geography in retrospect. *Law and Geography*, *5*, 17-33.

Braverman, I., Blomley, N., Delaney, D., y Kedar, A. (Eds.). (2014). *The expanding spaces of law: A timely legal geography*. Stanford University Press.

Butler, C. (2009). Critical legal studies and the politics of space. *Social & Legal Studies*, *18*(3), 313-332.

Butler, C. (2010). *Marcos de guerra: las vidas lloradas*. Paidós

Canaquiri, M., y los miembros de Huaynakana Kamatahuara Kana (2021). Demanda constitucional de amparo. Nauta: 7 de septiembre de 2021. https://drive.google.com/file/d/1xVJU61gH3OrYJwV-ceRDqhTzB9BQZ4tM/view

Canaquiri, M. (2025). Comunicación personal (entrevista realizada por la autora). 14 de febrero de 2025.

Coombes, B. (2020). Nature's Rights as Indigenous Rights? Mis/recognition through Personhood for Te Urewera. *Space Populations Societies*. https://journals.openedition.org/eps/9857

De Sousa Santos, B. (2023). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Trotta.

Delgado, D., y Martínez, V. (2020). *En un ambiente tóxico: ser madres después de un derrame de petróleo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (clacso) y oxfam.

EarthRights International (s. f.). Energía, bosques y pueblos en el Marañón: Chadín 2 - Los impactos invisibilizados. *EarthRights International*. https://earthrights.org/wp-content/uploads/chadin_ii_final_webready.pdf

Federación Huaynakana Kamatahuara Kana (s. f.). *¿Quienes Somos?* Huaynakana Kamatahuara Kana. https://huaynakana-kukama.org/quienes-somos/

Foucault, M. (2008). *Vigilar y castigar. El origen de la prisión.* Siglo xxi Editores.

Grados, C., y Pacheco, E. (2016). El impacto de la actividad extractiva petrolera en el acceso al agua: el caso de dos comunidades kukama kukamiria de la cuenca del Marañón (Loreto-Perú). *Anthropologica*, *34*(37), 33-59. https://doi.org/10.18800/anthropologica.201602.002

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, *8*(15), 9-42. https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/crs/article/view/401

Hagiwara, F. (2014). Cosmogonía y cosmovisión en la racionalidad y el pensamiento cocama-cocamilla. *Phainomenon*, *13*(1), 55-68. https://doi.org/10.33539/phai.v13i1.328

Hogg, R. (2002). Law's other spaces. *Law Text Culture*, *6*, 29.

Hunt, S. E. (2014). *Witnessing the colonialscape: Lighting the intimate fires of Indigenous legal pluralism* [Tesis doctoral, Simon Friser University]. Summit Institutional Repository. https://summit.sfu.ca/item/14145

InfrAmazonía. (s. f.). Geovisor de hidrocarburos. Amazon Conservation Team. https://inframazonia.com/geovisor-hidrocarburos/

Instituto Geográfico Nacional (IGN). (s. f.). Mapa Base del Perú 1:100 000 y cartografía básica oficial. Instituto Geográfico Nacional.

Instituto Nacional de Estadística en Informática (INEI) (2017). xii Censo Nacional de Población, vii de Vivienda y ii de Comunidades Nativas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (inei).

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.

León, A., y Zúñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo. Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019*. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú y oxfam. https://peru.oxfam.org/lo-último/publicaciones/la-sombra-del-petroleo

León, A., Zúñiga, L., y Díaz, D. (2024). *Las sombras de los hidrocarburos. Informe iii sobre emergencias ambientales, pasivos, procesos de remediación entre los años 1997-2023 en el Perú y reflexiones sobre alternativas energéticas*. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. https://peru.oxfam.org/lo-ultimo/publicaciones/la-sombra-de-los-hidrocarburos

Martins, A. (2023). «Defender los ríos es defender nuestra propia vida»: Mari Luz Canaquiri, la guardiana del río Marañón que logró un fallo histórico en Perú y ganó el «Nobel verde». *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/articles/c0l09n8rz9po

Merino, R. (2024). Circuito petrolero y derechos humanos: oleoductos, derrames y violencia sistémica (Informe). *Amazon Watch*. https://amazonwatch.org/assets/files/2024-informe-sobre-circuito-petrolero-y-derechos-humanos-en-peru.pdf

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (s. f.). *Base cartográfica de comunidades nativas del Perú*. midagri.

Ministerio de Educación (2018). *Lenguas originarias del Perú*. Ministerio de Educación. https://hdl.handle.net/20.500.12799/6261

Mitchell, D. (1997). The annihilation of space by law: The roots and implications of anti-homeless laws in the United States. *Antipode*, *29*(3), 303-335.

Mohr, R. (2014). Law and identity in spatial contests. *National Identities*, *5*(1), 53-66.

Mora, C., Ancieta, W., y Morveli, V. (2024). *Un daño irreparable y continuo: caso Oleoducto Norperuano*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (spda).

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2015, 21 de septiembre). Resolución Directoral n.º 844-2015-oefa/dfsai. https://www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/2059255-resolucion-n-844-2015-0efaidfsai

Parlamento de Nueva Zelanda (2017). *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017* (Ley Pública n.° 7). https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html

Petroperú. (s. f.). Tramo i, Tramo ii y Ramal Norte del Oleoducto Norperuano. https://oleoducto.petroperu.com.pe/tramo-i-tramo-ii-y-ramal-norte/

Poder Judicial (2024). Expediente n.° 00010-2022-0-1901-jm-ci-01. Iquitos: 29 de agosto de 2024.

Rivas-Ruiz, R. (2003). Aspectos de la cosmovisión kukama-kukamiria. *Amazonía Peruana*, *14*(28-29), 189-206. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi28-29.85

Rivas-Ruiz, R. (2004). *El gran pescador. Técnicas de pesca entre los cocama-cocamillas de la Amazonia peruana*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Rivas-Ruiz, R. (2022). Reconociendo al río: gran serpiente acuática como ser vivo en la cosmología animista kukama-kukamiria de la Amazonía peruana. *Amazonía Peruana*, (35), 89-114. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi35.301

Ruiz, J. (2025). *Las batallas judiciales de las mujeres kukama de la Federación Huaynakana.* Instituto de Defensa Legal (IDL). https://www.idl.org.pe/las-batallas-judiciales-de-las-mujeres-kukama-de-la-federacion-huaynakana-loreto/

San Román, J. (1994). *Perfiles históricos de la Amazonía peruana* (2.ª ed.). Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA), Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) e Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP).

Sentencia 00010-2022-0-1901-JM-CI-01 (2024, 8 de marzo). Juzgado Mixto de Nauta I (Armas Chapiama Corely, Juez). https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/ 2024/03/Expediente-00010-2022-0-1901-LPDerecho.pdf

Sentencia 00010-2022-0-1901-JM-CI-01. (2024, 29 de agosto). Sala Civil de Loreto. https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/10/Expediente-00010-2022-0-1901-JM-CI-01-LPDerecho.pdf

Tribunal Constitucional (2023). Expediente n.° 03383-2021-PA/TC. Sesión de Pleno Jurisdiccional. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdfAA.pdf

Urteaga, P., Segura, F., y Sánchez, M. (2019). *El derecho humano al agua, los pueblos indígenas y el petróleo*. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Vargas, O., y Regan, J. (2024). *Guardianes del agua. El pueblo kukama-kukamiria, los seres del agua y los impactos ambientales*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).

Viceversa Consulting (2024). Plan de trabajo de la actualización del programa de adecuación y manejo ambiental del Oleoducto Norperuano - Petroperú [Plan de trabajo presentado al Ministerio de Energía y Minas]. Petroperú.

Territorialidad, gobiernos autónomos y ciudadanía sustantiva en el noreste de la Amazonía peruana

Lucía Rojas y Sarah Radcliffe*

Resumen

Los gobiernos autónomos de la Amazonía peruana han captado la atención de la comunidad académica por sus demandas y propuestas de autonomía, así como por sus funciones de gobernanza en territorios donde convergen instituciones estatales, industrias extractivas —legales e ilegales—, colonos y comunidades nativas. En el caso de los awajún, esta territorialidad se extiende desde las cuencas de los ríos hasta las diásporas urbanas y rurales, donde se realizan desplazamientos cotidianos en busca de trabajo, educación, servicios y otras experiencias ciudadanas.

Este estudio trasciende las demarcaciones formales del Gobierno Territorial Autónomo Awajún y se adentra en los espacios vividos y habitados por la población awajún, con el fin de comprender cómo se experimentan e imaginan los gobiernos territoriales «desde abajo», es decir, desde la perspectiva de adultos awajún tanto urbanos como rurales, que no ocupan posiciones dirigenciales. La economía política extractiva moldea profundamente la ciudadanía cotidiana, evidenciando la precariedad de los derechos formales y sustantivos, así como las condiciones coloniales vigentes a las que se enfrentan los pueblos indígenas. Por ello, esta investigación no sólo recoge los testimonios de quienes participan activamente en las organizaciones territoriales, sino que también busca las voces de personas «comunes y corrientes» y sus percepciones

* Luisa Taki, Israel Manuin y Alberto Ahuanari fueron parte integral de esta investigación.

sobre las problemáticas territoriales, así como sus vínculos con las múltiples organizaciones sociales que intervienen en la búsqueda de una ciudadanía sustantiva.

¿Qué papel desempeña el Gobierno Territorial Autónomo Awajún para los awajún y cómo se compara con otras organizaciones indígenas locales y nacionales? ¿Qué rol tiene en la construcción de una ciudadanía sustantiva? A partir de más de cien entrevistas realizadas cara a cara en awajún y español, de etnografía y mapeos con adultos awajún —hombres y mujeres en contextos rurales y urbanos—, se desprende que, para la mayoría, el Gobierno Territorial Autónomo Awajún constituye un ensamblaje de gobernanza ampliamente reconocido como legítimo. Su principal aporte consiste en la protección territorial y la defensa de los derechos indígenas, que, aunque están formalmente reconocidos por el Estado, no se materializan en la práctica.

El estudio se desarrolló en colaboración con asistentes de investigación indígenas que participaron en todo el ciclo de la investigación y forma parte del proyecto Geografías de la Ciudadanía Indígena en América Latina, llevado a cabo por un equipo multidisciplinario en el Reino Unido, Perú y Ecuador.

Palabras clave: ciudadanía indígena, gobiernos autónomos, Gobierno Territorial Autónomo Awajún, Perú, Amazonía.

Abstract

The Indigenous autonomous governments of the Peruvian Amazon have attracted academic attention due to their demands and proposals for autonomy, as well as their governance functions in territories where state institutions, legal and illegal extractive industries, settlers, and native communities coexist. In the case of the Awajun group, this territoriality extends from river basins to urban and rural diasporas who seek work, education, services, and other aspects of citizenship.

This study was grounded in territory of the Awajun Autonomous Territorial Government and explored the spaces lived and inhabited by the Awajun population, to understand how territorial governments are experienced and imagined "from below," that is, from the perspective of urban and rural Awajun who do not hold leadership positions. Peru's extractive political economy profoundly shapes everyday citizenship, highlighting the precariousness of formal and substantive rights and the enduring colonial conditions faced by Indigenous peoples especially in Amazonia. Therefore, rather than testimonies of the Awajun Autonomous Territorial Government leaders, this chapter presents ordinary people's voices and perceptions of territorial issues, and their attitudes to and

engagements with various civil social organizations pursuing substantive citizenship.

What role does the Awajun Autonomous Territorial Government play for the Awajun people, and how does it compare to other local and national Indigenous organizations? What role do ordinary Awajun perceive it playing in improving de facto rights? Drawing on over 100 qualitative face-to-face interviews, ethnography, and mapping with rural and urban Awajun—men and women, —we found that the Awajun Autonomous Territorial Government is understood to be a governance structure widely recognized as legitimate. For most respondents, its main contribution lies in territorial protection and the defence of Indigenous rights, which, although formally recognized by the state, are not realised in practice.

The study was conducted in collaboration with Awajun researchers through the entire research cycle. It is part of the research project Geographies of Indigenous Citizenship in Latin America, undertaken by a multidisciplinary team in the United Kingdom, Peru, and Ecuador.

Keywords: indigenous citizenship, autonomous governments, Awajun Autonomous Territorial Government, Peru, Amazonia.

1. Introducción

Los esfuerzos de las personas para hacer realidad sus derechos en la Amazonía noroccidental peruana ponen de relieve dimensiones clave de las geografías de la ciudadanía awajún. La ciudadanía de los pueblos indígenas latinoamericanos se ha constituido de manera relacional, como una alternativa a las construcciones y discursos dominantes de la ciudadanía republicana liberal. Por tanto, la especificidad de la indigeneidad y las experiencias indígenas deben entenderse en relación con las epistemologías y materialidades morales y políticas coloniales y modernas, racializadas y de larga duración (Walsh, 2008). Sin embargo, como señalan los geógrafos Luke Desforges et al. (2005), la ciudadanía no se reduce a un espacio (abstracto), ya que las geografías de la ciudadanía se constituyen a través de escalas relacionales y dinámicas, así como de la movilidad, el lugar, y los paisajes, todos ellos con una especificidad espacial e histórica. Dentro de este marco, es especialmente urgente analizar el rol que juegan los gobiernos autónomos en relación con la ciudadanía de segunda

clase, la desposesión y la deslegitimación de las reivindicaciones indígenas en el Perú.

Este estudio forma parte de un proyecto macro (multipaís) sobre ciudadanía indígena en América Latina, que aborda la ciudadanía como una experiencia cotidiana. En el trabajo realizado en Perú, se colaboró con el Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA). Los dirigentes del GTAA sugirieron una serie de preguntas para incluir en la guía de entrevistas además de las desarrolladas por el equipo de investigación del proyecto. Algunas de estas preguntas exploran las experiencias cotidianas de los awajún en contextos rurales, urbanos y otros, como la minería ilegal, la inseguridad de los títulos territoriales reconocidos y los desafíos de la interlegalidad —es decir, las complejas y disputadas relaciones entre el derecho estatutario y el derecho comunal—, así como las percepciones de los ciudadanos awajún que no están directamente relacionados con el GTAA sobre su estructura, objetivos y alcance. En este sentido, el nudo crítico del artículo no se centra en las propuestas o actividades del GTAA o sus dirigentes, sino en la percepción que tienen sobre él los awajún que no son dirigentes ni forman parte del movimiento. Nuestra pregunta de investigación gira alrededor de las percepciones y la autoridad que goza el GTAA frente a la población awajún «común y corriente».

En este capítulo, analizamos cómo las personas indígenas comprenden y hablan sobre las formas de sociedad civil organizada, en particular el GTAA, y cómo este conocimiento se convierte en una forma de entender la ciudadanía informal e, indirectamente, el Estado. La formación del Estado en América Latina se ha producido mediante la designación territorial y soberana de grupos y lugares, considerados más o menos importantes para las acciones gubernamentales. Los pueblos indígenas han sido marginados, disciplinados y sometidos, de diversas maneras, pero en gran medida, al poder estatal y dominante, lo que ha determinado lo que las personas y grupos indígenas pueden esperar de la ciudadanía. Para ello, en nuestro análisis prestamos especial atención a los espacios y conocimientos ciudadanos que se adquieren a través de las experiencias cotidianas.

Como han señalado cada vez más los científicos sociales, ciertas condiciones estructurales sólo ofrecen una explicación parcial de las realidades arraigadas de las ciudadanías. Así, la ciudadanía se vive en múltiples lugares materiales, paisajes simbólicos e instituciones que se superponen. Para la geógrafa política

Lynn Staeheli y sus coautores, «la ciudadanía también se practica y se experimenta a medida que las personas se mueven en su vida diaria y a medida que las oportunidades que brinda la ciudadanía se abren y se cierran para individuos particulares en momentos particulares» (Staeheli et al., 2012, traducción nuestra).

Para comprender la espacialidad de la ciudadanía awajún en la interfaz entre su estatus legal de ser ciudadanos peruanos y su vida cotidiana en el noroeste de la Amazonía, es necesario desentrañar los paisajes político-administrativos formales del Estado, así como la espacialidad de los ríos, los caminos de vida y las geografías de las interacciones más que humanas, además de los proyectos políticos para forjar las geografías de la identidad indigena awajún (Rojas, 2015). Este capítulo se basa en las geografías awajún y en la «ciudadanía vivida», tal y como a medida que despliega en su vida cotidiana. Los debates geográficos en torno a las ciudadanías ordinarias y vividas ofrecen importantes perspectivas sobre las interacciones entre los regímenes de gobierno y las prácticas cotidianas de «sobrevivir» (Díaz-Combs, 2024; Killick, 2021).

Es necesario explorar el complejo terreno entre la ciudadanía ordinaria vivida y la colonialidad presentes en la formación del Estado y del capitalismo racial, y resituar lo cotidiano dentro de lo perdurable y lo cotidiano dentro de la coacción de las secuelas coloniales e imperiales (Callirgos, 2018; Fassin, 2015; Fuica Rebolledo y Henríquez, 2023). Por lo tanto, las experiencias indígenas deben analizarse en relación con las materialidades y epistemologías perdurables de los sistemas morales y políticos racializados, coloniales y modernos (Callirgos, 2018). Examinar sobre el terreno lo que Staeheli et al. (2012) llaman «ciudadanía ordinaria» resulta útil para revelar las «brechas» entre la experiencia awajún y los derechos. Además, se debe hacer más para interpretar cómo se entrelaza lo cotidiano con las geografías de la colonialidad y las memorias sobre la violencia (Espinosa de Rivero et al., 2021). Esto implica examinar los discursos y los paisajes fijos de las interacciones entre el Estado y los indígenas junto con los relatos awajún y su agencia situada. El análisis de las genealogías de la ciudadanía vivida por los indígenas se centra en las dinámicas históricas y geográficas relacionales entre el Estado y los indígenas, en las consecuencias materiales y discursivas persistentes de las racionalidades coloniales, en las jerarquías sociales racializadas, en la reciente ciudadanía activa neoliberal y en las economías políticas extractivistas. Sin embargo, dentro de

estas dinámicas, los awajún idean prácticas y articulan respuestas críticas que transforman la ciudadanía ordinaria en direcciones diferentes a las imaginadas por el Estado peruano y la academia.

Una de las expresiones más llamativas y sistemáticas de esta agencia es el autoproclamado Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA), que ha organizado una serie de procedimientos de gobernanza en un área extensa. A partir de las condiciones y redes sociopolíticas, el GTAA se autoproclamó entidad gobernante en el 2022 a partir de una reunión celebrada en Chiriaco (Bagua, Amazonas). Esto, a pesar de que en el Perú no existe ninguna disposición sobre la autonomía de los pueblos indígenas ni sobre la gobernanza étnica descentralizada. Sin embargo, el GTAA ha construido procedimientos de gobernanza y toma de decisiones sobre diversas cuestiones, incluido el extractivismo ilegal, y para abordar ciertos patrones generalizados de violencia. Según sus estatutos, el GTAA se formó, con el objetivo de asegurar la «integridad de nuestro territorio con un medio ambiente saludable a través de los conocimientos colectivos, cosmovisión, sabiduría, lengua y revaloración de nuestra memoria histórica como base fundamental para alcanzar el *tajimat pujut*, potencializándolo con los conocimientos y tecnologías que el mundo global ofrece, en el marco de desarrollo del sistema propio de gobernanza territorial y del ejercicio de derecho a la libre determinación» (GTAA, 2021).

Tajimat Pujut es el concepto awajún de una vida plena, que se ha traducido al español como «buen vivir». En las últimas décadas, los awajún se han organizado para defender lo que han denominado su «territorio integral», de tres millones de hectáreas en cuatro departamentos, frente a problemáticas como la venta de tierras, la incursión de empresas extractivas sin el consentimiento de las comunidades, la aparición de la minería ilegal de oro en varias cuencas fluviales y también problemas específicos de salud, educación y violencia que afectan de manera desproporcionada a su población.

Los movimientos indígenas y sus propuestas de ciudadanía(s) suelen surgir en respuesta a amenazas en el control de los recursos o a los sistemas de representación, sobre todo en lugares caracterizados por instituciones sociales indígenas consolidadas y en contextos de oportunidad política (Yashar, 2005). Por otro lado, la gobernanza estatal también ofrece espacios no planificados para las redes organizativas indígenas y las subjetividades ciudadanas, lo que reconfigura las bases y los objetivos de las negociaciones entre los pueblos

indígenas y el Estado (Postero, 2007). La originalidad insurgente de las propuestas de autonomía amazónicas ofrece modelos que Cristina Rojas (2015) denomina «actos de indigenidad», al repensar la ciudadanía en relación con las realidades y preocupaciones indígenas diferenciadas. Sin embargo, en toda América Latina, las reivindicaciones indígenas ante los Estados han sido anuladas y resignificadas bajo la gobernanza multicultural.

Es por esto que, el contexto en el que se desarrolla el pueblo awajún en el presente, tanto en las comunidades nativas como en las ciudades, plantea interrogantes sobre la ciudadanía indígena, incluidas las condiciones, prioridades y visión que tienen con respecto a instituciones como el GTAA, su relación con el Estado y su futuro como pueblo. Este artículo echa luces sobre algunas de estas interrogantes y responde a la metodología y enfoque decolonial del proyecto Geografías de la Ciudadanía Indígena en América Latina, que contó con la participación de un equipo de investigación bilingüe. Está organizado de la siguiente manera, iniciando con el contexto y la metodología, la parte central del artículo se concentra en las características de nuestros interlocutores y sus visiones sobre el rol y los alcances del GTAA y finalmente, las conclusiones.

2. Contexto

El pueblo awajún es el segundo pueblo indígena más numeroso de la Amazonía peruana, con más de 70 mil personas censadas en el 2017 (INEI, 2017).[1] Ocupa y ha ocupado una extensa zona de la Amazonía noroccidental peruana. Desde el siglo XVI, estas tierras han sido invadidas y apropiadas de manera desigual, dominante y no consensuada por misioneros, barones del caucho y la república poscolonial. La colonización agrícola patrocinada por el Estado, la construcción de carreteras, los campamentos militares y los proyectos de desarrollo internacional se intensificaron a partir de mediados del siglo XX, cuando los

1. Estos datos censales deben interpretarse con precaución, ya que se han detectado problemas en su metodología y cálculos. En el censo de 2017, se consideran miembros de los pueblos indígenas a las personas mayores de 12 años que se autoidentifican como tales. Por lo tanto, la población infantil, que constituye una gran proporción de la población total, queda excluida del cálculo de esta población total.

awajún se concentraron en «comunidades nativas» designadas por el Estado, dejando otras áreas abiertas a los colonos que llegaban. Estas comunidades se ubican alrededor de los cinco ríos de las cuencas de los ríos Marañón y Ucayali, con los que se encuentran profundamente relacionados. Las realidades awajún forman parte de las realidades plurales de la Amazonía noroccidental, que hoy en día se caracteriza por la producción comercial a gran escala de arroz, café y cacao, así como por la extracción de petróleo y minerales.

Debido a esta geografía, los awajún están hoy más concentrados en la provincia de Condorcanqui, donde junto con el pueblo wampis comprenden alrededor del 90 % de la población (INEI, 2017). Sin embargo, sus redes y vidas sociales, políticas y simbólicas abarcan un espacio más extenso y diverso, y se encuentran presentes en todos los departamentos del Perú. El antropólogo Shane Greene ha denominado a este espacio «aguarunía» (Greene, 2009) y lo ha definido como un lugar en el que hay una mayoría de población awajún, como en las comunidades nativas tituladas, pero también en otros asentamientos rurales de migrantes y en varias ciudades provinciales dispersas en cuatro departamentos peruanos donde actualmente vive la mayoría de las personas que se autoidentifican como awajún. Pequeñas diásporas de awajún viven en la ciudad capital, Lima, y en otras grandes ciudades, tanto costeras como amazónicas (Jaén, Chiclayo y Pucallpa, entre otras), por motivos de trabajo o de estudios. En estos espacios están atravesados jerarquías de clase y de género que son el resultado de las desigualdades en las oportunidades educativas, el trabajo no agrícola así como en el acceso a los servicios estatales. Esta heterogeneidad interna incluye desde ancianos «que dependen de sus nietos para contar con dinero, hasta los terratenientes que ganan... más ingresos» que los profesionales, desde los «cazadores que intercambian pieles de animales para obtener medicinas de la clínica estatal más cercana» hasta los estudiantes de prestigiosas universidades nacionales (Fuica Rebolledo y Henríquez, 2023). Sus medios de vida abarcan desde la agricultura de subsistencia, la pesca, la piscicultura, la caza, el trabajo no calificado en la construcción y los servicios, hasta carreras profesionales en la enseñanza bilingüe, la enfermería y el derecho.

3. Metodología

Este capítulo describe las percepciones acerca del Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA) de personas que residen en sus comunidades de origen y en pueblos o ciudades de los departamentos de Amazonas y Cajamarca. El documento se basa en datos obtenidos en el marco del proyecto de investigación Geografías de la Ciudadanía Indígena en el Norte Amazónico del Perú, de la Universidad de Cambridge (Reino Unido), con el financiamiento de la Leverhulme Trust. El proyecto ha contado con la participación de personas de áreas urbanas y rurales, residentes en comunidades, pueblos y ciudades.

Nuestras entrevistas se realizaron con adultos que se autoidentifican como awajún en el norte de Perú. Las preguntas no estaban diseñadas para preguntar directamente sobre la ciudadanía, el racismo o la discriminación, sino que se invitó a los participantes a hablar sobre sus visitas a los servicios estatales, el trato diferencial que reciben y sus opiniones sobre sus vidas y organizaciones, entre otros temas. Se hicieron preguntas específicas sobre la percepción de los gobiernos autónomos y otras organizaciones indígenas de la sociedad civil. La guía de la entrevista se diseñó como parte de una colaboración entre el mencionado proyecto y el GTAA, cuyos líderes propusieron la incorporación de ciertas preguntas de su interés. Las preguntas estaban dirigidas a conocer las características de la población awajún que reside dentro y fuera de las comunidades nativas, su nivel de conocimiento y percepción sobre el GTAA, así como sus opiniones sobre las funciones que este y otras organizaciones sociales deben cumplir.

La investigación de campo se llevó a cabo entre octubre de 2023 a febrero de 2024. Durante este período se realizaron 108 entrevistas a hombres y mujeres adultos. Las entrevistas fueron realizadas por un equipo multilingüe, en el que participaron tres asistentes de investigación cuya lengua materna es el awajún. El equipo discutió y tradujo la guía de entrevistas al awajún, y esta se fue perfeccionando después de algunas entrevistas piloto. Por tanto, las entrevistas se hicieron en la lengua preferida por los entrevistados, ya fuera el español o el awajún. El análisis se hizo con el programa de investigación cualitativa Atlas.ti, codificando las respuestas según los temas que surgieron en las entrevistas, por lo que no se basó en la búsqueda de palabras clave. Las entrevistas en awajún se tradujeron al español antes del análisis.

4. El Gobierno Territorial Autónomo Awajún visto desde la «aguarunía»

4.1. El GTAA y sus líneas estratégicas

Esta sección ofrece una síntesis de la visión y las líneas estratégicas del GTAA basadas en documentos oficiales de esta organización, como sus estatutos (Gobierno Territorial Autónomo Awajún, 2021), así como en los testimonios de los líderes del movimiento awajún (Inoach Shawit, 2021; Inoach Shawit et al., 2022). Aunque esto no constituye el tema central de este capítulo, que se centra en los conocimientos y percepciones de adultos awajún que no militan activamente en organizaciones indígenas, incluida el GTAA, sí provee un punto de referencia clave para entender la perspectiva de estos últimos.

El Estatuto Constitutivo del Gobierno Territorial Autónomo Awajún (Gobierno Territorial Autónomo Awajún, 2021), es un texto normativo en el que se establecen la organización, los principios, los derechos y los deberes del pueblo awajún. En él se reconoce su derecho a la autodeterminación y se respetan sus normas ancestrales y cosmovisión. El pueblo awajún se constituye formalmente como Gobierno Territorial Autónomo amparándose en normas internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este autogobierno busca proteger su cultura, identidad, lengua, territorio y derechos fundamentales. El GTAA mantiene relaciones con el Estado peruano y otras entidades sobre la base del respeto y la horizontalidad. Puede firmar acuerdos con terceros, siempre que estos no vulneren sus derechos colectivos.

Entre las disposiciones generales se señala que el GTAA representa al pueblo awajún y que está compuesto por comunidades que comparten territorio, cultura e idioma. El GTAA está conformado por tres niveles de gobierno: el central, el *tajimat nugka* (regional) y el comunal. Su máxima autoridad es el *ipaamamu*, seguido del consejo ejecutivo general, en el que se incluye al *pamuk* (líder principal). Las comunidades participan en elecciones y tienen representación directa. Los objetivos del GTAA son promover el desarrollo integral de su pueblo, a través del *tajimat pujut*, en los ámbitos económico, social, medioambiental y cultural, defender sus recursos naturales, garantizar el acceso a servicios públicos con enfoque intercultural y velar por la preservación del medio ambiente.

El estatuto reconoce derechos colectivos e individuales relacionados con el territorio, la identidad, la autodeterminación, la cultura, el idioma, la justicia y el desarrollo. También establece los deberes de los miembros y las comunidades, como proteger el entorno natural, respetar a las autoridades y promover la educación ancestral. Según el estatuto, el territorio awajún es indivisible y sagrado, y comprende casi tres millones de hectáreas. Se clasifica en diferentes zonas según su uso: de conservación, producción, espiritualidad y desarrollo. Está prohibido el uso indebido de tierras y recursos, especialmente por parte de terceros, sin consulta previa. No se permite la titulación individual de tierras.

Tajimat Pujut es entendido en el marco del desarrollo integral, promoviendo una economía familiar sostenible basada en la reciprocidad, educación intercultural de calidad, salud con enfoque propio, igualdad de género, protección a grupos vulnerables y fortalecimiento del núcleo familiar.

Finalmente, se establece un sistema de justicia awajún, que se basa en su derecho consuetudinario y autónomo frente a la justicia estatal. Este sistema incluye la justicia comunal, el Consejo de Justicia de Tajimat Nugka y el Tribunal de Justicia del GTAA. El objetivo es lograr una resolución rápida, proporcional y justa, y se contempla la posibilidad de acudir a la justicia estatal si se agotan las instancias internas.

A diferencia de los modelos multiculturales neoliberales, el GTAA ofrece un modelo que aborda algunos de los desafíos estructurales a los que se enfrenta el pueblo awajún. En la legislación peruana no existe ninguna disposición sobre la autonomía indígena, y la comunidad nativa es la única entidad reconocida formalmente como órgano de toma de decisiones. En comparación con otra legislación sobre autonomía en Latinoamérica, Perú no reconoce formalmente los gobiernos territoriales autónomos autoproclamados surgidos durante la última década. A pesar de esta falta de reconocimiento estatal formal, el GTAA ocupa un lugar preponderante en la concepción cotidiana de la ciudadanía awajún. En este estudio, nos centramos en cómo la ciudadanía percibe y evalúa el GTAA, en lugar de presentar un relato de sus agendas, acciones y estrategias.

4.2. Características sociodemográficas de los entrevistados

Los datos que se ofrecen en el presente informe se basan en el total de las personas entrevistadas (108), sin distinción entre quienes viven fuera de sus comunidades

de origen, a menos que esta distinción se haga de manera explícita. El proyecto tenía como objetivo lograr una muestra equilibrada de hombres y mujeres awajún de diferentes rangos de edad. Sin embargo, hubo más hombres que mujeres: 41 mujeres, el 38 %, y 67 hombres, el 62 %. La edad promedio de los entrevistados fue de 35,66 años, con un límite superior de 71 años y un límite inferior de 18 años. La población objetivo de la investigación estaba formada por personas que, preferiblemente, no ocuparan cargos directivos dentro de las organizaciones sociales o instituciones estatales, con el fin de recoger los testimonios de personas «comunes y corrientes» sobre sus vivencias cotidianas como ciudadanos.

La mayor parte de las entrevistas se llevaron a cabo en las ciudades de Santa María de Nieva (33) y en Jaén (33), pero también se entrevistó a personas en comunidades, principalmente en Supayaku (5), Cajamarca y Yutupis (32), Río Santiago. La ocupación de la mayoría de los entrevistados fue la agricultura (30,5 %), seguida de la enseñanza en educación inicial y primaria (25 %) y de la condición de estudiante (16 %). Otras ocupaciones eran las de ama de casa, técnico de enfermería, enfermera y abogado, pero en menor proporción. Muchos de los entrevistados combinaban estudios con trabajo asalariado ocasional en sus ciudades de residencia. Por las características de los awajún que residen en Jaén y otros centros poblados, se puede observar que hubo una gran representación de profesionales.

Como parte de la entrevista, se preguntó por la ocupación de los padres. De los datos se desprende que las generaciones mayores tienden a ocuparse mayoritariamente a la agricultura de subsistencia. En su conjunto, la ocupación del padre y de la madre de los entrevistados correspondió en más del 50 %. Entre los padres, la segunda ocupación más frecuente fue la de docente (20 %), seguida de pastores (religiosos), mecánicos y técnicos de enfermería. La segunda ocupación más frecuente de las madres fue la de ama de casa, con un 27 %, mientras que las profesionales sumaron un 5%, incluyendo técnicas, enfermeras y docentes.

Finalmente, en lo que respecta a las redes de apoyo a los migrantes, el estudio reveló que poco más de la mitad de los entrevistados no contaban con el apoyo de sus padres para sus estudios y otras actividades fuera de la comunidad. Estos datos no se refieren únicamente a la ayuda económica.[2] Se observó

2. La pregunta sobre el apoyo de los padres a estudiantes y migrantes fue propuesta por el equipo del GTAA. Durante la entrevista se desagregó en apoyo económico y otras formas de apoyo entre familias.

que, dentro del grupo de estudiantes entrevistados, la mayoría de los que reciben apoyo económico familiar para cursar sus estudios en Jaén, Bagua y otras ciudades similares son los hijos de los docentes.

En esta sección se detallan las respuestas a tres preguntas específicas realizadas sobre el GTAA. La primera pregunta tenía como objetivo descubrir el nivel de conocimiento sobre el GTAA, sus acciones y objetivos. La segunda pregunta abordaba qué consideraban que los gobiernos autónomos debían hacer. Por último, los entrevistados expresaron sus críticas sobre el GTAA.

4.3. Visiones sobre el GTAA

El 80 % de los entrevistados señalaron haber escuchado sobre el GTAA, y mencionaron que también se utiliza el nombre de Gobierno Awajún o Nación Awajún para referirse a esta organización. Muchos solo conocían el nombre de la organización y no pudieron dar más detalles sobre su estructura, ubicación u objetivos. Entre los que habían escuchado hablar del GTAA, varios no conocían las acciones concretas que realiza, pero sí relacionaban el nombre de la organización con dos ideas: 1) la de un Gobierno Territorial Autónomo Wampís, ya que ambas son consideradas organizaciones que luchan por la defensa ambiental y territorial, y 2) la de una organización de defensa del territorio awajún.

En general, la expresión «defensa territorial» se utilizó con frecuencia para describir la principal labor del GTAA. El siguiente extracto de una entrevista ilustra lo que la mayoría de los entrevistados conocían sobre el GTAA: su nombre y su relación con la defensa del territorio.

> Entrevistadora: Pero, ¿si has escuchado [sobre el GTAA]? ¿Qué cosas más o menos has escuchado?
> Entrevistado: Digamos, de la disputa de los terrenos. A eso se refiere.
> Entrevistadora: ¿De la disputa?
> Entrevistado: De los terrenos, de los territorios o algo así. No tanto, pero sí ha habido conflictos, digamos, algo así, por el tema de los territorios. Por ejemplo, hay el Baguazo que sucedió, digamos. ¿No será por ese tema? ¿O no? Claro, ¿no? (Entrevista n.° 2008)

Si bien aquí también se establece un nexo con los acontecimientos del Baguazo, que, a su vez, se analizan principalmente en función de la cuestión del territorio awajún y wampís.

Por otra parte, se considera que el GTAA no solo interviene cuando existen disputas territoriales o conflictos, sino que también asesora a las comunidades para lograr la titulación de sus terrenos como comunidades nativas.

> Entrevistadora: ¿Y qué es lo que ha escuchado [sobre el GTAA]?
> Entrevistado: Eso que hace una, eh…, una comunidad que quiere titular y recibir este título que da un lineamiento y eso sirve de apoyo para ellos. (Entrevista n.° 2011)

Paralelamente a la defensa territorial, los entrevistados señalaron que la cuestión ambiental forma parte de la acción del GTAA. Estas dos áreas están frecuentemente interconectadas en los testimonios de quienes tienen menos experiencia o conocimiento sobre el GTAA.

> Entrevistadora: ¿Y qué es lo que has escuchado?, ¿qué se escucha sobre ellos [el GTAA]?
> Entrevistada: ¿Del territorio awajún? Cómo cuidar el medioambiente, ¿eh? De qué manera fortalecerlas para que no se contaminen, que no se acaben el bosque, no contaminar y más lo que son del agua, creo. (Entrevista n.° 2015)

Sin embargo, la gestión del GTAA y su respaldo local se percibe como algo reciente, todavía en proceso de establecimiento de proyectos en ciertos sectores.

> Hasta el momento, como digo, como no hace mucho tiempo digo, como recién nos hemos involucrado en eso y lo que es más esto. Ellos [el GTAA] avanzan, o sea haciendo sus gestiones, todo eso, es para para defender lo que es nuestro territorio, pues no, para que nadie pueda entrar en nuestro territorio sin consultarnos a nosotros, ¿no? (Entrevista n.° 2018)

En las entrevistas se identificó un grupo de personas que, por diferentes razones personales y profesionales, conocían en profundidad las actividades y la visión del GTAA. Aproximadamente un 15% de ellos están o estuvieron

vinculados a organizaciones sociales, son líderes de sus comunidades o pertenecen a ellas, incluidos *apus*. Para este grupo, la cuestión de la unificación y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias cobró mucha importancia en su visión de la labor del GTAA. Sin embargo, también mencionaron otras actividades y proyectos adicionales relacionados con la extracción formal e informal y la capacitación en derechos indígenas. Los entrevistados de este grupo señalaron que el GTAA se creó por la necesidad de articular las organizaciones indígenas amazónicas, que muchas veces están desarticuladas, y con ello, evitar la pérdida de poder de representación y convocatoria. El siguiente entrevistado describe los objetivos del GTAA en este sentido y los compara con la estructura que busca crear con la estructura política del Perú, en la que existen representantes regionales y nacionales.

> [El GTAA] está fortaleciendo todo lo que es derechos colectivos y también quieren fortalecer la organización, porque ahorita cada distrito o en cada comunidad puede formar sus organizaciones de base [...] pero que una sola represente como como presidente regional, ¿no? O sea, un presidente de la República o un presidente, después los congresistas y después los líderes [awajún]. Todo eso en vez de que estar perteneciendo a cada una de las organizaciones, porque así no funciona bien. Pero eso es visión, es todo eso, consolidar y que sea una sola organización. (Entrevista n.° 2004)

Otra de las funciones del GTAA dentro del grupo con más conocimientos sobre la organización fue controlar la minería ilegal, sobre todo en el área del río Cenepa.

> Y luego el trabajo de la minería se tiene que parar. El Gobierno regional no nos ayuda para nada. Gracias al gobierno territorial, a través de sus organizaciones ya están sacando ordenanzas del GTAA para que el trabajo de la minería ilegal se pueda parar para el bien de la población. (Entrevista n.° 2014)

Ambos grupos de entrevistados estuvieron de acuerdo sobre las funciones actuales del GTAA en relación con el territorio awajún y con las adicionales que se detallaron en la sección anterior. Además, se les preguntó qué funciones consideraban que deben desempeñar los gobiernos autónomos, cuyas respuestas

se sintetizan a continuación. La idea principal de los entrevistados fue que los gobiernos autónomos deben emprender proyectos productivos que puedan mejorar la condición económica de las familias awajún, así como proyectos educativos, sobre todo para los jóvenes de las comunidades más alejadas que no tienen acceso a la educación.

> En mi opinión, los gobiernos autónomos deberían haber, debería hacer un convenio, y sacar a los jóvenes que más alejados vivimos, de frontera. Se abría un proyecto que podía apoyar a los estudiantes poder educar en otro país, haciendo una mejor escuela. Porque hoy esos productos nos podrían reforzar por el cambio de este nuestra organización, porque ellos solo asumen, ya veo que asumen. Pero no hay ese tipo de gestión que ellos hagan. (Entrevista n.° 2022)

> Entonces, por eso mismo, a veces hay problemas de minería ilegal por la misma necesidad que vivimos. La gente ve, entonces, allí faltaría este crear proyectos productivos. Primero uno para mitigar la desnutrición infantil, [la] crianza de pescados, crianza de aves de corral, crianza de chanchos mejoradas, crianza de pavos, patos en la parte productiva y parte agrícola, qué se puede crear, este..., dónde se puede sembrar plátanos, dónde se puede sembrar café, café, donde se puede sembrar, este..., maíz. Entonces para poder ver la eh potencialidad económica en la comunidad y ver la alternativa del buen vivir. Porque no puede estar solamente escrito, sino eso se tiene que convertir en hechos. [...] Esos son planes que debe trabajar el gobierno territorial y también sembrar para techos y para construir casas. Se debe sembrar también, este..., palmitos o también palmeras que sirven hojas para la construcción de eh casa turística o rústica de nuestro propio. (Entrevista n.° 2025)

Durante las entrevistas, también se señaló la construcción de infraestructuras como una prioridad para el GTAA en el futuro, en especial la edificación de oficinas en otros lugares y la gestión de infraestructuras para servicios básicos como instituciones educativas y de salud en las comunidades.

> En nuestra comunidad existen múltiples necesidades, como, por ejemplo, la construcción de las instituciones educativas, asimismo la construcción del puesto de salud. En eso queremos que nos apoyen ya que solos no podemos.

> Por eso queremos que las autoridades como GTAA y nuestra organización se unan y gestionen para la construcción de dichas instituciones. Sabiendo que dichas instituciones en las ciudades son de calidad, nos gustaría que sea igual en nuestras comunidades también. (Entrevista n.° 2109)

Las críticas que los participantes del proyecto le hicieron al GTAA coinciden con las dirigidas a otras organizaciones sociales. En primer lugar, destacaron la necesidad de mejorar la comunicación efectiva sobre las acciones llevadas a cabo y los proyectos implementados en diferentes áreas. Por otro lado, señalaron que no hay suficiente comunicación ni integración de esfuerzos con otras organizaciones, tanto pequeñas a nivel local como las que operan a nivel regional y nacional. Finalmente, algunos entrevistados señalaron que no confían en la gestión de recursos, ya que, según su experiencia, las grandes intervenciones descritas en los proyectos no se ven reflejadas en la práctica.

> Nosotros solicitaríamos a estas organizaciones que realmente ejerzan, lleven a la práctica lo que ellos escriben, porque he leído los proyectos o las iniciativas que tiene, por ejemplo, del gobierno territorial autónomo. Hablan maravillas. Pero también la otra parte, o el número uno que ellos deben hacer como gobiernos territoriales autónomos, es que ellos convoquen una reunión y puedan intervenir en todas las organizaciones, para que ellos ya cuenten con nuevos dirigentes. (Entrevista n.° 2425)

Cabe destacar que la reputación del GTAA frente a otras organizaciones indígenas awajún es muy positiva. A diferencia de lo que ocurre con otras organizaciones sociales, actores e instituciones estatales, a las que se suele criticar por corrupción, clientelismo y politización, la legitimidad de su gestión respecto al tema territorial y ambiental no se puso en duda en las entrevistas.

Aunque muchos de los entrevistados no estaban familiarizados con el GTAA, un número considerable lo veía como una organización que defiende los derechos y territorios de los awajún contra lo que se denominaba comúnmente «invasión». Se considera ampliamente, y de manera crítica, que el GTAA defiende los derechos de los awajún y sus territorios frente a «invasión». En materia de minería, ha emitido ordenanzas para regularla y beneficiar a las comunidades. Su alternativa incluye lo que denomina «minería artesanal» que no utiliza

dragas y que garantiza un pago adecuado para los trabajadores. En general, los entrevistados awajún apoyaron al GTAA, viéndolo como un modelo de gobierno autónomo, dentro del Perú, pero no como parte del Estado, que expresa el poder ancestral (n.° 2031).

> [El objetivo principal del GTAA] es fortalecer todo lo que es... o, mejor dicho, más que nada, en este momento, están enfrentando a las empresas ilegales, la minería. Su visión es no contaminar, defender el bosque, proteger el agua y a los humanos. Después podrían extraer, pero muy adecuadamente y reforestar de manera ordenada. (Entrevista n.° 2004)

Para algunos, el GTAA brinda un grado de seguridad jurídica (supervisión) al priorizar la titulación de tierras.

> Nosotros [GTAA] apoyamos a las comunidades en su seguridad jurídica sobre el territorio a través de la titulación, en el título. Porque no podemos tener los vacíos donde el Estado indica que hay un… [frase inconclusa] Y el Estado rápidamente da estas concesiones mineras y petroleras [a otros que no son awajún]. Entonces, por eso nuestra organización protege eso y también los vigilamos. (Entrevista n.° 2020).

Se entiende que el GTAA está cambiando activamente los parámetros del extractivismo en las zonas awajún.

> Gracias al gobierno territorial, a través de sus autoridades, está sacando ordenanzas del GTAA para que se pueda frenar la minería ilegal por el bienestar de la población. (Entrevista n.° 2014)

En resumen, la economía política extractiva tiene un impacto profundamente negativo en múltiples aspectos de la vida ciudadana de los awajún y resalta la precariedad de los derechos formales de los grupos indígenas. Sin embargo, los awajún rechazan la inacción del Estado y aprovechan las oportunidades para llevar a cabo las acciones directas pacíficas, regulaciones alternativas y campañas. En múltiples escalas y geografías diversas, los awajún actúan de manera proactiva para mitigar el sacrificio de sus pueblos y los daños sistémicos

a su socioecosistema. Al hacerlo, las organizaciones e individuos awajún contrarrestan los regímenes dominantes de ciudadanía peruanos y formulan y promulgan instituciones y regulaciones alternativas a través del GTAA, que pueden entenderse como actos de ciudadanía indígena ('*indigenship*') (Rojas, 2015).

5. Conclusiones

En el vocabulario espacial de la ciudadanía cívica, los awajún conciben el GTAA como una organización integral que abarca y trabaja en nombre de los cinco valles fluviales y las zonas del interior que han estado habitadas históricamente por los awajún. Además, constituye un importante punto de inflexión política, ya que está lo suficientemente cerca de las comunidades dispersas en los tres millones de hectáreas que gobierna, y goza de una legitimidad igual o mayor que la de las asociaciones cívicas indígenas amazónicas regionales y nacionales (Radcliffe y Rojas, 2024). En este sentido, se espera que pueda impulsar el cambio, aunque esto dependerá de su participación activa en la representación de las reivindicaciones awajún.

Si bien las ordenanzas y las diversas iniciativas políticas del GTAA eran desconocidas para la mayoría de los awajún entrevistados, sí se resaltó la importancia de los intentos de regulación que realiza esta organización. La acción programática en torno a preocupaciones clave confiere al gobierno autónomo un aura y una autoridad casi estatales para los awajún, tanto los que viven en el campo como los que viven en la ciudad. De este modo, el GTAA se asocia con un organismo que asume la responsabilidad social, entendida implícitamente en contraste con el Estado-nación limeño. Aunque el GTAA a veces recibe críticas por no involucrar lo suficiente a sus bases, sus actividades y su presencia en general son ampliamente reconocidas. En coordinación con numerosas organizaciones, el GTAA se identifica firmemente con cuestiones clave, como la protección de los territorios y los derechos territoriales, y la contención del impacto de la minería ilegal y sus consecuencias sociopolíticas.

Hemos identificado dos grupos de entrevistados: uno con un nivel más profundo de conocimientos sobre el GTAA y sus funciones, y otro grupo que solo conocía el nombre y lo relacionaba con la defensa territorial. En general, en ambos grupos, la defensa territorial se considera una lucha clave del GTAA

relacionada con la defensa ambiental y de los bosques, así como con la titulación de comunidades nativas. Otras actividades del GTAA ampliamente conocidas son sus esfuerzos por frenar la minería ilegal en las cuencas de los ríos. Sin embargo, las propuestas de futuras acciones se centran en proyectos concretos, como la construcción de oficinas y la intervención directa mediante proyectos de producción agrícola y educación.

Las ideas que nuestros interlocutores presentaron sobre el GTAA sugieren que los awajún ejercen una agencia situada bajo ensamblajes de gobernanza colonial-moderna. Dadas las condiciones en las que se ejerce esta agencia, sus prácticas espaciales suponen una carga considerable para la subjetividad, el bienestar físico y la socioespacialidad local. Al examinar los discursos hegemónicos y los paisajes fijos en las interacciones entre el Estado y los awajún, junto con los relatos awajún y su agencia situada, se concluye que lo ordinario siempre está relacionado con la colonialidad en los regímenes jerárquicos de gobierno de las ciudadanías indígenas.

Desentrañar las genealogías de la ciudadanía vivida de los awajún implica, por lo tanto, desentrañar las dinámicas históricas y geográficas relacionales entre el Estado y los indígenas, impregnadas de poder, las racionalidades y consecuencias coloniales tanto materiales como discursivas persistentes, las jerarquías sociales racializadas, la ciudadanía activa neoliberal y las economías políticas extractivistas. Sin embargo, dentro de estas dinámicas, los awajún identifican diversas prácticas y relatos críticos que buscan redefinir la ciudadanía ordinaria en direcciones alternativas al Estado peruano y a las descripciones académicas. Aún queda mucho por decir sobre la capacidad de acción de los awajún, que va desde la negativa individual a comprometerse con los servicios públicos, hasta la negativa de la GTAA a esperar a que el Estado aborde la gobernanza del extractivismo.

Además, los encuentros y desencuentros de los awajún con las infraestructuras estatales y las economías políticas también arrojan luz sobre su capacidad de acción y sus epistemologías que buscan construir una ciudadanía sustantiva y significativa. A diferencia de la percepción del Gobierno de Lima, se considera que el GTAA defiende a los animales, las plantas, los ríos, los peces y las aves de los que dependen los awajún y sin los cuales mueren, debido a su interdependencia, y que brinda libertad a los pueblos y a los ríos. Los awajún sugieren que el GTAA ofrece un conjunto de gobernanza que, en cierto modo, compensa —pero no absuelve— la ausencia del Estado.

El GTAA es una poderosa muestra de rechazo a las múltiples dimensiones dañinas de la ciudadanía vivida, ya que es una expresión de la creación de un cuasi-estado desde abajo, a partir de las prioridades, epistemologías, geografías y décadas de coacción de los awajún. Con solo unos pocos años de existencia, el GTAA se enfrenta a una batalla cuesta arriba, pero los valores que defiende están alineados con los de muchos de nuestros entrevistados. Estos comentarios de los awajún comunes sugieren que el GTAA ofrece un conjunto de gobernanza alternativa y, en cierta medida, busca compensar la ausencia del Estado.

Referencias bibliográficas

Callirgos, J. C. (2018). Neoliberal discourses and ethnonormative regime in post-recognition Peru: Redefining hierarchies and identities. *Cultural Studies*, *32*(3), 477-496. https://doi.org/10.1080/09502386.2017.1420088

Desforges, L., Jones, R., y Woods, M. (2005). New Geographies of Citizenship. *Citizenship Studies*, *9*(5), 439-451. https://doi.org/10.1080/13621020500301213

Díaz-Combs, C. (2024). «People are no longer quiet»: Ordinary environmental citizenship in Lago Agrio, Ecuador. *Environment and Planning E: Nature and Space*, *7*(1), 375-390. https://doi.org/10.1177/25148486231160642

Espinosa de Rivero, O., Romio, S., y Ramírez Colombier, M. (Eds.). (2021). *Historias, violencias y memorias en la Amazonía*. PUCP.

Fassin, D. (2015). *At the heart of the state: The moral world of institutions*. Pluto Press.

Fuica Rebolledo, I. F., y Henríquez, N. C. (2023). Estado, políticas públicas y comunidades: Aportes para repensar la antropología del Estado desde América Latina. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, *28*(1), 53-63. https://doi.org/10.1111/jlca.12653

Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA). (2021). *Estatuto Constitutivo*. https:// gtaawajun.org.pe/wp-content/uploads/2022/07/estatuto-awajun-oficial3-1.pdf

Greene, S. (2009). *Caminos y carretera: Acostumbrando la indigenidad en la selva peruana*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Inoach Shawit, G. (2021). *Entre la dependencia y la libertad. Siempre Awajún*. Fundación Nia Tero, Equidad, IWGIA.

Inoach Shawit, G., Bisa Tirco, O., Elaine, S., Ihuaqui, S., Kukush, T., Yankur, N., y Jima, H. (2022, 11 de julio). *Acta de pronunciamiento GTAS y nacionalidades*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*.

Killick, E. (2021). Hybrid houses and dispersed communities: Negotiating governmentality and living well in Peruvian Amazonia. *Geoforum*, *119*, 279-288. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.08.003

Postero, N. (2007). *Now we are citizens: Indigenous politics in post-multicultural Bolivia*. Stanford University Press.

Radcliffe, S. A., y Rojas Rodríguez, L. (2024, marzo). Everyday Indigenous citizenship and narratives of public protest in Ecuador and Peru. Seminario. Centre of Latin American Studies, University of Cambridge.

Rojas, C. (2015, diciembre). Ciudadanía indígena: luchas históricas por la igualdad y la diferencia colonial en Bolivia. *Cuadernos de Antropología Social*, *42*, 19-34.

Staeheli, L. A., Ehrkamp, P., Leitner, H., y Nagel, C. R. (2012). Dreaming the ordinary: Daily life and the complex geographies of citizenship. *Progress in Human Geography*, *36*(5), 628-644. https://doi.org/10.1177/0309132511435001

Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, *9*, 131-152.

Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511790966

Territorialidades y nuevas autonomías indígenas

Alternativas para la defensa y conservación de la Amazonía peruana en un contexto de actividades ilegales

Fernando Rivera y Diego Saavedra

Resumen

La Amazonía peruana atraviesa un proceso acelerado de expansión de actividades ilícitas, como la minería y la tala ilegales, el narcotráfico y la invasión de territorios indígenas, que se están consolidando debido a la acción y a la inacción del Estado. La promoción de infraestructuras sin planificación, la débil respuesta estatal y los incentivos económicos de la ilegalidad vienen generando graves impactos ambientales, sociales y culturales en los territorios indígenas. En este escenario, los pueblos awajún y wampis, que están directamente expuestos a estas amenazas, se han convertido en los principales actores que asumen la defensa y conservación de sus territorios, denunciando la contaminación y los efectos sociales vinculados a la minería ilegal.

De manera paralela, emerge con fuerza la reivindicación de las autonomías indígenas, sustentadas en el derecho a la libre determinación reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT. Este artículo sostiene que los gobiernos territoriales autónomos, especialmente los de los pueblos awajún y wampis, constituyen una forma concreta de ejercer la libre determinación que está reconfigurando el movimiento indígena amazónico y redefiniendo la concepción del territorio mediante la noción de territorio integral. Estos procesos se basan en estatutos, normas internas, planes de vida y estructuras propias para la toma de decisiones, combinando, y en algunos casos dialogando, principios culturales con elementos de organización estatal.

Frente a la expansión de actividades ilícitas y la limitada presencia estatal, los gobiernos territoriales autónomos han implementado mecanismos de control y vigilancia territorial propios, como la «policía territorial awajún» y el sistema de monitoreo socioambiental «Charip» del pueblo wampis, que articulan conocimientos tradicionales, normas comunitarias y coordinación con la Policía Nacional del Perú. Asimismo, estos gobiernos están construyendo un enfoque integral de conservación basado en un triple vínculo entre territorio integral, gobernanza indígena y cuidado de la biodiversidad.

En conjunto, los gobiernos territoriales autónomos representan una alternativa institucional y legítima para fortalecer la gobernanza y la conservación en la Amazonía peruana y desde allí enfrentar la expansión de las economías ilícitas, lo que demuestra que la libre determinación indígena es una propuesta viable con capacidad de gestión territorial.

Palabras clave: gobiernos territoriales autónomos, autonomía indígena, territorio integral, minería ilegal, gobernanza indígena, conservación.

Abstract

The Peruvian Amazon is undergoing a rapid expansion of illicit activities such as illegal mining, illegal logging, drug trafficking, and the invasion of Indigenous territories, processes that are consolidated by both State action and inaction. The promotion of infrastructure without proper planning, the weak State response, and the economic incentives generated by illegality are producing severe environmental, social, and cultural impacts in Indigenous territories. In this context, the Awajún and Wampis peoples—directly affected by these threats—have become central actors in the defense and conservation of their territories, denouncing environmental contamination and the social effects associated with illegal mining.

In parallel, the demand for Indigenous autonomies has gained significant momentum, grounded in the right to self-determination recognized by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and ILO Convention 169. This article argues that the Autonomous Territorial Governments, particularly those of the Awajún and Wampis peoples, constitute a concrete form of exercising self-determination that is reconfiguring the Amazonian Indigenous movement and redefining the notion of territory through the concept of the integral territory. These processes are supported by statutes, internal norms, life plans, and their own decision-making structures, combining cultural principles with elements of State organization.

Faced with the expansion of illicit activities and limited State presence, the Autonomous Territorial Governments have implemented their own mechanisms for territorial control and monitoring, such as the Awajún «territorial police» and the Wampis socio-environmental monitoring system "Charip," which articulate traditional knowledge, community norms, and coordination with the National Police of Peru. Likewise, these Governments are constructing an integrated conservation approach based on a triple linkage among integral territory, Indigenous governance, and biodiversity stewardship.

Taken together, the Autonomous Territorial Governments represent an institutional and legitimate alternative to strengthen governance and conservation in the Peruvian Amazon and from there confront the expansion of illicit economies, which demonstrates that indigenous self-determination is a viable proposal with territorial management capacity.

Keywords: Autonomous territorial governments, indigenous self-determination, integral territory, illegal mining, indigenous governance, conservation.

1. Introducción

La Amazonía peruana viene enfrentando un proceso acelerado de expansión de actividades ilícitas, como la tala ilegal, la minería ilegal, el tráfico de terrenos, el cultivo ilegal de hoja de coca y el narcotráfico (DAR, ProPurus y ORAU 2022; FCDS, 2024a, 2024b; MINJUSDH, 2021). Actualmente, estas actividades se están consolidando debido a la acción y la inacción del Estado. Por un lado, el Estado promueve la construcción de carreteras sin una planificación adecuada y sin tomar en cuenta los impactos ambientales, sociales y culturales (Salazar y Florián, 2022). Por otro lado, estas actividades avanzan debido a la lenta o nula respuesta del Estado para abordarlas de manera integral. Ante esta situación, los pueblos indígenas, cuyos territorios se encuentran superpuestos a estas actividades, se encuentran en una situación de vulnerabilidad, debido a que están expuestos directamente a estas amenazas y, en la mayoría de los casos, son los únicos actores que asumen la defensa y conservación de sus territorios.

En paralelo a esta realidad que atraviesa la Amazonía, han ido surgiendo reivindicaciones contemporáneas de autonomías indígenas que cobran cada vez mayor relevancia y cuyo objetivo es lograr el reconocimiento de amplios territorios ancestrales y el ejercicio del autogobierno, amparadas en el derecho internacional a la libre determinación (Colliaux y Romio, 2022; Oddo y Vega, 2020;

Valdivia, 2024). En efecto, Bellier (2022) señala que el derecho a la libre determinación fue el resultado de 25 años de intensas negociaciones en foros internacionales, y que alcanzó su expresión final en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Este instrumento internacional respalda las demandas de autonomía de los pueblos indígenas, y si bien no tiene carácter vinculante para el Estado peruano, está adquiriendo progresivamente fuerza legal al ser citado en diferentes instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del que Perú es signatario.

Un aspecto central de las actuales reivindicaciones indígenas se relaciona con el tipo de autonomía que exigen. Para comprender cómo los pueblos indígenas interpretan y ejercen el derecho a la libre determinación, este artículo analiza la experiencia de los gobiernos territoriales autónomos (GTA), una de las expresiones más recientes de autonomía impulsadas por los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Los GTA, en particular los de los pueblos awajún y wampis, se vienen consolidando como nuevos actores que están reconfigurando el movimiento indígena amazónico y enfrentando el avance de las economías ilícitas, especialmente la minería ilegal, en sus territorios.

En este sentido, la investigación busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo surgieron y se han ido consolidando los GTA de los pueblos awajún y wampis, y de qué manera están transformando las dinámicas organizativas y territoriales del movimiento indígena amazónico? Asimismo, se quiere analizar cómo estas nuevas autonomías están redefiniendo el concepto de territorio y construyendo sus propios modelos de conservación frente al avance de las economías ilícitas. Se parte de la hipótesis de que las autonomías indígenas, expresadas en los GTA, constituyen una forma concreta de ejercicio de libre determinación que no solo reconfigura las dinámicas y la institucionalidad del movimiento indígena amazónico, caracterizado por federaciones, sino que también impulsa mecanismos y modelos propios de control territorial y conservación indígena basados en los principios de territorio integral, gobernanza indígena y cuidado de la biodiversidad.

1.1 Metodología

Este artículo se plantea desde un enfoque cualitativo, orientado a comprender cómo algunos pueblos indígenas de la Amazonía peruana están construyendo

nuevas formas de autogobierno, control territorial y conservación frente a la expansión de actividades ilícitas que están transformando la Amazonía peruana. El análisis se centra en los GTA awajún y wampis, que constituyen las experiencias más consolidadas de autonomía indígena en el país.

Este estudio forma parte de un proyecto desarrollado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) sobre las autonomías indígenas y su contribución a la conservación de los bosques y la biodiversidad. Si bien se realiza un mapeo de las iniciativas de las autonomías indígenas a nivel nacional, este artículo se centra en el análisis de las iniciativas de los GTA awajún y wampis. Para llevar a cabo esta investigación, se ha realizado un análisis documental de los estatutos, las normas internas, los comunicados, los planes de vida y los documentos técnicos elaborados por los GTA, así como informes especializados sobre minería ilegal y gobernanza ambiental. Asimismo, se han hecho observaciones de campo y entrevistas semiestructuradas con dirigentes y equipos de los GTA, como parte del acompañamiento que se viene efectuando en el marco del proyecto.

Este capítulo consta de una introducción, tres acápites y unas conclusiones. En el primer acápite se presenta el nivel de expansión de la minería ilegal en la Amazonía y el impacto que está ocasionando en los territorios indígenas awajún y wampis. En el segundo se analizan los factores que facilitan o limitan la actuación del Estado frente a estas actividades ilícitas. En el tercero se explican el origen y las características de los GTA en el contexto actual, así como las estrategias que utilizan los GTA awajún y wampis para la defensa, el control y la vigilancia de sus territorios, así como el enfoque integral que vienen desarrollando para la conservación de la biodiversidad. El documento termina con unas conclusiones.

2. Expansión de la minería ilegal en la Amazonía peruana

Este acápite analizará la expansión y contaminación que está ocasionando la minería ilegal en los ríos y bosques amazónicos, enfocándonos en las razones e incentivos que han provocado el incremento de esta actividad. En los últimos años, el crecimiento exponencial de la minería ilegal en la Amazonía se debe principalmente al alza del precio del oro en el mercado internacional y a

la débil capacidad del Estado para regular y fiscalizar la minería informal e ilegal (Toledo, 2024; FCDS, 2024a; Toledo y Arce, 2024; MINJUSH, 2021). De acuerdo con el Banco Central de Reserva (BCR, 2026), el precio del oro ha pasado de 2036 dólares en diciembre de 2023 a 5020 dólares en febrero de 2026. Al analizar las estadísticas del BCR, se constata un aumento constante año tras año. Como se puede observar en las cifras, el repunte del precio y la demanda del oro en el mercado internacional ha motivado que miles de personas se dediquen a esta actividad, por lo que, en la actualidad, este grupo tiene un gran poder político y económico en los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado (Toledo, 2024).

Entonces, la minería ilegal no solo es un fenómeno local y masivo, sino también una actividad transnacional: «Es un fenómeno crítico de orden mundial en el que, en la mayoría de los casos, grupos de crimen organizado con mucho poder económico se camuflan detrás de un problema social de pobreza y falta de empleo en sectores de población de bajos recursos» (FCDS, 2024a, p. 11). En efecto, en la Amazonía se viene formando una coalición de la ilegalidad compuesta por el crimen organizado, el narcotráfico y la minería ilegal. Grupos como el Comando Vermelho y grupos disidentes de las FARC están expandiendo su influencia a lo largo de la cuenca amazónica. En el caso peruano, la Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS, 2024a) ha documentado que la minería ilegal está presente en el 13 % de los distritos amazónicos, concentrándose en un 66,6 % en actividades aluviales realizadas con dragas en ríos y quebradas. Esta expansión ha afectado a varios ríos, como el Marañón, Huallaga, Santiago, Nanay, Napo, Curaray, Putumayo, Tapice, Cenepa, Madre de Dios y sus afluentes, lo que evidencia el alcance territorial de la minería ilegal.

Aunque diversos estudios y medios de comunicación han alertado sobre la expansión de la minería ilegal en la Amazonía, se ha debatido poco sobre las características de los actores que se dedican a esta actividad. En este sentido, lo primero es distinguir entre minería informal y minería ilegal, ya que del tipo de diferenciación depende el tipo y nivel de respuesta e intervención que adopte el Estado. En principio, la minería, como toda actividad económica, está sujeta a regulación estatal y, por ese motivo, se considera una actividad formal. No obstante, en la práctica existen contextos en los que quienes la ejercen operan al margen de la ley, como ocurre en los territorios awajún y wampis.

Para diferenciar estas dos actividades, vamos a utilizar el marco normativo que las regula y sanciona. De acuerdo con el Decreto Legislativo n.° 1105, aprobado en 2012, el Estado distingue entre minería informal y minería ilegal. La primera se refiere a las actividades extractivas que se realizan sin cumplir los requisitos y procedimientos administrativos, técnicos, sociales y medioambientales, pero en zonas permitidas y con intención de formalizarse. En cambio, la minería ilegal comprende aquellas operaciones que tampoco cumplen los requisitos y procedimientos, pero que se ejecutan en zonas expresamente prohibidas. Entonces, según este marco normativo, la minería ilegal se diferencia de la informal por realizarse en zonas prohibidas y fuera de cualquier proceso de formalización, incumpliendo toda la normativa que regula esta actividad. Esta condición está tipificada como un delito en el artículo 307-A del Código Penal (Decreto Legislativo n.° 635), que sanciona a quienes ejecutan actividades mineras sin autorización y causan daños o alteraciones al medio ambiente o a la salud (Decreto Legislativo n.° 635).

En los territorios awajún y wampis, esta forma de minería no solo transgrede la legislación ambiental y penal, sino que también vulnera los derechos colectivos sobre el territorio y la libre determinación, generando conflictos socioambientales. En la región Amazonas, diversos informes y medios de comunicación han constatado que la provincia de Condorcanqui concentra la mayor cantidad de mineros informales e ilegales, específicamente en los distritos de Nieva, Río Santiago y El Cenepa. De acuerdo con la FCDS (2024a) y un reportaje de Convoca (2024), la mayoría de los mineros informales que operan en esta zona provienen de Madre de Dios.

Según Toledo (2024), en dicha región se ha constituido una élite minera del oro que ha acumulado mucho dinero y poder político, a la que denomina «grupos extractivistas informales». Este grupo está construyendo un modelo de gobernanza, basado en redes de poder local y control territorial que podrían replicar en los territorios awajún y wampis. En primer lugar, este modelo se basa en la explotación directa de la minería aluvial, debido a que requiere una menor inversión, no se necesita maquinaria pesada, y funciona con poca organización en comparación con la inversión que se requiere en zonas de minería informal con socavones, como sucede en Ayacucho e Ica. Toledo (2024) señala que este grupo tiene dos estrategias políticas para responder a los intentos de regulación por parte del Gobierno central: la movilización popular y la

alianza con las autoridades subnacionales. Esto se ha podido apreciar durante el debate en el Congreso sobre la ampliación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y la Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala, que pretende incluir las actividades mineras en los ríos. Esta medida abriría una ventana de oportunidad para que la minería ilegal se instale formalmente en los ríos de la Amazonía.

Ante este panorama desalentador, los pueblos awajún y wampis son los únicos actores de la sociedad civil que se enfrentan a los mineros ilegales y solicitan constantemente la presencia del Estado para actuar e intervenir de forma conjunta en Condorcanqui. Estas demandas y reclamos no solo se centran en la actividad misma de la minería ilegal, sino también en los diversos problemas asociados a dicha actividad que se producen en sus territorios. Por ejemplo, el 18 de febrero de 2025, el GTA wampis salió en los medios para denunciar que los mineros ilegales utilizaban a niños, niñas y adolescentes como escudos para proteger sus dragas y continuar con su actividad ilícita en el río Santiago. En efecto, los principales afectados por estas actividades ilícitas son siempre los más vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, como lo viene denunciando el GTA wampis. La respuesta del Estado, como siempre, es lenta e indolente, como lo demostró en la denuncia de los awajún sobre los abusos sexuales por parte de los maestros (Villasante, 2024).

En un reciente artículo sobre educación en una comunidad awajún situada en la ribera del río Cenepa, Rivera (2025) encontró que los pobres resultados de aprendizaje se deben no solo a factores pedagógicos, sino también a las condiciones asociadas a la expansión de la minería ilegal. Esta actividad ha generado graves impactos sociales, como el aumento del alcoholismo, la drogadicción y la violencia en dichas comunidades. El estudio también revela un preocupante cambio de expectativas entre los adolescentes y jóvenes, que ven en la minería ilegal un modelo de vida y una fuente de ingresos rápidos, lo que hace que las aspiraciones educativas y profesionales tradicionales queden desplazadas.

La participación de algunas comunidades nativas en la minería ilegal se explica, en gran medida, por la falta de oportunidades económicas que pueden brindar el Estado y el mercado, ya que esta actividad genera más ingresos, sobre todo dinero inmediato para las comunidades nativas que, según el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se encuentran en situación

de pobreza extrema. Estos problemas sociales no son atendidos por las autoridades locales, regionales y nacionales, pese a que, en diversas asambleas, los GTA awajún y wampis han demandado políticas e intervenciones concretas para evitar que sus comunidades se involucren en estas actividades.

Los impactos que la minería ilegal está ocasionando en la población más vulnerable son profundos y persistentes. La falta de respuesta estatal ante las denuncias presentadas por ambos pueblos refleja la crisis de inseguridad que se vive actualmente en el país. Si ante esta situación de vulneración, el Estado y las autoridades policiales no adoptan medidas excepcionales, y ni siquiera las más habituales, como los estados de emergencia que han solicitado los propios pueblos indígenas, no hay probabilidades de que se tomen en serio la contaminación generada por la minería ilegal y el dragado que se realiza en los ríos. De acuerdo con los informes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSH, 2021), del Proyecto Prevenir (2021) y de la FCDS (2024a), el uso de mercurio en los ríos y de maquinaria prohibida, como las dragas de distintos tamaños, provoca graves impactos en el agua, el aire, los bosques, la flora y la fauna silvestres, así como en la salud y la educación de las personas.

3. Factores que limitan la capacidad del Estado para combatir la minería ilegal

La aparente inacción del Estado frente a la minería ilegal se debe a una combinación de factores e incentivos económicos que limitan su capacidad de respuesta ante a esta problemática y sus impactos sociales. Antes de explicar estos factores, conviene reconocer que algunos sectores del Estado han desarrollado políticas, planes e instrumentos para enfrentar la minería ilegal, pero con resultados limitados. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021) realizó un balance de las políticas públicas y los instrumentos hasta el 2021 y concluyó que «estos instrumentos pueden constituir iniciativas dispersas que no necesariamente están articuladas entre sí y que no abordan el fenómeno de la minería ilegal e informal de manera integral» (p. 121).

Si bien el Estado cuenta con diversas políticas y estrategias que deberían orientar su accionar, el MINJUSDH señala que «estos instrumentos abordan la minería ilegal e informal desde un punto de vista punitivo o ambiental; sin

embargo, ninguno de estos documentos aborda el problema y sus causas de forma integral: prevención, fiscalización, sanción, remediación ambiental y resarcimiento de daños. De ello se desprende que estos instrumentos son iniciativas aisladas de las diversas entidades gubernamentales, que no se encuentran articuladas entre sí y que no responden a un objetivo común» (2021, p. 173). Por tanto, las intervenciones estatales son acciones aisladas y fragmentadas, mientras que la minería ilegal avanza de manera organizada por toda la Amazonía.

Además, una cuestión de fondo y fundamental para la implementación de toda política pública es la dotación de recursos. Como señala el MINJUSDH (2021), «la ausencia de recursos económicos para su ejecución, así como recursos técnicos que doten a estos documentos y estrategias de diagnósticos o evidencias que sustenten su fase estratégica, indicadores que permitan su seguimiento y evaluación, ni estrategias para su implementación, seguimiento y evaluación» (p. 174). Ahora bien, para comprender por qué el Estado no destina los recursos adecuados para implementar estos instrumentos de política, es necesario ir más allá de la falta de voluntad política para hacerlos efectivos, ya que existen algunos factores e incentivos económicos vinculados a la idea de desarrollo y a la expansión de las actividades ilícitas en la Amazonía.

En primer lugar, los discursos existentes sobre la Amazonía la conciben como un territorio destinado únicamente a la explotación de recursos naturales. Si analizamos los discursos estatales sobre el desarrollo promovido en la Amazonía, veremos que han tenido impactos contradictorios: por un lado, han generado una mayor presencia estatal y oportunidades económicas; y por otro, han provocado deforestación y mayores conflictos por el territorio (Barrantes y Glave, 2014). En esa misma línea, Morel (2014) analizó los discursos estatales entre 1963 y 2012, y pudo identificar que estos giraban en torno a la necesidad de colonizar la Amazonía e integrarla a través de infraestructuras viales y de su explotación económica con un enfoque extractivista. De ahí que, décadas después, subsiste la percepción, entre los funcionarios y las autoridades políticas, de que la Amazonía es una «zona de sacrificio» para el desarrollo del resto del país. Si bien en los últimos años se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, aún se mantiene esa mirada extractivista, como se puede apreciar en los mapas de la Amazonía que el Estado utiliza actualmente para promocionar zonas de exploración y explotación de hidrocarburos en territorios indígenas y áreas naturales protegidas.

En segundo lugar, junto con la percepción que se tiene de la Amazonía, existen otros factores que facilitan o promueven la expansión de la minería ilegal. Según el proyecto Prevenir (2021), esta expansión de las actividades ilícitas en la Amazonía se debe a dos factores fundamentales: por un lado, los incentivos económicos de la ilegalidad, que generan altos márgenes de ganancia con un bajo riesgo de sanción; por otro lado, las barreras para la legalidad, que imponen altos costos y trámites administrativos, lo que desincentiva la formalización. El informe también señala que existen factores estructurales que facilitan los delitos ambientales, como la corrupción, la debilidad de las instituciones estatales y la falta de control efectivo en territorios amazónicos remotos.

El Estado tiene las evidencias suficientes para combatir esta problemática, ya que se enfrenta a los mismos desafíos que una de las actividades ilícitas más lucrativas y con mayor arraigo en el país: el mercado ilícito de la cocaína. Entre estos desafíos se encuentran «la falta de coordinación entre organismos estatales, la carencia de capacidades y recursos logísticos para aplicar controles, la desconfianza de la población hacia las autoridades de control, y las prácticas de corrupción en diferentes niveles de gobierno y agencias estatales» (Paredes, Pastor, y Enrico, 2024, p. 23).

A pesar de contar con una serie de políticas y herramientas, las actividades ilícitas se expanden y se coordinan entre sí para consolidar su presencia en toda la Amazonía. Esta inacción estatal no solo puede deberse a los factores e incentivos económicos mencionados, sino también a la comprensión de que la inacción estatal en la toma de decisiones es, en sí misma, una política pública (Rivera, 2013). Es decir, que la falta de acción frente al avance de la minería ilegal es una elección y política deliberada que permite la continuidad de esta actividad ilícita en todo el país.

4. Emergencia de los gobiernos territoriales autónomos en la Amazonía peruana

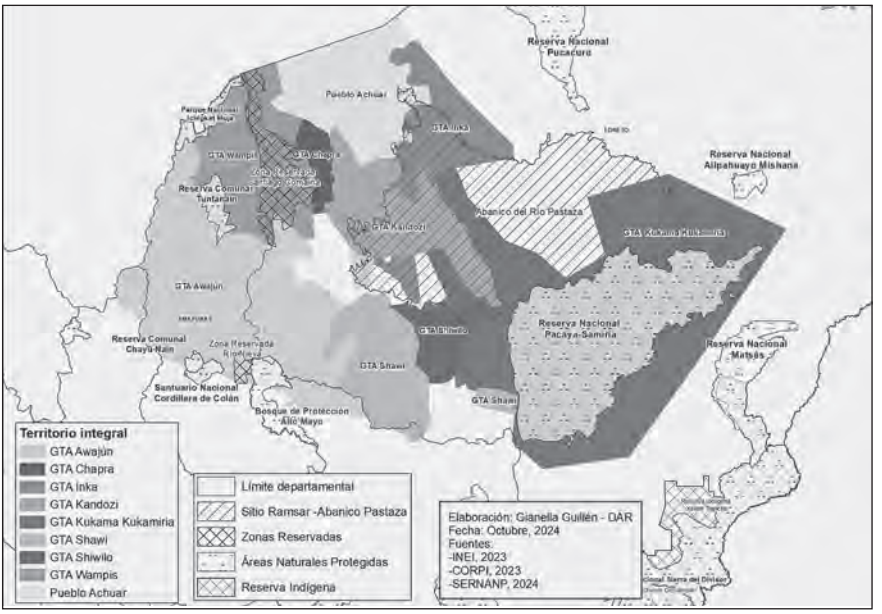
Frente a las investigaciones que sostienen la debilidad del movimiento indígena peruano debido a su limitada capacidad para ganar elecciones y acceder al poder político estatal (Yashar, 2005), los nuevos enfoques ponen de manifiesto las estrategias contrahegemónicas y emancipadoras que fortalecen la agenda

de libre determinación y autonomía, y que han logrado resultados tangibles en la protección de sus territorios y la contención de actividades extractivas en la Amazonía (Gómez, 2018; Merino, 2022; Valdivia, 2024). Estos procesos evidencian la capacidad de acción y la innovación que los pueblos indígenas demuestran en su discurso y práctica política para adaptarse y resistir en el contexto actual de globalización (De la Cadena y Starn, 2010).

Para comprender la aparición de las actuales autonomías indígenas, es necesario remontarse a la segunda mitad del siglo xx, momento en que las primeras organizaciones indígenas comenzaron a actuar políticamente y materializaron su proceso de reterritorialización (García y Surrallés, 2009), entendido como la recuperación de derechos sobre sus territorios ancestrales y la capacidad de decisión sobre su gestión. La década de 1970 marcó un hito decisivo con la aprobación, en el marco de las reformas del gobierno militar de Velasco, de la primera Ley de Comunidades Nativas en 1974. Luego de la modificación de esta Ley en 1978, las organizaciones y pueblos indígenas la utilizaron para buscar soberanía territorial dentro de la figura legal de comunidades nativas.

La reflexión sobre la autonomía indígena y la constitución de formas propias de autogobierno se remonta a las experiencias como el Consejo Aguaruna-Huambisa (CAH), creado en 1979, o el Congreso de Comunidades Amuesha, en 1969, donde la organización se estructuró inicialmente por identidades étnicas y territoriales. Con el avance del proceso de titulación y la necesidad de relacionarse con los diversos niveles de gobierno, este modelo evolucionó hacia una estructura de representación más amplia. En 1980, la creación de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), consolidó al movimiento indígena amazónico como actor político nacional. Desde su fundación, AIDESEP ha priorizado la titulación de todas las comunidades nativas que conforman su base social; sin embargo, este proceso ha sido lento y complejo, y no ha podido hacer frente al avance de actividades formales, informales e ilegales que afectan a sus territorios. A lo largo de sus 45 años de existencia, AIDESEP ha formado a un gran número de dirigentes que han repensado el territorio amazónico.

Un punto de inflexión en la política indígena peruana fue el «Baguazo» de 2009, que evidenció la capacidad organizativa y de movilización de los pueblos awajún y wampis (Gómez, 2018; Inoach, 2021b; Merino, 2022; Valdivia, 2024). Durante este trágico suceso, AIDESEP y sus bases regionales de los pueblos awajún



Mapa 1. Gobiernos territoriales autónomos en el ámbito de CORPI-SL.
Fuente: CORPI-SL, 2023; INEI, 2023; SERNANP, 2024.
Elaboración: Gianella Guillén-DAR, octubre de 2024.

y wampis tuvieron un rol protagónico, logrando el apoyo nacional y logrando el retroceso de las políticas que el Gobierno de Alan García quería implementar.

Como parte de una reflexión interna iniciada en la década de los noventa por algunos dirigentes, los awajún y wampis comenzaron sus procesos de demarcación territorial para visibilizar a sus pueblos y su vínculo con los territorios ancestrales (Inoach, 2021a; Merino, 2024). Este proceso fue promovido por la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL), que generó las condiciones necesarias, buscó recursos y llevó a cabo reflexiones internas con las comunidades para elaborar los primeros estudios antropológicos y jurídicos, así como los mapas de cada pueblo en su jurisdicción (Surrallés, 2022).

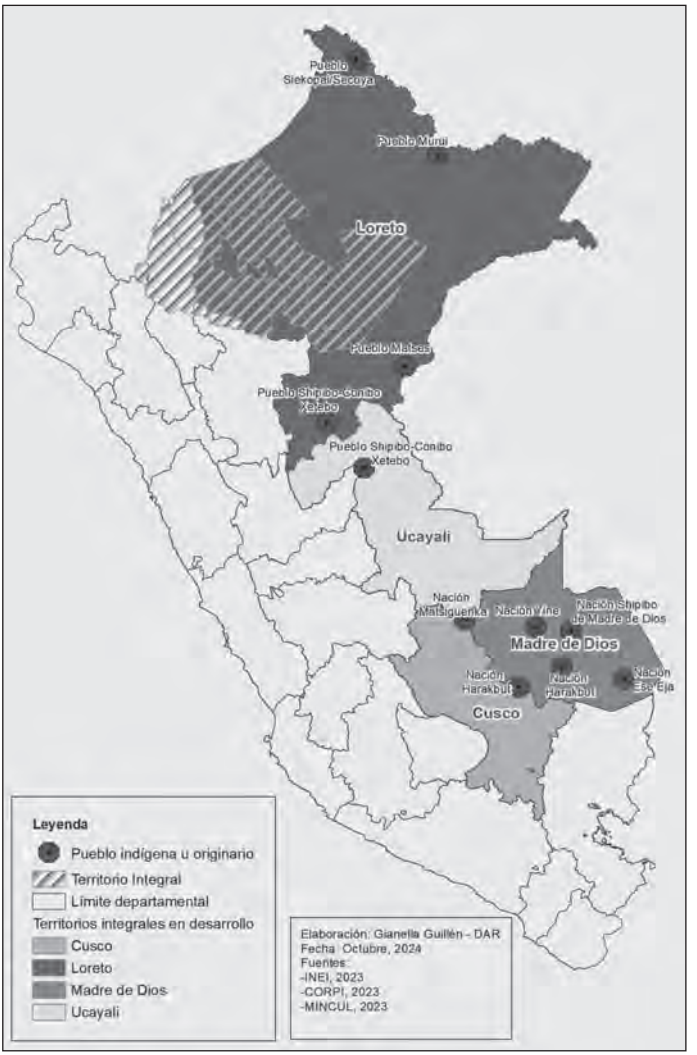
Estos procesos de reflexión, autogestión y planificación territorial sentaron las bases para el surgimiento de los actuales GTA y otras iniciativas de autonomías indígenas, que hoy en día representan una nueva etapa en el movimiento

indígena amazónico. Esto se puede observar en los Mapas 1 y 2. El primero[1] muestra la provincia de Datem del Marañón, donde se ubica regionalmente la CORPI-SL y donde existen ocho pueblos indígenas que se han constituido como GTA: awajún, chapra, inka, kandozi, kukama-kukamiria, shawi, shiwilo y wampis. Cada uno de estos pueblos tiene distintos niveles de organización, capacidad de acción política y experiencia de su dirigencia, lo que refleja la diversidad interna del proceso de construcción de autonomías en la Amazonía peruana. En el mapa también se presenta al pueblo achuar, que no pertenece a la CORPI-SL ni a la AIDESEP, y que no se autodenomina GTA. Está conformado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP). Este pueblo ha tenido su propio proceso de construcción de autonomía y organización, pero mantiene una coordinación fluida con la CORPI-SL, asistiendo a varias reuniones y talleres donde se abordan las problemáticas de los GTA.

Cada GTA cuenta con un estudio jurídico, antropológico y cartográfico en el que se basa su reconocimiento y actuación. De los ocho pueblos, los awajún y los wampis son los que tienen un mayor nivel de organización y acción política, ya que han aprobado sus estatutos, han desarrollado sus propias estructuras de gobierno y han gestionado proyectos de cooperación para fortalecer sus instituciones y apoyar a sus comunidades.

De acuerdo con el seguimiento y análisis realizados por el proyecto de DAR, actualmente existen dieciocho experiencias de autonomías indígenas en la Amazonía peruana. Nueve de ellas corresponden a los pueblos que son la base de CORPI-SL, además de los achuar. A estos se suman los secoya, los huitotomurui y los matsés. En la región Ucayali se encuentra el Consejo Shipibo-Conibo-Xetebo (COSHICOX). En la región Madre de Dios se ubican las naciones yine,

1. Los Mapas 1 y 2 se elaboraron utilizando distintas fuentes de información cartográfica. La delimitación de los territorios integrales corresponde a información proporcionada por CORPI-SL; del INEI, se utilizó información sobre los límites departamentales; del Ministerio de Cultura, información georreferenciada para representar la ubicación de los pueblos indígenas u originarios; y de SERNANP, información correspondiente a las áreas naturales protegidas, sitios Ramsar, zonas reservadas y reservas indígenas. Ambos mapas constituyen una primera propuesta de representación de las dimensiones y aspiraciones de los territorios integrales y de las iniciativas autonómicas contemporáneas. En el ámbito de CORPI-SL, la organización sigue actualizando y precisando la delimitación de los territorios ancestrales de los pueblos que la conforman.



Mapa 2. Iniciativas de autonomías en la Amazonía peruana.
Fuente: CORPI-SL, 2023; INEI, 2023; MINCUL, 2023.
Elaboración: Gianella Guillén - DAR, octubre de 2024.

harakbut, matsiguenka, ese eja, y shipibo. En los últimos años, estas experiencias han despertado el interés de la comunidad académica y de la cooperación internacional, que acompañan los procesos de fortalecimiento y visibilización de los GTA como nuevos actores en la Amazonía.

4.1. Una aproximación conceptual a los GTA*, su estructura organizativa y desafíos pendientes*

Los GTA se están consolidando como una nueva figura organizativa dentro del movimiento indígena amazónico, fortaleciendo la institucionalidad indígena que AIDESEP ha construido durante sus 45 años. Sin embargo, como advierte Merino (2024), los GTA:

> [...] irrumpen con las formas organizativas de las organizaciones indígenas, basadas históricamente en federaciones que representan a menudo a comunidades arraigadas en determinadas cuencas hidrográficas u otros espacios territoriales. Asimismo, irrumpe con las formas de reconocimiento territorial formal al formular una territorialidad amplia e integral, con contenido político y basada en la nacionalidad, antes que una basada en la propiedad (colectiva), limitada a determinados espacios otorgados por [el] estado para comunidades. (p. 65)

Como indica Merino, estas nuevas autonomías indígenas están reconfigurando el movimiento indígena y la concepción misma del territorio. En este sentido, pueden entenderse como formas de autogobierno creadas por los pueblos indígenas amazónicos para gestionar y defender sus territorios ancestrales, sustentadas en el ejercicio de derechos colectivos reconocidos internacionalmente, como el derecho a la libre determinación y la posesión ancestral, establecidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Rivera, 2024).

Entonces, un primer aspecto a tener en cuenta es que los GTA se nutren del marco jurídico internacional. No obstante, Oddo y Vega (2020) subrayan que los GTA nacen como un ejercicio de libre determinación dentro del Estado peruano que no implica ninguna separación de este, sino una redefinición del pacto social desde una mirada indígena. En esta misma línea, Gómez (2018)

sostiene que la libre determinación ejercida por los GTA «no implica la escisión del territorio peruano, sino el ejercicio del autogobierno indígena sin tener que esperar la legalización del Estado» (p. 189). Por este motivo, Surrallés (2022), identifica a los GTA como modelos jurídicos y organizativos innovadores que se han constituido para superar el marco legal existente.

Las investigaciones recientes coinciden en señalar que el debate sobre las autonomías contemporáneas en el Perú y la elaboración de estatutos para la conformación de gobiernos autónomos comenzó en 2015, con la declaración del pueblo wampis de constituirse como nación (Gómez, 2018; Oddo y Vega, 2020; Pérez y Delgado, 2019; Valdivia, 2024). Este proceso no es fruto de la improvisación, sino el resultado de la acumulación histórica de luchas por el territorio y la escasa representación que han logrado las federaciones a la hora de articular acciones en defensa de los derechos indígenas (Oddo y Vega, 2020; Pérez y Delgado, 2019).

Para comprender las experiencias más consolidadas de autonomía indígena, como las propuestas de los GTA awajún y wampis, se analiza su estructura interna y los mecanismos de control territorial y autodefensa que han desarrollado ante a la escasa y lenta respuesta del Estado. El objetivo es poner en evidencia la capacidad de acción y las innovaciones institucionales de ambos pueblos para defender sus territorios en un contexto marcado por la expansión de actividades ilícitas. Los GTA awajún y wampis han diseñado su propia estructura de gobierno, en la que integran normas comunitarias, principios culturales y cosmovisión, combinados con elementos de la organización estatal occidental. Esta doble referencia les ha permitido construir gobiernos con legitimidad interna y reconocimiento externo, con capacidad para articularse con los diferentes sectores del Estado.

El GTA awajún se organiza en tres niveles de decisión y articulación territorial. El gobierno central está conformado por el *ipaamamu*, una asamblea legislativa integrada por 46 asambleístas, los *kakajam*, que representan las distintas zonas territoriales del pueblo awajún. Esta asamblea es la instancia máxima de deliberación y decisión. El consejo ejecutivo general, encabezado por el *pamuk* (presidente) y la *waisman* (vicepresidenta), ejecuta los acuerdos del *ipaamamu* y representa al GTA ante el Estado y otros actores. El nivel intermedio, denominado *tajimat nugka*, agrupa las 46 zonas, cada una de ellas con su asamblea zonal y su órgano ejecutivo (coordinador y subcoordinador).

Finalmente, el nivel comunal mantiene la estructura tradicional de asamblea comunal y junta directiva.

El GTA wampis también se organiza en tres niveles e integra un órgano consultivo con una fuerte participación comunal. Su gobierno central comprende tres instancias: el *unn iruntramu* (asamblea general), con 105 *iruni* (representantes comunales); el gobierno ejecutivo central, encabezado por el *pamuk* y el *pamuka ayate*, encargado de implementar las decisiones del *unn iruntramu* y la gestión territorial; y el consejo de sabios, órgano consultivo conformado por líderes tradicionales. A nivel intermedio, los wampis se organizan por cuenca —*Lanús* (río Santiago) y *Kankaim* (río Morona)—, cada una con su asamblea o *matsatkamu iruntramu*. A nivel comunal, las comunidades mantienen su asamblea y su junta directiva como instancias de decisión local.

Entre los desafíos más urgentes a los que se enfrentan ambos GTA se encuentra su reconocimiento jurídico, ya que, sin él, se ven limitados en lo político y en lo financiero para consolidar su autonomía. Para conseguirlo se necesita:

> [...] la descentralización política-institucional y la reasignación de poderes, así como también cambiar profundamente la actual arquitectura estatal. Se requiere una "alianza" o acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos, o mejor dicho, entre el gobierno central peruano y las entidades autónomas». (Oddo y Vega, 2020, p. 82)

Asimismo, Merino (2024) sostiene que es necesario «repensar el esquema organizativo del movimiento indígena con miras a revitalizarlo y fortalecerlo, considerando los actuales estándares internacionales» (p. 67). Mientras tanto, los propios dirigentes de los GTA están fortaleciendo sus procesos. Para Inoach (2022a), los GTA son instituciones autónomas que gestionan de manera integral el territorio ancestral, incluyendo aspectos políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales. El GTA awajún, constituido en el 2021, está avanzando en la reflexión sobre el tipo de autonomía y autogobierno que aspiran, diferenciándose de otras iniciativas, en palabras del *pamuk*:

> Desde el punto de vista jurídico, el GTA tiene como propósito constituirse en la cuarta autonomía de gobierno. El Estado tiene tres niveles, el gobierno

> nacional, regional y local. Los pueblos indígenas, teniendo territorio propio donde gobiernan no tienen esa autonomía y el propósito del GTA es visibilizarse en ese sentido. Desde ese punto de vista de la descentralización del Estado, el GTA sería la cuarta autonomía dirigida por los propios indígenas. Desde ese punto de vista, el GTA sería reconocido como un sujeto de derechos público especial, como está pasando en Colombia, o en Groenlandia. (Entrevista presencial, 2024)

Entonces, la propuesta del GTA awajún evidencia que no buscan la escisión del Estado, sino su inclusión en él como un nuevo nivel de gobierno indígena, capaz de gestionar su territorio con base en sus propios sistemas normativos.

4.2. Mecanismos de control y vigilancia territorial frente a la expansión de la ilegalidad en la Amazonía

Frente al avance de las actividades ilícitas en territorios amazónicos, los pueblos indígenas han sido perseguidos y asesinados. Según AIDESEP, entre 2013 y 2024 fueron asesinados 36 defensores medioambientales en la Amazonía peruana. Ante este contexto de crisis y desprotección, los GTA han desarrollado formas de organización y mecanismos de autoprotección territorial. Estas iniciativas no son recientes, sino que responden a procesos que surgieron ante la necesidad de proteger a las comunidades más vulnerables, en situación de extrema pobreza y abandono estatal, que eran víctimas del abigeato y la violencia de grupos armados como Sendero Luminoso o el MRTA (Tosi, 2023).

El contexto de desigualdad y abandono estatal se repite hoy en día en los territorios amazónicos. Frente a esta situación, diversas autonomías indígenas han creado las «guardias indígenas», como las de los pueblos kakataibo y shipibo, presentes en Huánuco y Ucayali, y respaldadas por el COSHICOX. En esa misma línea, los GTA wampis y awajún vienen construyendo sus propios sistemas de control y vigilancia territorial, no solo para frenar la expansión de la minería ilegal, sino también para fortalecer su gobernanza indígena, así como para promover la conservación de la biodiversidad. La expansión de la minería ilegal en estos territorios ha incrementado la violencia y la inseguridad, especialmente en los distritos de El Cenepa y Río Santiago, donde la presencia policial es mínima y «la comisaría más cercana está ubicada en Santa María de

Nieva, a un trayecto de entre seis y siete horas en bote, lo que dificulta cualquier respuesta rápida ante emergencias» (Convoca, 2024).

Ante esta situación, el GTA awajún ha fortalecido su organización interna e implementado sistemas de vigilancia territorial que combinan tecnologías con conocimientos tradicionales, lo que les permite documentar invasiones, denunciar concesiones ilegales y gestionar sus recursos (Inoach, 2021a). En marzo de 2024, el GTA awajún desarrolló un modelo de seguridad comunal al que ha denominado «policía territorial awajún», integrado por miembros de las propias comunidades y creado gracias a un convenio interinstitucional con la Policía Nacional del Perú (PNP). Estos policías territoriales han recibido formación en seguridad interna y defensa personal para atender conflictos locales y alertar a la policía en casos de mayor riesgo. La PNP les ha proporcionado chalecos con el logotipo conjunto del GTA y de la institución policial. En la práctica, desempeñan funciones similares a las de los serenazgos de las áreas urbanas: apoyan en patrullajes e interdicciones gracias a su conocimiento del territorio. El GTA awajún proyecta capacitar hasta mil policías comunales, con el fin de fortalecer la seguridad interna y colaborar activamente en operativos contra la minería ilegal.

Por su parte, el GTA wampis ha diseñado su propio mecanismo de autoprotección para sancionar a los actores externos que invaden sus territorios como los mineros y taladores ilegales. Dicho mecanismo consiste en confiscar sus equipos, expulsar a los invasores e imponer sanciones simbólicas para disuadir las infracciones cometidas por los miembros de sus comunidades (Chirif, 2022). En febrero de 2024, el GTA wampis creó el Sistema de Vigilancia y Monitoreo Socioambiental «Charip», que significa «relámpago» en su lengua, con el objetivo de vigilar y controlar su territorio frente a las actividades ilícitas como la minería ilegal. Al igual que la policía territorial awajún, el Charip también ha recibido capacitación de la Dirección de Derechos Fundamentales de la Dirección General de Seguridad Democrática del Ministerio del Interior, especialmente en temas de control territorial, protección de personas defensoras, arresto ciudadano, trata de personas y jurisdicción especial indígena, en coordinación con la policía. El Charip tiene una sola base en la comunidad nativa Villa Gonzalo, donde aproximadamente treinta miembros van rotando en este grupo para realizar la vigilancia y el control territorial a lo largo del río Santiago. Armados con lanzas y escopetas artesanales, los miembros del Charip identifican a

las personas dedicadas a la minería ilegal o que brindan algún tipo de insumo para su producción, las intervienen y las entregan a la policía.

Tanto la policía territorial awajún como el Charip wampis representan respuestas comunales ante la ausencia de una presencia estatal efectiva. Se trata de mecanismos que integran el control territorial, la seguridad comunal y la vigilancia ambiental y que, en la práctica, materializan el principio de autogobierno territorial.

4.3. El triple vínculo de la conservación indígena en la propuesta de los GTA

Un aspecto central de la propuesta de los GTA, que se ha observado a partir del acompañamiento y el análisis de sus documentos internos y su relación con el territorio, es la construcción de un enfoque integral para la conservación de la Amazonía peruana. Sostenemos que los GTA están elaborando su propuesta articulada en un triple vínculo interdependiente —territorio integral, gobernanza indígena y cuidado de la biodiversidad— como elementos fundamentales de su ejercicio de autonomía y de su respuesta ante la expansión de las economías ilícitas y la escasa presencia estatal en sus territorios.

En primer lugar, la noción de «territorio integral» que están construyendo difiere de la noción de territorio fragmentado que caracteriza a la figura legal de comunidad nativa. Para los pueblos awajún y wampis, el concepto de territorio integral es fundamental y constituye la base sobre la que se organiza toda su estrategia de conservación. El estatuto del GTA wampis define a su territorio no solo como una porción de tierra donde habitan, sino como un espacio donde convergen elementos físicos (ríos, bosques, montes, aire y subsuelo) y culturales, espirituales y sociales. Entonces, esta propuesta de territorio integral expresa una visión holística en la que el espacio y los recursos naturales son parte de un proceso interrelacionado que, además, se vincula con su propia cultura. Por eso consideran que la minería ilegal no solo atenta contra su vida, sino también contra su existencia como pueblo indígena.

En segundo lugar, el concepto de «gobernanza indígena» se refiere a las formas de organización y toma de decisiones propias de los pueblos indígenas. Con la creación de los GTA, estos pueblos están recuperando y fortaleciendo sus estructuras de gobernanza, en las que participan todos sus miembros y se fomenta el respeto a los líderes, lideresas y sabios. Esta concepción de la gobernanza

toma en cuenta la propuesta elaborada por García Hierro y Surrallés (2009), para quienes:

> […] 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. (p. 45)

En este sentido, la gobernanza indígena es fundamental para el reconocimiento de la gestión y la protección efectiva del territorio y la biodiversidad. Los GTA se configuran como una forma alternativa de organización frente a las limitaciones del propio Estado para atender las necesidades de los pueblos indígenas, que a menudo han sido incapaces de protegerlos de la minería ilegal.

En tercer lugar, el «cuidado de la biodiversidad» constituye el tercer eje de este triple vínculo, y expresa el compromiso espiritual de los pueblos con la protección de la Amazonía, que es un elemento central de la gobernanza territorial. En la cosmovisión indígena, la naturaleza no es un recurso, sino un ser vivo y con capacidad de agencia, con el que se mantiene una relación de reciprocidad y responsabilidad. Por tanto, cuidar la biodiversidad significa mantener el equilibrio entre la vida humana, los espíritus y el entorno natural.

Si bien algunos GTA critican el concepto de «conservación» debido a la mala gestión de algunas áreas protegidas en sus territorios, en el fondo significa lo mismo: conservar sus territorios y defenderlos de amenazas externas, como la minería ilegal. Lo que los GTA tratan de demostrar es que los pueblos han gestionado sus territorios de manera sostenible, construyendo un conocimiento que han ido transmitiendo de generación en generación, pero que se ve afectado por el ingreso de la minería ilegal en sus comunidades.

En el caso del GTA awajún, la protección de la biodiversidad está directamente vinculada a la dimensión cultural y espiritual de su territorio. Además, reconocen las áreas protegidas creadas por el Estado como parte de su territorio

integral y velan por su protección. Su objetivo es contar con una zonificación territorial en la que las propias comunidades decidan, recuperando sus saberes y conocimientos, los espacios destinados a las diferentes actividades, excluyendo a la minería informal e ilegal.

4.4. Otros modelos de conservación con participación indígena

La propuesta de los GTA surge en un contexto en el que el Estado, con el apoyo de la cooperación internacional, ha promovido diversas estrategias para la conservación de la Amazonía. En este contexto se creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), regulado por la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley n.º 26834), que establece distintas categorías de conservación: parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales o históricos, refugios de vida silvestre, bosques de protección y las reservas comunales. Estas categorías se diferencian por el tipo de uso de los recursos naturales, que puede ser de uso directo o indirecto, y por las restricciones establecidas en relación con la presencia de actividad humana en el área o en su zona de amortiguamiento.

El modelo de reservas comunales se basa en un régimen especial de cogestión entre el Estado, representado por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP), y las comunidades organizadas a través de un Ejecutor del Contrato de Administración (ECA). Este esquema, formalizado mediante contratos permanentes, busca promover la corresponsabilidad en la conservación. Su origen se remonta a la década de 1970, cuando la Ley Forestal y de Fauna Silvestre incorporó por primera vez esta figura destinada al uso tradicional de los pueblos indígenas. Posteriormente, con la aprobación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP), las reservas comunales pasaron a formar parte del SINANPE. Actualmente, existen diez reservas comunales: Yanesha, El Sira, Amarakaeri, Machiguenga, Ashaninka, Purús, Tuntanain, Chayu Nain, Airo Pai y Huimeki. Los ECA de estas reservas participan en la elaboración de los planes maestros, realizan labores de control y vigilancia territorial, impulsan actividades sostenibles y representan a las comunidades ante el SERNANP (SERNANP y ANECAP, 2017).

Este modelo significó un avance en la incorporación de los pueblos indígenas a la gestión de las ANP, aunque también ha recibido críticas por la falta de procesos de consulta previa y por la persistente asimetría de poder entre el Estado y las comunidades. No obstante, el diálogo mantenido entre AIDESEP y

SERNANP permitió que en 2005 se aprobara un régimen especial que fortaleció la participación indígena en la administración (SERNANP y ANECAP, 2017) y que consolidó la Asociación Nacional de los Ejecutores de Contrato de Administración (ANECAP) como articulación nacional de los ECA.

En los últimos años, la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) ha impulsado la categoría de «Otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas» (OMEC), que reconoce que existen espacios que si bien no están protegidos como una ANP, contribuyen en la práctica a la conservación de la biodiversidad. Este término agrupa diferentes modalidades de conservación *in situ*. El objetivo de esta nueva categoría es reconocer y comprometer a un mayor número de actores en la conservación, así como mejorar la representatividad y la conectividad de los sistemas de áreas protegidas integradas en paisajes terrestres y marinos más amplios. En Perú, el Ministerio del Ambiente aprobó, mediante la Resolución Ministerial n.º 339-2023-MINAM, los lineamientos para informar sobre las OMEC en la Base de Datos Mundial sobre OMEC. Entre los criterios que deben cumplirse para ser reconocida como OMEC, destacan principalmente los siguientes: que el área no sea una ANP, que esté delimitada geográficamente, que cuente con un sistema de gobernanza estable y que genere resultados verificables en materia de conservación, servicios ecosistémicos y valores culturales o espirituales locales.

Estas medidas permiten visibilizar las acciones que los pueblos indígenas realizan cotidianamente en torno a las áreas protegidas, aunque el Estado no las reconozca formalmente. En este sentido, las iniciativas de los GTA cumplen con varios criterios de las OMEC, pues su concepción del territorio es integral y abarca extensas áreas de bosques con alta biodiversidad, sustentadas en normas internas de manejo, control territorial y estructuras propias de gobernanza. Sin embargo, los GTA no solo buscan únicamente un reconocimiento funcional como contribuyentes a las metas internacionales, como la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, sino también un reconocimiento político y jurídico como gobiernos autónomos. Por eso, si bien podrían ser considerados como OMEC, su aspiración va más allá; ya que no solo se trata de conservar, sino también de ejercer su libre determinación.

En este marco, las organizaciones indígenas nacionales, como AIDESEP y varios GTA, han expresado una postura crítica respecto al enfoque de las OMEC, señalando que el Estado podría utilizarlas para informar sobre los avances

internacionales sin reconocer el rol histórico y activo de los pueblos indígenas en la conservación. En su lugar, vienen impulsando la adopción de la figura de los territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA), reconocida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Los TICCA constituyen un marco internacional de conservación que coincide con las aspiraciones de los GTA, ya que reconocen la gobernanza autónoma, la identidad cultural y la relación espiritual con el territorio como condiciones fundamentales de la conservación. Aunque esta figura aún no tiene reconocimiento legal en el Perú, representa una alternativa estratégica para los pueblos que buscan que su aporte a la conservación sea reconocido desde su propia cosmovisión. El GTA wampis y la comunidad nativa Matsés ya han sido reconocidos como TICCA, allanando el camino para la adopción de esta figura de conservación.

5. Conclusiones

La expansión de la minería ilegal está transformando profundamente la Amazonía. En los territorios awajún y wampis, esta actividad no solo se convierte en una amenaza medioambiental, sino que también afecta a la salud, la educación y la cohesión social de las comunidades, generando economías paralelas que alteran las dinámicas internas y tradicionales. Frente a esta situación, la respuesta del Estado ha sido débil, fragmentada y tardía, y carece de los recursos logísticos, financieros y técnicos adecuados para hacerle frente. Incluso, se podría afirmar que su inacción no solo es resultado de su incapacidad, sino que es una decisión política que permite la continuidad de estas actividades ilegales en la Amazonía.

En este escenario, los GTA, en especial los del pueblo awajún y wampis, han asumido un rol activo y protagónico en la defensa de sus territorios. Estos procesos de autonomía indígena vienen consolidando estructuras de gobierno propias, con estatutos y sistemas normativos internos, planes y estrategias de control y vigilancia territorial. Pese a no contar aún con un reconocimiento legal pleno como sujetos de derecho, han logrado articularse con diferentes niveles del Estado, firmar convenios con la Policía Nacional y ejercer, en la práctica, funciones de seguridad comunal y gestión territorial.

Las nuevas autonomías indígenas no limitan su acción a la defensa o el control territorial, sino que están construyendo un modelo integral de gobernanza y conservación de la biodiversidad basado en un triple vínculo conceptual: el reconocimiento del territorio integral como unidad política, cultural y medioambiental, el fortalecimiento de una gobernanza indígena que busca articular diversos niveles organizativos y no solo lo ambiental, y el ejercicio de un cuidado de la biodiversidad sustentado en saberes ancestrales, normas comunitarias y espiritualidad del territorio. Esta propuesta ofrece una alternativa concreta y legítima que debe ser tomada en cuenta no solo por las autoridades del sector ambiental, sino por todo el aparato estatal, que constantemente diseña y planifica políticas públicas y programas con enfoque territorial sin llegar a soluciones concretas y viables de aplicar en los territorios amazónicos.

Para que los procesos de autonomías indígenas se consoliden y se reconozcan plenamente, es necesario superar algunos desafíos. Al interior del propio movimiento indígena se debe continuar con la política de diálogo y articulación entre AIDESEP, sus bases regionales y federaciones y los GTA, consejos y naciones, para evitar la duplicidad de esfuerzos y mejorar el vínculo y la cohesión de las propias organizaciones indígenas. Para lograrlo, se deben fortalecer las diferentes estrategias políticas y legales que los GTA vienen realizando para conseguir su reconocimiento.

En territorios donde el Estado está ausente o es débil, los GTA pueden convertirse en aliados estratégicos para garantizar que los servicios públicos de sectores clave, como la salud, educación, conservación, seguridad y desarrollo productivo, puedan llegar a pueblos que históricamente han sido olvidados. La experiencia de los GTA demuestra que la libre determinación indígena no es solo una aspiración política, sino también una propuesta institucional viable, con capacidad de gestión, legitimidad comunal y potencial para reconfigurar la gobernanza y la conservación de la Amazonía.

Referencias bibliográficas

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (s. f.). Cotizaciones de productos - Oro (US$/onza troy) - Londres [Serie de datos mensual]. Consultado el 10 de abril de 2026: https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01654XM.

Barrantes, R., y Glave, M. (Eds.). (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Instituto de Estudios Peruanos (iep); Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

Bellier, I. (2022) Pensar la autonomía de los pueblos indígenas en el marco del derecho a la autodeterminación. Una reflexión a partir del dispositivo internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas. En R. Colliaux, y S. Romio (Eds.), *Autonomías indígenas en la Amazonía contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Colliaux, R., y Romio, S. (Eds.) (2022). *Autonomías indígenas en la Amazonía contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Convoca. (2024, 17 de mayo). *Pueblo awajún bajo amenaza: nuevos focos de minería ilegal y 11 mil hectáreas de bosque perdidas.* https://convoca.pe/investigacion/pueblo-awajun-bajo-amenaza-nuevos-focos-de-mineria-ilegal-y-11-mil-hectareas-de

Chirif, A. (2022). Transgresiones a la autonomía indígena. En R. Colliaux, y S. Romio (Eds.) (2022). *Autonomías indígenas en la Amazonía contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

De la Cadena, M. y Starn, O. (2010). *Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización*. Instituto de Estudios Peruanos (iep); Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU) y Asociación ProPurús. (2022). Situación de los defensores indígenas en Ucayali. dar. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/02/Situacion-de-los-defensores-indigenas.pdf

Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024a). *Minería ilegal en la Amazonía peruana.* [Informe sobre las actividades mineras en las regiones amazónicas de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y Huánuco]. fcds-Perú.

Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024b). *¿Hacia la resiliencia de las cadenas logísticas del narcotráfico y la minería ilegal? El rol de cinco proyectos viales en la Amazonía peruana*. fcds.

García, P., y Surrallés, A. (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indigenas (IWGIA).

Gómez, T. (2018). Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo Wampis. *Debates en Sociología*, (47), 187-218. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Inoach, G. (2021a). Proceso de constitución del gobierno territorial autónomo awajún. *Amazonía Peruana*, *XVII*, (34), 13-29.

Inoach, G. (2021b). *Entre la dependencia y la libertad siempre awajún*. Fundación Nia Tero.

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*. Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP), pp. 286-312. https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.014

Merino, R. (2024) *Estrategias territoriales. Diálogos sobre el reconocimiento y gestión territorial de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana*. Universidad del Pacífico.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) (2021). *La minería ilegal en la Amazonía peruana*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Moore, T. (2022). Territorios de vida en Madre de Dios, Perú. En R. Colliaux, y S. Romio (Eds.), *Autonomías indígenas en la Amazonía contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Morel, J. (2014). De una a muchas Amazonías: los discursos sobre «la selva» (1963-2012). En R. Barrantes y M. Glave (Eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico* (pp. 21-46). Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Oddo, D., y Vega, I. (2020). Imaginando y construyendo naciones indígenas en la Amazonia peruana: territorios integrales y gobiernos autónomos de los pueblos wampis, awajún y achuar. *Amazonía Peruana*, *XVII*, (33), 59-85.

Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P). (2018). *Territorio Integral Tajimat Awajún. Fundamentos legales, antropológicos y políticos*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).

Paredes, M., Pastor, A., y Enrico, N. (2024). *El cultivo ilícito de la coca y las políticas públicas en el Perú: un enfoque de conflictos socioterritoriales.* (Documento de Trabajo). rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 289.

Pérez, W., y Delgado, D. (2019). Autonomías indígenas en la Amazonía peruana. La experiencia del pueblo Wampis. *Debates en Sociología*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp), (49), 121-138.

Proyecto Prevenir de USAID. (2021). *Billetera manda: incentivos económicos de la ilegalidad y barreras para la legalidad en la Amazonía peruana*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid).

Rivera, C. (2013). *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización. El caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación intergubernamental (Perú, 2007-2011).* [Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública]. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Rivera, F. (2024). *Autonomía y territorio: los Gobiernos Territoriales Autónomos como iniciativa del movimiento indígena amazónico peruano*. [Cartilla informativa]. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (dar).

Rivera, Y. (2025). *Educación en contexto de minería ilegal. El caso de una escuela awajún del Cenepa*. [Manuscrito inédito].

Salazar, C., y Florián, J. (2022, julio-diciembre de 2022). Conectividad vial y economías ilícitas en la Amazonía peruana. *Revista Kawsaypacha,* (10), A-004. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/25115/24276

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y Asociación Nacional de Ejecutores de Contratos de Administración de las Reservas Comunales de la Amazonía Peruana (anecap). (2017). Reservas Comunales de Perú: cogestión entre pueblos indígenas y Estado para la conservación y desarrollo. sernanp; anecap.

Surrallés, A. (2022). El territorio integral indígena como objetivo político. En R. Colliaux, y S. Romio (Eds.), *Autonomías indígenas en la Amazonía contemporánea*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea).

Toledo, Z. (2024). ¿Minando el Estado de derecho? El caso de los mineros informales de oro en el Perú. En R. Barrenechea, y A. Vergara (Eds.), *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Universidad del Pacífico.

Toledo, Z., y Arce, M. (2024). Informal, legal, ¿or illegal? Varieties of artisanal mining in the Global South. *World Politics*, *76*(4).

Tosi, J. (2023). *Las guardias indígenas amazónicas. Experimentos de autoprotección en el camino hacia la autonomía de los pueblos originarios en la Amazonía peruana.* Instituto de Defensa Legal (idl).

Valdivia, V. (2024). *El Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis: en la búsqueda del reconocimiento del Estado para el ejercicio de su derecho a la Libre Determinación y Autonomía.* [Tesis para obtener el grado académico de Magistra en Ciencia Política con mención en Gestión Pública]. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Villasante, M. (2024). *Las violaciones de las niñas wampis y awajún: injusticia comunitaria y ordinaria e impunidad.* idehpucp, Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Yashar, D. (2005). *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge University Press.

Construcción de territorios en frontera
Estudio de caso sobre la migración yanesha y asháninka hacia la frontera entre Perú y Brasil

Rosa Gordillo

Resumen

Esta investigación analiza cómo los pueblos indígenas en situación de migración construyen nuevas territorialidades en el siglo xxi a partir del proceso de titulación de comunidades nativas. El estudio de caso es la comunidad de koshireni, ubicada en la frontera entre Perú y Brasil. Las familias asháninka y yanesha que fundaron esta comunidad migraron desde la selva central del Perú motivadas por la escasez de tierras y recursos, y se establecieron en un territorio que ellos percibían como disponible, aunque históricamente había sido habitado y utilizado por los pueblos pano del Alto Yurúa. A través de un enfoque etnográfico, que combina entrevistas, observación participante y revisión documental entre 2021 y 2025, se examinan los procesos materiales, simbólicos y legales mediante los cuales estas familias transformaron un espacio en un nuevo territorio.

La investigación sostiene que la titulación no solo opera como un mecanismo de defensa o legalización de territorios con arraigo ancestral, sino que, en contextos de movilidad y frontera, también puede convertirse en una herramienta para construir nuevos territorios. Sin embargo, esta construcción no se produce en el vacío, sino sobre espacios que ya estaban habitados o que habían sido significados por otros pueblos, lo que revela tanto el potencial de la titulación para fortalecer nuevas territorialidades indígenas como sus efectos en la reconfiguración y disputa de otras preexistentes.

Palabras clave: territorialidad indígena, titulación, migración, Amazonía peruana, frontera, territorio.

Abstract

This research analyzes how indigenous peoples in migratory situations construct new territorialities in the 21st century through the process of titling native communities. It uses the case study of the Koshireni community, located on the border between Peru and Brazil. The Asháninka and Yanesha families who founded this community migrated from the central Peruvian Amazon, motivated by land and resource scarcity, and settled in a territory perceived by the migrants as available, although historically inhabited and used by the Pano peoples of the Upper Yurúa. Using an ethnographic approach combining interviews, participant observation, and document review conducted from 2021 to 2025, this study examines the material, symbolic, and legal processes through which these families transformed the space into a new territory.

The research argues that land titling functions not only as a mechanism for defending or legalizing ancestrally rooted territories but, in contexts of mobility and borderlands, can also become a tool for constructing new ones. However, this construction does not occur in a vacuum but rather over spaces previously inhabited or imbued with meaning by other peoples, revealing both the potential of titling to strengthen new indigenous territorialities, as well as its effects in reshaping and contesting pre-existing ones.

Keywords: Indigenous territoriality, land titling, migration, Peruvian Amazon, frontier, territory.

1. Introducción

La construcción de los territorios en la Amazonía peruana ha sido dinámica y diversa, y refleja las tensiones entre los diversos actores que la conforman: los pueblos indígenas, el Estado y la población migrante, tanto indígena como no indígena. En este contexto, son hitos importantes el reconocimiento de derechos sobre el territorio, enmarcado en la Ley de Comunidades Nativas promulgada en el año 1974; los proyectos de desarrollo e integración nacional, como la construcción de la carretera Marginal de la Selva, iniciada en 1963; y los conflictos internos que provocaron oleadas migratorias hacia y desde la Amazonía, como la época del caucho, el conflicto armado interno, el desarrollo de actividades ilícitas en la región o la escasez de recursos naturales.

Si bien, la migración indígena no es un fenómeno nuevo, los destinos migratorios preferidos solían ser las ciudades. En el caso analizado en esta investigación, el territorio pano, en la cuenca del Yurúa —destino de los migrantes asháninka y yanesha—, se encuentra muy alejado de las ciudades, por lo que se trata más bien de una migración hacia un lugar remoto y distante de sus comunidades de origen.

La ocupación y fundación de nuevas comunidades nativas en el Alto Yurúa y su posterior titulación plantean interrogantes sobre las formas contemporáneas de construcción de territorios. Si bien este proceso ocurre en un área que los migrantes perciben como ajena o lejana a sus lugares de origen, investigaciones etnohistóricas (Moore, 2020) demuestran que la cuenca del Yurúa ha estado habitada desde la época precolonial por pueblos de filiación pano y arawak, lo que evidencia la existencia de vínculos históricos más amplios entre estos espacios. De este modo, más que una ruptura total, este caso evidencia una rearticulación de antiguas conexiones territoriales en un nuevo contexto de movilidad y formalización legal.

Para comprender este fenómeno, he explorado la literatura sobre la titulación de comunidades nativas en la Amazonía peruana. Esta exploración muestra el desarrollo de dos enfoques predominantes. Por un lado, se considera la titulación como una herramienta que el Estado utiliza para controlar estos espacios y que facilita el despojo o la fragmentación de los territorios indígenas (Barclay y Santos Granero, 1980; Chirif, 1980; Chirif y García Hierro, 2007; Hvalkof, 2002; Stocks, 1984). Por otro lado, diversos autores (Killick, 2008; Magnussen, 2013; Pinedo, 2019; Sarmiento Barletti et al., 2021) defienden que, a pesar de estas limitaciones, la titulación ha sido una de las pocas herramientas disponibles que ha demostrado su efectividad a la hora de proteger los territorios indígenas frente a diversas amenazas.[1] Sin embargo, ambos enfoques parten de un supuesto compartido: que el territorio ya existe y que la titulación busca o bien protegerlo o bien redefinirlo.

En esta investigación, propongo una perspectiva distinta: analizar la titulación como una herramienta que emplean los pueblos indígenas en contextos

1. Otras herramientas empleadas por los pueblos indígenas para la protección de sus territorios han sido, por ejemplo, el establecimiento de reservas comunales y reservas indígenas, que suponen limitaciones que representan para el ejercicio de su autonomía sobre estos espacios.

de movilidad o migración para construir un nuevo territorio, no solo para reconocerlo jurídicamente, sino también para materializarlo mediante una nueva forma de territorialidad. A partir del estudio de caso de la comunidad nativa koshireni, fundada a principios del siglo xxi por familias yaneshas y asháninkas migrantes, provenientes de la selva central del Perú, se busca comprender cómo estos actores han empleado mecanismos estatales, como la titulación de comunidades nativas, para establecer un nuevo territorio. Esta comprensión aporta al debate sobre los usos estratégicos del derecho a la titulación más allá de la restitución territorial.

Mi contribución teórica consiste, en este sentido, en aportar al análisis de la titulación, que concibo no solo como un acto de defensa territorial o de legalización, sino como parte de un proceso de reterritorialización indígena que se despliega en contextos de movilidad, donde los pueblos reconstruyen y actualizan vínculos históricos con territorios habitados ancestralmente por pueblos de filiación afín. Esta perspectiva desafía las nociones fijas de territorio ancestral, y muestra cómo la titulación puede reactivar y resignificar las antiguas relaciones territoriales en los escenarios de frontera contemporánea. La pregunta de investigación que se plantea en este artículo es la siguiente: ¿Cómo utilizan los pueblos indígenas migrantes el proceso de titulación comunal para construir nuevas territorialidades en zonas de frontera amazónica?

En este sentido, basándome en el caso de la comunidad nativa koshireni, sostengo que la titulación puede ser una estrategia activa de producción territorial que articula la legalidad con la apropiación simbólica, y que no se limita a proteger un derecho existente, sino que también se convierte en el medio por el que se funda un nuevo territorio legítimo. Esta mirada amplia nuestra comprensión de la construcción de los territorios indígenas en el siglo xxi y reconoce la agencia de los pueblos indígenas para redefinir sus territorios, incluso más allá de los límites de sus territorios ancestrales.

Este proceso, sin embargo, también plantea una dimensión controversial. La ocupación y posterior legitimación territorial de las familias yanesha y asháninka en el Alto Yurúa implicó la reconfiguración de un espacio que los huni kuin (anteriormente conocidos como cashinahua) utilizaban históricamente en el lado brasileño. Esto limitó sus patrones de movilidad y aprovechamiento transfronterizo debido a la creación de nuevas comunidades y su titulación en el marco jurídico peruano. Así, la titulación operó simultáneamente

como herramienta de reconocimiento y de exclusión, ya que, por un lado, consolidó los derechos colectivos de unos pueblos y, por el otro, transformó las formas de uso y circulación de otros.

Para abordar este análisis, el desarrollo metodológico de la investigación ha consistido en un enfoque cualitativo de base etnográfica que combina la revisión de la literatura, entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales y observación participante. El trabajo de campo se realizó en diferentes momentos entre 2021 y 2025, centrándose en la comunidad nativa koshireni y su relación con las comunidades vecinas, los funcionarios estatales y otros actores vinculados principalmente a iniciativas de conservación de la biodiversidad.

2. Marco conceptual

La presente investigación parte del concepto de territorialidad para analizar los procesos que configuran el territorio indígena en contextos de migración. Tradicionalmente, el territorio se ha entendido como un espacio físico delimitado bajo soberanía estatal desde una perspectiva jurídico-política (Sack, 1986). Esta concepción lo entiende como una unidad geográfica que define los alcances del poder y la organización del Estado-nación, y lo vincula al territorio como un espacio con fronteras fijas, autoridad formal y control legal.

Como crítica a esta concepción dominante, principalmente en el derecho y la geografía política clásica, surgieron los estudios desde la geografía crítica y la antropología, que conciben el territorio como una construcción social, histórica y relacional. Raffestin (1993) y Sack (1986) contribuyeron a este enfoque, en el que la territorialidad se entiende como el conjunto de relaciones a través de las cuales los actores se apropian, organizan y dotan de sentido a un espacio. Por lo tanto, la territorialidad no se reduce a la ocupación física ni a la imposición legal, sino que incluye las prácticas materiales, simbólicas y políticas mediante las cuales se produce territorio.

Desde esta perspectiva crítica, se entiende que los territorios son espacios en disputa, construidos desde abajo y que nunca están completamente cerrados o acabados. Esta evolución conceptual permite reconocer que el territorio no solo puede ser impuesto desde el poder estatal, sino también construido por

actores colectivos como forma de resistencia o reconfiguración de las formas dominantes de control espacial. En este sentido, la territorialidad puede considerarse una práctica contrahegemónica mediante la cual los pueblos indígenas, las comunidades y otros colectivos producen sus propios territorios mediante múltiples estrategias, como la ocupación, la legalización, la significación cultural y la defensa. Esta visión nos aleja de la soberanía estatal como única fuente de ordenamiento territorial y reconoce la capacidad de los pueblos para incorporar relaciones territoriales basadas en sus propias formas de vida y gobierno.

En este sentido, algunos autores (Elden, 2010) distinguen entre territorialidad y territorialización. La primera se refiere a las relaciones y estrategias sociales que vinculan a los actores con el espacio, mientras que la segunda se refiere al proceso mediante el cual se constituye y estabiliza un territorio, es decir, cómo se «hace» territorio. Esto puede ocurrir mediante prácticas de demarcación, uso, representación y control del territorio. De esta manera, la territorialización puede ser entendida como la materialización de una territorialidad en un contexto específico.

La aproximación teórica hacia la territorialidad permite analizar estos procesos en contextos de resistencia, reorganización y nuevas territorialidades. En el caso de los pueblos indígenas, se ha escrito sobre cómo estos no solo defienden un territorio ancestral, sino que también crean nuevas territorialidades mediante procesos de organización política y apropiación de herramientas legales.

Autores como Surrallés y García Hierro (2004) muestran que la territorialidad indígena está íntimamente relacionada con el entorno, donde el territorio se construye a través del uso, el desplazamiento, el relato, el ritual y la continuidad generacional. Estos mismos autores (2009) profundizan, además, en que la territorialidad indígena es un derecho humano fundamental y abordan la íntima relación que los pueblos indígenas tienen con sus territorios desde la autodeterminación y la gobernanza. Por otro lado, Chirif y García Hierro (2007) analizan cómo las demandas indígenas de territorio combinan estrategias legales con narrativas culturales como forma de marcar una territorialidad propia que no se ajusta necesariamente a los modelos estatales.

3. La titulación como forma de territorialidad

En esta línea, el análisis en el que se basa esta investigación se centra en el empleo de la herramienta legal para la titulación de comunidades nativas como una práctica para la construcción de territorios. En la literatura, este proceso se ha estudiado como un instrumento que, por un lado, pone el espacio amazónico y a la población indígena bajo la autoridad del Estado (Pinedo, 2019) y, por otro, permite materializar la lucha de los pueblos indígenas por la protección de sus territorios mediante la legalización de millones de hectáreas con diversas modalidades de protección, entre ellas, la titulación de comunidades nativas (Santos Granero, 2007).

En este sentido, la titulación no solo ha sido una herramienta de defensa frente al despojo, sino también un mecanismo que ha redefinido y, en cierta medida, limitado la relación de las comunidades indígenas con su territorio. Un ejemplo de ello es el caso de los harakmbut, que en su lucha por la titulación de sus tierras y la creación de la reserva comunal Amarakaeri terminaron jugando un papel clave en la formación del Estado en la Amazonía peruana al incorporar sus demandas en la lógica estatal de ordenamiento del territorio y gestión de recursos (Pinedo, 2019).

Según Pinedo (2019), prácticas como la demarcación y la titulación han funcionado como estrategias estatales para definir no solo los espacios que conforman las comunidades nativas, sino también los derechos y obligaciones de sus habitantes (Bryan, 2011; Sletto, 2009, citados en Pinedo, 2019). En este proceso, la creación de comunidades nativas ha estado marcada por la contradicción entre la autonomía indígena y la dependencia estatal. Históricamente, las comunidades nativas han surgido en un contexto de reducción y fragmentación de los territorios indígenas, lo que ha limitado su acceso a áreas más amplias de uso tradicional y ha generado una mayor dependencia de la intervención estatal (Santos Granero, 2007). Un ejemplo de ello es el caso de la titulación de comunidades nativas en la selva central del Perú, proceso que se aceleró durante el gobierno de Velasco Alvarado a través del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), que promovió activamente la Ley de Comunidades Nativas de 1974 e incentivó su adopción entre los pueblos indígenas de la Amazonía. Aunque esta política otorgó reconocimiento legal a muchas comunidades, también consolidó un proceso de fragmentación territorial y de

institucionalización de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado (Santos Granero y Barclay, 1995). Así, la titulación se convierte en un fenómeno ambivalente: por un lado, es una estrategia de protección territorial frente al avance de los colonos y, por otro, es una herramienta de reorganización y control estatal sobre la Amazonía.

En este contexto, la presente investigación propone una nueva perspectiva sobre la titulación de las comunidades nativas, conceptualizada como un mecanismo de construcción del territorio diferente a las visiones predominantes en la literatura. Hasta ahora, los estudios han abordado la titulación de las comunidades nativas desde dos enfoques principales, aunque complementarios: por un lado, como una forma de despojo territorial que fragmenta los territorios indígenas y redefine sus relaciones bajo los marcos impuestos por el Estado (Barclay y Santos Granero, 1980; Chirif, 1980; Chirif y García Hierro, 2007; Hvalkof, 2002; Stocks, 1984); por otro lado, como una estrategia necesaria para la protección de los territorios indígenas dentro de la estructura legal existente, ante la ausencia de otras alternativas viables y que consideren mejor los modos de vida indígenas (Killick, 2008; Magnussen, 2013; Pinedo, 2019; Sarmiento Barletti et al., 2021).

Estas dos vertientes coinciden en que la titulación transforma las formas de habitar un espacio, aunque unos enfatizan en si esta forma es una imposición estatal o un aprovechamiento de las reglas del juego como forma de protección. En cualquier caso, nos referimos a procesos que se llevan a cabo para proteger territorios ancestrales. El caso de koshireni introduce una tercera posibilidad: la titulación como herramienta de reterritorialización en contextos de movilidad, en los que los pueblos indígenas reconstruyen y actualizan sus vínculos históricos con territorios que fueron habitados ancestralmente por pueblos de filiación afín, pero de los que habían estado ausentes durante generaciones. En estos escenarios, la titulación no solo consolida derechos colectivos y permite proyectar nuevas formas de habitar, sino que también puede superponerse a otras territorialidades existentes, lo que revela su carácter ambivalente como instrumento simultáneamente de reconocimiento y de exclusión.

La llegada de familias asháninka y yanesha a esta zona no supuso la defensa de una posesión previa, sino la construcción de una nueva territorialidad en un área que ellos consideraban deshabitada, aunque esta había estado siendo utilizada por los pano del lado brasileño. Así, esta investigación contribuye a

ampliar la comprensión de la titulación, no solo como un proceso de disputa o protección, sino también como una estrategia activa de construcción territorial, en la que los actores indígenas aprovechan el marco legal para establecer nuevas formas de apropiación y gestión del espacio.

En resumen, en la presente investigación adopto una perspectiva teórica crítica de la territorialidad como herramienta teórica para analizar la producción social del espacio indígena. Así, esta perspectiva señalada me permite comprender cómo, en contextos de migración, los pueblos indígenas pueden activar procesos de territorialización que no se limitan a la defensa de espacios ancestrales o heredados, sino que también implican la creación de nuevas formas de apropiación del territorio.

4. El territorio en contextos de migración

Como se ha argumentado, el caso de koshireni plantea una forma particular de territorialización, no como restitución directa de un territorio ancestral, sino como la reconfiguración de un espacio históricamente habitado por pueblos afines, a través de mecanismos jurídicos, sociales y simbólicos que actualizan antiguos vínculos culturales. Esta experiencia pone en tensión concepciones que abordan el territorio indígena como un espacio históricamente habitado, heredado y localizado, al mostrar que la relación territorial también puede reconstruirse y proyectarse desde la movilidad (Parent, 2022).

Esta concepción también está presente en el marco normativo, donde el vínculo entre territorio e identidad indígena se ha construido a partir de nociones de arraigo, continuidad espacial y permanencia en el tiempo. Esto se ve institucionalizado, por ejemplo, en la Ley de Comunidades Nativas (Decreto Ley n.° 22175), promulgada en 1974, y en la Ley del Derecho a la Consulta Previa (Ley n.° 29785), promulgada en 2011, donde parte del proceso para acceder a derechos sobre el territorio y sus usos es la demostración de la ocupación tradicional o ancestral del territorio en cuestión. Esta exigencia legal refuerza la idea de que el territorio es algo preexistente, cuya legitimidad deriva de su antigüedad y no de su construcción actual o futura.

Esta visión estática del territorio ha sido criticada por diversos autores desde la antropología crítica y los estudios sobre movilidad, que incluyen la migración.

Por ejemplo, Parent (2022), describe esta tendencia como parte de una «doxa sedentarista», es decir, la suposición de que las identidades culturales, en especial las indígenas, están necesariamente vinculadas a un lugar fijo. Esta tendencia ha llevado a invisibilizar las trayectorias de migración indígena, como si estas implicaran desarraigo, pérdida cultural o desvinculación territorial.

En este sentido, Alexiades (2009) plantea que los sistemas de conocimiento indígena sobre el entorno no emergen necesariamente de una larga permanencia territorial, sino que pueden ser el producto de condiciones dinámicas, itinerantes e incluso inestables. La movilidad, por tanto, no solo no debilita la relación de los pueblos indígenas con su entorno, sino que la constituye y renueva constantemente. La migración, ya sea voluntaria, forzada o estratégica, ha contribuido a la reconfiguración de las identidades colectivas, los saberes ecológicos y las formas de habitar el territorio en la Amazonía, lo que obliga a replantearse los conceptos clásicos de comunidad territorialmente enraizada.

Múltiples estudios han demostrado que la migración es una práctica recurrente para numerosos pueblos indígenas de la Amazonía. El pueblo más cercano a koshireni es el de los asháninka y ashéninka, analizado por Osorio (2021), que da cuenta de cómo estos pueblos han ocupado distintos espacios en contextos de violencia, debido a la presión de las economías extractivas o por decisión estratégica, fundando nuevas comunidades nativas en territorios que no habían sido reconocidos previamente como propios. Asimismo, el estudio de Petesch (2003) sobre los cocama demuestra que sus patrones migratorios, desarrollados en el eje Perú-Colombia-Brasil, no han implicado una pérdida de identidad, sino más bien la construcción de formas de territorialidad relacional. Por otro lado, los diversos estudios sobre el caso de los shipibo-konibo en la ciudad de Lima (Alfaro Reyes, 2013; Arista Zerga, 2011; Espinosa, 2019; Macahuachi Núñez et al., 2019; Sánchez, 2015; Vega Romá, 2023) muestran cómo las comunidades migrantes han recreado territorialidades urbanas a través del arte, la lengua, la organización social y la vida comunal, sin perder su identidad indígena.

Todos estos casos demuestran que, aunque no habitan su territorio ancestral amazónico, estos grupos han logrado establecer espacios legítimos de existencia colectiva en entornos urbanos y rurales. Esta evidencia pone en cuestión la idea de que lo indígena está condicionado al «estar» en un territorio originario; más bien, es un «ser» más que un «estar» (Fabiano y Santos-Granero, 2023). Como señala Parent (2022), las nociones esencialistas de lugar han llevado a

representar a los pueblos indígenas migrantes como «fuera de lugar», desconociendo que su identidad puede sustentarse en la movilidad y el desplazamiento.

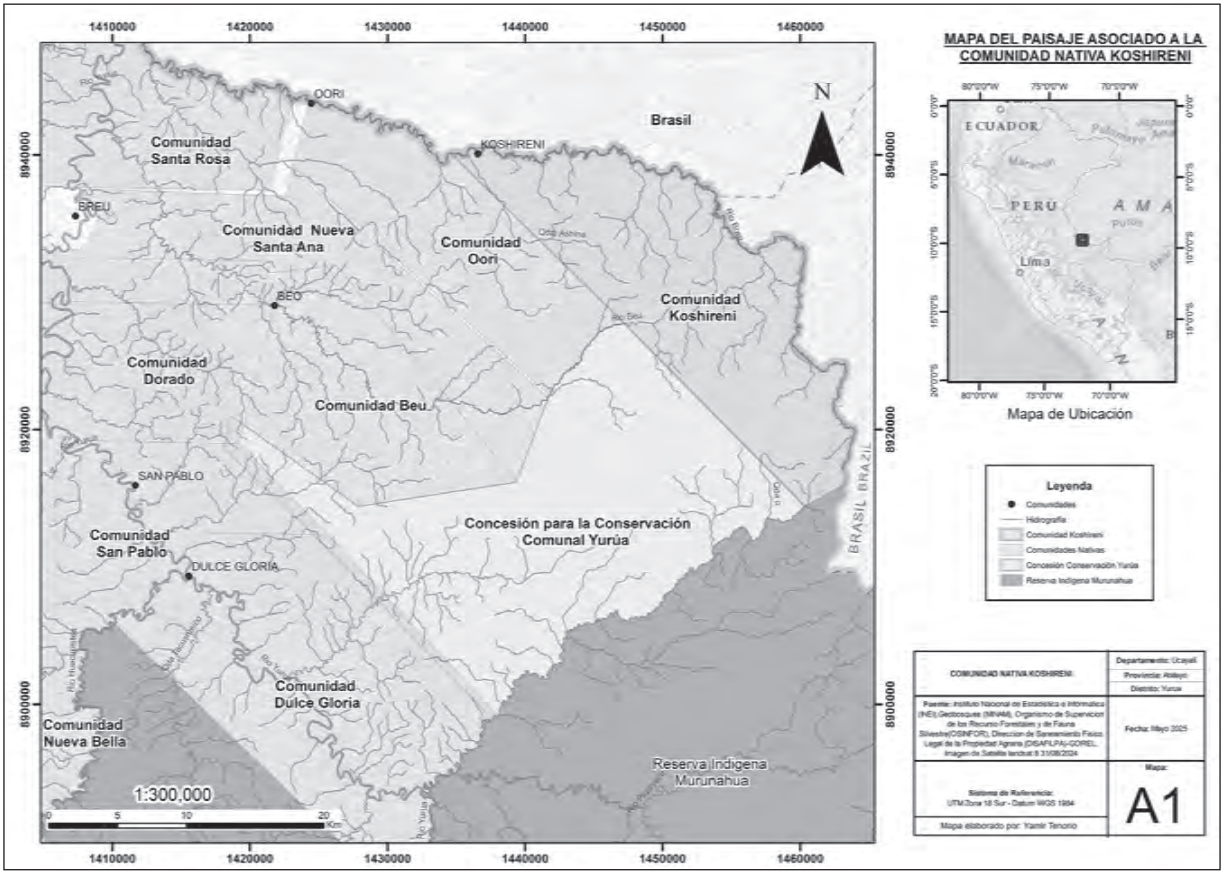
Por lo tanto, si el territorio es una construcción relacional, también puede reconfigurarse desde la movilidad, la negociación interétnica y el uso estratégico de mecanismos legales. El caso de koshireni se inscribe en esta tradición de territorialidades móviles al mostrar cómo las familias yanesha y asháninka migrantes reactivan y resignifican un espacio que históricamente habitaron pueblos pano y arawak, estableciendo nuevas formas de habitar y gobernar el territorio en la frontera. Lejos de representar una ruptura con su identidad o su relación territorial, esta experiencia revela la capacidad de los pueblos indígenas para proyectarse territorialmente en contextos de movilidad, recreando vínculos culturales, políticos y ecológicos con el entorno a través de sus propias formas de organización y significación.

5. Ámbito de estudio y metodología

El ámbito de estudio es la comunidad nativa koshireni, ubicada en la margen izquierda del río Breu, en la frontera entre Perú y Brasil. Este río es uno de los afluentes de las cabeceras del río Yurúa, en el distrito de Yurúa, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

El paisaje asociado a la comunidad incluye, al sureste la reserva indígena Murunahua, creada en 1997 mediante la Resolución Directoral Regional n.°189-97-CTARU/DRA y categorizada en 2016 mediante el Decreto Supremo n.° 007-2016-MC, para la protección del territorio de los pueblos en aislamiento y contacto inicial mashco, piro, chitonahua y amahuaca (Huertas, 2015). Al sur se encuentra la Concesión para la Conservación Comunal Yurúa, otorgada en favor de la Asociación de Conservación Comunal Yurúa (ACCY) en 2019, con la Resolución Directoral n.°131-2019-GRU-ARAU-DIGEFFS. Esta asociación está formada por nueve comunidades nativas de la cuenca del río Yurúa, entre ellas, koshireni.

Los habitantes de koshireni son familias yanesha y asháninka provenientes de la selva central del Perú. La comunidad fue ocupada por primera vez a inicios del siglo XXI, cuando se estableció el primer asentamiento de una migración de familias asháninka que se habían ido desplazando por el territorio



Mapa 1. Ubicación de la comunidad nativa Koshireni y paisaje asociado.
Elaboración: Yamir Tenorio, 2025.

del Alto Yurúa hasta establecerse, actualmente, en las comunidades nativas Oori, Beu y Nueva Santa Ana, además de koshireni. Por su parte, las familias yanesha ocuparon únicamente koshireni a partir de 2008.

El trabajo de campo en el marco de esta investigación se realizó entre noviembre de 2021 y junio de 2025, con cuatro visitas de entre dos días y cinco semanas. Durante este período se realizó un trabajo de carácter etnográfico que combinó observación participante, entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales. Gracias a este trabajo fue posible participar en actividades significativas para la comunidad, como la celebración de la Semana de la Educación Intercultural Bilingüe y el aniversario de la comunidad —ambas celebradas anualmente en el mes de noviembre—, las festividades de Navidad y Año Nuevo y el proceso de diseño del Plan de Vida 2024-2028.

En total se realizaron trece entrevistas semiestructuradas con comuneros y comuneras de koshireni, así como con representantes de organizaciones indígenas locales y personal de ONG vinculados a la comunidad. Además, se mantuvieron aproximadamente una decena de conversaciones informales durante las estadías, que complementaron la información obtenida. Se seleccionaron a los entrevistados en función de su grado de involucramiento en el proceso de titulación y de su permanencia en la comunidad desde su fundación o llegada.

La información recogida se sistematizó mediante una codificación temática basada en categorías definidas en relación con el marco teórico (territorialidad, titulación, migración y relaciones intercomunitarias). El objetivo de las entrevistas fue explorar las estrategias de construcción territorial empleadas por las familias migrantes, su papel en el proceso de titulación, su vida cotidiana en la comunidad y sus relaciones con los diversos actores locales del distrito de Yurúa y las comunidades de Brasil.

6. Contexto

6.1. Procesos de ocupación en la selva central y en el Alto Yurúa

La selva central del Perú ha estado ocupada ancestralmente por pueblos indígenas de la familia lingüística arawak, entre los que se encuentran los pueblos

yanesha y asháninka. Los yanesha se ubican principalmente en tres sectores: dos de ellos se encuentran en zonas de antigua ocupación (los valles de Oxapampa y Villa Rica, en la provincia de Oxapampa, y las áreas de Yurinaki y Metraro, en la provincia de Chanchamayo) y el tercero en la zona del Palcazu y sus cabeceras (Santos Granero y Barclay, 1995). Por su parte, los asháninka ocupan las cuencas de los ríos Ene, Perené, Pichis y Tambo, así como la zona conocida como el Gran Pajonal (Osorio, 2021).

La selva central del Perú ha sido un espacio de constantes conflictos provocados por la presencia de diferentes grupos culturales que, en busca de aprovechar sus recursos con los que cuenta —principalmente los suelos con capacidad agrícola y la producción maderera—, han colonizado, migrado y desplazado a los grupos originarios de la zona. El proceso de ocupación de la selva central, que comenzó en el siglo XVII, integró la región en la economía nacional y transformó drásticamente su dinámica social, económica, territorial y medioambiental (Santos Granero y Barclay, 1995).

En cuanto al río Yurúa, cuyas nacientes se ubican en el este del Perú, cerca de la frontera con Brasil, constituye el territorio de destino de las familias migrantes de la selva central. El Yurúa junto al Purús forman un polígono de alrededor de cuatro millones de hectáreas entre las regiones de Madre de Dios y Ucayali. Ambos ríos discurren de oeste a este y desembocan en el río Amazonas, en territorio brasileño.

En las cabeceras del Yurúa habitan pueblos indígenas de las familias lingüísticas pano (como los yaminahua y los amahuaca) y arawak (como los asháninka y los ashéninka). Los registros históricos evidencian que los amahuaca llegaron a la zona debido a la presión ejercida por los caucheros, tanto peruanos como brasileños, que los obligaron a desplazarse hacia el sur de su territorio ancestral, hasta llegar a ser el grupo pano más numeroso de las cabeceras del Yurúa y el Purús (Dole, 1998). Por otro lado, hay evidencias arqueológicas e históricas que sugieren la presencia de pueblos arawak en el Alto Purús y la cuenca del Ucayali antes de la llegada de los españoles (Moore, 2020), así como la presencia de pueblos asháninka y ashéninka en el Alto Yurúa, que llegaron en diversas oleadas migratorias (Osorio, 2021).

A diferencia de lo ocurrido en la selva central, las dinámicas de ocupación territorial en el Alto Yurúa no fueron intensivas ni claramente definidas, sino que están más asociadas a los procesos de explotación de recursos naturales en

la región Ucayali. Esto provocó la interacción de oleadas de grupos humanos movilizados por la extracción de recursos y por las políticas del Estado peruano en su intento de controlarlos (Osorio, 2021). Si bien estas dinámicas dieron lugar a una configuración fragmentada de los territorios asháninka y yanesha, también los articularon hacia el este con el Alto Ucayali y la frontera con Brasil. La apertura de nuevas vías de penetración, como la llegada del tramo final de la Carretera Central a Pucallpa en 1940, facilitó aún más su movilización ya entrado el siglo xx.

6.2. Ocupación actual del Alto Yurúa

A principios del siglo xxi, un primer grupo conformado por diez hombres y una mujer asháninka, conocidos en koshireni como «los pioneros», se asentó en las orillas del río Breu, afluente del Yurúa y límite entre Perú y Brasil (Comunidad nativa koshireni, 2024). Este primer asentamiento es hoy la comunidad nativa koshireni, titulada en 2017.

La ocupación de koshireni se desarrolló en un contexto de migración de familias asháninka y yanesha desde la selva central, motivada por la falta de recursos y de áreas para el desarrollo agropecuario en sus comunidades de origen. Tras consolidarse el primer grupo en la zona, llegaron nuevos grupos de familias asháninkas en diferentes momentos entre 2003 y 2012, así como familias yanesha entre 2008 y 2012 (Comunidad nativa koshireni, 2024). Estos últimos fueron invitados por los asháninka, que conocían a familias yanesha que podrían estar interesadas en vivir en koshireni. Las invitaciones se realizaron a través de conocidos y de un pastor evangélico (Entrevista 7, varón, asháninka, y entrevista 13, varón yanesha).

La escasez de recursos y la sobrepoblación en los territorios comunales de los yaneshas de la selva central fueron ampliamente estudiados por Chase Smith en 1982. En síntesis, Chase Smith analizaba las posibles consecuencias que tendría sobre el bienestar de las familias yanesha la acelerada titulación de comunidades y el uso del territorio en el marco del Proyecto Especial Pichis Palcazu. Para ello, realizó un análisis de nueve comunidades nativas yanesha basándose en variables como el crecimiento poblacional, la extensión de su territorio titulado, el uso de los recursos naturales y el número de familias. Chase Smith analizó las condiciones de vida de las comunidades de Loma Linda Laguna y

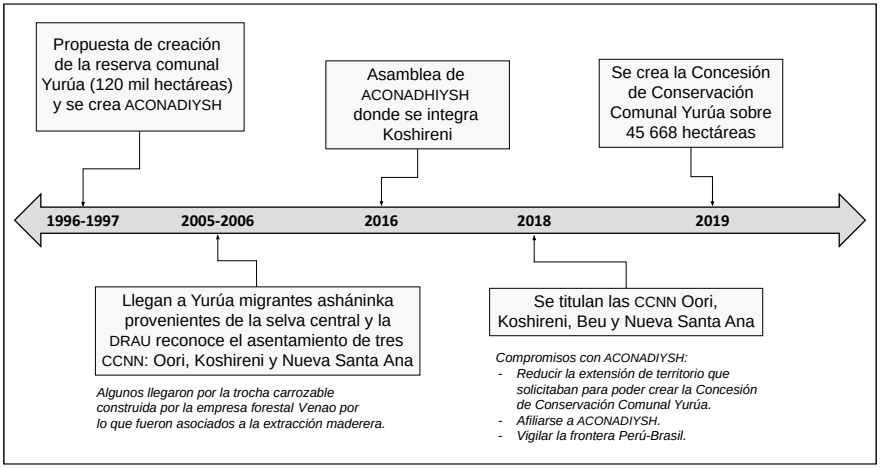


Figura 1. Línea de tiempo.
Elaboración propia, 2025.

7 de Junio en esa época, que son los lugares de origen de las familias yanesha que eventualmente migraron hacia koshireni.

Esta oleada migratoria generó tensiones en el Alto Yurúa entre los recién llegados y los pano establecidos en la parte brasileña del río Yurúa y que hacían uso de este territorio para aprovechar sus recursos naturales mediante la caza y la pesca. Además, los pano del lado peruano del río Yurúa, organizados en la Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurúa Yono Sharakoiai (ACONADIYSH) y con el apoyo de la AIDESEP y de las ONG como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y Propurús, planeaban establecer una reserva comunal en el territorio aledaño a sus comunidades, que en ese momento no tenía titularidad legal (Entrevista personal 2, varón, trabajador de ONG).

La llegada de los migrantes de la selva central se sumó a las presiones que los madereros ejercían en la zona, así como al debilitamiento del apoyo del Estado y de las ONG a los procesos de titulación de las comunidades nativas (Leal et al., 2015; Osorio, 2021).

> Para viajar a Breu estuvimos varios meses esperando vuelos en Pucallpa. Finalmente solicitamos apoyo a la empresa Forestal Venao, que en ese tiempo

> sacaban madera de algunas comunidades yaminahua de Yurúa. Ellos tenían camiones que viajaban por varios días por una trocha desde Nueva Italia hasta el centro poblado Breu. Viajamos en uno de sus camiones y por eso, cuando llegamos, los yaminahua pensaban que nosotros veníamos a querer sacar madera del territorio. (Entrevista personal 1, varón, asháninka)

Las tensiones se aliviaron quince años después de la llegada de los «pioneros», tras el establecimiento de acuerdos entre los pano y los arawak, lo que resultó en el establecimiento de la Concesión para la Conservación Yurúa y la titulación de cuatro comunidades nativas (koshireni, oori, beu y Nueva Santa Ana) en el territorio en conflicto (véanse el Mapa 1 y Figura 1).

7. Resultados

7.1. Apropiación del espacio: reconfiguración de un territorio compartido

Los testimonios de los comuneros y las comuneras de koshireni revelan que la decisión de migrar al Alto Yurúa respondió a la necesidad de encontrar tierras de cultivo disponibles y con abundantes recursos naturales, ante la creciente escasez de estos en sus comunidades de origen.

> De allá venimos, de nuestro distrito de Puerto Bermúdez, por el territorio nada más, porque ahí ya no había más extensión de terreno. Estaba ya todo bien ocupado. Y para nosotros ya no tenemos eso para poder trabajar, ¿no?, para hacer labores de agricultura. (Entrevista 4, varón, asháninka)

> Había muchos animales, había los peces, o sea, había bastante. Una abundancia. Entonces ya mi papá, pues, ¿no?, emocionado que sí, hay mucho, me animó a venir. En el año 2009 vine. Y pues me gustó el lugar. (Entrevista 3, mujer, yanesha)

La ocupación del nuevo territorio se guio por una lectura de oportunidad del mismo: el Alto Yurúa se percibía como «tierra libre», es decir, sin propietarios legales ni uso intensivo, a pesar de los derechos históricos de los pueblos pano.

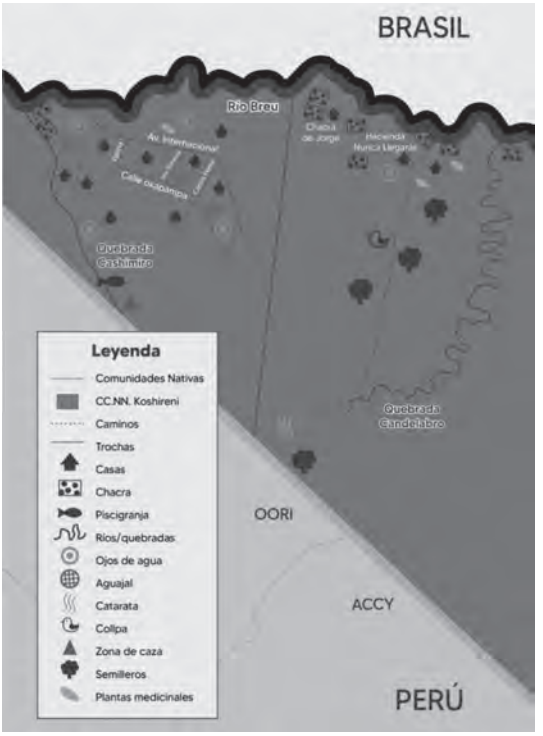
> Mi tío se fue al Ministerio de Agricultura, vio que el terreno estaba de acá libre. Y él pensó, voy a hacer mi comunidad para beneficio para mis sobrinos, mis hijas, pensando para el futuro de la familia. Y de pronto llegó, él inició a venir primero. (Entrevista 4, varón, asháninka)

> Y me presentó a su hermano, según dice que él ha recorrido todo lo que es por parte de Yurúa. Me dijo: yo soy de Bermúdez, pero yo tengo por allá otro terreno. Por ahí de repente no tienes una familia que quiera más terreno por allá, un espacio para que podamos vivir, porque hay terrenos de producción. Y de ahí le digo, sí, tengo a mis hermanos allá que están buscando terreno. (Entrevista 12, varón, yanesha)

Los relatos acerca de los «pioneros», el primer grupo de familias asháninkas que llegaron a koshireni, evidencian que su llegada representó un acto fundacional. Las prácticas de apropiación física del espacio, como la construcción de casas, la siembra de chacras, la delimitación del área de uso y la formulación de normas internas, fueron los primeros pasos hacia la consolidación de un nuevo territorio entendido no solo como un lugar de residencia, sino también como un entorno en el que se reconfigura la vida social, económica y política del grupo.

> ¿Cómo nos organizamos [al principio]? Bueno, para poder tener cada uno nuestra chacra, vamos a apoyarnos, por ejemplo, hoy día para su chacra de Carmen, una cuadra, el día siguiente a mí, y a todos íbamos, así abríamos una cuadra, al otro día ya le apoyamos a la otra, así hasta que terminen todos, que todos tengan su chacra. Ya empezamos nuevamente en lo que es tumbo [...] ya cuando ya terminaba el tumbo, ya la quema [...] ya después le dejamos todo listo pasamos al otro. Ya cuando ya cada uno tiene su chacra, él se encargaba de qué es lo que quiere plantar. (Entrevista 7, varón, asháninka)

Desde la perspectiva de los migrantes arawak, e incluso de los yaminahua y amahuaca, la zona donde eventualmente se fundó koshireni era un «territorio libre», pero, en la práctica, este espacio formaba parte del territorio de uso tradicional de los huni kuin, pueblo indígena antes conocido como cashinahua



Mapa 2. Mapa parlante de la distribución de calles y viviendas en Koshireni.
Fuente: Plan de Vida de Koshireni (2024).

y perteneciente a la familia lingüística pano, que habita en la parte brasileña de la cuenca del río Breu.

> [Los huni kuin] conocen el territorio incluso mejor que nosotros, ellos saben dónde hay animales para cazar y tienen varios caminos para ir a colpas y cochas en el lado peruano. (Entrevista 7, varón, asháninka)

Sin embargo, la presencia de la frontera entre Perú y Brasil ha funcionado como un límite simbólico y legal que deslegitima el uso que los huni kuin han hecho de estos espacios.

> Cuando llegamos dijimos, nosotros somos los dueños ahora y no pueden entrar a cazar, deben pedirnos autorización primero. (Entrevista 13, varón, yanesha)

Esta situación evidencia una paradoja territorial: los huni kuin, que llevan más tiempo haciendo uso de este territorio, no fueron reconocidos como usuarios legítimos, mientras que los migrantes recientes sí lograron formalizar derechos de propiedad colectiva, en parte gracias a su ciudadanía peruana y a la lógica de los marcos legales nacionales. Así, el proceso de reterritorialización en koshireni no solo implicó ocupar un espacio que percibían como desocupado o disponible, sino también desplazar silenciosamente otras formas de territorialidad transfronteriza que no fueron reconocidas por el marco jurídico peruano.

7.2. Institucionalización: titulación como estrategia de territorialización

De forma paralela a la consolidación de la presencia de las familias en el nuevo territorio, se inició un proceso orientado a formalizar su presencia a través del reconocimiento legal del territorio. La búsqueda de la titulación no solo obedecía a un interés legal, sino que también formaba parte de una estrategia para hacer frente a posibles disputas territoriales y asegurar la permanencia en el lugar.

> En nuestro inicio, en 2005, ellos [las comunidades pano y las ONG] no querían para hacer la comunidad koshireni, [...] ellos pensaban que somos así foráneos, solamente hemos venido para aprovechar los recursos naturales [...]. Pero de lo cual nosotros les decimos no, hemos venido a buscar terreno, hemos venido para vivir [...]. Y de lo cual, no sé si se habrán dado cuenta, [...] ya empezaron a creer verdaderamente. (Entrevista 4, varón, asháninka)

Inicialmente, los dirigentes de ACONADIYSH asociaban la presencia de las familias asháninka con la extracción maderera. Hacia el año 2012, la explotación de caoba en la cuenca del Yurúa se encontraba en pleno apogeo, impulsada por la empresa Forestal Venao, que había construido una trocha carrozable para transportar madera desde Yurúa hasta el río Ucayali. Los «pioneros» se desplazaron efectivamente por esta vía, lo que generó sospechas sobre sus verdaderas intenciones y reforzó la resistencia inicial de las comunidades pano

ante su establecimiento. Sin embargo, con el tiempo, estas percepciones cambiaron a medida que los migrantes consolidaban su presencia y buscaban la formalización de sus derechos territoriales mediante la titulación comunal.

> Para mí era un logro [la titulación] porque, o sea, si yo a lo menos, me da garantía, o sea, a la población, a las comunidades, dar una garantía de vivir, que tengamos un título. Y eso nos facilitaría de poder gestionar, ¿no?, la creación de la escuela, de una posta. [...] Porque sino, por ejemplo, a veces nosotros nos quedábamos excluidos cuando decían todas las comunidades tituladas tienen reunión, ¿no? Entonces, como nosotros no teníamos título, nos quedábamos. (Entrevista 13, varón, yanesha)

En este sentido, la titulación aparece como una herramienta para materializar la territorialidad: transforma la ocupación de facto en una relación jurídica reconocida, otorga visibilidad estatal y ante las demás comunidades del ámbito y sus organizaciones representativas, y permite acceder a programas públicos.

El proceso de titulación implicó la celebración de acuerdos con las comunidades pano presentes en el territorio y, consecuentemente, gestiones ante el Gobierno regional y coordinación con actores externos, entre los que se incluían organizaciones indígenas locales y regionales, así como ONG dedicadas a la conservación de la biodiversidad, como Propurús y Upper Amazon Conservancy (UAC).

> Lo que nos ayudó para poder titularnos más rápido ha sido la comunidad de Saweto, la muerte de los cuatro indígenas. [...] Entonces, al saber que ha muerto, ellos [ONG] han venido a invertir. [...] Nosotros hemos ido a conversar con él [representante de ONG], ahí nos ha dicho ya, [...] tienen que tener las actas legalizadas, las directivas legalizadas, tienen que tener ya la decisión donde que se deciden cuántas hectáreas se van a dar. (Entrevista 13, varón, yanesha)

El asesinato, en 2014, de cuatro dirigentes de la comunidad nativa Alto Tamaya-Saweto visibilizó de forma dramática la vulnerabilidad de las comunidades sin titulación frente a los intereses extractivos ilegales, en un contexto en

el que la inversión en Ucayali había dejado de lado los procesos de titulación para centrarse en la gestión y comercialización de los recursos forestales, en particular la madera (Leal et al., 2015).

En este sentido, la regularización del territorio no se percibió como una concesión del Estado, sino como una conquista comunitaria. La comunidad actuó de forma estratégica dentro de un marco legal ya existente, impulsada por un contexto que, aunque trágico, reactivó algunos procesos de titulación de la región y le dio un nuevo significado en función de sus propios fines.

7.3. Articulación interétnica y legitimidad territorial

Como se mencionó anteriormente, la presencia de las familias migrantes generó inicialmente tensiones con los pueblos pano, que tenían planes para establecer una reserva comunal.

> Nos habían comentado que el ONG solicitaba para que sea una reserva [comunal] más, ¿no? Entonces, donde que el Estado le rechaza, porque hay muchas. Ahí colinda con el Parque Nacional de Alto Purús, más la reserva indígena Murunahua, entonces, dijo tanta, mucha reserva. [...] Entonces, de ahí, las comunidades [pano] se han reunido para que, de repente, nos cedan el terreno de acuerdo de lo que ellos quieran. (Entrevista 13, varón, yanesha)

Estas tensiones se resolvieron mediante acuerdos entre las comunidades pano y los recién llegados arawak, que culminaron con la creación de una concesión para la conservación y la titulación de las nuevas comunidades, entre las que se encuentra koshireni. Este proceso revela una dimensión relacional de la territorialidad, en la que el territorio no solo se construye hacia adentro (ocupación y legalización), sino también hacia afuera, mediante la negociación.

Las entrevistas detallan cómo se han construido estos vínculos de respeto y colaboración entre las comunidades pano y arawak, lo que permite que la territorialidad de koshireni se base no solo en el título, sino también en su legitimidad social.

> Nosotros, las comunidades oori y koshireni, somos socios de ACCY. Los yaminahua han visto que nuestro objetivo sí es compatible con la conservación, entonces trabajamos en conjunto. (Entrevista personal 1, varón, asháninka)

> Nos sentimos, uno, como dueños, [...] porque ya como está demarcado [...] Porque colindamos con oori, ya sabemos hasta dónde nos pertenece, entonces, nuestra razón de vivir es, mayormente, es tratar de trabajar a través de manejo, ¿no? Dos, nos sentimos como guardianes. Somos la comunidad defensora de la frontera. (Entrevista 13, varón, yanesha)

8. Discusión

Los hallazgos empíricos de esta investigación permiten replantear la forma en que se han entendido los procesos de titulación en la Amazonía peruana. Como se revisó en la literatura, existen dos enfoques predominantes sobre este fenómeno: uno lo interpreta como una forma de despojo institucionalizado promovido por el Estado, y el otro lo concibe como una estrategia necesaria para proteger los territorios indígenas dentro de los márgenes legales disponibles.

Sin embargo, el análisis del caso de la comunidad nativa koshireni plantea una tercera vía aún poco explorada: la titulación comunal como mecanismo de reterritorialización indígena en contextos de movilidad, donde los pueblos reconstruyen y resignifican su presencia en espacios que en el pasado habitaron otros grupos y que han sido reconfigurados por las fronteras nacionales. En este caso, la titulación no solo opera como una restitución de derechos sobre territorios ancestrales o como una herramienta de defensa frente a amenazas externas, sino como un proceso contemporáneo de legitimación territorial que, al otorgar reconocimiento, redefine y, a veces, desplaza otras formas de territorialidad preexistentes.

Además, esta forma de entender la titulación se alinea con la perspectiva crítica sobre la territorialidad (Elden, 2010; Raffestin, 1993; Sack, 1986), que destaca el carácter relacional, de proceso y estratégico, y entiende la territorialización como el proceso mediante el cual se produce un territorio a través de prácticas de uso, organización y legitimación del espacio. Esto se hace visible en koshireni en tres niveles: el físico (ocupación y producción de chacras y

calles), el jurídico, (titulación ante el Estado) y el relacional (negociación con el pueblo pano y consolidación de alianzas).

Este caso también evidencia que los pueblos indígenas migrantes no se limitan a reproducir modelos de territorialidad ancestral, sino que construyen nuevas formas de habitar y significar el espacio, para lo cual negocian entre ellos y se alían, como hicieron los asháninka y los yanesha. Además, la migración no implica la pérdida de territorialidad, sino su reformulación en un nuevo contexto en el que la capacidad de acción indígena se manifiesta a través de la identificación de espacios disponibles, la organización de la vida colectiva, la renovación de alianzas entre pueblos (asháninkas y yaneshas), la apropiación del marco legal estatal y la negociación de su lugar en la configuración territorial de la región.

La titulación no solo reconfigura territorios preexistentes, sino que también puede dar origen a nuevas formas de territorialidad indígena. Esta es la principal contribución teórica de la investigación: mostrar que los procesos de formalización no deben entenderse únicamente desde las oposiciones entre territorio ancestral y titulado o entre despojo y protección, sino como prácticas dinámicas y situadas mediante las cuales los pueblos indígenas, en contextos de frontera, emplean el derecho como una estrategia de afirmación, negociación y proyección territorial.

9. Conclusiones

La presente investigación ha explorado cómo los pueblos indígenas en situación de migración, específicamente las familias asháninka y yanesha, utilizan el proceso de titulación como una herramienta para construir nuevas territorialidades. Mediante un enfoque etnográfico desarrollado para comprender los procesos llevados a cabo por los habitantes de la comunidad nativa koshireni, se ha puesto en evidencia que la titulación no solo opera como un mecanismo de defensa o de legalización de los derechos territoriales, sino también como un proceso necesario que contribuye activamente a la producción de un nuevo territorio.

Al dialogar con las dos grandes vertientes de la literatura, que interpretan la titulación como un despojo o como un mecanismo de protección de un territorio ancestral, el caso de koshireni sugiere una tercera perspectiva: la titulación

como una estrategia que contribuye a la creación de un nuevo territorio en un contexto en el que no existía una ocupación previa de las familias migrantes. Esta forma de territorialización implica la adopción de decisiones colectivas, la apropiación material del espacio, la construcción de legitimidad social y el uso del marco legal estatal. En este sentido, la titulación forma parte de un proceso más amplio de construcción territorial. Las familias migrantes no solo se asentaron en un espacio que percibían como disponible, sino que lo transformaron en territorio mediante prácticas sociales, políticas y económicas que reafirmaron su presencia y su derecho a habitarlo frente a los pueblos vecinos y al propio Estado.

De esta manera, este estudio contribuye al debate sobre el territorio y las nuevas territorialidades en la Amazonía, al mostrar que la titulación puede ser una forma de apropiación territorial empleada por los pueblos indígenas en situación de movilidad. Este reconocimiento implica replantear los marcos normativos actuales y abrir un diálogo para conseguir, en los próximos años marcados por la crisis climática, formas más diversas de reconocimiento territorial que respondan a las nuevas dinámicas migratorias de estos pueblos.

Referencias bibliográficas

Alexiades, M. N. (2009). Mobility and migration in indigenous Amazonia: Contemporary ethnoecological perspectives—An introduction. En M. N. Alexiades (Ed.), *Mobility and Migration in Indigenous Amazonia: Contemporary Ethnoecological Perspectives*. Berghahn Books.

Alfaro Reyes, N. (2013). *Inmigración y asentamiento nativo amazónico en zonas urbanas: El caso de los asháninka, shipibo-konibo y otras comunidades amazónicas en Lima metropolitana*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm). http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.32597.65766

Arista Zerga, A. (2011). Pobres y excluidos en la selva de cemento: Los nativos shipibos de Cantagallo en Lima Metropolitana. *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (pp. 317-345). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (clacso).

Barclay, F., y Santos Granero, F. (1980). Conformación de las comunidades amuesha (La legalización de un despojo territorial). *Amazonía Peruana*, *5*, 43-74. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi5.229

Chase Smith, R. (1982). *Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico: un análisis de planificación para el desarrollo en el proyecto especial Pichis Palcazu*. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (aidesep).

Chirif, A. (1980). Colonización e invasión: El despojo institucionalizado. *Amazonía Indígena*, *1*, 15-24.

Chirif, A., y García Hierro, P. (2007). *Marcando territorio: progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Comunidad nativa koshireni. (2024). *Plan de Vida 2024-2028 Comunidad Nativa Koshireni de Breu*. Comunidad nativa koshireni, Yunkawasi.

Dole, G. E. (1998). Los amahuaca. En F. Santos y F. Barclay (Eds.), *Guía etnográfica de la Alta Amazonía* (pp. 125-274). Smithsonian Tropical Research Institute, Ediciones Abya-Yala.

Elden, S. (2010). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, *34*(6), 799-817. https://doi.org/10.1177/0309132510362603

Espinosa, O. (2019). La lucha por ser indígenas en la ciudad: el caso de la comunidad shipibo-konibo de Cantagallo en Lima. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, *4*(2), 153-184. https://doi.org/10.18800/revistaira.201902.005

Fabiano, E., y Santos-Granero, F. (Eds.). (2023). *Urban Imaginaries in Native Amazonia: Tales of Alterity, Power, and Defiance*. University of Arizona Press. https://doi.org/10.1353/book.112164

García Hierro, P., y Surrallés, A. (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Huertas, B. (2015). *Corredor territorial de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial pano, arawak y otros.* Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (aidesep).

Hvalkof, S. (2002). Beyond Indigenous Land Titling: Democratizing civil society in the peruvian amazon. En J. Chase (Ed.), *The Spaces of Neoliberalism: Land, place and family in Latin America*. Kumarian Press.

Killick, E. (2008). Creating Community: Land Titling, Education, and Settlement Formation Among the Ashéninka of Peruvian Amazonia. *Journal of Latin American*

and Caribbean Anthropology, *13*(1), 22-47. https://doi.org/10.1111/j.1548-7180.2008.00003.x

Leal, D. B., Salisbury, D. S., Faquín Fernández, J., Cauper Pezo, L., y Silva, J. (2015). Ideas cambiantes sobre territorio, recursos y redes políticas en la Amazonía indígena: un estudio de caso sobre Perú. *Journal of Latin American Geography*, *14*(2), 181-204. https://doi.org/10.1353/lag.2015.0018

Macahuachi Núñez, L. C., Mendoza Ripaz, R. L., Damian Ponte, I. F., Lunarejo López, D. J., y Ramos Vite, M. M. D. R. (2019). Identidad e interculturalidad de la comunidad shipibo-conibo en Cantagallo Lima. *EDUSER*, *6*(3), 113-123. https://doi.org/10.18050/eduser.v6i3.2326

Magnussen, I. E. (2013). ¿Mapas como herramientas de empoderamiento o marginación? Los derechos territoriales en la selva central. *Cátedra Villarreal*, *1*(1), 11-22. https://doi.org/10.24039/cv2013115

Moore, T. (2020). «Madre de Dios en la antigüedad». En M. Chavarría, K. Rümmenholler y T. Moore (Eds.), *Madre de Dios, refugio de pueblos originarios.* usaid.

Osorio, M. L. (2021). Migración y visibilización asháninka y ashéninka y la formación de nuevas comunidades nativas en las «tierras libres» entre la selva central y el Brasil. *La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana*. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (midagri), Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural.

Parent, N. (2022). Anti-sedentarism and the anthropology of forced migration. *Suomen Antropologi*, *46*(2), 10-29. https://doi.org/10.30676/jfas.v46i2.110269

Petesch, N. (2003). «Los cocama nacen en el Perú». Migración y problemas de identidad entre los cocama del río Amazonas. *Anthropologica*, *21*(21), 99-116.

Pinedo, D. (2019). Trazando fronteras: La producción de territorios indígenas en la Amazonía peruana. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, *48*(1), 21-37. https://doi.org/10.4000/bifea.10360

Raffestin, C. (1993). *Por Uma Geografia do Poder* [M. C. França, Trad.]. Atica.

Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge University Press.

Sánchez, J. (2015*). «Seguimos Siendo Indígenas». Una investigación sobre el discurso de los derechos y necesidades de la comunidad shipiba de Cantagallo como pueblo indígena en el contexto urbano de Lima*. Independent Study Project (is), Collection, 2137.

Santos Granero, F. (2007). Prólogo. En A. Chirif y P. García Hierro (Eds.), *Marcando territorio: progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Santos Granero, F., y Barclay, F. (1995). *Órdenes y desórdenes en la selva central: historia y economía de un espacio regional*. Instituto Francés de Estudios Andinos (ifea), Instituto de Estudios Peruanos (iep), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).

Sarmiento Barletti, J. P., Begert, B., y Guerra Loza, M. A. (2021). Is the Formalization of Collective Tenure Rights Supporting Sustainable Indigenous Livelihoods? Insights from Comunidades Nativas in the Peruvian Amazon. *International Journal of the Commons*, *15*(1), 381-394. https://doi.org/10.5334/ijc.1126

Stocks, A. (1984). Indian policy in Eastern Peru. En M. Schmink y C. H. Wood (Eds.), *Frontier Expansion in Amazonia*. University of Florida Press.

Surrallés, A., y García Hierro, P. (Eds.). (2004). *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (iwgia).

Vega Romá, P. (2023). Migración indígena amazónica en la ciudad: derechos, estrategias e identidad en las comunidades urbanas shipibo-konibo de Cantagallo y Cashahuacra. *Amazonía Peruana*, *xviii*(36), 129-156. https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi36.348

Si el río no es el mismo, el territorio tampoco
Infraestructura urbana y reconfiguración territorial en una comunidad asháninka peruana*

Isabel Delgado

Resumen

Este artículo analiza los efectos socioambientales de una planta de tratamiento de aguas residuales construida en la zona periurbana de la Amazonía peruana sobre una comunidad indígena aledaña. A través de un enfoque cualitativo y etnográfico, que incluyó entrevistas, observación participante y mapeo participativo, se examinan las transformaciones en la relación territorial con el río Shipiari, eje central de la vida cotidiana, simbólica y productiva comunal. Los hallazgos muestran cómo la contaminación percibida ha generado una pérdida progresiva de prácticas como la pesca fluvial y la socialización intergeneracional en este espacio. Asimismo, se exploran las respuestas de la comunidad ante esta degradación, que van desde formas limitadas de denuncia institucional hasta la implementación de piscigranjas como estrategia de adaptación. El artículo propone una lectura crítica desde dos ejes analíticos interrelacionados: la justicia ambiental, entendida desde perspectivas decoloniales, territoriales y del sur global, y la agencia indígena, concebida no solo como resistencia visible, sino también como formas de negociación, adaptación y acción cotidiana. En conjunto, el estudio busca aportar a una comprensión contextualizada de los impactos de las infraestructuras urbanas en los territorios indígenas y visibilizar las tensiones ambientales, políticas y epistemológicas que emergen en la Amazonía peruana.

* Este artículo se deriva de la tesis de pregrado en Sociología de la autora, desarrollada en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Palabras clave: Amazonía peruana, justicia ambiental, infraestructura, violencia lenta, comunidades indígenas, agencia.

Abstract

This article analyzes the socio-environmental effects of a wastewater treatment plant built in the peri-urban area of the Peruvian Amazon on a neighboring Indigenous community. Through a qualitative and ethnographic approach—combining interviews, participant observation, and participatory mapping—the study examines transformations in the territorial relationship with the Shipiari River, a central axis of communal daily life, symbolic meaning, and productive activities. The findings reveal that perceived pollution has led to a progressive loss of practices such as river fishing and intergenerational socialization in the river. The article also explores community responses to environmental degradation, from limited institutional claims to the implementation of fish farms as an adaptive strategy. It proposes a critical reading from two interrelated analytical axes: environmental justice, understood from decolonial, territorial, and Global South perspectives, and Indigenous agency, conceived not only as visible resistance but also as forms of ongoing negotiation and everyday action. The study aims to contribute to a more situated understanding of how urban infrastructures impact Indigenous territories, highlighting the environmental, political, and epistemological tensions emerging in the Peruvian Amazon.

Keywords: Peruvian Amazon; environmental justice; infrastructure; slow violence; Indigenous communities; agency.

1. Introducción

Donde hay agua, hay vida. Sin ella, no hay nada.
Gonzalez y Yanes, 2024, traducción propia

La paradoja del agua en la Amazonía es evidente: hay una alta disponibilidad física, pero una baja seguridad hídrica. Esta contradicción se pone de manifiesto en el caso del Perú, donde la Amazonía concentra más del 97 % del agua superficial del país (ana, s. f.), pero donde apenas reside el 13,9 % de la población nacional (inei, 2018), entre la que se encuentran 51 de los 55 pueblos

indígenas reconocidos (Ministerio de Cultura, s. f.). Para estas comunidades, los ríos constituyen espacios de vida, movilidad y cohesión cultural (Pinedo, 2008; Rodríguez, 2003); pero estos vínculos se ven amenazados por las profundas desigualdades en el acceso y la calidad del agua. Más que por escasez de agua, la región se ve afectada por los procesos de degradación y contaminación fluvial derivados de modelos de gestión e infraestructuras insuficientes (Damonte y Lynch, 2016). Como documenta Rondón (2015), en ciudades amazónicas como Lamas y Nieva, los desagües urbanos descargan directamente en los ríos, mientras que las plantas de tratamiento construidas para resolver este problema nunca llegaron a ponerse en funcionamiento. Estos proyectos, conocidos popularmente como «elefantes blancos», ilustran la desconexión entre la planificación técnica y las necesidades locales. Así, los ríos, que históricamente han sido ejes de vida, se han transformado en espacios de conflicto por el desarrollo, el control del agua y las demandas de justicia ambiental.

El presente artículo aborda el caso de la comunidad asháninka Boka Shipiari,[1] ubicada en la periferia de la ciudad de Mazarina, en el departamento de Junín. La instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) ha coincidido allí con la contaminación percibida del río Shipiari. El nombre de la comunidad, Boka Shipiari ('boca del río Shipiari'), alude a su asentamiento en la desembocadura de este afluente, lo que evidencia la centralidad del río en su identidad territorial y en su vida cotidiana. Sin embargo, lo que antes fue un espacio de encuentro y sustento se ha convertido en un lugar distante e, incluso, temido: «Toda la comunidad solía reunirse en el río, pero debido a la contaminación y al desagüe, cada vez está más lejos. No he ido a bañarme allí en más de ocho años» (E04, entrevista personal, 7 de mayo de 2025). Este testimonio sintetiza un proceso de desarticulación entre las personas y el río, impulsado por decisiones infraestructurales tomadas fuera del ámbito comunitario. Desde esta perspectiva, el caso permite analizar cómo las infraestructuras urbanas reconfiguran las relaciones territoriales indígenas y cómo se negocian dichas transformaciones.

En este marco, el artículo aporta dos contribuciones a la literatura existente. Por un lado, amplía el campo de investigación, que hasta ahora se había

1. Por razones de confidencialidad, se ha modificado el nombre de la comunidad y del centro poblado donde se ubica; el departamento real se mantiene.

centrado en los estudios sobre la contaminación asociada a las actividades extractivas en la Amazonía (Bebbington y Bebbington, 2012; Finer et al., 2008; Orta-Martínez y Finer, 2010; Valdivia, 2008), e incorpora el análisis de los impactos socioculturales de las infraestructuras urbanas de saneamiento, una fuente de contaminación menos visible y que ha sido escasamente abordada desde las ciencias sociales. Este vacío es relevante, ya que el vertido de aguas residuales sin tratamiento constituye un problema muy extendido en la región (Rondón, 2015) y porque un enfoque socioantropológico permite examinar cómo estas obras, que frecuentemente se ejecutan sin consulta previa, reconfiguran las prácticas y relaciones territoriales de las comunidades indígenas. Por otro lado, el artículo propone un marco teórico situado que articula la justicia ambiental y la agencia indígena. Para ello retoma los aportes de la ecología política (Martínez-Alier, 2004; Robbins, 2012) y los integra con perspectivas feministas y decoloniales que amplían el concepto de justicia ambiental a las esferas epistémicas y territoriales (Di Chiro, 2008; Parsons et al., 2021; Schlosberg, 2007). Desde esta mirada, las infraestructuras hídricas se conciben como dispositivos de poder que producen violencia lenta (Nixon, 2011), pero también como espacios donde emergen prácticas cotidianas de negociación y acción colectiva (Dao, 2025).

A continuación, se presenta el marco teórico que guía el análisis, seguido de la metodología y el contexto del caso de estudio. Las secciones siguientes exponen los principales hallazgos y analizan sus implicancias en torno a la justicia ambiental y la capacidad de acción de los pueblos indígenas en contextos amazónicos.

2. Marco teórico

2.1. Justicia ambiental

El concepto de justicia ambiental (JA) surgió en Estados Unidos en la década de 1980, impulsado por el activismo afroamericano y los estudios de Robert D. Bullard, considerado su principal referente. En *Dumping in Dixie* (1990), Bullard documentó cómo las comunidades racializadas y con menos recursos económicos estaban desproporcionadamente expuestas a residuos tóxicos e industrias contaminantes, lo que demostraba que la contaminación no afecta a

todos por igual, sino que está atravesada por el racismo estructural y la desigualdad económica. Este diagnóstico, conocido como «racismo ambiental» (Pellow, 2002), desplazó el enfoque del ambientalismo de la conservación hacia la justicia social al plantear que el medioambiente no es un paisaje neutral, sino un espacio político en el que se reproducen las jerarquías raciales y económicas.

La literatura posterior amplió este marco al identificar tres dimensiones interdependientes de la JA (Schlosberg, 2007). La justicia distributiva se pregunta quién asume las cargas ambientales y quién recibe los beneficios; la justicia procesal aborda quién participa —y con qué poder— en los procesos de decisión, y la justicia de reconocimiento exige valorar los saberes, identidades y derechos de las comunidades afectadas. Estas dimensiones trasladan el análisis ambiental del ámbito técnico al político, ya que muestran que los conflictos ecológicos también son disputas por la representación, la legitimidad y la pertenencia cultural (Fraser, 1997; Young, 1990).

No obstante, los marcos fundacionales de la JA siguen anclados en supuestos liberales y eurocéntricos sobre ciudadanía, derechos y naturaleza. Desde la ecología política, las injusticias ambientales deben interpretarse en el contexto histórico del capitalismo, el colonialismo y la formación del Estado (Martínez-Alier, 2004; Robbins, 2012; Watts y Peet, 2004). Las perspectivas feministas y poscoloniales (Roy y Hanaček, 2023; Vergès, 2017) subrayan que el daño se experimenta de manera interseccional y corporal, mientras que la justicia ambiental indígena (Parsons et al., 2021) plantea una ruptura ontológica frente a estas racionalidades modernas. Desde esta mirada, el territorio y el agua no son recursos, sino espacios vivos de memoria, afecto y cultura (Coulthard, 2014; Escobar, 2008). Por tanto, la justicia no puede reducirse a la redistribución de impactos, sino que implica defender los mundos de vida frente a los proyectos de modernidad que los niegan. Así, la justicia ambiental se convierte en un campo de disputa epistémica entre la gestión estatal de la naturaleza y las ontologías indígenas, que conciben esta como un entramado de vida y reciprocidad.

2.2. Infraestructuras, violencia y contaminación

El estudio crítico de las infraestructuras ha desmontado su supuesta neutralidad técnica y su carácter de símbolos universales del progreso. En lugar de ser simples dispositivos funcionales, las infraestructuras hídricas son condensaciones

materiales de poder que inscriben jerarquías sociales, espaciales y raciales en el territorio (Larkin, 2013; Rodgers y O'Neill, 2012). En los contextos del sur global, su despliegue reproduce una geografía desigual del desarrollo, ya que canalizan los beneficios hacia los centros urbanos y externalizan los costos ecológicos y sociales hacia las periferias rurales o indígenas (Anand, 2017; Gutiérrez y Latta, 2016). Así, las tuberías, carreteras o plantas de tratamiento no solo transportan agua, energía o residuos, sino también valores, jerarquías y promesas de modernidad.

El concepto de «violencia infraestructural» (Rodgers y O'Neill, 2012) permite comprender que el daño no proviene de fallas excepcionales, sino del funcionamiento ordinario de los sistemas técnicos. Estas obras, que en apariencia son neutras, generan exclusión al negar o degradar servicios en territorios considerados marginales e imponer sobre ellos las cargas invisibles del desarrollo, como la contaminación o la pérdida de medios de vida. Como plantea Larkin (2013), las infraestructuras materializan la presencia del Estado y, simultáneamente, median su ausencia, ya que hacen visible su autoridad a través de objetos técnicos, aunque su eficacia social suele ser fragmentaria y selectiva. En este sentido, Anand, Gupta y Appel (2018) muestran que las obras públicas en territorios periféricos condensan la promesa del progreso y, a la vez, las jerarquías que lo sustentan.

La violencia lenta (Nixon, 2011) complementa este enfoque al visibilizar daños graduales, dispersos y normalizados, como la contaminación del agua o la erosión ecológica, cuya temporalidad extendida los vuelve políticamente invisibles. Makey et al. (2022) sostienen que la degradación ecológica en contextos coloniales reproduce formas de violencia lenta que interrumpen las relaciones de los pueblos indígenas con los ecosistemas y deslegitiman sus saberes, lo que perpetúa la subordinación epistémica y territorial. Desde esta mirada, la contaminación no puede entenderse como un accidente técnico, sino como una práctica de gobierno que determina qué cuerpos y territorios son sacrificables y cuáles merecen protección (Goldman, 2018). En la Amazonía, las infraestructuras urbanas, como las plantas de tratamiento de aguas residuales, actúan como mediadoras materiales de esta desigualdad al transformar ríos que son, simultáneamente, fuentes de alimento, memoria y espiritualidad (Coulthard, 2014; De la Cadena y Blaser, 2018). De este modo, la injusticia ambiental se entrelaza así con una violencia infraestructural que erosiona los vínculos

comunitarios, reconfigura los órdenes territoriales y reafirma las jerarquías urbano-rurales.

2.3. Agencia, negociación y respuesta comunitaria

El estudio de la capacidad de acción ha ocupado un lugar central en las ciencias sociales contemporáneas, al cuestionar los enfoques estructuralistas del poder y destacar la capacidad de los individuos para actuar de manera reflexiva dentro de marcos que los condicionan. Desde la teoría de la estructuración, Giddens (1984) propone que toda acción se produce en la intersección entre posibilidad y restricción; es decir, que las estructuras no determinan completamente a los sujetos, sino que constituyen el horizonte desde el cual estos evalúan y deciden. Esta perspectiva permite comprender que las comunidades afectadas por la contaminación no son meros receptores del daño, sino agentes que responden, reinterpretan y adaptan sus prácticas en función de sus condiciones materiales y relacionales.

En contextos marcados por la desigualdad estructural, como los territorios indígenas amazónicos, la acción colectiva se ve limitada por la disponibilidad de recursos, aliados y oportunidades políticas. Tilly (1978) advierte que, en estas circunstancias, surgen repertorios menos visibles de acción, orientados a la contención y la adaptación. Auyero y Swistun (2008) conceptualizan este fenómeno como «espera activa»: una conciencia del daño que no deriva en protestas abiertas, sino en formas de persistencia y gestión cotidiana en las que la desconfianza institucional convive con el esfuerzo por sostener la vida. De este modo, la ausencia de movilización no equivale a inacción, sino a una política situada que se despliega desde los márgenes del poder formal.

Más allá de las categorías occidentales de la acción política, la agencia indígena se manifiesta en registros relacionales, afectivos y territoriales. Dao (2025) plantea que estas prácticas, como negociar, cultivar, tejer o gestionar el agua, constituyen modos de continuidad vital frente a la violencia estructural. Se trata de respuestas que, sin enfrentarse directamente al Estado, lo cuestionan desde la persistencia y la creatividad. Por tanto, la acción comunitaria frente a la contaminación no se limita a la protesta abierta, sino que también se expresa en prácticas políticas silenciosas que replantean los significados del desarrollo y la pertenencia territorial. Al afirmar sus propias racionalidades de existencia,

la agencia indígena redefine la justicia ambiental como una práctica de habitar, cuidar y sostener la vida en territorios marcados por la desigualdad.

En conjunto, el marco teórico propuesto articula tres dimensiones interdependientes: la justicia ambiental, que permite evidenciar la desigual distribución de riesgos, beneficios y reconocimientos; la violencia infraestructural, que muestra cómo el desarrollo técnico reproduce jerarquías territoriales y ecológicas, y la agencia comunitaria, que revela la capacidad de los pueblos indígenas para negociar, reinterpretar y transformar dichas desigualdades desde sus propios marcos relacionales. Desde esta perspectiva, las infraestructuras hídricas no son meras tecnologías de saneamiento, sino espacios de fricción ontológica en los que se confrontan racionalidades estatales, epistemologías técnicas y modos de vida amazónicos. Comprender estos procesos implica atender simultáneamente a la materialidad del daño y a las prácticas que sustentan la vida, ya que es en esa convergencia —entre degradación y cuidado— donde se reconfiguran los sentidos contemporáneos de la justicia ambiental.

3. Metodología

La estrategia metodológica buscó comprender cómo las formas en que la infraestructura hídrica incide en las prácticas y los significados territoriales de la comunidad asháninka de Boka Shipiari, mediante un enfoque etnográfico desarrollado entre marzo de 2024 y junio de 2025 con siete visitas de entre uno y tres días. Este enfoque permitió una comprensión contextualizada de las experiencias locales frente a la contaminación y las transformaciones del río (Emerson et al., 2011; Hammersley y Atkinson, 2007). Para ello, se emplearon tres técnicas principales: la observación participante, las entrevistas semiestructuradas y un taller participativo con mapeo colectivo. La combinación de estas herramientas permitió recopilar tanto las narrativas individuales como las dinámicas colectivas y observar in situ los usos, apropiaciones y disputas del espacio fluvial.

Se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas basadas en una guía (Adeoye-Olatunde y Olenik, 2021; Patton, 2002), aplicadas mediante un muestreo por bola de nieve iniciado con la jefa comunal. Este método facilitó la conexión inicial y generó confianza con los participantes (Noy, 2008). Las

entrevistas abordaron cuatro ejes temáticos: la relación con el río, los impactos cotidianos, la interpretación territorial y los vínculos con el centro periurbano. Participaron seis comuneros (cuatro mujeres y dos hombres): la jefa comunal (E01), el presidente de la Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS) y exjefe comunal (agricultor, E02), dos agricultoras (E03 y E05), el subjefe y gasfitero del sistema de agua (E04) y una modista (E06). Tres de ellos participaron en más de una sesión. Las conversaciones se grabaron o se registraron en notas de campo, con el consentimiento informado previo de los participantes.

La observación participante permitió involucrarse en la vida cotidiana y acceder a los significados que los habitantes atribuyen al territorio (Guber, 2011). Durante las siete visitas, se registraron alrededor de 33 horas de trabajo de campo, que incluyeron recorridos, encuentros comunales, actividades deportivas y almuerzos colectivos. Esta interacción constante configuró una etnografía multisituada, caracterizada por la copresencia y la reflexividad (Falzon, 2009; Marcus, 1995). Se tomaron notas de campo y registros fotográficos que complementaron las entrevistas y aportaron una triangulación entre percepciones, prácticas y observaciones directas.

Asimismo, se desarrolló un taller participativo orientado para representar espacialmente los usos, conflictos y transformaciones del territorio. Participaron veinte comuneros adultos —trece mujeres y siete hombres—, lo que representa aproximadamente el 55 % de la población adulta. La actividad incluyó una introducción colectiva, la elaboración de mapas comunales y una exposición final de los grupos. El mapa seleccionado constituye la primera representación elaborada por la comunidad y refleja su visión sobre los cambios producidos en el río y su entorno (Peluso, 1995). El mapeo permitió traducir las percepciones ambientales en una representación compartida del territorio. La participación fue voluntaria y contó con el consentimiento verbal de cada participante, así como con el consentimiento escrito con la firma de la jefa comunal en representación colectiva.

Finalmente, se realizaron entrevistas exploratorias con actores institucionales vinculados a la gestión del agua, específicamente con representantes de la Asociación de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado-Mazarina (AJAAP) —responsable de la operación de la PTAR, y de la municipalidad distrital. Dado que se trata de funcionarios públicos, no se han anonimizado,

aunque se han omitido los nombres propios para preservar la neutralidad del relato. Las conversaciones, complementadas con la revisión de un informe técnico de la AJAAP (2024) sobre el funcionamiento de la planta, permitieron situar el conflicto en el marco de las relaciones urbano-rurales y contrastar las percepciones comunales con la información técnica disponible. Este contraste fortaleció la validez analítica del estudio y puso en evidencia que un conflicto ambiental aparentemente local está inscrito en una relaciones institucionales y territoriales más amplias.

3.1. Ámbito de estudio

El estudio se desarrolló en la comunidad indígena asháninka de Boka Shipiari, situada en la periferia del distrito de Mazarina, una ciudad intermedia de la Selva Alta peruana, en la región de Junín. Mazarina, con una población cercana a los 45 000 habitantes (INEI, 2022), tiene una composición urbano-rural equilibrada y alberga al menos quince comunidades indígenas, la mayoría del pueblo asháninka.

Boka Shipiari se fundó en 2001 y está formada por 36 familias —menos de ochenta personas— que se dedican principalmente a la agricultura, la pesca, el turismo comunitario y la elaboración de artesanía. Según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (Ministerio de Cultura, 2025), la comunidad carece de reconocimiento legal y de titulación territorial. Se ubica en la desembocadura del río Shipiari, un afluente del Mazarina, lo que determina su relación directa con el curso de agua y su dependencia de sus recursos.

En 2008 se construyó una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), en el centro poblado de Mazarina, ubicado a unos 500 metros aguas arriba de la comunidad (entrevista con el director de la AJAAP, 14 de mayo de 2024). La infraestructura opera mediante lagunas de oxidación, un sistema biológico que depura el agua residual a través de la exposición solar y la acción de los microorganismos. Aunque esta tecnología, común en las zonas rurales y selváticas del Perú, tiene un bajo costo operativo, requiere un mantenimiento técnico periódico para evitar la colmatación y los vertimientos sin el tratamiento adecuado (Ministerio del Ambiente, 2021).

Según la AJAAP (2024), el sistema no cumple los parámetros de vertimiento establecidos, lo que ha generado un riesgo de contaminación para el río



Figura 1. Mapa de ubicación de Boka Shipiari y la PTAR de Mazarina.
Fuente: Elaboración propia a partir de Google Earth (2024).

Shipiari. En la práctica, la descarga de efluentes parcialmente tratados ha deteriorado la calidad del agua y ha motivado la preocupación de la comunidad. La Figura 1 muestra la ubicación relativa de la PTAR y la comunidad, y evidencia su proximidad y la disposición de la planta aguas arriba.

4. **Hallazgos**

4.1. El río como frontera contaminada: infraestructura, percepción y jerarquización del daño

La comunidad asháninka de Boka Shipiari considera que la PTAR del centro poblado de Mazarina es la principal responsable de la contaminación del río Shipiari. Según los testimonios, la infraestructura se construyó sin consulta ni participación previa: «Cuando lo construyeron, no nos dijeron nada. Nadie vino a preguntarnos si estábamos de acuerdo. El problema es la oxidación. Los desechos, en vez de ser tratados, están yendo directo al río» (E01, entrevista personal, 15 de junio de 2024). Esta percepción está respaldada por un informe técnico de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado de Mazarina (AJAAP), que advierte que los vertimientos de la planta, tratados solo de forma primaria y secundaria, exceden los parámetros máximos permisibles y son «altamente propensos [a] la contaminación ambiental hacia las afluentes del río Shipiari y río de Mazarina» (AJAAP, 2024, s. p.).

Aunque los comuneros reconocen la existencia de otras fuentes de contaminación, como los residuos agrícolas, vertimientos urbanos aguas arriba y los desechos sólidos, la PTAR concentra el malestar colectivo. Su cercanía física y visibilidad la convierten en el símbolo material del agravio: la comunidad la ve, la nombra y la identifica como el punto donde «comienza» la contaminación. En las entrevistas, el deterioro del agua se asocia directamente con su funcionamiento:

> Ha cambiado el agua del río por el desagüe, la contaminación más que nada [pero] también hay causas arriba, hay varias cantinas, lavaderos de carros, animales muertos ahí los botan. Por eso ya no nos bañamos ni lo consumimos. (E04, entrevista personal, 31 de mayo de 2025).



Figura 2. Mapa participativo del territorio de Boka Shipiari (2024).
Fuente: Mapa elaborado colectivamente por la comunidad de Boka Shipiari durante el taller participativo (2024).

En el mapa participativo (véase la Figura 2), los comuneros representaron la PTAR conectada directamente al cauce del río, pero el centro urbano de Mazarina no aparecía. Esta omisión no es casual: la planta funciona como una metonimia del poder urbano, el signo más próximo de una ciudad que descarga sus desechos, pero cuya presencia institucional permanece fuera del territorio (Larkin, 2013). Al mismo tiempo, el río Shipiari aparece en el margen del dibujo, separado del núcleo habitado, y el canal de desagüe figura como el punto de conexión entre ambos mundos. Esta disposición espacial revela así una frontera material y simbólica: el vertedero es el lugar donde lo urbano y lo indígena se encuentran en condiciones desiguales. En un sentido más amplio, la PTAR materializa el poder ausente de la ciudad y muestra cómo el desarrollo urbano se basa en la degradación medioambiental de la comunidad (Anand, Gupta y Appel, 2018). La contaminación fluye no solo como desecho, sino

también como jerarquía territorial, trasladando la carga ecológica desde el espacio urbano hasta el territorio indígena.

Esa frontera también se experimenta en el cuerpo y en la vida cotidiana. El deterioro del río se percibe en su color, su olor y su textura, y ha modificado los usos que organizaban la vida de la comunidad:

> El agua ya no es como antes. Ahora está verde, huele feo. Antes era cristalina. Ahí se bañaban niños, adultos, abuelos; ahí hacían su pesca, lavaban su ropa, tomaban agua del río... Hoy en día ya no se puede porque hay aguas residuales. (E04, entrevista personal, 31 de mayo de 2025)

La contaminación, por tanto, no solo degrada un recurso, sino que también desarticula un tejido relacional y simbólico. El río Shipiari ha dejado de ser un eje vital para convertirse en una frontera contaminada, donde se condensan las jerarquías históricas entre lo urbano y lo indígena y donde el progreso técnico se sustenta en la degradación de otros territorios.

4.2. Del uso al distanciamiento: abandono de la pesca fluvial y reconfiguración de la dieta comunal

La contaminación del río Shipiari provocó el abandono casi total de la pesca fluvial, que era el eje central de la vida alimentaria y cotidiana en Boka Shipiari. Antes, los comuneros pescaban carachamas, barbones, chupadoras y camarones para el autoconsumo, pero hoy en día esta práctica se considera insalubre: «Antes salían. Mis abuelos salían a cazar y pescar, pero ahora ya no [...] no pescan porque está la contaminación del río» (E03, entrevista personal, 30 de septiembre de 2024). La pérdida de la pesca no solo implica la desaparición de una fuente local de proteínas, sino también la ruptura de la relación de confianza con el río. El agua, que antes era fuente de alimento y trabajo compartido, se asocia ahora con los desechos y las enfermedades.

La pesca era una práctica comunal no mercantilizada que garantizaba una dieta variada sin necesidad de depender del mercado ni representar un gasto para las familias. Al desaparecer esta práctica, las familias deben comprar pescado en el mercado de Mazarina, con menos variedad y con menos frecuencia. El dinero del que se dispone determina qué y cuándo se come. Esta dependencia

económica refuerza la desigualdad estructural, ya que el saneamiento urbano, pensado para proteger la salud de la ciudad, traslada a la comunidad los costos materiales de ese «progreso». La violencia infraestructural se manifiesta aquí en la economía doméstica —en el dinero disponible, los alimentos y la frecuencia de consumo— y erosiona la autosuficiencia que el río garantizaba (Makey et al., 2022; Rodgers y O'Neill, 2012).

Como respuesta adaptativa, la comunidad ha incorporado la piscicultura, mencionada por los comuneros como impulsada por programas estatales como DEVIDA y FONCODES, así como por iniciativas locales. Sin embargo, estas piscigranjas operan según una lógica distinta: el pez paco tarda unos cinco meses en alcanzar el tamaño adecuado para su consumo y parte de la producción se destina a la venta para cubrir los gastos de electricidad y mantenimiento, lo que subordina la función alimentaria a criterios económicos. Su gestión, concentrada en una familia vinculada al liderazgo comunal, genera tensiones sobre la propiedad y el acceso. En el mapa participativo (véase la Figura 2), las piscigranjas ocupan el centro del dibujo, mientras que el río, desplazado hacia el margen y tachado por la contaminación, simboliza el cambio en la organización territorial: de agua compartida a agua gestionada. Este reordenamiento espacial y social evidencia cómo las infraestructuras, incluso en contextos comunales, reproducen relaciones de poder y jerarquías territoriales (Hommes et al., 2019; Gandy, 2014).

La sustitución del río por la piscigranja no constituye una simple transición funcional, sino una transformación profunda de la relación con el agua. El río, que antes era una fuente de vida y de alimento, se tecnifica y se administra como una infraestructura productiva. En esta mutación, el agua deja de ser un vínculo de vida para convertirse en un medio de producción. La comunidad se adapta y resiste, pero lo hace en condiciones definidas por una desigualdad infraestructural que transforma su economía, su dieta y su modo de habitar el territorio (De la Cadena y Blaser, 2018).

4.3. El río que ya no convoca: la pérdida del espacio de encuentro comunitario

Antes de la contaminación, el río Shipiari era el centro articulador de la vida comunal. Era mucho más que una fuente de agua: constituía un espacio de

sociabilidad, descanso y aprendizaje intergeneracional. Las familias se reunían por las tardes para bañarse, conversar y compartir, mientras los niños aprendían a nadar y a pescar bajo la supervisión de los mayores. Era, a la vez, un lugar de trabajo y recreación, donde se entrelazaban las dimensiones productivas, afectivas y simbólicas de la vida cotidiana. «Antes, las familias se iban como a estas horas, de 2 a 5 de la tarde, se reunían para bañarse, niños, grandes, toda la comunidad. Ahora no se puede porque el agua está contaminada por el desagüe de Mazarina» (E02, entrevista personal, 31 de mayo de 2025).

Los testimonios también evocan la dimensión ritual del río, que era escenario de festividades y celebraciones colectivas: «Los antiguos iban al río, cocinaban su juane y celebraban como nosotros celebramos ahora la fiesta de San Juan» (E04, entrevista personal, 31 de mayo de 2025). El río Shipiari condensaba, así, la comunalidad y la continuidad cultural. Sin embargo, la contaminación ha transformado radicalmente su papel social: hoy en día, el río se evita por temor, desagrado y desconfianza. Los padres prohíben a los niños acercarse al agua por miedo a que contraigan *caracha* o infecciones cutáneas, y la nueva generación ya no sabe nadar ni reconoce el río como espacio de juego o aprendizaje. Lo que antes era un lugar de vínculo y pertenencia se ha convertido en un ámbito de riesgo.

En el mapa participativo (véase la Figura 2), el río recorre el margen del territorio, pero su tramo superior derecho aparece tachado, lo que indica el punto en el que, según los comuneros, se ubica la descarga del desagüe urbano. Este gesto gráfico constituye una cartografía del daño: no borra el río, sino que lo señala como zona peligrosa. A la vez, el centro del dibujo se reordena en torno a otros cuerpos de agua, como el riachuelo y las piscigranjas, que han ganado centralidad en la vida comunal. El riachuelo, donde hoy se lava la ropa y se realizan actividades domésticas, ha sustituido al río en las prácticas cotidianas, mientras que las piscigranjas concentran nuevas dinámicas económicas y, en ocasiones, pequeñas formas de encuentro, como los momentos compartidos de pesca entre familias, en los que los adultos enseñan a los niños a pescar. Estas interacciones, aunque esporádicas, muestran que el agua conserva una capacidad de convocatoria, pero dentro de márgenes mucho más acotados. Sin embargo, esta sociabilidad emergente carece del carácter ritual, abierto y comunitario que antes definía al río. El mapa, por tanto, no solo representa el territorio, sino que visualiza un desplazamiento material y simbólico: del río

como eje vital y festivo hacia infraestructuras que median la vida diaria bajo lógicas más pragmáticas y restringidas.

Esta pérdida del río como espacio compartido puede interpretarse como un proceso de desterritorialización social (Haesbaert, 2011), en el que el daño medioambiental disuelve la cohesión cotidiana y fragmenta los vínculos intergeneracionales. La contaminación no aparece de manera súbita, sino que erosiona lentamente la vida comunal, en un proceso de violencia lenta (Nixon, 2011) y violencia infraestructural (Rodgers y O'Neill, 2012), desplazando las prácticas de convivencia a espacios más restringidos o utilitarios.

En síntesis, la contaminación del río Shipiari no solo altera un ecosistema, sino que también reordena las formas de relación, aprendizaje y cuidado. El río, que antes escenario de comunalidad y transmisión cultural, se convierte en una frontera simbólica marcada por el miedo y la pérdida, mientras que otros espacios acuáticos asumen su función práctica. Esta reconfiguración, que se evidencia tanto en los testimonios como en el mapa, expresa un reordenamiento territorial y afectivo (Hommes et al., 2019), en el que el agua deja de conectar para separar y el territorio se reorganiza en torno al daño.

4.4. Ni pasivos ni sumisos: estrategias de negociación y agencia comunitaria

Aunque la contaminación del río Shipiari ha afectado directamente a las prácticas cotidianas de Boka Shipiari, la comunidad no ha recurrido a movilizaciones colectivas como forma de protesta. Esta falta de acción confrontacional no se debe a la indiferencia, sino a una combinación de factores estructurales, institucionales y políticos que limitan su capacidad de actuación. En un escenario de exclusión histórica y falta de reconocimiento legal, las rutas de incidencia son escasas, y la incertidumbre respecto a las respuestas estatales debilita la posibilidad de organizar una protesta sostenida.

Durante las reuniones sostenidas con la municipalidad distrital, la presidenta de la comunidad presentó reclamos formales sobre la contaminación del río y la inoperancia de la planta de tratamiento. Sin embargo, las autoridades respondieron con dilaciones y sugirieron que la comunidad debía presentar su solicitud a la provincia de Chanchamayo. Esta cadena de transferencias de responsabilidades muestra una estrategia de elusión institucional que, lejos de resolver el problema, refuerza el sentimiento de abandono. Como relató el exjefe:

> Y ahí también yo le dije al alcalde, ¿cuándo va a ser la solución del agua? [...] Ya me floreó también. Yo tampoco puedo exigir, ¿no? A veces el alcalde está saturado de muchos problemas [...] Algún día nos harán caso. (E02, entrevista personal, 31 de mayo de 2025)

La experiencia de ser escuchados, pero no atendidos, genera una forma de resignación reflexiva. Esta «espera activa» (Auyero y Swistun, 2008) refleja una conciencia de la existencia de un daño que no se transforma en una protesta abierta, porque el entramado institucional —municipalidades, organizaciones indígenas y programas estatales— diluye las responsabilidades. La comunidad también solicitó apoyo a la Organización de Comunidades Amazónicas Nativas (OCAN),[2] pero no obtuvo respuesta, ya que se consideró que la problemática era local y no prioritaria: «Yo le he hecho saber a mi organización; le he hecho saber, pero ahorita no, no veo ninguna respuesta. [...] A ellos no les afecta, en cambio a mí me afecta totalmente» (E02, entrevista personal, 31 de mayo de 2025).

El aislamiento político y la fragmentación de las redes indígenas limitan su capacidad de ejercer presión colectiva, pero no la anulan. Lejos de permanecer inactiva, Boka Shipiari sostiene una relación constante de negociación con el Estado y las instituciones locales. A lo largo de la última década, la comunidad ha gestionado proyectos de piscicultura, sistemas de agua y cloración, y viviendas rurales, lo que evidencia su capacidad organizativa a pesar de su pequeño tamaño y la falta de titulación. Aunque ninguno de estos proyectos aborda directamente la contaminación del río Shipiari, todos reflejan una búsqueda activa de bienestar y continuidad: la comunidad transforma las intervenciones fragmentarias del Estado en recursos concretos y los reinterpreta según sus propias prioridades. Estas acciones reflejan una forma de agencia cotidiana que se ejerce en el terreno de la gestión, la cooperación y la adaptación, y no en la confrontación; y que sostiene la vida en condiciones de desigualdad (Dao, 2025).

En el mapa participativo, esta agencia se traduce en una reorganización territorial en respuesta al deterioro del río. Ante la imposibilidad de utilizar sus aguas, la comunidad ha abierto nuevas zonas de cultivo, ha instalado piscigranjas y

2. El nombre de la organización indígena OCAN se ha modificado para preservar la confidencialidad del territorio y de sus miembros.

ha adoptado el riachuelo cercano como fuente principal de agua para lavar. Estas estrategias no eliminan el problema, pero revelan una voluntad persistente de adaptación: si el río ya no puede proveer, se buscan alternativas; si el Estado no soluciona, se negocia. La comunidad no espera pasivamente una reparación, sino que reconfigura material y simbólicamente su territorio para poder seguir habitándolo. En este sentido, la justicia ambiental se construye cotidianamente, no en el espacio visible de la protesta, sino en los gestos y acuerdos que permiten sostener la vida en un entorno adverso.

5. Discusión y conclusiones

La contaminación del río Shipiari no puede considerarse un accidente técnico, sino como el resultado de una estructura de poder que prioriza las necesidades urbanas frente a las comunidades indígenas. Este patrón refleja lo que la literatura sobre justicia ambiental describe como una distribución desigual de las cargas ambientales: mientras la población urbana de Mazarina se beneficia del tratamiento parcial de sus aguas residuales, la comunidad asháninka de Boka Shipiari asume los impactos ecológicos y simbólicos sin haber participado en la toma de decisiones (Bullard, 1990; Schlosberg, 2007). Esta dinámica expresa una triple injusticia: *distributiva*, por trasladar los costos al territorio indígena; *procesal*, por la ausencia de consulta y participación sustantiva, y de reconocimiento, por invisibilizar las relaciones culturales y espirituales que vinculan a la comunidad con el río.

No obstante, los enfoques clásicos de la justicia ambiental resultan insuficientes para captar la magnitud del daño causado en Boka Shipiari. Desde un enfoque decolonial e indígena (Escobar, 2008; Parsons et al., 2021), el concepto de justicia ambiental debe ampliarse para incorporar la dimensión ontológica del territorio, en el que el agua y el río son espacios de memoria y vida colectiva. Desde esta mirada, la contaminación no solo destruye los ecosistemas, sino que también desarticula los mundos vitales, afectando a los lazos intergeneracionales, a las prácticas económicas y a la soberanía alimentaria de la comunidad.

Los resultados del estudio permiten identificar tres aportes principales al análisis de los conflictos hídricos en contextos amazónicos:

1. *La infraestructura como violencia*. La PTAR de Mazarina evidencia cómo las infraestructuras urbanas, lejos de ser neutras, materializan las jerarquías urbano-rurales y funcionan como dispositivos de violencia infraestructural (Rodgers y O'Neill, 2012). Este daño se despliega de manera incremental, como una violencia lenta (Nixon, 2011), difícil de percibir en el día a día, pero capaz de erosionar los vínculos sociales y territoriales. Makey et al. (2022) amplían esta idea al describir estos procesos como formas de colonialismo ambiental, en los que las lógicas del desarrollo estatal ignoran las formas indígenas de gobernanza y territorialidad.

2. *La reconfiguración territorial y cultural*. La contaminación del río Shipiari desencadena un proceso de desterritorialización que trasciende lo ecológico. Se observa el abandono progresivo de prácticas tradicionales, como la pesca, el baño y las festividades colectivas, así como la adopción de piscigranjas que, aunque buscan restituir el acceso al pescado, introducen lógicas de mercado y generan nuevas tensiones en la gobernanza comunal. Esta transición visibiliza que la infraestructura no solo reconfigura el entorno físico, sino también el tejido simbólico, relacional, económico y alimentario de la comunidad, transformando los vínculos ontológicos entre las personas y el agua (De la Cadena y Blaser, 2018). El territorio se reorganiza así en torno a nuevas centralidades —las piscigranjas y los riachuelos— que sustituyen parcialmente la función que antes desempeñaba el río.

3. *La agencia y negociación comunitaria.* Lejos de la pasividad, la comunidad despliega formas de acción silenciosa (Auyero y Swistun, 2008; Dao, 2025), combinando reclamos intermitentes con estrategias pragmáticas para acceder a proyectos estatales y mantener la vida cotidiana. Estas prácticas desafían las nociones convencionales de acción política basadas en la protesta visible y muestran que la resistencia también puede expresarse mediante la adaptación, la negociación y la persistencia. Casos similares documentados en otros contextos indígenas (Wilson, 2020) refuerzan la necesidad de ampliar las nociones de participación y movilización en escenarios de exclusión estructural.

En conjunto, el caso de Shipiari demuestra que la contaminación hídrica no es un fenómeno estrictamente ambiental, sino un proceso político y territorial que refleja las desigualdades históricas entre lo urbano y lo indígena. Al articular justicia ambiental, violencia infraestructural y agencia comunitaria, este estudio ayuda a comprender cómo las infraestructuras hídricas pueden convertirse en vectores de despojo y exclusión cuando se imponen sin diálogo y sin tener en cuenta las ontologías indígenas del agua y el territorio.

En resumen, el caso de Boka Shipiari constituye un ejemplo paradigmático de injusticia medioambiental, ya que una comunidad indígena asume los costos ecológicos y culturales de una infraestructura de la que se benefician otros y de la que fue excluida en los procesos de decisión. Más allá del caso específico, el estudio ofrece herramientas conceptuales para repensar las políticas de saneamiento y gestión del agua desde la perspectiva de la justicia, priorizando la equidad sobre la eficiencia técnica, garantizando una participación sustantiva y reconociendo las relaciones culturales y espirituales que las comunidades mantienen con sus ríos. Este enfoque abre un campo de investigación comparativa sobre las infraestructuras periurbanas en la Amazonía, que permite explorar cómo sus efectos, a menudo invisibles, se entrelazan con procesos de urbanización desigual y reconfiguración territorial en el sur global.

Referencias biblográficas

Adeoye-Olatunde, O. A., y Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, *4*(10), 1358-1367. https://doi.org/10.1002/jac5.1440

Anand, N. (2017). *Hydraulic city: Water and the infrastructures of citizenship in Mumbai*. Duke University Press.

Anand, N., Gupta, A., y Appel, H. (Eds.). (2018). *The promise of infrastructure*. Duke University Press. https://doi.org/10.1215/9781478002031

Asociación de la Junta de Agua Potable y Saneamiento-Mazarina (AJAAP). (2024, 10 de junio). Informe n.° 063-2024-adm-jaap-m: Informe de la necesidad de limpieza del retiro de lodos, sedimentos, arena, sólidos y natas de las pozas de oxidación primarias y secundarias. Consejo Directivo de la Junta de Agua Potable y Saneamiento de Mazarina.

Autoridad Nacional de Agua (ANA). (s. f.). El agua en cifras. Autoridad Nacional del Agua. https://www.ana.gob.pe/contenido/el-agua-en-cifras

Auyero, J., y Swistun, D. (2008). *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós.

Bebbington, A., y Bebbington, D. (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. Routledge.

Bullard, R. D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Westview Press.

Coulthard, G. S. (2014). *Red Skin, White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*. University of Minnesota Press.

Damonte, G., y Lynch, B. (2016). Cultura, política y ecología política del agua: una presentación. *Anthropologica*, *34*(37), 5-21. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122016000200001

Dao, N. (2025). Small hydropower, slow violence, and gendered struggles in Northwest Vietnam. *Environment and Planning C: Politics and Space*. https://doi.org/10.1177/23996544241247823

De la Cadena, M., y Blaser, M. (Eds.). (2018). *A World of Many Worlds*. Duke University Press.

Di Chiro, G. (2008). Living environmentalisms: Coalition politics, social reproduction, and environmental justice. *Environmental Politics, 17*(2), 276-298. https://doi.org/10.1080/09644010801936230

Emerson, R. M., Fretz, R. I., y Shaw, L. L. (2011). *Writing Ethnographic Fieldnotes* (2.ª ed.). University of Chicago Press.

Escobar, A. (2008). *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. Duke University Press.

Falzon, M. A. (2009). *Multi-sited Ethnography: Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research*. Routledge.

Finer, M., Jenkins, C. N., Pimm, S. L., Keane, B., y Ross, C. (2008). Oil and gas projects in the western Amazon: Threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples. *PLoS ONE, 3*(8), e2932. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0002932

Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the «Postsocialist» Condition*. Routledge.

Gandy, M. (2014). *The Fabric of Space: Water, Modernity, and the Urban Imagination*. mit Press.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press.

Goldman, M. (2018). *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. Yale University Press.

Guber, R. (2011). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Siglo xxi Editores.

Gutiérrez, R. A., y Latta, A. (2016). Between water justice and water governance: Scalar politics, hydrosocial arrangements and the Copiapó River conflict in Chile. *Water International*, *41*(1), 31-46. https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1108385

Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo xxi Editores.

Hammersley, M., y Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice* (3.ª ed.). Routledge.

Hommes, L., Boelens, R., y Maat, H. (2019). Water governmentalities: The shaping of hydrosocial territories, water transfers and rural-urban subjects in Latin America. *Environment and Planning E: Nature and Space*, *3*(2), 399-422. https://doi.org/10.1177/2514848619851072

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018, 7 de septiembre). *INEI difunde Base de Datos de los Censos Nacionales 2017 y el Perfil Sociodemográfico del Perú*. https://www.censos2017.pe/inei-difunde-base-de-datos-de-los-censos-nacionales-2017-y-el-perfil-sociodemografico-del-peru/#:~:text=M%C3%A1s%20de%20la%20mitad%20de,habitantes%20(13%2C9%25)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2022). *Junín: Compendio estadístico 2022*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4269314/Compendio%20Estad%C3%ADstico%2C%20Jun%C3%ADn%202022.pdf

Larkin, B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, *42*, 327-343.

Makey, L., White, R. M., Davila, F., Page, G., y Latta, G. (2022). (Un)Heard voices of ecosystem degradation: Exploring slow violence in Aotearoa New Zealand. *Sustainability*, *14*(22), 14672. https://doi.org/10.3390/su142214672

Marcus, G. E. (1995). Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography. *Annual Review of Anthropology*, *24*, 95-117. https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.000523

Martínez-Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2021). *Guía técnica para el diseño de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas para pequeños poblados en la Amazonía*. Ministerio del Ambiente (minam).

Ministerio de Cultura. (s. f.). *Lista de pueblos indígenas u originarios*. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Ministerio de Cultura (mincul). https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas

Ministerio de Cultura. (2025). *Buscador de localidades de pueblos indígenas de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)*. Ministerio de Cultura del Perú (mincul). https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas

Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Harvard University Press.

Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology, 11*(4), 327-344. https://doi.org/10.1080/13645570701401305

Orta-Martínez, M., y Finer, M. (2010). Oil frontiers and Indigenous resistance in the Peruvian Amazon. *Ecological Economics, 70*(2), 207-218. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.04.022

Parsons, M., Fisher, K., y Crease, R. P. (2021). Environmental justice and Indigenous environmental justice. En K. Fisher y M. Parsons (Eds.), *Decolonising blue spaces in the Anthropocene* (pp. 21-43). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61071-5_2

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* [3.ª ed.]. Sage Publications.

Pellow, D. N. (2002). *Garbage Wars: The Struggle for Environmental Justice in Chicago*. mit Press.

Peluso, N. L. (1995). Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. *Antipode*, *27*(4), 383-406. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1995.tb00286.x

Pinedo, D. (2008). La orfandad de los peces: uso consuetudinario de los recursos pesqueros en la cuenca del río Pichis, Perú. En D. Pinedo, y C. Soria (Eds.*), El manejo de las pesquerías en los ríos tropicales de Sudamérica* (pp. 75-142). https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/693775af-7fb4-4608-b201-4b0359c6cff4/content

Robbins, P. (2012). *Political Ecology: A Critical Introduction* [2.ª ed.]. Wiley-Blackwell.

Rodgers, D., y O'Neill, B. (2012). Infrastructural violence: Introduction to the special issue. *Ethnography*, *13*(4), 401-412. https://doi.org/10.1177/1466138111435738

Rodríguez, E. (2003). Agua, derechos y pueblos indígenas. *Papeles*, (82), 109-116. https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/Agua_derechos_pueblos_indigenas_E._Rodriguez-1.pdf

Rondón, G. (2015). Los territorios del agua en dos localidades de la Amazonía norte del Perú: los casos de Lamas (San Martín) y Santa María de Nieva (Amazonas). *Espacio y Desarrollo, 27*, 137-158. http://dx.doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.201501.007

Roy, B., y Hanaček, K. (2023). From the environmentalism of the poor and the Indigenous toward decolonial environmental justice. En S. Villamayor-Tomas, y R. Muradian (Eds.), *The Barcelona School of Ecological Economics and Political Ecology*. Studies in Ecological Economics. Springer, *8*. https://doi.org/10.1007/978-3-031-22566-6_26

Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Addison-Wesley.

Valdivia, G. (2008). Governing relations between people and things: Citizenship, territory, and the political economy of petroleum in Ecuador. *Political Geography, 27*(4), 456-477. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.004

Vergès, F. (2017). Toutes les féministes ne sont pas blanches: Pour un féminisme décolonial et de marronnage. *Le Portique: Revue de Philosophie et de Sciences Humaines, 39-40*, 1-19.

Watts, M., y Peet, R. (2004). *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements* (2.ª ed.). Routledge.

Wilson, N. (2020). *Water Co-Governance in Aotearoa New Zealand: Turning principles into practice*. *Policy Quarterly*, *16*(3), 31-37. https://doi.org/10.26686/pq.v16i3.6612

Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

DINÁMICAS DE TRANSFORMACIÓN Y VIOLENCIA ASOCIADAS A LAS ECONOMÍAS ILEGALES E INFORMALES EN EL PERÚ RURAL

Hacia una ecología política de la minería informal y el crimen en el Perú rural

Gisselle Vila Benites

Resumen

La minería informal en el Perú rural desafía los imaginarios prevalentes de la informalidad como un fenómeno de autoempleo urbano. Este balance propone un enfoque de ecología política para visibilizar las condiciones que separan a la minería informal de otras economías informales, específicamente la relación central entre los procesos productivos y las propiedades biofísicas en las fronteras extractivas. Con un marco analítico centrado en las economías morales agromineras, el estudio se organiza en tres ejes: las economías morales locales, la gobernanza legal, y la economía política. El primer eje revela que la minería informal está anclada en unas lógicas agromineras de larga data, en las que se despliegan prácticas adaptadas a las condiciones del medio. El segundo eje subraya los límites de la capacidad del Estado para regular estas diversas prácticas, y explora la forma en que se aplica la ley en el proceso de formalización y en la lucha contra la minería ilegal, incluyendo su nexo con el narcotráfico. El tercer eje aborda la influencia de las élites extractivas y los acuerdos geopolíticos en el diseño de instituciones y marcos normativos para la minería informal. En suma, los hallazgos sugieren que la minería informal constituye un problema de legibilidad entre la racionalidad centralizadora y los saberes productivos situados. Esta fricción produce arenas de gobernanza que buscan llenar vacíos normativos operando a través de múltiples escalas: las economías morales locales, los gobiernos subnacionales, la cadena de valor del mineral y las relaciones geopolíticas. El balance concluye con un llamado a una ecología política de la minería informal que se desarrolle desde el territorio.

Palabras clave: ecología política, minería informal, minería ilegal, economía moral, legibilidad.

Abstract

Informal mining in rural Peru challenges prevailing imaginaries of informality as an urban self-employment phenomenon. This literature review proposes a political ecology framework to illuminate the conditions that distinguish mining informality from other informal economies — specifically, the central relationship between productive processes and biophysical properties in extractive frontiers. Organized around an analytical framework centered on agro-mining moral economies, the review is structured along three axes: local moral economies, legal governance, and political economy. The first axis reveals that informal mining is anchored in longstanding agro-mining logics where practices adapted to environmental conditions unfold. The second axis underscores the limits of state legibility in the face of these diverse practices, exploring how the law is applied in the formalization process and the fight against illegal mining — including its nexus with drug trafficking. The third axis addresses the influence of extractive elites and geopolitical agreements on the design of institutions and regulatory frameworks for informal mining. Taken together, the findings suggest that mining informality constitutes a legibility problem between centralizing rationality and situated productive knowledge. This friction produces governance arenas that seek to fill regulatory gaps by operating across multiple scales: local moral economies, subnational governments, mineral value chains, and geopolitical relations. The review concludes with a call for a political ecology of informal mining that is built from the territory outward.

Keywords: political ecology, informal mining, illegal mining, moral economy, legibility.

1. Introducción

La informalidad parece ser una condición inmanente en el Perú. Cerca del 72 % del empleo se considera informal, entendido como aquel no ejercido bajo regulación del Estado (CEPLAN, 2025). Esta formulación, cuyo origen se remonta a la definición de la Organización Internacional del Trabajo, proviene de la identificación del autoempleo urbano como principal medio de vida en

los países en vías de desarrollo (Bangasser, 2000). En el Perú, la observación de los barrios emergentes de las periferias de la ciudad permitió comprender la informalidad como una exclusión del empleo asociada a la experiencia racializada del espacio urbano (Matos Mar, 2004 [1984]). La informalidad tiene una identidad popular reivindicativa, una «choledad» auténtica que reclama para sí los espacios negados sin subsumirse a la hegemonía cultural de la élite oficial (Quijano, 1998). Con el tiempo, la consolidación de nuevas élites informales, su coexistencia con las élites formales, y la emergencia de capitales ilegales llevaron a Durand (2007) a caracterizar al Perú como un país fracturado, en donde cada sistema prospera de espaldas a los demás, aunque manteniendo vínculos estratégicos.

Sin embargo, en la actualidad, la informalidad y el crimen parecen incrustarse no solo en el casco urbano sino, especialmente, en espacios rurales. A las figuras de los quioscos y puestos itinerantes de venta ambulatoria, que han caracterizado el imaginario que se tiene de la informalidad peruana, se unen hoy la draga y otras maquinarias empleadas en la minería. Las imágenes de viviendas precarias en cerros de arena parecen desplazarse ante el ingreso de paisajes que asemejan la superficie lunar, resultado de múltiples ciclos de minería en el bosque. Si antes las calles fueron tomadas por líderes barriales que exigían el derecho a una vivienda digna, hoy son los mineros informales quienes se movilizan hasta Lima para exigir un proceso de formalización más extendido. Ciertamente, la minería no es una actividad nueva en el mundo rural y esta se ha integrado en los medios de vida andinos por siglos, como veremos más adelante. Lo que sorprende en la actualidad es la capilaridad con que economías informales e ilegales se hacen presente en el mundo rural, un fenómeno que estalla en la cara de los funcionarios públicos en sus esfuerzos por controlar sus efectos más nocivos. Se estima que el 70 % de las exportaciones de oro peruano entre 2014 y 2020 tuvieron un origen desconocido (OEA, 2021, p. 19).

La informalidad en las economías basadas en la extracción de recursos naturales (en adelante, economías extractivas) no puede explicarse únicamente bajo los términos empleados para comprender la informalidad urbana, dado que concierne no solo un tema de empleo o vivienda, sino también a prácticas productivas. Debemos superar el enfoque tradicional de los estudios peruanos sobre la informalidad y la ciudad, para centrarnos en las fronteras extractivas de materias primas. Estas fronteras constituyen el espacio periférico físico e

imaginado conocido por albergar abundancia de recursos naturales (Tsing, 2004). A diferencia de las dinámicas de los espacios urbanos, las economías extractivas aquí anidadas transforman inevitablemente la naturaleza (al mismo tiempo que tratan de adaptarse a ella). Las riquezas que albergan (existentes o anticipadas) atraen proyectos de control en los que participan el Estado (nacional y subnacional), el capital (lícito e ilícito), y las poblaciones locales (originarias y asentadas), entre otros actores. Sus interacciones configuran una gobernanza que rara vez está planificada, pero que, mediante sus fricciones, termina produciendo un orden funcional para la explotación efectiva de los recursos naturales (Ribot y Peluso, 2003; Tsing, 2004).

Por la relación entre las prácticas productivas y la naturaleza, y su vinculación con proyectos de control, la minería informal puede examinarse plausiblemente desde la ecología política. Este campo, que se desarrolla en la intersección entre la geografía, la antropología y los estudios críticos, explora la coconstitución entre la naturaleza y la sociedad mediada por relaciones de poder. Para este balance son de interés tres ventajas. En primer lugar, explica la organización productiva en relación con las propiedades biofísicas y ecológicas de la naturaleza, sin caer en determinismos ambientales o sociales. Esto ha servido para desentrañar la articulación entre yacimientos mineros, capital, tecnología y trabajo detrás de las escalas de operación que asumen las industrias extractivas (Bebbington y Bury, 2013). En segundo lugar, se aproxima a fenómenos que se manifiestan localmente, pero los contextualiza en la historia y a través de múltiples escalas de acción (Blaikie y Brookfield, 1987). Al «retornar la política a la ecología» (Robbins, 2020 [2011]), sugiere que los problemas ambientales complejos deben explicarse más allá de los factores inmediatos del daño ambiental y apuntar hacia los efectos concatenados de los procesos históricos y globales que enmarcan las relaciones entre la naturaleza y la sociedad.

En tercer lugar, en la intersección con los estudios agrarios, la ecología política examina la resiliencia y resistencia de los pequeños productores rurales ante las amenazas a sus medios de vida (Thompson, 1975; Scott, 1976). Las economías morales de estos grupos y los movimientos de resistencia han sido particularmente relevantes en el caso de la introducción de las industrias extractivas en el medio rural de América Latina (Bebbington y Bury, 2013). En el primer caso, la ecología política revela el complejo de normas puestas en práctica en la regulación de los recursos naturales, incluidas las reglas escritas

y no escritas que, en la práctica, definen el acceso, uso, manejo y usufructo de los dichos recursos (Ribot y Peluso, 2003; Larson y Soto, 2008). En el segundo caso, esta examina la aplicación de tales reglas en el contexto de las industrias extractivas y rastrea sus efectos en la configuración de subjetividades y espacios gobernables (Watts, 2004; Frederiksen y Himley, 2019).

Al conducir este balance y organizar la literatura en torno a un enfoque, sigo las experiencias de Bravo Frey (2018) y Young (2023), quienes aplicaron un enfoque similar para estudiar los casos de paisajes y sistemas socioecológicos, respectivamente. A diferencia de las aproximaciones cronológicas, que se caracterizan por seguir la secuencia de un debate a lo largo del tiempo y resaltar temas específicos de un área determinada, este enfoque es «portátil», en el sentido de que se puede aplicar posteriormente para comprender fenómenos similares. Aunque se centra en la minería informal, el enfoque de ecología política se puede usar para analizar otras economías basadas en la extracción de recursos naturales, como la pesca, la tala o el tráfico de fauna silvestre, entre otras.

Inevitablemente, presto menos atención a otras perspectivas que también podrían ser necesarias para comprender el fenómeno. Por ejemplo, no abordo las discusiones económicas sobre la informalidad, que encuentro que se centran prioritariamente en el empleo y los microemprendimientos, sin prestar atención específica a las actividades basadas en la extracción de recursos naturales. Mi estrategia se orienta más bien en conectar el trabajo con los medios de producción (incluida la naturaleza), que es la dinámica más común en el contexto del autoempleo minero. Tampoco adopto un enfoque jurídico. Ciertamente, categorías como «minería ilegal» y «minería informal» tienen definiciones legales en el Perú, como veremos más adelante. Este balance las reconoce como reglas que forman parte de la gobernanza existente. No obstante, al elegir la informalidad como punto de entrada, privilegio el análisis de las economías morales que se despliegan en el contexto de las economías extractivas, en donde lo aceptado y lo no tolerado por los grupos sociales participantes no siempre es congruente con la ley. Finalmente, tampoco adopto un enfoque criminológico. Aunque abordo economías ilícitas (por ejemplo, el nexo entre la minería y el tráfico de drogas), mantengo el enfoque en la economía política que hay detrás de la definición del delito y su anidamiento en múltiples escalas de acción.

En la siguiente sección (1) discutiré el enfoque, que se caracteriza por analizar la ecología política de la minería informal en torno a tres ejes: la economía moral de la minería informal según los grupos locales (comunidades campesinas, nativas y pobladores rurales), la gobernanza de la minería informal según la aplicación del marco legal (políticas de formalización, aplicación de la ley contra la minería ilegal y delitos conexos), y la economía política de la minería informal (influencia de los actores en la definición e implementación de la regulación minera). Luego de presentar un breve recuento sobre los principales hitos en la regulación de la minería informal y de las características geológicas y técnicas del sector (2), organizo la literatura alrededor de los tres ejes (3). Para facilitar la lectura, cada una de estas subsecciones incluye acápites propios de discusión y conclusiones (pp. 808, 829 y 837). En el punto 4, reflexiono sobre los hallazgos en relación con una ecología política de la minería informal en el Perú e identifico vacíos de investigación.

2. Ecología política, prácticas agromineras y economías morales

A diferencia del *boom* de los *commodities* del año 2000, impulsado por la gran minería aurífera andina, el escenario actual en el Perú destaca por una ubicuidad sin precedentes. En los Andes, la demanda global de cobre y la crisis económica pospandémica han revalorizado el subsuelo, lo que ha motivado a las comunidades campesinas a disputar la tenencia legítima de los recursos en yacimientos estratégicos (Rochabrún y Atwood, 2025). Simultáneamente, regiones como Arequipa y La Libertad son hoy epicentros de tensiones violentas. En estos conflictos convergen, además de mineros, propietarios de terrenos, plantas de procesamiento, autoridades y organizaciones criminales, entre otros. En suma, la minería en el Perú de hoy se caracteriza por la diversificación de los minerales de interés, una expansión geográfica que supera las zonas tradicionales y alcanza incluso la Amazonía central y norte (véanse Pacsi et al., 2025), así como el ingreso de nuevos actores, lo que configura un escenario complejo.

Durante décadas, los estudios sobre la gobernanza de los recursos naturales se centraron exclusivamente en la gran minería y en sus mecanismos de regulación formal, y asumieron que las poblaciones rurales eran ajenas (o incluso

se oponían) a la extracción. Este enfoque subestimó la profunda integración de la minería en los medios de vida rurales y las complejas redes de gobernanza emergentes. Hoy, con el beneficio del tiempo, es evidente que el proceso de formalización minera debe reconocerse como una innovación institucional clave concebida en ese período (Schilling et al., 2021). Este proceso no es solo un trámite administrativo, sino un indicador del alcance nacional y político de la actividad minera.

El proceso de formalización, iniciado en 2002 con el retorno a la democracia, se alineó con el reconocimiento internacional de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)[1] como mecanismo para combatir la pobreza (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). Actualmente, se estima que entre 250 000 y 500 000 personas dependen de esta actividad en el Perú (OEA, 2021). Si bien persisten focos de resistencia en zonas sin tradición minera, como las cuencas de los ríos Nanay y Cenepa, lo común son los arreglos de tolerancia entre propietarios de terrenos y mineros de hecho. Estos acuerdos informales han sustituido la disputa abierta y han consolidado la integración de la minería en los medios de vida rurales, redefiniendo las relaciones de control de los espacios extractivos más allá del marco legal y de los mecanismos de gobernanza privada de la gran minería (Cano y Quiñón, 2021; Cano y Kunz, 2022).

Simultáneamente, han surgido élites locales que consolidan mecanismos de gobernanza endógenos en los que convergen arreglos formales, informales e ilegales (Cortes-McPherson, 2019; Damonte, 2021). La minería se ha vuelto, además, en un eje central para la diversificación de negocios ilícitos (Rettberg y Ortiz Riomalo, 2016). El oro es el activo preferido para el lavado de capitales ilícitos, debido a que su precio es superior al de la cocaína y a que se trata de un producto lícito. En el ámbito local, esta porosidad económica permite que algunas poblaciones indígenas alternen fluidamente entre el cultivo de hoja de coca y la minería autogestionada para subsistir (Delgado et al., 2024). Así, la minería informal se inserta en redes globales que desdibujan las fronteras entre la supervivencia rural y el crimen organizado. Entonces, cabe preguntarnos cuán capilar se ha vuelto la minería en los espacios rurales y en qué

1. En la sección 2.1, definimos MAPE y minería informal. Por ahora basta con mencionar que el MAPE se refiere a escalas de operación minera según la capacidad productiva y la minería informal, al grado de cumplimiento de la ley. La MAPE es predominantemente, aunque no exclusivamente, informal.

medida esta experiencia problematiza las distinciones entre formalidad, informalidad e ilegalidad en la gobernanza de los recursos naturales.

2.1. Economías agromineras

Durante la última década, la ecología política (especialmente en sus intersecciones con la geografía humana-ambiental y la antropología) han abierto el escrutinio de la minería informal, aproximándose a las prácticas locales existentes y a las tensiones que emergen entre estas y la creciente regulación del sector.

En las sociedades agrarias que integran la minería en sus medios de vida, la mina se maneja como una chacra más. En Indonesia, la mina es el «agujero en el minifundio» (Peluso, 2017);[2] en la India, la practica el «campesinado extractivo»[3] (Lahiri Dutt, 2018); y en el África subsahariana, los «agricultores mineros» (Maconachie y Binns, 2007). En América Latina, esta minería está marcada por identidades territoriales campesinas, afrodescendientes e indígenas. En Brasil se ha analizado como una «minería campesina» (Graulau, 2001), y en Bolivia, como una «agricultura vertical» (Marston, 2024), donde se observa que los aymaras emplean los sacos de papas para transportar minerales.[4] La mina también está en la abundante etnografía y geografía de los pueblos negros de Colombia, quienes en las tierras bajas del Pacífico compraron su manumisión con el oro que podían extraer en sus días libres, convirtiendo los bosques en verdaderos «paisajes de libertad» (Leal, 2018). Estas dinámicas son compatibles con las observaciones de Contreras (1987, p. 182) sobre los Andes centrales del Perú, en donde los campesinos mantenían «un pie en el campo y otro en la mina» (véase 4.1.1). En el caso de los pueblos amazónicos, la minería se integra en estrategias de supervivencia y autodeterminación ante una creciente articulación en el capitalismo global. Tal es el caso de los harakmbut en Perú (Gray, 1997), los shuar en Ecuador (Lalander et al., 2021) y los sanema en Venezuela (Penfield, 2023).

Aunque existen diferencias notables en cuanto a los yacimientos mineros, prácticas de extracción, perfiles demográficos y geografías, estas contribuciones

2. *Smallholder slot*, en el original.
3. *Extractive peasants*, en el original.
4. *Vertical farming*, en el original.

revelan que las dinámicas de control y organización de la producción minera se encuentran ancladas en lógicas más amplias de pluriactividad, en las que destaca notablemente la gestión agraria en sociedades predominantemente campesinas y rurales. En estos casos, prima el uso regulado (aunque no por ello exento de conflictos) de espacios individuales y colectivos (ya sean familiares o comunales), y un calendario de pluriactividades sensible a la estacionalidad y a los cambios ambientales. En las sociedades prioritariamente bosquesinas, la minería se alterna con otras actividades extractivas, tales como la tala y la caza, en la medida en que la agricultura no es el principal medio de vida. Sin embargo, persisten lógicas de manejo estacional de los recursos. La relevancia del medio y de los yacimientos ha sido también subrayada por el enfoque de las formaciones geosociales de la minería, que examina la relación entre las propiedades materiales de los paisajes mineros y la organización productiva (Leiva, 2022; Marston, 2024).

Los cambios contemporáneos en estas lógicas con la llegada de maquinaria pesada y actores criminales, se han rastreado bajo la noción de «rebusque» en las tierras bajas del Pacífico colombiano (Tubb, 2020), figura análoga al «cachuelo» en Perú. Esta hace referencia a una lógica de empleo concebida en medios urbanos y llevada al campo, que resalta el carácter mundano de la minería como un empleo más. En la misma región colombiana, el ingreso de grupos armados no significó la implementación de mecanismos coercitivos contra la población negra dedicada a la minería, sino su inclusión en la comunidad, en lo que Jonkman (2024) denomina «formas de estatalidad híbrida». Esta dinámica se interpreta como una forma de hacer Estado en ausencia de instituciones oficiales, ya que se define un orden territorial legítimo. En la Amazonía peruana, Damonte (2016) identifica una gobernanza híbrida como la norma y no como la excepción. En este caso, el Estado es un coproductor activo (y parece hasta dependiente) de este orden.

Ante la expansión de la minería sin control oficial, los Estados han tratado de introducir modificaciones al marco normativo y fortalecer a la fuerza pública. Destacan particularmente las instituciones, discursos, conocimientos, políticas y fuerzas policiales ambientales movilizados para limitar el avance de la minería informal debido al daño medioambiental, aunque este termina mezclándose con prioridades económico-políticas que exceden las preocupaciones ambientales (Hirons, 2011; Spiegel, 2017; Hook, 2019; Vila Benites, 2023).

Los estudios sobre minería informal, género y contaminación han ayudado a revelar los diferentes grados de exposición a contaminantes tóxicos resultantes de los procesos mineros, expresados en términos de las personas que están expuestas directamente al daño ambiental (Lahiri Dutt, 2018; Ferring y Hausermann, 2019; Vélez Torres y Vanegas, 2022; Chiavaroli, Rubiano Galvis y Kauffman, 2025).

Una ecología política de la minería informal reconoce que esta se encuentra anidada en la economía moral de sociedades agrarias y originarias, marcada por posiciones interseccionales que generan un acceso y una exposición desiguales a la contaminación y a los recursos, y que se adapta a un medio socioecológico transformado por la minería y la economía global. Estas economías morales no se encuentran congeladas en el tiempo, sino que se actualizan a medida que las nociones de lo socialmente aceptado se adaptan a estos cambios. Una ecología política del Estado que regula la minería informal la sitúa en el balance de poder que se cierne sobre la regulación más amplia de las economías extractivas, y en la forma en que este balance imprime formas específicas de ver y conocer la relación entre individuos, prácticas extractivas y naturaleza.

Desde esta perspectiva, la minería informal deja de ser un fenómeno reciente. Su aparente novedad obedece más bien a la creciente atención que recibe del Estado y a las formas en que la minería informal termina siendo regulada y legalizada de hecho. Su notoriedad se acentúa con el ingreso de nuevos actores a medios rurales (por ejemplo, grupos armados, financistas y plantas de procesamiento) y con los conflictos violentos que esto provoca. Finalmente, las tecnologías de detección remota y los registros de exportaciones hacen que esta problemática sea visible literalmente.

Por tanto, en lugar de detenernos a explicar por qué «la» minería informal se desborda —una respuesta se encuentra en los motivos del párrafo precedente—, un enfoque de ecología política nos ayuda a examinar qué significaría ese «desborde» para los grupos que la practican, teniendo en cuenta sus nociones sobre la experiencia del daño y la injusticia ambientales. También se preocupa por cómo la minería deviene en informal al observar los (des)encuentros con los nuevos marcos y actores de gobernanza.

En la siguiente sección abordo la noción de economías morales e introduzco tres elementos que ayudan a comprender la minería informal bajo este marco: legibilidad, reconocimiento y crimen.

2.2. Economías morales de la informalidad: legibilidad, reconocimiento y crimen

La informalidad es un problema que no solo concierne al minero que opera una motobomba en los ríos o perfora el corazón de una montaña. La informalidad es, prioritariamente, un problema de legibilidad ante el Estado moderno, que invierte en la conversión de la naturaleza en recursos naturales mediante el conocimiento, los mecanismos de representación y la codificación de derechos.[5] En esta perspectiva, la formalización, es un mecanismo central en la expansión de las fronteras capitalistas mediante la codificación de derechos (Kelly y Peluso, 2015). Por lo tanto, resulta un proceso intensamente disputado por los actores sociales que pugnan por la inclusión de sus conocimientos, significados y prácticas dentro del marco de legibilidad. Según Putzel et al. (2015, p. 455), quienes abordan los efectos de la formalización en el sur global a causa de las demandas por mayor transparencia sobre el origen de las materias primas por parte de los mercados finales: «El abismo entre las instituciones y los individuos es difícil de superar, ya que cada aspecto de la normativa de políticas públicas interactúa con una gobernanza de tierras y recursos específica a lugares y a las historias de los pueblos, y estos mismos lugares y pueblos buscan espacios en el actual contexto de intereses y prioridades globales». Precisamente, esta tensión entre los criterios universales de gobernanza de los recursos naturales y las prácticas que devienen de contextos locales y situados caracterizará la tensión crítica sobre qué se mantiene como informal y cómo se abren caminos hacia el reconocimiento.

2.2.1. Legibilidad

Para Scott (1998), la constitución del Estado central depende de su capacidad para definir una *techné* ('conocimiento técnico'), universal y codificado sobre la compleja realidad social y natural que busca gobernar. Unidades métricas estandarizadas, cartas geográficas, nombres y apellidos, e inventarios de recursos naturales se despliegan en un proceso de «simplificación radical» que facilita la

5. Agradezco a Alejandro Diez sus comentarios y su insistencia en que este balance considere una comprensión de la informalidad como un «estado natural» de hacer las cosas.

administración pública. Esta legibilidad no se plantea desde una mirada universal o neutral. Lund (2016) señala que el poder de categorizar y estandarizar refleja la autoridad para definir identidades, espacios y propiedad, y que este acto constituye, a la vez, las jurisdicciones e instituciones que se arrogan dicha capacidad.

Esta dinámica se manifiesta en la ecología política del subsuelo, donde el estudio geológico de las formaciones minerales es esencial. Este conocimiento permite la elaboración de mapas metalogénicos, que son sistemas de representación necesarios para la introducción material de la naturaleza en circuitos de capital (Braun, 2000). En el caso peruano, Antonio Raymondi, pionero en los inventarios minerales, caracterizó la singular riqueza del subsuelo nacional mediante la aplicación de prácticas de ciencia «universal» para que estas riquezas pudieran ser apreciadas por potenciales mercados (Himley, 2021). La administración de la propiedad del subsuelo también requiere un sistema estandarizado. La modernización del catastro minero, llevada a cabo en la década de 1990, introdujo un sistema de referencias geográficas unificado, y eliminó la formulación inexacta y, a veces contradictoria, de las solicitudes de concesión minera (Bury, 2005). Estas actualizaciones para conocer, visibilizar y organizar el mercado del subsuelo se inscriben materialmente sobre órdenes de regulación preexistentes, muchas veces promovidas por el propio Estado y por las múltiples entidades públicas que asignan derechos de forma superpuesta y, a veces, contradictoria. En las fronteras extractivas, la gobernanza puede parecer caótica, pero es un efecto de secuencias recurrentes de disolución y deslegitimación de derechos que son reemplazados por otros (Rasmussen y Lund, 2018).

Sin embargo, los sistemas previos a las tácticas de gestión centralizada no desaparecen con una simple actualización del marco legal, que formaliza una manera de conocer y administrar la realidad. Para Scott (1998) la sabiduría práctica local (o '*mètis*'), es difícil de desplazar. Este conocimiento profundamente contextual está arraigado por su carácter experimental y adaptativo. Contra la idea común de la tradición como un sistema «atrasado en el tiempo», la sabiduría práctica se anida precisamente por su constante puesta a prueba, lo que la convierte en un conjunto de conocimientos difusos, aunque idiosincráticos. Las economías morales ponen en práctica la *mètis*. Estas se refieren a formas de extracción aceptables y compatibles con las obligaciones morales de subsistencia ancladas en sistemas de asistencia mutua que se activan en contextos de

crisis (por ejemplo, tierra y trabajo compartidos). Más que un colectivismo siempre presente, se refiere a normas y saberes hacer (‘*mètis*’) compartidos a los que se recurre cuando sobrevienen las crisis.

Los grandes esquemas de gobierno fallan cuando la racionalidad centralizada (‘*techné*’) se opone a la sabiduría práctica local (‘*mètis*’). La falta de flexibilidad para incorporar el «saber hacer» ecológico de las comunidades y la resistencia al escrutinio de las categorías impuestas conducen al fracaso. Cuando el Estado central impone controles coercitivos que violan las prácticas consuetudinarias y los sistemas de propiedad informales, no solo genera un declive ecológico, sino que también socava el pacto social que rige la vida local. Una *techné* que desconoce la *mètis* y las formas en que esta sostiene un sistema de justicia es percibida por las comunidades como fundamentalmente ilegítima. Por lo tanto, las intervenciones que contravienen el principio de subsistencia justa gestado localmente se interpretan como, parafraseando a Scott (1998), como una economía no tolerada o inmoral.

2.2.2. Entre la formalización y el reconocimiento

Esto no supone una oposición inevitable entre los actores locales y la autoridad central, ni que las comunidades se rijan por una justicia primigenia. Más bien, subraya los elementos movilizados en disputas por el reconocimiento, que se producen en la fricción entre proyectos de legibilidad, regulación y racionalidades adecuadas para la gestión de recursos. En este balance, la formalización se refiere a un proceso administrativo para acceder a la titularidad de los recursos naturales (por ejemplo, minerales, bosques y aguas) según el catastro oficial manejado por el Estado, mientras que el reconocimiento se refiere a la custodia de los grupos humanos sobre la naturaleza y los recursos naturales según su interpretación de esta relación. Para este balance es relevante el reconocimiento del territorio colectivo, que se define no como la partición de derechos sobre los recursos naturales, sino como un ensamblaje de relaciones entre los seres humanos y la naturaleza (Anthias, 2021).

En el sector minero, la solicitud de concesiones no implica necesariamente la renuncia a identidades étnicas, estructuras de organización colectiva o formas de acceso basadas en la *metis* (Cote y Korf, 2018; Marston, 2024; Jonkman, 2024). Si bien el reconocimiento estatal puede materializarse a través de la

formalización de derechos sobre el subsuelo, el usufructo trasciende lo estrictamente legal. En muchos casos, la validación institucional no deriva en un título formal, sino en un reconocimiento práctico que se establece «no para operar ilegalmente, sino, al contrario, para facilitar el acceso a lo que se considera legítimamente propio» (Lund, 2016, p. 1209). Así, la informalidad no se presenta como un acto de transgresión, sino como una vía para legitimar el control territorial y de los recursos frente a la rigidez del sistema oficial.

Sin embargo, desde principios de siglo, la formalización de los derechos se ha promovido como el rincipal mecanismo para reconocer la propiedad de los custodios tradicionales sobre la naturaleza. Este proceso ha seguido dos fuerzas impulsoras. La primera fuerza es la descentralización de la gobernanza de los recursos naturales (Larson y Soto, 2008). Si Scott demostró los errores de la ingeniería estatal «desde arriba», Ostrom (1990) presentó una vía para superarlos. Para ella, los problemas de coordinación compleja sobre los recursos naturales de uso común responden mejor a los sistemas de gobernanza policéntrica. Los sistemas multinodales de coordinación son preferibles en la regulación de los recursos naturales, pues bajo este modelo se comparten creencias normativas y orientaciones, pero se permite la adaptación al contexto. La descentralización de funciones en el manejo de los recursos naturales se concibió bajo este precepto, buscando que los actores locales finalmente sean reconocidos por su rol como guardianes de la naturaleza, aunque dentro de la arquitectura estatal (Larson y Soto, 2008).

No obstante, la descentralización puede caer en las «trampas de localidad» cuando se asume acríticamente la jurisdicción político-administrativa subnacional como la escala de operación ideal para el logro de objetivos de sostenibilidad (Purcell y Brown, 2005). La escala de trabajo debe formularse según su adecuación y plausibilidad para retos concretos (Young, 2002). Los desencantos de la descentralización en el sector minero animan retornos a la recentralización y una retrotracción de funciones que, por lo general, han conducido a nuevos desórdenes administrativos, vacíos normativos y productores confundidos con las nuevas competencias (Spiegel, 2015, 2017). Los cambios drásticos en las competencias administrativas son una fuente fértil para complicar cualquier proceso de formalización.

La segunda fuerza que impulsa la formalización proviene de la demanda de los mercados globales de conocer el origen legal de las materias primas (Putzel

et al., 2015). Este cambio parte del reconocimiento de las limitaciones de los sistemas de certificación privada para abarcar sectores enteros y constituye una tendencia importante en la gobernanza de las cadenas de valor globales, que consiste en dejar que el control del trabajo y de los insumos recaiga en los sitios de producción (Mezzadri, 2010). Junto con las transformaciones que enfrenta la industria minera global, como el agotamiento de yacimientos atractivos para la escala de inversión necesaria en el caso del oro y, en consecuencia, la dificultad para mantener un empleo decente para los trabajadores, algunos sostienen que la minería no solo es informal, sino que prevalece un proceso de informalización (Geenen y Verbbruge, 2020). Desde esta mirada, el sistema capitalista global revela una paradoja: por un lado, elude los costos de inversión en el trabajo y, por otro, exige que estos sean asumidos por los Estados de donde proceden las materias primas que procesa. La informalización del Estado, con cambios inestables de competencias (en el marco de procesos de descentralización y recentralización), y la del mercado, con la subcontratación lejana de mano de obra, incidirían en mantener a los mineros en la categoría de la informalidad.

2.2.3. Crimen e ilegalidad

Para que una actividad informal se convierta en un delito, debe ser criminalizada. Esto supone definirla y registrarla en el Código Penal. Parafraseando los comentarios de Alberto Chirif para este capítulo, la naturaleza no distingue si las actividades económicas que causan su destrucción son formales, informales o ilegales. Los capitales de origen completamente legal pueden abogar por la flexibilización de las normas medioambientales para ampliar la tolerancia a la contaminación, mientras que las comunidades locales pueden incluir en sus economías actividades ilícitas que consideren usos razonables de los recursos naturales (véase Thompson, 1975). La línea que divide lo permitido del crimen entreteje el marco legal y las dimensiones morales contingentes a lo que la sociedad estima aceptable en un momento determinado.

En el ámbito de la economía política del desarrollo, esta dinámica adopta la forma de acuerdos políticos, que han resultado útiles para observar las relaciones entre las élites, o poseedores de capitales críticos y los actores del desarrollo global. En la gobernanza de los recursos naturales, estas discusiones surgen

con referencia al valor que lugares específicos tienen para el capital, las trayectorias de su regulación y los imaginarios sobre la adecuación de las prácticas extractivas (Bebbington et al., 2018). Las políticas de formalización minera se formulan en el contexto de viejos y nuevos acuerdos entre élites extractivas y actores políticos (Bebbington et al., 2018). Esta perspectiva es compatible con las «geografías de la prohibición», que se refieren a la producción histórica y contextual del ilícito y se preguntan quién lo define, cómo se aplica y quiénes se benefician de las medidas de criminalización (McSweeney, 2023). Esta mirada cuestiona el uso gratuito del término «ilícito» como un atributo de personas y lugares, ya que esto solo contribuye a la estigmatización de regiones enteras y evita el examen crítico de sus conexiones con el Estado y las economías formales.

2.3. Organizando la literatura: tres ejes para abordar la minería informal

A partir de la discusión previa, planteo tres ejes para comprender la informalidad que me ayudarán a organizar la literatura sobre este tema (Figura 1). Estos enfoques tienen que entenderse como análisis complementarios, no como fenómenos sociales excluyentes.

El primer eje es el de la economía moral de la minería informal según los grupos locales. Derivada de las ideas de Scott sobre *metis*, la minería informal abarca el conjunto de prácticas rutinizadas de extracción de minerales que tienen sentido para los colectivos locales. Se encuentra regulada por mecanismos de gobernanza que emergen de la experiencia práctica en contextos ecológicos y relaciones sociales específicos. A las prácticas que se han ido adecuando al contexto se oponen las que denomino «minería inmoral», parafraseando las economías morales de Scott. Entiendo por «minería inmoral» el conjunto de arreglos mineros que los colectivos locales considerarán inapropiados, inaceptables e ilegítimos. Cabe señalar que esta definición depende mucho de las nociones locales sobre la justicia, que inevitablemente se pondrán en entredicho cuando las prácticas que se derivan de ellas son yuxtapuestas con el marco legal.

El segundo eje se centra en la gobernanza de la minería informal según la aplicación del marco legal, quizá la definición más sencilla por gozar de la claridad estandarizada que permite la *techné*. En Perú, la minería formal se organiza en cuatro escalas de operación, según la capacidad de procesamiento de

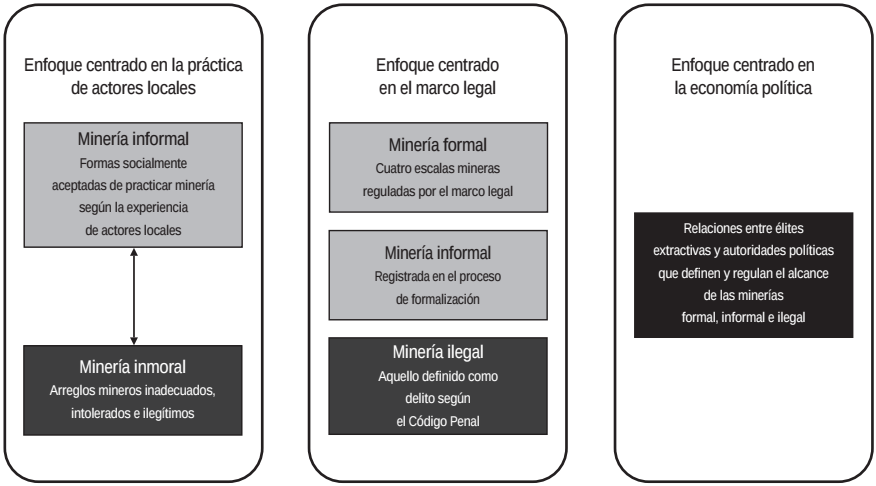


Figura 1. Tres definiciones de la minería informal.

materiales y el tamaño de la concesión minera: artesanal, pequeña, mediana y grande. Según el marco legal, se considera minería ilegal la que se realice en zonas prohibidas, con equipos prohibidos y sin las autorizaciones necesarias para operar. Finalmente, existe una definición legal de la minería informal, que es una situación singular que destaca el excepcionalismo del caso peruano, acaso a nivel global. Se entiende como aquella que se encuentra en proceso de formalización, es decir, que ha ingresado en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). El minero informal puede continuar operando aun cuando no haya finalizado el proceso de formalización, lo que sugiere un incentivo contradictorio para culminarlo.

Finalmente, el tercer eje se centra en la economía política de la minería informal. Según esta conceptualización, la minería informal será aquella que se defina y cuya regulación se implemente en el contexto de la actualización de acuerdos políticos entre élites extractivas y autoridades políticas. Este proceso se desarrolla a través de diferentes escalas de acción, desde la local hasta la global, y es susceptible de mostrar variaciones en el tiempo a medida en que los acuerdos sean objeto de disputa. Este eje prioriza el análisis de los momentos de definición e implementación normativa, ya que estos revelan la capacidad de los actores para dar forma a los marcos de referencia y discursos que

legitiman la actividad. Al mismo tiempo, estos hitos legislativos exponen cómo ciertos grupos obtienen beneficios tangibles del proceso, ya sea mediante la consolidación de derechos de concesión, el mantenimiento de un proceso de formalización permanentemente abierto o, incluso, la neutralización del ejercicio de la ley.

En la siguiente sección presentaré una breve caracterización de la minería informal en el Perú, que contextualizará la literatura posterior.

3. La minería informal en el Perú

3.1. Marco regulatorio

La regulación de la minería informal es un fenómeno reciente (Figura 2).[6] Aunque la Ley General de Minería de 1992 se centraba en la gran minería y declaraba proteger la actividad artesanal y a pequeña escala, no fue hasta 2002 cuando estas escalas se regulan como estratos mineros. La Ley de Formalización buscó reconocer a los mineros con baja tecnificación y capital, y les brindó una tarifa preferencial para la adquisición de derechos mineros, que equivale aproximadamente a un tercio del precio pagado por la minería a gran escala. En el marco de un proceso de descentralización de funciones, bajo el cual se crearon los gobiernos regionales en 2002, la MAPE pasó a ser regulada por estas entidades. Inicialmente, las autoridades subnacionales no prestaron mucha atención a este aspecto, lo que llevó a la regulación del proceso sin una perspectiva clara de planificación territorial (Valencia, 2014; Pachas, 2011).

Luego de imponer una serie de moratorias infructuosas a la entrega de concesiones mineras en la región amazónica de Madre de Dios, para frenar la deforestación, en 2012 se produjo una doble tipificación: se separó legalmente la minería ilegal de la minería informal. La primera se refiere a la actividad

6. Desde 1940, el Banco Minero del Perú fue el pilar del desarrollo de la pequeña minería, actuando como un agente técnico y financiero. A diferencia de las instituciones reguladoras actuales, el banco no establecía escalas mineras, sino que fomentaba la comercialización y la asistencia directa. Su liquidación en 1991, bajo las reformas neoliberales, desarticuló este soporte. Aún hoy pueden verse las huellas de su accionar, como veremos en los casos de La Rinconada (Puno) y Madre de Dios.

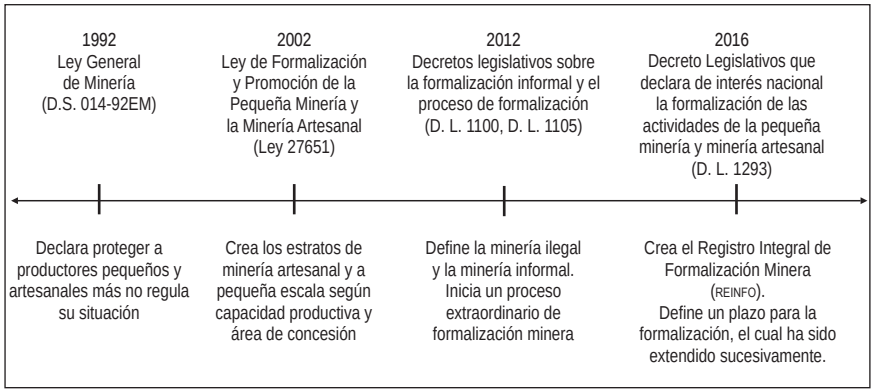


Figura 2. Principales hitos en la regulación de la minería artesanal y a pequeña escala en el Perú.

que se realiza sin ningún tipo de autorización y/o en espacios prohibidos, como las áreas de conservación, mientras que la segunda permite su continuidad siempre y cuando el minero inicie el proceso de formalización. Su implementación sufrió severas dilaciones debido a la confrontación entre las autoridades (nacionales y locales) y la poca cooperación entre los sectores de la minería y el medioambiente) (Defensoría del Pueblo, 2014). En 2016 se buscó sanear este proceso con la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que buscaba simplificar la obtención de permisos y definir un plazo para su finalización, que se ha ido prorrogando sucesivamente hasta la actualidad.

Este resumen permite hacer algunas observaciones. En primer lugar, se trata de un proceso de desarrollo regulatorio lento. Aunque se habla oficialmente de esta actividad desde hace 33 años, han pasado 23 desde que esta se definió, 13 desde que se implementó un proceso de formalización y 9 desde que se consolidó un proceso con mecanismos simplificados. Parece que, en Perú, los ritmos de la formalización no solo se han visto marcados por la centralización y la descentralización, sino también por procesos de cambio vertiginoso (por ejemplo, el paquete legislativo del 2012), lentitud e incertidumbre, con la constante prórroga de la fecha límite del proceso de formalización.

En segundo lugar, desde el punto de vista legal, la actividad ha sido regulada según escalas de operación y grados de conformidad con la ley. Su definición expresa una comprensión de los problemas centrales de cada época, como

la promoción de medidas neoliberales para impulsar la gran minería en 1992, la reducción de la pobreza en el 2002 o el control de la deforestación en el 2012. También puede decirse que, al tipificar legalmente la categoría de la informalidad, Perú constituye un caso singular, pero honesto, respecto a la importancia de las economías informales en el país y a la incapacidad del Estado y del capital para integrarlas en circuitos formales. Esta respuesta extiende al espacio de la minería la lógica de las políticas de formalización laboral gestadas durante la modernización neoliberal del Estado en la década de 1990.

En tercer lugar, aunque se trata de un fenómeno de escala nacional, la definición de minería ilegal toma como espacio de referencia a la región amazónica de Madre de Dios, cuyos cauces fueron afectados por la rápida proliferación de maquinaria para la minería aluvial (Brack, 2011). Por ello, se considera un delito de minería ilegal agravado el uso de dragas y la práctica en cuerpos de agua, áreas no habilitadas, en áreas naturales protegidas y en comunidades originarias (artículo 307-B del Código Penal). Desde un enfoque de los acuerdos políticos, esta decisión destaca por limitar la minería en un país en donde esta, más bien, ha eludido satisfactoriamente los mecanismos de planificación territorial que restringirían su expansión irrestricta (Preciado et al., 2015).

3.2. Características de los yacimientos mineros

En Perú, los yacimientos mineros se clasifican en dos tipos: a) primarios, o de roca dura, y b) secundarios, o aluviales (Arana Cardó y Montoya Vargas, 2017). La minería informal explota yacimientos primarios de oro, como vetas, a través de métodos subterráneos. La técnica de extracción utilizada, como el circado o el corte y relleno, depende de la riqueza del mineral y de la inversión disponible. En una ilustración de la *metis*, el mineral extraído en bruto se transporta y contabiliza con las unidades de medida que cada localidad emplea para manejar su producción, como «volqueteada», «costal», «arroba», «cortes» o «campaña», dependiendo del caso. Para el beneficio del mineral se recurre a métodos rudimentarios y semimecanizados para el triturado y la molienda, con equipos como quimbaletes o molinos. El proceso principal es la amalgamación con mercurio para el oro, seguida de la quema para obtener el «oro refogado». Las plantas formales e informales ofrecen servicios de procesamiento, que incluyen la recuperación del mineral con métodos tradicionales, como

el chancado seguido de amalgamación, y también, más recientemente, métodos más sofisticados como la cianuración (Villanueva Ubillús y Vila Benites, 2023). En el caso del cobre, los mineros prefieren vender el mineral en bruto a las plantas de procesamiento, ya que obtenerlo en forma concentrada requeriría de al menos 100 toneladas de materiales, una cantidad inalcanzable para la escala de sus operaciones (Pachas, 2022). Se estima que el número de plantas en el sur andino se habría triplicado en tan solo diez años (Llontop, 2025).

En el caso de la minería aluvial, el objetivo es extraer oro de los ríos, principalmente de las llanuras inundables, aunque en la actualidad esto también ocurre en las proximidades de diversos cuerpos de agua. El oro se halla en depósitos de grava, arena y arcilla, formados por la desintegración natural de rocas por procesos erosivos. Estos depósitos se encuentran en las playas, riberas de ríos y terrazas de la llanura amazónica, principalmente, aunque también hay yacimientos fluvioglaciares en Puno, formaciones de playas en La Libertad (Medina, 2014), y lavaderos de oro en algunas zonas del corredor minero surandino (Cusco y Apurímac). Se emplean métodos que van desde los más básicos hasta los mecanizados, usando técnicas hidráulicas de arrastre y succión (por ejemplo, dragas) o maquinaria de línea amarilla. En el proceso de beneficio se emplea la concentración gravimétrica, lavando el material en canaletas con alfombras que separan el material no deseado y retienen la «arenilla» aurífera. Este producto se mezcla con mercurio para obtener una concentración más pura. Aunque existen métodos alternativos que evitan las emisiones del mercurio al ambiente, predominan los métodos rudimentarios o simplemente la manipulación manual.

4. Balance de literatura

4.1. La economía moral de la minería informal según grupos locales

Esta sección marca el inicio de nuestro análisis de la gobernanza minera, en el que nos enfocamos en comunidades campesinas, comunidades nativas y otras poblaciones diversas del Perú rural. Para estructurar este análisis, la literatura revisada se organiza en torno a tres articulaciones de gobernanza (Figura 3). Identifico estas articulaciones mediante un proceso inductivo, en el que rastreé

En presencia de la minería formal	En presencia tácita de la minería formal	En ausencia de la minería formal
• Cerro de Pasco Copper Corporation • La Rinconada (Puno) • Secocha y San Juan de Chorunga (Arequipa) • Ático (Arequipa) • Pataz (La Libertad)	• Corredor minero surandino / Las Bambas ▫ Colquemarca (Cusco) ▫ Carhuayo (Cusco) ▫ Chamaca, Livitaca, Velille y Colquemarca (Cusco) ▫ Ccanccayllo (Apurímac) • Afrodita (Amazonas)	• Madre de Dios • Loreto • El Sira (Huánuco, Pasco y Ucayali).

Figura 3. Articulaciones de gobernanza.

patrones recurrentes relacionados con: 1) la presencia o ausencia de actores clave en la regulación de las prácticas productivas, y con 2) la naturaleza de la interacción entre los titulares de las concesiones mineras y los propietarios del terreno superficial. Dichas articulaciones no deben interpretarse como modelos normativos o ideales de gobernanza, sino como una iniciativa conceptual para identificar características comunes en los diversos casos de estudio examinados.

4.1.1. Articulación 1: en presencia de la minería formal

4.1.1.1. La «estructural transicionalidad» de Cerro de Pasco

La minería ha constituido históricamente una parte integral de los medios de vida de las comunidades rurales de Perú. La literatura peruanista clásica, con autores como Flores Galindo (1974), Bonilla (1974), Mallon (1983) y Contreras (1987), se centró en el estudio de Cerro de Pasco, el enclave minero más grande del Perú republicano. Preocupados por comprender el papel del campesinado en las transiciones capitalistas hacia modelos de desarrollo industrial, estos autores coincidieron en que las minas no lograron incorporar por completo a los campesinos como mano de obra proletaria. Los trabajadores mantenían «un pie en el campo y otro en la mina», es decir, una diversificación anclada en la propiedad de las tierras y en la existencia de redes familiares a las que podían retornar. De este modo, el «calendario agrícola determinó el calendario de la producción minera» (Contreras, 1987, p. 182).

Esta «estructural transicionalidad» entre el campesinado y el proletariado (Bonilla, 1974, p. 16) generó una agregación de intereses fragmentada, lo que

explicaría la débil articulación política del movimiento sindical minero (Flores Galindo, 1974). Sin embargo, este patrón fue distinto en las labores de fundición: al estudiar La Oroya, Mallon (1983) concluyó que la grave contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales habían obligado a los campesinos de la zona a depender por completo del complejo metalúrgico.

En Cerro de Pasco, la empresa implementó el sistema de peonaje por deudas, conocido como el «enganche», caracterizado por unas tasas de interés abusivas que lo convertían en una forma de esclavitud moderna. No obstante, Contreras (1987) documenta que esta situación encontraba cierto contrapeso en la «huachaca,» el derecho de los peones a llevarse las rocas que quisieran al salir de las minas. Wieland (2021) reconoce que esta práctica es un antecedente del «cachorreo», el sistema que se emplea hoy en La Rinconada (Puno).

El caso de Cerro de Pasco es importante porque la *metis* se compone de la oportunidad de adueñarse de la producción, aunque esta normalice las condiciones de trabajo esclavo. Las dinámicas laborales que se producen aquí perduran en la memoria y se trasladan a otros espacios, como veremos a continuación con el caso de La Rinconada.

4.1.1.2. La Rinconada y la minería parcialmente cooperativa

De ser una zona aledaña a otros espacios de conocida minería estacional para sobrellevar períodos de escasez (Recharte, 1990), La Rinconada se convirtió en el único caso de Perú en el que ha prevalecido un modelo de propiedad minera *parcialmente* cooperativo. La inversión del Banco Minero en la zona, en un período en el que la pequeña minería se comprendía como un motor de desarrollo industrial, permitió profundizar en la exploración de vetas y adquirir maquinaria de procesamiento. Con la liquidación de la empresa original, la mitad de las operaciones fueron adquiridas por trabajadores denominados «contratistas». En la actualidad, este yacimiento está controlado por dos tipos de propiedad: una privada y otra cooperativa (Pachas, 2011).

El caso de La Rinconada revela que la mecanización de las labores mineras produce cambios en la distribución de los minerales, que serán aprovechados según la posición interseccional que ocupen los colectivos en la sociedad local. El principal problema puede sintetizarse en la necesidad de distribuir las oportunidades de extracción de yacimientos cada vez más exhaustos entre una población trabajadora que no deja de crecer. La Rinconada posee una enorme

población flotante: si bien oficialmente registra 8294 habitantes, las cifras estacionales pueden alcanzar las 60 000 personas (Robles Mengoa y Sánchez, 2024).

La literatura se ha dedicado a identificar la pluralidad de modalidades de trabajo que coexisten allí, desde enfoques provenientes del derecho, del estudio del trabajo en cadenas de valor y de la historia (Cazorla Sen, 2012; Wieland, 2020, 2021; Robles Mengoa y Sánchez, 2024). Los discursos locales legitiman estas prácticas apelando a cosmovisiones andinas basadas en «los regalos de la Pachamama» (Weiland, 2020) u ofrendas al *chinchilco* (Robles Mengoa y Sánchez, 2024), aunque aún no se han examinado en profundidad. Por supuesto, la legitimidad también se basa en la multiplicidad de oportunidades que genera La Rinconada para atraer mano de obra. Podemos identificar al menos cuatro formas:

i. La *contrata*: reservada para contratistas o trabajadores de alto rango, basada en campañas de excavación de «cortes».
ii. El *cachorreo*: el minero trabaja por 28 días sin paga, obteniendo dos días libres en los que puede llevarse lo que encuentre, con la posibilidad de «ganarse la lotería».
iii. El *cuñaqueo*: un permiso de trabajo por horas en zonas de baja ley, destinado a trabajadores con necesidades económicas urgentes.
iv. El *pallaqueo*: la recolección de minerales de los botaderos. Es un trabajo que desarrollan principalmente mujeres y que está articulado por redes de parentesco y vecindad.

Esta organización refleja una combinación de criterios que tienen en cuenta la riqueza de los yacimientos mineros, una economía moral que busca maximizar las oportunidades para las personas con necesidades económicas y el acceso a los recursos mineros según el género. En la actualidad, el pallaqueo se ha identificado como una forma de minería que realizan principalmente mujeres y que prevalece en las regiones de Puno, Arequipa y Ayacucho (PNUD, 2022). Los registros más antiguos de esta actividad se remontan a Huancavelica, donde la «minería libre» realizada por mano de obra indígena para recuperar el azogue de rocas descartadas ayudó a mantener a flote la mina colonial de Santa Bárbara en tiempos de crisis (Povea Moreno, 2012).

No obstante, es importante no confundir la democratización de las oportunidades con un empleo decente. Esto se observa particularmente en el caso de las pallaqueras. La minería, como una industria profundamente masculinizada, se desarrolla con un control del espacio y de los recursos que privilegia el acceso de los hombres. Los colectivos femeninos, que prefieren mantener un acceso marginal antes que enfrentarse a la exclusión, son los que experimentan de forma directa los impactos de la minería. En palabras de una *pallaquera*, «las mujeres solo quieren trabajar y sostener a sus hijos y huirse de ahí» (de Sousa Rodrigues, 2021, p. 61).

4.1.1.3. Arequipa: de la coexistencia al conflicto

Si en La Rinconada las modalidades de empleo se basan en lógicas de herencia andina y colonial, combinadas con una distribución de oportunidades, en Arequipa este último aspecto se ha llevado al extremo, lo que ha desencadenado confrontaciones violentas. Este caso ilustra lo inaceptable para los trabajadores mineros: una minería predatoria que no ofrece retribuciones justas.

En esta zona se han estudiado los casos de Secocha y San Juan de Chorunga para explorar qué variables influyen en los modelos de coexistencia y conflicto en contextos de minería informal (Malone et al., 2021; Malone et al., 2023). Así como en Cerro de Pasco o en Puno, en Arequipa, la posibilidad de que la población local mantenga un empleo estacional legitima el trabajo minero: «el Pescador es un agricultor, y el agricultor es también minero» (Malone et al., 2021, p. 145). En esta región también se han estudiado las percepciones sobre la contaminación, que, aunque se reconoce, se subestima por parte de los mineros y los residentes locales (Malone et al., 2021; Malone et al., 2023). Esto sugiere que una contaminación controlada o no comprobada también habilita la continuidad del trabajo minero informal y se interpreta como potencialmente compatible con otros medios de vida locales.

La principal variable que explica la transformación de la coexistencia en conflicto es la disputa por la captura de rentas. Al analizar el caso de Ático, en Secocha, en donde la disputa entre mineros informales y la empresa minera Calpa dejó catorce muertos, Malone et al. (2023) identifican que las confrontaciones violentas se producen por la violación de acuerdos informales sobre regalías y permisos para practicar la minería. Las asimetrías entre la empresa y los mineros informales se expresan en fricciones conflictivas: la imposibilidad de los

mineros de reclamar la propiedad formal sobre un área ya concesionada, aunque se encuentre adjudicada a una empresa en liquidación, la rigidez del proceso de formalización y la falta de compromiso del Estado para mediar en el diálogo. Así como en La Rinconada, la población de Secocha ha aumentado rápidamente de cero a veinte mil habitantes en veinte años (Malone et al., 2021). Si no cambian las condiciones estructurales, no hay motivos para pensar que estos conflictos no se multipliquen.

4.1.1.4. La Libertad: conflicto y violencia persistente

Actualmente, La Libertad es la principal región productora de oro de Perú. Sin embargo, al igual que la localidad de Ático en Arequipa, la provincia de Pataz ha ganado notoriedad a nivel nacional debido al asesinato de trabajadores en disputas entre empresas mineras y operadores informales. A pesar de la escasa investigación en la zona, es posible identificar algunos elementos que caracterizan la coexistencia conflictiva.

En Pataz, la minería informal posee un arraigo histórico anterior a la gran minería. En la década de los noventa, Young (1993) estimaba que esta actividad involucraba al 30 % de la población local y funcionaba como un complemento económico para la agricultura de subsistencia. No obstante, en la actualidad, la minería se ha masificado debido a los flujos migratorios impulsados por megaproyectos, como Chavimochic, el alza en los precios de los metales y la crisis económica pospandemia (Guevara Tello, 2024). A este panorama se suma un ecosistema de capitales ilícitos de largo alcance, en el que las élites regionales han diversificado sus inversiones ligadas al narcotráfico (Guevara Tello, 2024; Convoca, 2025).

En este contexto, las empresas formales han mantenido posturas oscilantes respecto a la minería informal. Si bien empresas como Poderosa han implementado programas de apoyo a la formalización, estos no han logrado sostenibilidad a largo plazo. Uno de los principales puntos de fricción, similar a lo que ocurre en Arequipa, es el control de la comercialización: muchas empresas exigen la venta exclusiva del mineral extraído como condición para permitir la operación de los mineros artesanales en sus zonas (Trelles Cruz, 2020). Esta tensión se agrava con el abandono de túneles y explotaciones mineras, que son ocupados rápidamente por mineros informales y/o organizaciones criminales. La situación se torna explosiva debido a la presencia de organizaciones

especializadas en el uso de la fuerza, capacidad que han desarrollado con el narcotráfico, y al debilitamiento de las organizaciones consuetudinarias, como las rondas campesinas (Guevara Tello, 2024). A diferencia de los conflictos en Arequipa, la particularidad de Pataz parece residir precisamente en que organizaciones con orígenes en el narcotráfico se han puesto al servicio de la minería y la comercialización de minerales (seste tema se abordará en la sección 3.2.3).

En los casos presentados, la empresa minera, como titular del subsuelo, es un mediador relevante en la organización del trabajo y la distribución de las rentas. La coexistencia de la minería con otras actividades, el empleo que genera y, en algunos casos, su inserción pluriactiva, así como la percepción de que su impacto en la naturaleza es limitado, sustentan la legitimidad local de la minería informal. Los conflictos surgen a raíz de las disputas por las rentas y la comercialización de minerales, y la presencia de actores armados incide en su escalamiento violento.

En la siguiente articulación, la presencia oficial de una empresa minera será más tenue, aunque no por ello sin efectos, mientras que los grupos vinculados a la minería informal gozarán de diferentes grados de integración en la organización de los territorios locales.

4.1.2. Articulación 2: presencia tácita de la minería formal

Esta articulación se centra en escenarios donde, aunque la gran minería es legalmente titular del subsuelo, su presencia es tácita o aparentemente ausente, lo que permite que las comunidades campesinas o indígenas se erijan como el principal actor regulador del acceso y el trabajo, cuando optan por dedicarse a la minería.

4.1.2.1. Corredor minero surandino: la sombra de la gran minería en la minería de manejo colectivo

El alza sostenida del precio del cobre durante las últimas dos décadas ha transformado el paisaje minero en una franja del sur andino peruano coloquialmente conocida como el «corredor minero». Se trata de una ruta vial que conecta los grandes yacimientos de cobre en Cusco y Apurímac con los puertos del Pacífico, por donde los minerales llegan a los mercados internacionales. A lo largo de este corredor, comunidades campesinas cuyos territorios colindan o se superponen

con concesiones mineras formales han comenzado a extraer y transportar minerales por su propia cuenta, al margen de los marcos legales establecidos. Este fenómeno ha atraído la atención de investigadores que lo han estudiado etnográficamente, desde dentro de las propias comunidades y con foco en cómo estas organizan y negocian su relación con la actividad extractiva (Gilfoy, 2022; Castro Segura, 2023; Escalante y Weill, 2023; Castro y Cabrera Morales, 2024; Cabrera Morales y Castro, 2023; Layme Choque y Weill, 2025).

De este conjunto de investigaciones emergen cuatro grandes aportes. El primero tiene que ver con las formas propias que adopta la gobernanza minera a nivel local, es decir, cómo las comunidades organizan, regulan y administran la actividad minera en sus territorios. Los estudios han conceptualizado modalidades específicas de esta zona que la distinguirían de otras regiones del Perú: la «minería comunal» (Castro y Cabrera Morales, 2024; Castro Segura, 2023), en la que la comunidad actúa como organizadora colectiva del trabajo y administradora de los beneficios; y la «minería con participación comunal» (Escalante y Weill, 2023), que pone el acento en el rol de la comunidad como reguladora del acceso al subsuelo y del reparto de rentas. La distinción clave entre ambas tiene que ver con el grado de control comunal sobre la distribución espacial del trabajo: en qué zonas se trabaja colectivamente, en cuáles se permiten emprendimientos individuales, y en qué condiciones estos últimos pueden operar amparados en la figura de la comunidad.

Por ejemplo, Castro y Cabrera Morales (2024) observaron el caso de Colquemarca (provincia de Chumbivilcas, Cusco) y descubrieron que la administración del subsuelo se rige por estatutos internos de las asociaciones mineras comunales, que regulan el acceso a yacimientos mineros, las condiciones de empleo individual —como el jornal— y colectivo —como la campaña, o como ocurre en La Rinconada (Puno)—. Por su parte, Escalante y Weill (2023), que examinaron cuatro distritos de la misma provincia, encontraron que la participación comunal estaba condicionada por la incorporación de actores que hacían posibles los procesos extractivos, como inversionistas, compradores y plantas de procesamiento. Aunque en ambos casos los autores observan dinámicas similares, sus interpretaciones difieren en cuanto al potencial de esta minería para articular proyectos territoriales comunales (Castro y Cabrera Morales, 2024; Castro Segura, 2023) y a las posibilidades de formalizar una actividad en la que participa una constelación compleja de actores (Escalante

y Weill, 2023). Para Cabrera Morales y Castro (2023), además, estas disputas se asientan en procesos históricos de luchas por las tierras, ahora extendidas al subsuelo, lo que sugiere que las luchas campesinas (gestadas alrededor de la reforma agraria) podrían estar evolucionando hacia la integración de reformas mineras en proyectos territoriales colectivos.

El segundo aporte advierte sobre las desigualdades alrededor de la gobernanza de la minería informal, centradas en el acceso a las tierras, la cuestión de género y la corrupción. Aunque los terrenos comunales son de libre uso, pueden terminar siendo aprovechados solo por los miembros con mayores capitales o conocimientos del marco legal, como observan Salas Carreño y Diez Hurtado (2018). Desde la perspectiva de la economía política feminista, Weill (2024) concluye que el desarrollo minero, en el que se superponen la minería formal e informal, margina aún más a las mujeres campesinas en el manejo del dinero, a pesar de que son ellas las que se encargan de la reproducción social en medios cada vez más deteriorados para la diversificación productiva. La incertidumbre que rodea a la minería informal es aprovechada por funcionarios y autoridades corruptos, quienes lucran con las operaciones locales para derivar rentas ilegales de ellas. Layme Choque y Weill (2025) denominan a este fenómeno «captura de la comunidad». Esta práctica se consolida en un debate público, en el que se confunden sistemáticamente las categorías «informal» e «ilegal», lo que afecta a la capacidad de los colectivos mineros para plantear los problemas en sus propios términos (Durand, 2019; observaciones similares para Madre de Dios en Willer y Takahashi, 2018; Vila Benites, 2023).

En tercer lugar, las contribuciones destacan la presencia silenciosa de la gran minería. Se trata de un agente que, aunque no interactúa oficialmente con la minería de las comunidades campesinas, es una referencia indiscutible que moldea discursos y prácticas comunales para reivindicar la propiedad sobre el subsuelo. Escalante y Weill (2023) observan en Chumbivilcas (Cusco) que la inacción de la empresa minera genera incertidumbre, pues de ella depende la otorgación de permisos para que estos mineros puedan iniciar su proceso de formalización (véase, por ejemplo, el contrato de explotación). Por el contrario, Gilfoy (2022), que estudió el caso de Cotabambas (Apurímac), interpreta el silencio corporativo como parte de un acuerdo tácito en el que ambas partes operan sin interferencia recíproca, generando lo que denomina una «ganancia sin fricción». Ambas interpretaciones no son excluyentes, ya

que es posible contar con una minería que, si bien oficialmente no reconoce a las operaciones *in situ*, decide tolerarlas en la práctica. Las diferencias entre los estudios radican en la medida en que la ausencia de este reconocimiento dificulta el reconocimiento oficial de operaciones informales.

En el corredor surandino, los autores encuentran que la minería centrada en la comunidad se justifica como una respuesta reivindicativa ante la falta de beneficios y el escaso desarrollo económico prometido por la gran minería. Esta perspectiva es incluso aceptada por cierto sector corporativo. Un relacionista comunitario entrevistado por Gilfoy (2022) lo resume así: «Las comunidades están frustradas. Demandan trabajo y proyectos —dinero. La presencia de la minería artesanal es algo que podemos aceptar ante estos retos». En este contexto, las comunidades no parecen cuestionar la viabilidad de las operaciones mineras a gran escala. Más bien, las ven como minerías no toleradas. Mientras tanto, buscan mejorar los beneficios que pueden derivarse de su compleja coexistencia, incluido el fortalecimiento de proyectos territoriales comunales basados en el subsuelo.

En cuarto lugar, los estudios resaltan el impacto de «los retornantes» en las comunidades rurales, que se dedican a la minería informal como medio de vida en un contexto de crisis (véanse Burneo et al., 2024). Estos retornantes aportan la experiencia que han adquirido en zonas consolidadas, como Secocha, en Arequipa (Escalante y Weill, 2023; Malone et al., 2023), y sus principales lugares de origen son Arequipa, Ica, Puno y Madre de Dios los principales lugares de origen (Gilfoy, 2022; Castro y Cabrera Morales, 2024). Aunque la centralidad de las redes de cercanía (por ejemplo, familiares) para facilitar la integración de los grupos migratorios en las faenas comunales es un denominador común, el trabajo se desarrolla alrededor de cada campaña, faena o labor, es decir, en función del hallazgo de yacimientos y de la disponibilidad de capital inversor. Por lo tanto, el destino de los retornantes es incierto.

4.1.2.2. Minería en Amazonas

A diferencia de lo que ocurre en el corredor minero surandino, en la región de Amazonas no hay operaciones mineras a gran escala activas. Sin embargo, se han creado las condiciones para que esto ocurra, lo que ha generado cambios drásticos en el ordenamiento territorial y ha abierto la puerta a la minería informal e ilegal.

Cerca de la mitad del Parque Nacional Ichigkat Muja, que forma parte del territorio de los pueblos awajún y wampis, fue sustraída para beneficiar el desarrollo de las operaciones de la Compañía Minera Afrodita (CMA), hecho que ha sido denunciado como «interferencia política inaceptable» (ODECOFROC, 2009). La literatura, anclada en la antropología y el pluralismo legal, ha examinado dos temas: en primer lugar, las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado en contextos de extracción. En este marco, no han surgido vías democráticas para la restitución ni un reconocimiento mutuo de responsabilidades y derechos. Esa situación ha obstaculizado la resolución de los conflictos mineros, en los que diversos actores reclaman la ausencia del Estado como motivo principal. Paradójicamente, las autoridades y los funcionarios subnacionales denuncian esta situación sin reconocerse a sí mismos como parte de la institución (Romio, 2013; Ramos-Cortez y MacNeill, 2022).

Para defender el territorio de presiones extractivas, el pueblo awajún ha optado recientemente por organizarse como nación, una nueva escala de gobernanza que busca reunir a comunidades nativas para desarrollar acciones de defensa que compensen la inacción del Estado y promover la restitución de los derechos sobre el territorio (Larrea Burneo, 2023; Merino, 2022). En la actualidad, quince naciones se han constituido o están en el proceso de constituirse como gobiernos territoriales autónomos para hacer frente a la invasión ilegal de sus tierras y el despojo de recursos (Sierra Praeli, 2025; AIDESEP, s. f.).

El segundo tema examinado es la articulación de reglas formales e informales para regular la minería. Pachas (2024), con una etnografía política, advierte de que, en la actualidad, a las presiones de la compañía minera se suman 27 solicitudes de formalización, 25 derechos titulados y 164 en trámite. El ingreso inconsulto de mineros, formales, informales e ilegales, estaría produciendo divisiones entre los pueblos indígenas al establecer acuerdos con aparentes figuras de autoridad comunal que no tienen autoridad real. Reportes periodísticos apuntan que estos acuerdos se realizan bajo el concepto de «donaciones», las cuales se toleran por los niveles de pobreza que se experimentan en la región (Lazo, 2022). Debido a la superposición entre concesiones formales y operaciones ilegales, algunos expertos conjeturan que podría haber una colusión entre estos actores para acelerar la ocupación minera en los territorios indígenas y destruir sus figuras de autoridad (Chirif, 2023; IDL, 2019).

Esta forma de operar se interpreta como una expresión de la inmoralidad que caracteriza al sector extractivo en esta zona, independientemente de su estatus legal. Los REINFO que se asientan en áreas ya concesionadas gozan de un mejor estatus para operar que si estuvieran en áreas sin concesionar, no solo por la perspectiva de llegar a un contrato de explotación, sino también porque el área ya ha sido reconocida por su potencial minero (véanse Tsing, 2004; Bury, 2005). Esto no quiere decir que la minería formal necesariamente preceda a la informal, pero sí que su presencia puede atraer a mineros arriesgados. Este escenario se complica aún más con la existencia de operaciones mineras formales e ilegales al otro lado de la frontera con el Ecuador. Como veremos más adelante (4.2.3, «Delitos conexos»), la falta de orientación del Estado peruano para el desarrollo del espacio interfronterizo, deja un vacío de gobernanza que aprovechan los grupos criminales.

La Articulación 2 demuestra que la minería formal puede mediar en la organización productiva en la sombra o por su ausencia silenciosa, pero con efectos. Tanto en los Andes como en la Amazonía, la abrumadora presencia de la minería (ya sea a gran o a pequeña escala, formal o informal) busca regularse mediante formas de gobernanza colectiva que aspiran a la justicia reivindicativa. No obstante, no hay respuestas determinantes que permitan o rechacen la minería en su diversidad en ninguna de las regiones, aunque las comunidades campesinas parecen inclinarse más hacia la primera opción.

4.1.3. Articulación 3: en ausencia de la minería formal

En este conjunto de casos, la gran minería formal se encuentra ausente. En su lugar, emergen operaciones formales a pequeña escala, mineros informales y el ingreso de actores criminales en el sector.

4.1.3.1. Madre de Dios: de la promoción a la prohibición minera

Madre de Dios (MDD) ha sido una frontera extractiva, respaldada por el Estado peruano. No es de sorprender que sea una de las regiones con mayor abundancia de literatura sobre el tema.

Planteo tres conjuntos de contribuciones. El primero se refiere a la dinámica de superposición de derechos y conflictos que ha caracterizado la creación de esta frontera extractiva. Desde la antropología, las contribuciones se basan

especialmente en la historización de los conflictos sociales. Una de las causas principales de los conflictos actuales es la concesión y pérdida drástica de derechos mineros, en ausencia de un sistema de control que alerte sobre esta cuestión (Pachas, 2011). Esta dinámica se remonta hasta a la época del Banco Minero, cuya intervención generó un desorden en la concesión de licencias, al negar plazos de regularización a los mineros empadronados para beneficiar a las empresas de mayor escala (Mosqueira, 1992; Pacuri y Moore, 1992; Urteaga, 2003). Su liquidación en 1992 y la transferencia de funciones a los gobiernos regionales en 2002 crearon un vacío de gobernanza que se prolongó durante una década y que se caracterizó por la alta conflictividad entre los usuarios del suelo y del subsuelo (Romero, 2005; Mosquera et al., 2009; Damonte et al., 2013). Desde la emisión de las normas que distinguieron la minería informal de la ilegal en el 2012, la región ha vivido un proceso tortuoso de formalización, marcado por un progreso fluctuante y sin resolver los conflictos de superposición (Merediz Durant, 2017; Damonte, 2018; Giraldo Malca et al., 2023). La situación de conflicto permanente por la superposición de derechos condiciona la forma en que los actores locales desarrollan una gobernanza efectiva.

El segundo conjunto de contribuciones se centra en el análisis de las prácticas productivas y las condiciones ambientales relacionadas con la minería aluvial. Desde las ciencias ambientales, diversos estudios han documentado la contaminación de los cursos de agua por la actividad minera (Diringer et al., 2015) y la transformación del paisaje. De hecho, al menos el 30 % del área minera se ha transformado en una red antropogénica de humedales (Araujo Flores et al., 2021). Las contribuciones desde la geografía humana-ambiental (Leiva, 2022; Vila Benites, 2025) muestran que los cuerpos de agua, tanto naturales como antropogénicos, forman parte de la gestión del trabajo y el territorio. Para Leiva (2022), desde el enfoque de las formaciones geosociales, las prácticas productivas —desde las más artesanales hasta las más mecanizadas— cambian con el tiempo a medida que los yacimientos mineros se agotan y se requiere una mayor inversión para explorar nuevas áreas. Vila Benites (2025), desde la perspectiva de los contratos de reconocimiento en territorios indígenas, advierte del carácter acuático y fluctuante de los cuerpos de agua a los que se adapta la gobernanza local.

En este contexto, las tecnologías mineras y las modalidades de trabajo se conciben de forma «hechiza», es decir, ensambladas artesanalmente por

conocedores locales que han desarrollado esta habilidad mediante la práctica. En otras palabras, son tecnologías de la *metis*. Algunos ejemplos son la «carranchera» (una draga pequeña de baja inversión) y la «chupadera» (una manguera de succión), tecnologías actualmente prohibidas (Arana Cardó y Montoya Vargas, 2017). La estructura laboral de los campamentos mineros se adapta al manejo de estas tecnologías y al capital disponible para el desarrollo de cada operación. Se identifican cuatro grandes grupos de trabajadores: los propietarios de la explotación, los «invitados» (encargados de ejecutar la operación), los «peones» (trabajadores asalariados, por ejemplo, maquinistas) y los «chichiqueros» (recuperadores de material descartado, similares a las *pallaqueras*) (Pachas, 2011).

Estos obtienen acceso a los yacimientos mineros mediante acuerdos informales y el pago de la «regalía» (un porcentaje de la producción), que es el mecanismo más común de retribución por el uso del terreno superficial y, en algunos casos, de compensación por la remoción de suelos (Mosquera et al., 2009; Delmotte, 2019). El matrimonio con mujeres indígenas también facilita el acceso en las comunidades nativas, lo que sugiere un cambio lento pero progresivo en el perfil demográfico y el sentido de pertenencia territorial de los pueblos indígenas (Reymundo Dámaso, 2023).

El tercer conjunto de contribuciones se refiere al complejo papel de la minería en los proyectos territoriales indígenas amazónicos, que se ha explorado desde el lente de la etnografía. La región de MDD es pluriétnica e incluye población originaria (harakmbut) y reubicada (por ejemplo, shipibo-conibo) (Moore, 2003; Rummenhoeller, 2003). La lucha por la autodeterminación y la defensa del territorio de estos pueblos se ha entrelazado con diferentes grados de adopción de la economía minera (Gray, 1997). Sin embargo, con el tiempo, este proceso genera una «convivencia obligada». Los mineros invitados a trabajar en tierras indígenas —denominados *amiko* o *wahaipi* ('persona de la sierra') en harakmbut (Reymundo, 2019)—, rehúsan salir de ellas, lo que complica su integración en la comunidad mediante redes de parentesco y su participación en espacios de toma de decisiones indígenas (Urteaga, 2003; Reymundo, 2019; Pinedo, 2024).

Frente a ello, las comunidades indígenas reclaman un régimen especial para desarrollar una minería autónoma, y resaltan los retos específicos a los que se enfrentan: invasión de tierras, formalización minera inviable, y el gobierno de

paisajes acuáticos transformados por la minería en territorio indígena (Pacuri y Moore, 1992; Merediz Durant, 2017; Vila Benites, 2025). El Estado ha rechazado esta petición porque supone una amenaza para los derechos de propiedad de las concesiones mineras y porque rechaza el reconocimiento de identidades indígenas centradas en la extracción de recursos, priorizando su alineamiento a actividades de «subsistencia» y conservación (Merediz Durant, 2017; Vila Benites, 2025). No obstante, como afirma Julio Cusuruchi (2020, p. 510), líder del movimiento, «la comunidad no se va a ir». El arraigo territorial se emplea para sostener que es posible una minería gestionada y reconocida por las comunidades indígenas amazónicas.

La resistencia también se canaliza por la vía legal: la comunidad nativa de Tres Islas logró que el Tribunal Constitucional respaldara el uso de la justicia indígena para desmantelar la infraestructura minera (Yrigoyen, 2013) y obtuvo medidas cautelares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para su protección, centradas en la atención a la contaminación por mercurio y en la garantía de la seguridad alimentaria (CIDH, 2025).

4.1.3.2. Nuevas fronteras de la minería en la Amazonía

La minería se ha expandido hacia regiones sin tradición extractiva, como Loreto y Huánuco. En Loreto, las organizaciones criminales transnacionales controlan la actividad mediante operadores locales, instrumentalizando el REINFO como mecanismo para obtener una habilitación legal para operaciones ilícitas (Peña Jiménez y Sosa Villagarcía, 2025). Estas redes normalizan su presencia al suplantar funciones estatales y ofrecer servicios e infraestructuras que legitiman su control territorial ante el abandono del Estado. Por otro lado, en la reserva comunal El Sira, las comunidades ashaninka han transitado del rechazo a una «coexistencia pragmática» con los mineros foráneos (Manrique y Hernando, 2025). Esta estrategia surge de la frustración de las comunidades por no poder obtener beneficios inmediatos de la conservación, lo que agrava su precariedad económica. De forma similar a lo que ocurre en MDD, donde el desorden de los títulos de propiedad y los permisos genera un escenario de superposición, en El Sira, Manrique y Hernando (2025) encuentran que se otorgan derechos mineros en zonas donde, en teoría, esta actividad está prohibida, como en áreas de conservación y comunidades nativas. Sin embargo, el Estado prohíbe los medios de vida indígenas en el área de conservación. Esta situación evidencia

lo que Chirif (2023) denuncia como una «continuidad entre la legalidad y la ilegalidad», ya que la ilegalidad no solo emana de la informalidad, sino también de actividades con títulos legales que contravienen los derechos territoriales y ambientales, así como las economías morales (Chirif, 2023).

Si bien la superposición de derechos (suelo-subsuelo) caracteriza la gobernanza de la minería informal en el Perú, en la Amazonía, este escenario parece particularmente convulsionado por un desorden que muchas veces contraviene al propio marco legal. En este contexto, los pueblos indígenas amazónicos han desarrollado respuestas que incluyen el rechazo, la tolerancia pragmática y la inclusión de la minería en reclamos territoriales.

4.1.4. Conclusiones de la sección

La etnografía y el análisis cualitativo detallado permiten situar la minería informal en el contexto de las transformaciones rurales más amplias. El nexo entre los medios de vida rurales y el trabajo minero estacional se mantiene hoy, aunque con patrones temporales actualizados. Si antes este vínculo se regía por el calendario agrícola, en la actualidad son los choques económicos y la expansión de la minería a nuevas regiones los que marcan la intensidad y el desplazamiento geográfico de los migrantes estacionales. Al mismo tiempo, la profundidad de los cambios generados por la minería pone en entredicho la capacidad de las comunidades locales para mantener medios de vida diversificados. Como demuestra Malone, en la medida en que la minería se perciba como una actividad controlable, generadora de empleo, y poco lesiva para el medioambiente, podrá gozar de legitimidad a nivel local. Otros estudios basados en encuestas también subrayan la compatibilidad de la minería informal con el medio local, lo que contribuye a su aceptación, en contraste con la gran minería (Toledo Orozco y Veiga, 2018).

Tanto en los contextos andinos como amazónicos, las comunidades con territorios colectivos han asumido la gobernanza del sector, ya sea esta su actividad principal o de una que no se quiere integrar a los medios de vida locales. A pesar de que los resultados son diferentes (adopción frente a rechazo), el problema parece ser el mismo: el esfuerzo por mantener cierto control sobre la gobernanza de los recursos naturales bajo la sombra de actores extractivos avasalladores, como la gran minería surandina y los grupos criminales

en las fronteras amazónicas. En ambos casos, las comunidades parten del gobierno comunal para navegar por las confusas aguas de los sistemas de titularidad del suelo y del subsuelo, que socavan su autoridad. No obstante, al final del día, estos grupos permanecen desarticulados debido a sus orientaciones contrapuestas respecto al futuro de la minería en sus territorios. Los trabajos de Cabrera Morales y Castro (2023) para el corredor minero surandino y los de Vila Benites (2025) en Madre de Dios actualizan los espacios de luchas agrarias, que ahora se extienden al subsuelo y a los cuerpos de agua, lo que complica aún más la división de la naturaleza que se asume como componente de los territorios colectivos en el Perú (convencionalmente, tierras superficiales, aguas naturales y bosques).

Las mujeres están sistemáticamente excluidas del trabajo directo en las minas y relegadas a labores de cuidado para la reproducción social (Weill, 2024; Reymundo Dámaso, 2023). En los contextos andinos, las mujeres tienden a trabajar en la recuperación de materiales desechados en zonas de desmonte (por ejemplo, mediante el *pallaqueo*). También desempeñan funciones auxiliares en campamentos mineros, por ejemplo, como cocineras o proveedoras de alimentos. Su disociación de la mina propiamente dicha es coherente con las interpretaciones sobre la feminización del trabajo en entornos rurales, donde la falta de recursos se asocia a una situación de desventaja interseccional. En otras palabras, en otro ejemplo de las similitudes entre los medios de vida rurales y el trabajo minero, las mujeres racializadas cuentan con menos capital y acceso a inversiones mineras (Lahiri-Dutt, 2018; véase Deere, 2005).

Lejos de ser un regulador ausente, el Estado y la minería formal coproducen las geografías de la informalidad a través del sistema de concesiones mineras. La relación entre la minería formal e informal oscila entre la tolerancia tácita y la confrontación abierta, y se ve principalmente mediada por la captura de rentas, ya sea en la fase de extracción o en la comercialización de minerales, que es el caso que ha provocado mayores conflictos, (Malone et al., 2021, 2023; Gilfoy, 2022). Este es un fenómeno diferente para las ciencias sociales enfocadas en el estudio de conflictos socioecológicos, prioritariamente centrados en las fricciones entre empresas mineras y comunidades afectadas por sus actividades. Sobre la minería informal también se ciernen conflictos relacionados con la cadena de valor (entre mineros, titulares de concesiones y comercializadores de minerales). Esta observación sugiere que las disputas, tanto

violentas como no violentas, se producen en la mina, lo que dificulta el rastreo preciso de su origen y evolución.

Los enfoques centrados en la gobernanza de operaciones mineras superpuestas han abordado algunas de estas dimensiones. Estos identifican mecanismos que permiten una coexistencia pacífica entre la gran y pequeña minería, como modelos de negocio viables y mecanismos de mediación del diálogo facilitados por terceros imparciales (Cano y Kunz, 2022; Cano y Quiñón, 2021; Kemp y Owen, 2019). Sin embargo, estos estudios se han centrado principalmente en el análisis de operaciones a mayor escala, dejando aún por explorar los conflictos de coexistencia con operaciones en proceso de cierre y de tamaño mediano o pequeño.

Es particularmente relevante el surgimiento de conflictos violentos y la participación de grupos armados en la gobernanza de la minería informal. La literatura sugiere que, en casos como Ático (Arequipa) o Pataz (La Libertad), se contrata a grupos armados para que actúen como «fuerza coercitiva» y resuelvan los conflictos de la cadena de valor. En las regiones de Amazonas y Loreto, sin embargo, estos grupos han accedido a tomar el control directo del territorio, ya sea con métodos coercitivos o mediante acuerdos con comunidades indígenas y rurales amazónicas. Esta diferencia parece deberse a la reciente llegada de la minería a estas regiones amazónicas, acompañada de la incursión de grupos armados de las fronteras. Profundizaremos en este punto más adelante (4.2.2).

La práctica minera está profundamente arraigada en una *metis* que integra la comprensión de la geología con las herencias históricas y las formas habituales de organizar el trabajo. Las formas coloniales de apropiación directa, como la huachaca, pueden rastrearse aún hoy en modelos de trabajo contemporáneos, como el cachorreo o el pallaqueo. La diversidad de unidades de medida del trabajo (campaña, faena, labor) y de la cantidad de minerales (volqueteada, costal, arroba) refleja nociones definidas en contextos situados, moldeadas por formas de organización social prestadas a la minería y adaptadas a las posibilidades tecnológicas del medio. Las contribuciones de la geografía humana que reflexionan sobre las propiedades biofísicas de los yacimientos mineros son particularmente útiles en este sentido (Leiva 2022; Vila Benites, 2025). Estos estudios son compatibles con otros que reflexionan sobre las características materiales de los minerales y los diferentes complejos sociotécnicos que generan (Meléndez y McKay, 2026; Escalante y Weill, 2023; Villanueva

Ubillús y Vila Benites, 2023). Las reflexiones sobre el caso de la minería aluvial identifican respuestas adaptativas específicas de la minería al medio, así como los cambios que la minería provoca en él.

Finalmente, es importante recordar que los lugares examinados en esta revisión reflejan únicamente las existencias de literatura, no se trata de un censo de casos. Vale la pena consultar la compilación de Pachas (2011), que ofrece una de las primeras miradas organizadas sobre la minería aurífera informal a nivel nacional e incluye observaciones etnográficas sobre Piura y Ayacucho. También es importante mencionar la participación de la población afroperuana en los circuitos mineros de la costa sur, un tema aún poco explorado (véase, por ejemplo, Mayorga Balcázar, 2016).

4.2. Estudios centrados en la gobernanza de la minería informal según la aplicación del marco legal

En esta sección, abordamos la minería informal e ilegal tal como se definen en el marco legal. Los estudios de este apartado aceptan, por tanto, que estas actividades deben ser objeto de políticas públicas y de aplicación de la ley, incluidas medidas coercitivas oficiales. La literatura está organizada siguiendo esta lógica: estudios sobre la formalización minera, estudios sobre la regulación de la minería ilegal y, finalmente, una revisión de los delitos conexos (tráfico de drogas y trata de personas).

4.2.1. La formalización en su laberinto

La formalización de la MAPE en Perú es un proceso complejo y prolongado que, a pesar de los esfuerzos normativos, enfrenta obstáculos estructurales que lo han convertido en un cuello de botella crónico. Las contribuciones sobre el tema provienen de disciplinas que convergen ampliamente en la gobernanza de los recursos naturales y se orientan a brindar una respuesta de política pública sobre cómo puede mejorar este proceso.

4.2.1.1. ¿Cuellos de botella o caminos sin salida?

La literatura coincide en señalar que la principal dificultad para culminar exitosamente el proceso de formalización es el acceso a las concesiones mineras

(Valencia, 2014; Salas-Urviola et al., 2021; Cano y Kunz, 2022; Malone et al., 2023; Escalante y Weill, 2023). Según los datos de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (MINEM, 2022), solo el 8,1 % de las inscripciones en el REINFO cuentan con concesiones mineras tituladas. La posesión de la concesión, o la firma de un contrato de explotación con el titular, es un requisito necesario para completar el proceso. La asimetría de poder que esto genera es evidente. El 26,2 % de las inscripciones en el REINFO se encuentra dentro de concesiones de la mediana y gran minería, por lo que los mineros artesanales se ven obligados a negociar en un contexto de servidumbre (Malone et al., 2023). Subsiste un elevado porcentaje de REINFO radicados sobre concesiones de pequeña minería. La literatura aún no aborda los motivos por los que los titulares de estas concesiones se reúsan a firmar contratos de explotación con los mineros informales, pero se han identificado casos en donde actúan como «mineros sin minas»: venden información de la tenencia oficial de una concesión a otros mineros informales e ilegales en el lavado de oro (Villanueva Ubillús y Vila Benites, 2023). Es también posible que los titulares actúen como testaferros de otras operaciones mineras o plantas de procesamiento.

Cano y Quiñón (2021) y Cano y Kunz (2022) analizan casos de coexistencia exitosa entre la gran y la pequeña minería, y concluyen que el conflicto puede evitarse. Entre los factores cruciales se encuentran el interés explícito de los mineros por formalizarse y el diseño de un modelo de negocio viable para la empresa titular de la concesión minera. La mediación de terceros (por ejemplo, autoridades locales y ONG) y una cultura corporativa inclusiva son factores que ayudan. No obstante, algunas voces de la industria sostienen que los casos de coexistencia no son viables debido a la competencia por los yacimientos. Los autores consideran que esto no tendría por qué ser así, dado que la gran y la pequeña minería pueden operar en zonas diferentes de la concesión, según sus posibilidades tecnológicas y las formaciones geológicas que resulten atractivas para su escala de extracción.

Una culminación exitosa del proceso de formalización se dificulta aún más debido a que el 22,9 % de las inscripciones se encuentran en concesiones extinguidas, donde ya no existe un titular con el que negociar —Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (MINEM, 2022)—. En principio, no deberían aceptarse solicitudes de REINFO en estas

áreas, ya que existe un impedimento estructural. No obstante, el hecho de que se sigan recibiendo estas solicitudes revela una descoordinación sustancial entre la autoridad catastral —Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)—, el sistema de recepción de solicitudes en la autoridad central —Ministerio de Energía y Minas (MINEM)— y las entidades responsables de tramitarlas (gobiernos subnacionales).

A las dificultades para acceder a concesiones mineras se suman las vinculadas con los trámites del proceso de formalización, como el permiso para usar explosivos (que es importante en la minería filoniana), y las relacionadas con las condiciones que debe cumplir el minero para culminar el proceso, como acceder a crédito financiero oficial e implementar tecnologías limpias. Estos temas han sido abordados por organizaciones y programas de desarrollo, como Solidaridad (2022), Prevenir de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (CEMS, 2020) y planetGold de Naciones Unidas (2025), cuyos documentos ofrecen síntesis exhaustivas sobre el problema.

Por otro lado, una crítica recurrente en la literatura proveniente de la antropología y la economía política es que con la formalización el Estado peruano está intentando regular algo que «no puede ver» (Damonte, 2016). La política minera no se adapta al tamaño de la operación ni toma en cuenta la variedad geológica y sus implicaciones para las técnicas de extracción (Wilson et al., 2024). Los marcos de referencia del código minero actual han sido diseñados para la gran minería, que se ha concebido como la escala minera preferente con las reformas del código minero (Bebbington et al., 2018). A diferencia de lo que ocurre en países andinos como Ecuador y Colombia, donde las escalas mineras se diferencian por el tipo de yacimiento o mineral, en Perú los estratos se guían estrictamente por el criterio de capacidad de procesamiento y el número de hectáreas. Esta brecha entre el diseño normativo y su implementación en el territorio ha sido calificada por algunos como un «descalabro normativo» (Abanto et al., 2025). Como ilustración, la regulación vigente del cobre artesanal sigue la plantilla de la del oro, a pesar de que ambos minerales se pueden procesar de manera diferente: los «sulfatos» cupríferos se someten primordialmente al método de cianuración, mientras que el oro en arenilla se puede recuperar con métodos gravimétricos (Meléndez y McKay, 2026; Pachas y Narváez, 2025). Otro ejemplo es que se continúan asignando concesiones mineras en

las proximidades de cuerpos de agua, desestimando que, en la Amazonía, los ríos no se ajustan a los límites abstractos de la concesión minera debido a las fuertes lluvias e inundaciones (Vila Benites, 2025).

De este modo, la minería informal es la manifestación de un problema sistémico que incluye un limitado acceso a concesiones mineras para culminar el proceso, dificultades de gobernanza para tejer acuerdos entre escalas mineras superpuestas, problemas en el trámite administrativo del proceso de formalización, e ilegibilidad del Estado para comprender la realidad socioecológica. «Cuello de botella» es el término preferido en la literatura para describir la congestión de la formalización minera. Sin embargo, en algunos casos no solo se refiere a procesos ralentizados, sino también a procesos imposibles de lograr dadas las condiciones actuales. Por ello, algunos autores consideran que en la práctica existe un proceso de informalización (McKay, 2026).

4.2.1.2. Condiciones para una formalización exitosa

También existen condiciones que escapan al alcance de la formalización minera o la regulación de la MAPE, pero que son necesarias para mantener la formalidad en las operaciones mineras. Estas condiciones se centran, particularmente, en la gobernanza de la cadena de valor y en el proceso productivo. Estas incluyen:

a. *Controlar la minería ilegal.* Se percibe como competencia desleal porque no se asumen costos relacionados con impuestos, seguridad o cumplimiento ambiental (Giraldo Malca et al., 2023; CEMS, 2020). La formalización puede ser un proceso costoso debido a los estudios, permisos y trámites que hay que realizar, por lo que los mineros pueden escoger racionalmente no iniciarlo para mantenerse en ventaja comparativa frente a los mineros que se ven en la necesidad de iniciar el proceso (Cano y Kunz, 2022; Giraldo Malca et al., 2023; Wilson, 2024). Los mineros también sufren robos de minerales (Smith, 2019). Para los mineros informales, es oneroso asumir los costos de seguridad al transportar sus minerales a los puntos de venta, por lo que la dinámica preferida es la del acopio, en la que el comprador asume el costo de seguridad (CEMS, 2020; Villanueva Ubillús y Vila Benites, 2023). Sin embargo, esto incide en precios menos competitivos para la producción, especialmente en el caso de materiales sin procesar (por ejemplo,

«sulfatos» de cobre a medio procesar). De este grupo de trabajos se desprende que una formalización exitosa depende de un control efectivo del avance de la minería ilegal.

b. *Reemplazar la dependencia financiera de capitales oscuros por fuentes oficiales.* Los proveedores de suministros y las fuentes de capital financiero influyen en las decisiones sociotécnicas relacionadas con la minería y el procesamiento de minerales (Meléndez y McKay, 2026; Pachas y Narváez, 2025; Smith, 2019; CEMS, 2020; Villanueva Ubillús y Vila Benites, 2023). Un claro ejemplo es el estudio de Smith (2019) en el pueblo de Relave (Ayacucho), en el que se identifica que los principales compradores de oro en la región también proveen de mercurio, lo que incide en que la preferencia de venta sea el oro en amalgama. De este modo, el esquema financiero, unido al de suministros, perpetúa prácticas insostenibles. En consecuencia, son necesarios canales financieros oficiales que apuesten por tecnologías limpias y desplacen a las fuentes oscuras. La Política Nacional de Minería Artesanal y a Pequeña Escala Multisectorial para la pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (MINEM, 2022) identificó este tema como un eje de política pública que aún debe desarrollarse.

c. *Adecuación a los yacimientos mineros*. Según Romero et al. (2005) y Toledo Orozco y Arce (2024), los yacimientos primarios o filonianos requieren una mayor infraestructura, lo que fomenta un mayor nivel de asociatividad y de interés por la legalidad. En contraste, el fácil acceso a los depósitos secundarios o aluviales de la Amazonía desalienta estos procesos. No obstante, Leiva (2022) subraya que tanto los yacimientos como las prácticas mineras cambian dinámicamente según el agotamiento de los depósitos de minerales, la inversión y las tecnologías disponibles en el tiempo, así como según las prohibiciones establecidas en el marco legal. Meléndez y McKay (2026), en una línea similar, sugieren que la complejidad del procesamiento —como en el caso del cobre— permite a los mineros trasladar el mineral a plantas externas —a diferencia del oro, el cual puede ser procesado *in situ*—, lo que les permite liberar capital para mejorar sus prácticas extractivas e invertir en su formalización. En suma, no hay evidencias concluyentes de que algunos yacimientos sean «más formalizables» que otros,

pero sí de que cada tipo de yacimiento requiere regularse según las condiciones geológicas y sociotécnicas que plantea.

d. Estabilidad institucional. La mejor manera de iniciar una operación MAPE es mediante el trabajo efectivo en el yacimiento de interés. Hirsch (2017), en su etnografía sobre los rituales de inversión de los mineros informales de Arequipa, señala que, con la formalización, «se invoca la presencia de un Estado acostumbrado a llegar tardíamente» (Hirsch, 2017). Antes de seguir el proceso regular, los actores locales prefieren invertir directamente en trabajo, maquinaria y excavaciones para atraer la atención del Estado y forzar una respuesta. La informalidad en zonas con tradición minera ofrece una gobernanza más estable, paradójicamente, frente a un marco normativo que genera incertidumbre entre los mineros informales (Wilson, 2024; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). La preferencia por trabajar en la informalidad no solo se debe incentivos económicos, sino también a la (in)estabilidad institucional y a la costumbre de las respuestas del Estado.

4.2.1.3. Sentidos alternativos

Hernando De Soto (1986) popularizó una perspectiva limitada sobre la formalización, en general, al reducir el proceso al otorgamiento de derechos de propiedad, con la idea de que esto permitiría a los productores poner en valor activos que, de lo contrario, se mantendrían como capital muerto. Sin embargo, Salo et al. (2016), Wieland (2020) y Brugger et al. (2025) sostienen que, de seguir el camino de la formalización masiva que propone De Soto, se produciría una «multiplicidad de conflictos» al superponerse registros de formalización con otros títulos de propiedad. Esta crítica subraya la inserción de los derechos mineros en un espacio biofísico en el que coexisten múltiples actividades productivas y procesos socioecológicos, y advierte de los riesgos de aplicar lógicas de formalización considerando el territorio como un espacio abstracto. Además, la titulación no garantiza el acceso a los mercados formales ni la conversión inmediata de los activos en capital financiero. La banca a menudo evita trabajar con mineros en «zonas de preocupación» (Brugger et al., 2025).

Antes que concebirla como un proceso legal, este grupo de autores concuerda en comprender la formalización como un proceso discursivo y una herramienta de gobernanza local. Salo et al. (2016) exploran la posibilidad de

consolidar comunidades locales de discusión sobre el lugar de la minería en el territorio mediante el desarrollo de talleres participativos en Madre de Dios. En las comunidades de Cusco y Apurímac, los mineros buscan insistentemente la formalización como un medio para obtener el «reconocimiento ciudadano», validando su orientación al adscribirse a la formalización como un modo de conquistar derechos (Layme Choque y Weill, 2025). Los reclamos de las comunidades indígenas andinas y amazónicas sobre la minería comunal (Castro y Cabrera Morales, 2024; Vila Benites, 2025) también subrayan que la formalización busca ser resignificada más allá de un proceso de la mera asignación de derechos sobre el subsuelo e incluir el reconocimiento de los derechos territoriales colectivos. Aproximarse a la formalización en el marco del reconocimiento de la minería en estos múltiples espacios de gobernanza puede abrir caminos sostenibles hacia el desarrollo de un proceso de diálogo y legitimidad que equilibre los problemas locales con los objetivos compartidos a nivel nacional.

El Estado peruano intentó trabajar con un enfoque de desarrollo territorial que reconociera estas diferencias. Los «conglomerados mineros» reflejaron una organización minera en clústeres regionales definidos según las similitudes entre yacimientos y circuitos productivos (Arana Cardó y Montoya Vargas, 2017). Esta organización también se reconoce en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (MINEM, 2022) en las siguientes regiones: a) Arequipa, Ayacucho e Ica; b) Puno; c) Apurímac y Cusco; d) La Libertad y Áncash; e) Madre de Dios; f) Lima y g) Piura. Cabe señalar la ausencia de Amazonas, Loreto y Huánuco en la lista, lo que indica que en estos casos se trataría de una actividad minera registrada muy recientemente. No obstante, este enfoque no sobrevivió a la pandemia ni a la aguda crisis política peruana, episodios críticos que afectaron a la regulación estatal de la pequeña minería (Vila Benites y Bebbington, 2020; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022).

4.2.1.4. Posformalización

Luego de la formalización, no hay garantía de que no se vuelva a la situación previa. Las investigaciones de este grupo coinciden en que el proceso de formalización se mantiene como una herramienta necesaria, pero insuficiente, para la conservación del medioambiente, y que ha servido más como un campo de negociación política (y de cooptación criminal en algunos casos) que como un verdadero mecanismo de desarrollo sostenible. Álvarez Berríos et al.

(2021) concluyen que, sin una fiscalización adecuada, la formalización puede acelerar la destrucción ecológica de la Amazonía, ya que se interpreta como un título minero que permite evitar la fiscalización. Martínez et al. (2021) informan de mejoras en la seguridad, la salud y la conciencia medioambiental tras la formalización, pero los mineros formalizados se sienten más vigilados y continúan enfrentando desafíos para obtener apoyo técnico y capital. La falta de financiamiento puede obligarlos a volver a la informalidad, lo que evidencia que la formalización administrativa no resuelve los problemas de gobernanza de la cadena de valor. Estas contribuciones también subrayan que la regulación de la minería informal no ha seguido criterios de sostenibilidad.

En síntesis, la gobernanza de la minería informal en el Perú presenta obstáculos estructurales y administrativos. Sin embargo, opera en un contexto más amplio en el que la relación con el control de la minería ilegal, la accesibilidad a yacimientos y prácticas mineras, la gobernanza de la cadena de valor y la estabilidad jurídica inciden en la capacidad de los mineros para transformar sus prácticas productivas y mantenerse en la formalidad. Finalmente, la formalización puede formar parte de dinámicas de reconocimiento de espacios de gobernanza que van más allá de la minería. Para algunos mineros, más que un trámite, es un canal para conquistar el reconocimiento ciudadano, mientras que para las comunidades con territorios colectivos es un espacio para consolidar la seguridad y la soberanía territoriales. Sin embargo, el éxito de este proceso no termina con el papeleo, sino que requiere desplazar los incentivos de la ilegalidad mediante canales financieros oficiales y una fiscalización que garantice que el título legal no se convierta en una licencia para la destrucción ecológica.

4.2.2. Minería ilegal y aplicación de la ley

La minería ilegal en Perú se ha convertido en un problema sistémico con graves implicaciones ambientales, sociales y de seguridad. A diferencia de la minería informal, que opera bajo el amparo del REINFO, la minería ilegal se encuentra completamente fuera de la ley. Recordemos que este tipo de minería opera en zonas prohibidas y/o sin contar con las autorizaciones necesarias, tales como los permisos ambientales. Aunque es más visible en la Amazonía (donde el 13 % de los distritos amazónicos informan de su presencia y se han perdido más de 135 000 ha de bosque —Arana Cardó, 2024; Finer y Ariñez, 2024—), su

expansión hacia los Andes es difícil de monitorear por la ausencia de patrones de pérdida de cobertura boscosa que sirvan de indicador (Manrique y Hernando, 2024). La respuesta del Estado frente a esta expansión se ha visto obstaculizada por lagunas interpretativas, la asignación de recursos y la falta de criterios unívocos para determinar la comisión del delito.

4.2.2.1. Respuestas del Estado

La regulación de la minería ilegal se ha caracterizado por un diseño impreciso del marco normativo y una aplicación controvertida. En cuanto al primer aspecto, las prohibiciones de la minería aluvial y la regulación de los minerales, especialmente del oro extraído a gran escala, han impedido la elaboración de una regulación integral, aunque escalable (Espin y Perz, 2021; Vila Benites, 2023; Pachas y Narváez, 2025; Meléndez y McKay, 2026). Desde la criminología verde, Espin y Perz (2021) identifican imprecisiones legales sobre las zonas permitidas y prohibidas para la minería aluvial en Madre de Dios. Al enfocarse en prohibir maquinaria específica (como dragas) en lugar de proteger integralmente los cuerpos de agua, el marco legal deja mucho espacio a la interpretación a los funcionarios públicos. Para Vila Benites (2023), esta ambigüedad técnica y geográfica alrededor de la minería aluvial no es accidental: al restringir tecnologías vernáculas en lugar de actividades extractivas generales, el Estado mantiene abierta la Amazonía como una frontera disponible para aliados extractivos preferentes, sacrificando así la coherencia normativa (véase más en el apartado 4.3). En el caso del cobre, como se ha visto anteriormente, al desconocerse el circuito productivo y de comercialización, los actores e insumos críticos, como las plantas de procesamiento y el cianuro, quedan fuera del alcance de la regulación minera (Pachas y Narváez, 2025; Meléndez y McKay, 2026). En la actualidad, también se están llevando a cabo procesos de extracción y comercialización de minerales que no cuentan con un marco normativo desarrollado, como en el caso de la exportación de relaves y la reapertura de áreas abandonadas.

El gasto público tampoco ha demostrado ser eficiente en la lucha contra la minería ilegal. La insuficiencia presupuestaria de los gobiernos subnacionales afecta directamente a su capacidad de fiscalización y control. El gasto público destinado a la regulación de la minería informal (64 millones de soles entre 2008 y 2018) y a la lucha contra la minería ilegal (189,76 millones de

soles entre 2015 y 2018) se ha concentrado principalmente en el Gobierno nacional (el 78 % del presupuesto) y en pocas provincias (Hopkins Barriga et al., 2020). Esta asignación se vio agravada por la falta de un diseño estratégico inicial. Durante los dos primeros años, las interdicciones se desarrollaron sin un criterio estratégico claro, lo que provocó intervenciones inefectivas e incluso a la destrucción de maquinaria no minera, viviendas locales e infraestructura comunal, lo que suscitó el rechazo de organizaciones sociales y religiosas (Damonte, 2016; Pinedo, 2016; Vila Benites, 2023). El resultado de estas intervenciones ha sido el «efecto globo»: el desplazamiento geográfico de las actividades ilícitas a otras zonas, lo que dificulta su erradicación y simplemente desplaza el problema (Becerra et al., 2023; Pachas, 2024).

El Plan Mercurio y Restauración (2019) intentó introducir un cambio de paradigma en el Ejecutivo respecto a interdicciones acotadas y de impacto efímero. Mediante la colaboración interministerial, este plan buscaba llevar múltiples servicios sociales a La Pampa (MDD), nombre coloquial de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional del Tambopata, donde la minería está prohibida pero donde proliferan las operaciones ilegales. Sin embargo, la pandemia y la crisis política fracturaron el enfoque multisectorial, y solo se mantuvieron los operativos de interdicción (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). Esta dinámica ilustra un «cumplimiento intermitente» de las normas, marcado por la capacidad de los actores locales para codiseñar la gobernanza minera local (Hopkins et al., 2020).

La minería ilegal no solo degrada el medioambiente, sino que también expone a grupos vulnerables al crimen organizado y convierte a los defensores ambientales en objetivos de ataques. Los defensores del medioambiente, que luchan por proteger el derecho humano a un entorno sano, se enfrentan a amenazas letales: entre 2012 y 2023, 58 de ellos fueron asesinados en Perú, donde la minería es uno de los sectores más peligrosos (Global Witness, 2024). Uno de los mecanismos promovidos por las organizaciones defensoras de los derechos humanos y del medioambiente es la ratificación del Acuerdo de Escazú, el primer tratado en el mundo que incluye disposiciones específicas para proteger a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Aunque el Perú firmó el acuerdo en 2018, su ratificación fue archivada en varias ocasiones por el Congreso debido a temores infundados sobre una supuesta pérdida de soberanía sobre la Amazonía (Gamboa Balvín, 2022).

En el 2021, el Ministerio de Justicia creó el Registro Nacional de Defensores de Derechos Humanos. Las cifras fluctúan, pero se estima que el 69 % de las 227 personas registradas se encontraba amenazada por actores vinculados a actividades ilícitas, como el tráfico ilícito de drogas y la tala ilegal. No obstante, el registro ha sido criticado por no ser lo suficientemente exhaustivo a la hora de recoger las amenazas sufridas por los defensores ambientales. Según el registro alternativo elaborado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, existiría un subregistro de amenazas por parte de la minería ilegal hacia las mujeres de la Amazonía, que superaría el 80 % de los casos (Proyecto Prevenir y OXFAM, 2024). Esto se debería a que la criminalización (denuncias sin fundamento para obstaculizar las labores y desacreditar las causas de los defensores) y las campañas de desprestigio no se han tipificado en el registro del Ministerio (Merino y Dávila, 2021). Tampoco existen protocolos de cuidado ajustados a las diferencias en la victimización según el género (Proyecto Prevenir y OXFAM, 2024). Otra limitación es que el Registro Nacional solo permite el ingreso de personas naturales, aunque las amenazas pueden bien dirigirse a comunidades en su conjunto (ORAU et al., 2022).

Moreano et al. (2021) sugieren que, en el caso del Ecuador, la figura jurídica del defensor ambiental separa las causas ambientales de las luchas territoriales que les dan sentido, a los individuos de los colectivos que coproducen la defensa territorial, y a los «ecologismos puros» de los medios de vida, que están más bien entrelazados con actividades de extracción, conservación y diversos usos del bosque. Estas disociaciones informan de respuestas estatales centradas en la securitización, limitadas y que priorizan la intervención coercitiva (Merino y Dávila, 2021), en lugar de garantizar la protección de los territorios integrales (Gamboa et al., 2022).

4.2.3. Delitos conexos: tráfico de drogas y trata de personas

En esta sección abordamos dos de las economías ilícitas que mejor se han explorado en relación con la minería ilegal: el narcotráfico y la trata de personas.

4.2.3.1. Minería y tráfico de drogas

Los nexos entre ambas actividades se enmarcan en tres dinámicas. En primer lugar, la reorganización de los actores posconflicto en América Latina en un

contexto de limitada participación de los Estados en el desarrollo territorial y el control fronterizo. En Colombia, los operativos contra los cultivos ilícitos para presionar la firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Estado desembocaron en una diversificación del portafolio de negocios del movimiento guerrillero, que pasó a incluir la minería aurífera (Rettberg y Ortiz Riomalo, 2016).[7] Los grupos disidentes de las FARC-EP han continuado esta práctica, a la que se han unido nuevos disidentes cuando Gustavo Petro ha tratado de firmar acuerdos de paz con otros grupos subversivos (Mantilla y Rivera, 2024). Esto sugiere la incorporación de numerosos actores armados convertidos en emprendedores criminales a nuevas cadenas de valor en Sudamérica y el resto del mundo.[8] Estos actores han sido identificados en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia, donde se llevan a cabo operaciones de minería ilegal, tala ilegal y narcotráfico (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2023). No obstante, aunque la presencia de estas actividades pareciera apuntar a una coexistencia, aún se conoce poco sobre los nexos *in situ* entre estos portafolios.

Las rutas transfronterizas facilitan el tráfico de oro hacia refinerías fuera de Perú, con el apoyo de organizaciones criminales regionales. Empresas ecuatorianas de reciente creación exportan volúmenes de oro técnicamente inviables para su tamaño, lo que sugiere un lavado masivo de oro de origen peruano (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2023; Liendo Tejada, 2024). Este comercio ilícito opera en un contexto de marcada porosidad fronteriza, facilitada por la presencia de grupos armados regionales en ambos lados de la frontera —entre ellos, Los Lobos, R-7 y Los Choneros, identificados en la zona de Tiwinza—, que hacen posible la evasión sistemática de los controles aduaneros. Este escenario refleja un profundo «déficit de gobernanza» que se extiende hasta la implementación de los acuerdos de paz entre Perú y Ecuador (Ali, 2019). Al limitar sus roles en la gestión territorial, ambos Estados han cedido la gobernanza: por un lado, a organizaciones dedicadas a la conservación en el Parque Binacional

7. Es importante anotar que el estudio de Rettberg y Ortiz-Riomalo no solo aborda la explotación directa de minerales, sino también la extorsión a empresas mineras formales como una de las modalidades de diversificación de los negocios ilícitos.

8. Estos grupos no se dedican exclusivamente a la minería aurífera, sino que participan en múltiples sectores. Por ejemplo, recientemente se ha detectado la presencia de disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como fuerza mercenaria en las guerras de Ucrania y Sudán (Cabezas Palacios, 2025).

Cordillera del Cóndor —creado en el marco del acuerdo de paz—; por otro, a las industrias extractivas fuera del parque, con la expectativa de capitalizar los «dividendos de la paz». Según Ali (2019), que trabaja con un enfoque de paz ambiental, los Estados muestran poco interés en implementar activamente el acuerdo, dejando, de facto, «el espectro del desarrollo en manos de actores corporativos» (p. 186). Esta omisión ha exacerbado los conflictos con las poblaciones locales, incluido el pueblo shuar, evidenciando el fracaso de una planificación binacional efectiva.

La inacción del Estado peruano en la gestión de sus fronteras puede ser aprovechada por países vecinos para fortalecer su balanza comercial. En el caso de Bolivia, se observa una canalización sistemática de oro peruano de contrabando, en la que participan tanto actores locales como estructuras estatales. El mineral se infiltra en la cadena de exportación boliviana mediante la partida arancelaria de «desechos y amalgamas de metal precioso» (Torres Cuzcano, 2015). Esta reclasificación del oro extraído como producto manufacturado permite «blanquear» el recurso y eludir impuestos y regalías (Torres Cuzcano, 2015). El contrabando de oro a Bolivia es una práctica tan común en el sur del Perú que la población local vinculada a la minería llama coloquialmente al mineral «oro Evo»,[9] apelando al rol del exmandatario boliviano en la regulación contemporánea del comercio de minerales. La salida de oro por las fronteras sugiere la existencia de infraestructuras productivas y, potencialmente, de mejores mercados para la venta de minerales. También existen redes de confianza que generan rutas seguras para el contrabando.

Esta dinámica transfronteriza tiene una larga historia que se remonta al siglo XIX y se ve facilitada por la movilidad de las poblaciones indígenas en ambos lados de la frontera (Langer, 2021). Históricamente, el contrabando giraba en torno a mercados secundarios de mercurio recuperado o importado ilegalmente para la amalgamación. En la actualidad, a este patrón histórico se suma la infraestructura logística de las organizaciones criminales mexicanas, entrenadas originalmente en el tráfico de drogas. Tras la implementación del Convenio de Minamata para reducir las emisiones de mercurio —Perú lo firmó en 2013— y las subsiguientes restricciones comerciales en la región, México se ha

9. Observación de campo. Se ha oído en Madre de Dios y Puno. Véase también Torres Cuzcano (2015).

consolidado como el principal proveedor de mercurio para Colombia, Perú y Bolivia (Van der Valk et al., 2020).

En efecto, la segunda dinámica que enmarca la relación entre minería y narcotráfico es la reconfiguración estructural del mercado global de drogas. Esta reconfiguración está impulsada por un incremento del 35 % en la demanda global de cocaína, con una expansión crítica hacia los mercados de Europa, África y Asia (Lien y Feltran, 2025; DEVIDA y UNODC, 2025). Este auge ha catalizado el paso de carteles con un control territorial rígido a modelos logísticos multinodales. En la actualidad, las organizaciones criminales priorizan el diseño de rutas ágiles por encima del dominio geográfico (Lien y Feltran, 2025).

Para el Perú, esta reestructuración de la cadena de valor implica especializarse en la producción de cocaína base, mientras que el refinamiento secundario se lleva a cabo en laboratorios situados en los mercados de destino (DEVIDA y UNODC, 2025). Los grupos criminales balcánicos han sido actores clave en esta transición. A diferencia del control territorial histórico de las FARC o los carteles mexicanos, estos nodos operativos buscan relaciones simbióticas con productores locales (Global Initiative Against Organized Crime, 2025). Esto permite que los grupos transnacionales puedan asegurar el suministro sin incurrir en los costos políticos o militares de la gobernanza territorial, lo que consolida una red global de valor extremadamente resistente y adaptable que opera según una lógica de mercado puro más que de soberanía insurgente.

La reorganización de los grupos criminales como operadores logísticos sugiere que tienen el potencial de conectar más de una cadena de valor a la vez. Algunas organizaciones mexicanas especializadas en el tráfico de drogas, como los grupos asociados al cártel de Sinaloa y Los Zetas (Ríos, 2013; Beittel, 2015), también forman parte de redes de contrabando de mercurio (EIA, 2025). Esto sugiere que cuentan con una infraestructura logística ilícita que ahora se ha adaptado al mercado de insumos mineros. Es posible que estas redes también provean suministros a otras cadenas de valor.

Es importante subrayar que, a diferencia de lo que ocurre en los países vecinos, donde el uso de mercurio está prohibido (por ejemplo, en todos los procesos industriales de Colombia y en el sector minero de Ecuador), su importación en Perú se encuentra regulada (CAN, 2022). El 73 % de los usuarios registrados en la Superintendencia Nacional de Tributación (SUNAT), entidad

pública responsable, se dedica a la explotación de minas y canteras (Comunidad Andina de Naciones, 2022). A esto hay que sumar la producción doméstica de mercurio como subproducto de la minería formal del oro (los actuales «mercados secundarios» de azogue del siglo XIX) y el procesamiento de cemento. Las recientes incautaciones de mercurio camuflado en piedra triturada sugieren también prestar mayor atención al sector de la construcción (AP News, 2025). Para Van der Valk et al. (2020), las rutas del comercio nacional del mercurio deben considerar el escrutinio de los canales de importación legales e ilegales, así como el seguimiento del mercurio como insumo y subproducto de los procesos industriales.

Finalmente, la tercera dinámica se refiere a la adaptación contemporánea de los medios de vida rurales para incluir el cultivo de la hoja de coca y la minería. La detección remota ha permitido considerar la coexistencia de la minería territorial y el cultivo de la hoja de coca en espacios relativamente nuevos para ambas actividades, como la región Amazonas (Sierra Praeli, 2025), la frontera con Brasil en la región Ucayali (Aramis, 2025); y la triple frontera entre Perú, Brasil y Colombia (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2023). Delgado et al. (2024) presentan una investigación basada en métodos mixtos sobre el caso de la reserva comunal El Sira, en la que se concluye que las comunidades nativas practican de manera recurrente ambas actividades. Esta interacción no se limita a una imposición externa a las poblaciones locales mediante mecanismos de coacción, sino que se inmiscuye en las estructuras sociales a través de negociaciones y acuerdos económicos. El desencanto ante un modelo de conservación que no ha logrado generar ingresos monetarios enmarca las opciones actuales para incluir progresivamente actividades basadas en la extracción de recursos.

En algunas zonas con una presencia más arraigada de cultivos de hoja de coca, como Huánuco, la minería surge más bien como un fenómeno nuevo (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2026; Cóndor, 2025). Presenta patrones similares al caso de la región Amazonas, en donde se solapan concesiones mineras oficiales con operaciones ilegales, lo que sugiere una colaboración perjudicial entre ambas. No obstante, los nexos entre la minería y el cultivo de la hoja de coca aún no se han abordado en profundidad.

Mención aparte merecen los casos en los que ambas actividades cuentan con un largo historial de coexistencia, como en La Libertad (Cóndor, 2025). Como vimos en la sección 4.1.1, la expansión de la minería en zonas

fuertemente influenciadas por el tráfico de drogas, como en el caso de Pataz, ofrece un área de expansión en la que los grupos armados pueden involucrarse en disputas por la tierra y los recursos naturales. El nexo entre ambas actividades se vuelve más complejo cuando forman parte del portafolio de recursos de las élites regionales en el mismo territorio (véase Convoca, 2025), a diferencia de otros modelos en los que la conexión se rastrea principalmente a través de flujos financieros de una actividad a otra, como el lavado de dinero del narcotráfico en la venta de oro (OEA, 2021).

Esta dinámica de control contrasta con la gobernanza local de las zonas tradicionalmente cocaleras, en las que una «economía moral de la ilegalidad» consolida la actividad por sus dividendos económicos y por el control territorial relativamente estable, sustentado en redes de gobernanza local (Vizcarra, 2018; Van Dun, 2019).[10] Si bien esta situación no es necesariamente una experiencia representativa de todas las comunidades,[11] en las que prevalecen motivaciones variadas, la escasa o nula presencia de la minería en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), el nodo neurálgico de la economía cocalera, resulta excepcional.[12] Aunque los estudios sobre el movimiento cocalero en el Perú se centran en su fracaso para alcanzar el reconocimiento oficial de la producción de hoja de coca, subrayan el rol de la organización local a la hora de recuperar las zonas afectadas por el conflicto armado interno y de establecer alianzas situadas (aunque de alcance nacional limitado) (Durand Ochoa, 2014; Van Dun, 2009). Es posible que las identidades regionales forjadas en este contexto fueran sintomáticas de cierta cohesión social en torno a la economía cocalera, aun cuando difícilmente lograron articularse en imaginarios nacionales que las reconocieran como productoras legítimas (Durand Ochoa, 2014). Las dinámicas extractivas que se desarrollan actualmente en la zona, sin embargo, requieren un análisis más detenido, que excede el alcance de este trabajo.

La minería y el cultivo de la hoja de coca presentan diferentes grados de afectación ambiental. Para Smith et al. (2020), quienes hacen un examen histórico

10. Véase también la revisión de Manrique y Hernando (2024) sobre el mito de la violencia como característica intrínseca de economías cocaleras y mineras.

11. Esta no es una revisión exhaustiva sobre comunidades locales y economía cocalera. Young (2004) ofrece una introducción al tema.

12. No se han reportado hallazgos en los informes más recientes. Véase https://www.maapprogram.org/es/mineria-oro-peru-2025/

comparado desde el enfoque del sistema-mundo, no parece existir un ciclo de impactos superpuestos o reforzados entre ambas economías en el Perú. Plantean que, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, los movimientos insurgentes actuales en el Perú no dependen del narcotráfico ni representan una amenaza militar, lo que sugiere que los cocaleros gozan de cierta libertad para desplazarse a diferentes zonas y mitigar el ciclo de deforestación extrema. Por otro lado, los daños ambientales causados por la minería parecen ser más insidiosos en el bosque amazónico, aunque no están necesariamente asociados al cultivo de la hoja de coca. De manera similar, Bax y Francesconi (2018) encuentran asociaciones significativas entre el cultivo de coca y la minería ilegal en la deforestación, y señalan su coexistencia en bosques amenazados; no obstante, no identifican mecanismos de interacción. Manrique y Hernando (2024) identifican deficiencias en los sistemas de cartografía de los cultivos de hoja de coca y sugieren que los estudios de impacto ambiental basados exclusivamente en técnicas de detección remota e informantes locales deben seguir protocolos más rigurosos.

4.2.3.2. Trata de personas

La captación de personas en situación de vulnerabilidad para someterlas a diferentes tipos de explotación laboral, incluida la explotación sexual, constituye el delito de trata de personas. El proceso implica trasladar a las víctimas desde su lugar de origen hasta su destino, donde son retenidas mediante el uso de la violencia, el engaño o la coacción. En el Perú, las rutas de la trata han cambiado a través de los años, aunque dos puntos siguen siendo importantes: la ruta costera del norte, organizada en torno a la actividad comercial fronteriza con el Ecuador, y la ruta andino-amazónica del sur, impulsada por el desarrollo de campamentos mineros en Puno y Madre de Dios, así como por el intercambio comercial con Bolivia (Dammert et al., 2020). Las regiones de Piura y Madre de Dios son las que presentan el mayor número de denuncias por trata de personas en el país (Medina et al., 2021). Aquí no solo convergen víctimas de trata que ingresan en Perú, sino también ciudadanas nacionales provenientes de la Amazonía nororiental y los Andes surandinos en general (Dammert et al., 2020).

En el contexto de la minería y los delitos conexos, uno de los debates más importantes es la definición de indicadores de explotación laboral que ayuden a identificar inequívocamente el delito de trata de personas. Para Lazo Landivar et al. (2024), el cuestionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

sobre trabajo forzoso resulta poco útil para identificar las formas de explotación laboral que se camuflan fácilmente como condiciones de empleo duras o difíciles, pero no ilegales. Al abordar el caso de los awajún de Loreto empleados en la economía minera, los autores señalan que las redes de trata se aprovechan de las experiencias, los conocimientos, las creencias y la ética laboral indígenas para normalizar su explotación, haciendo creer, por ejemplo, que el descanso a la intemperie, con jornadas no pagadas y sin protección ante riesgos ocupacionales, es compatible con el modo de vida awajún. De este modo, los awajún pueden consentir «de manera viciada» las prácticas e intereses de sus explotadores (Lazo Landivar et al., 2024, p. 169).

De manera similar, los indicadores de explotación sexual no parecen ajustarse claramente para explicar las formas de trabajo basadas en consentimientos precarios. La explotación sexual en las zonas próximas a los campamentos mineros de la Amazonía se ha documentado ampliamente (por ejemplo, Novak y Namihas, 2009; Mujica, 2014). Sin embargo, la literatura especializada advierte de la dificultad para diferenciar claramente entre las víctimas de trata —coerción absoluta a la libertad de movimiento— y las trabajadoras sexuales voluntarias (Mujica, 2014; Cortés-McPherson, 2020; Goldstein, 2014). Los conceptos de «padrinazgo» andino y de «precariedad preferida» sugieren que las jóvenes son atraídas por la promesa de altos ingresos y que su elección está influida por sus «padrinos», sin que necesariamente hayan sido raptadas (Shepherd y Barrantes, 2023). Aunque se trate de menores de edad, cuando la administración de justicia atiende estos casos, busca identificar el modelo de la «buena víctima»: jóvenes empleadas en contra de su voluntad (Mamani Zavaleta y Farfán Valer, 2022; Defensoría del Pueblo y CHS Alternativo, 2020). En el proceso, los funcionarios de justicia llegan incluso al extremo opuesto: identifican como víctimas a mujeres que deciden voluntariamente dedicarse a la prostitución (Goldstein, 2014).

La expansión de las actividades mineras va acompañada de mayores niveles de violencia de género y de marginalidad en el empleo local. Por ello, Vallejo (2014), que se centra en la salud de mujeres y niños en centros poblados mineros en MDD, sostiene que las intervenciones para proteger a las poblaciones vulnerables deberían adoptar un enfoque integral y no limitarse solo a la identificación de un tipo de delito. De forma similar, Weill (2024) subraya que las múltiples opresiones a las que se enfrentan las mujeres campesinas se

acentúan con el desarrollo de la minería formal e informal en el corredor minero surandino. Son necesarios espacios de participación democrática sensibles al género para alterar este desbalance.

4.2.4. Conclusiones

Al plantear el enfoque de este balance, propuse que las definiciones de la minería según el marco legal eran relativamente claras. No obstante, subsisten temas con insuficiente claridad normativa, como el alcance de la minería ilegal en cuerpos de agua según las tecnologías de extracción (Espin y Perz, 2021), los obstáculos para la formalización, como la dificultad de los mineros informales para conseguir concesiones mineras en un mercado saturado (Wilson et al., 2024), la «ceguera» estatal (Damonte, 2016) en la regulación de las prácticas productivas, sin criterios ajustados a diferentes escalas mineras y grupos de minerales (Meléndez y McKay, 2026), las notables diferencias presupuestarias notables entre el gasto central y el local, y entre la formalización y las interdicciones (Hopkins Barriga et al., 2020), y una política de formalización que, en 23 años, ha oscilado de manera errática (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022).

¿Por qué querría un minero formalizarse en este contexto? Más que una respuesta oportunista basada en la evasión fiscal, la informalidad podría ser una alternativa más estable y segura para llamar la atención de un Estado central al que parece costarle llegar (Hirsch, 2017; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). Las operaciones ilegales, la colusión de los actores implicados y los efectos combinados de la formalización y la interdicción erosionan la confianza en las instituciones públicas (Pachas, 2011; Pinedo, 2016; Giraldo Malca et al., 2023; Wilson, 2024).

En este escenario, destacan particularmente dos tipos de respuestas locales. En primer lugar, frenar o adaptar el alcance del proceso de formalización mediante la participación en la política subnacional. La literatura ha destacado las actuaciones de las élites mineras locales que influyen o se convierten en autoridades subnacionales (Cortes McPherson, 2019; Toledo Orozco y Arce, 2024; Toledo, 2022) así como las de las organizaciones mineras informales movilizadas (Damonte, 2016, 2018). Para Toledo y Arce (2022), los mineros podrán formalizarse cuando sus organizaciones presenten una estructura horizontal y cuando estos puedan incidir en la política subnacional, es decir, la

formalización exitosa depende de un acomodamiento a las demandas de las organizaciones locales. En segundo lugar, se replantean los significados de la formalización minera, ya sea reformulando la adquisición de derechos mineros en torno a disputas por el reconocimiento de territorios colectivos (Cabrera Morales y Castro, 2023; Vila Benites, 2025) o planteando nuevos espacios de gobernanza para una formalización que se construya sobre consensos (Salo et al., 2016).

No obstante, la gobernanza de la minería informal no se reduce al proceso de formalización minera. Los estudios centrados en la cadena de valor y los circuitos extractivos, que siguen la ruta de los insumos y minerales desde la mina hasta el mercado, ilustran el «espectro de informalidades» (McKay, 2026) que afecta a la minería formal, informal e ilegal (Smith, 2019; Villanueva Ubillús y Vila Benites, 2023; McKay y Meléndez, 2026; Pachas y Narváez, 2025). Estos estudios analizan la ecología de los actores involucrados en la minería, y cuestionan lo que se asume como una «organización minera», que se suele limitar a un trabajador minero y/o un titular de concesión, para incluir también a inversionistas, agentes comerciales, proveedores, plantas de procesamiento, representantes de laboratorios, entre otros. Los reglamentos comerciales, la regulación de las plantas de beneficio, la articulación con los mercados finales y los mecanismos de gobernanza voluntaria constituyen también espacios de política pública que, aunque se han desarrollado en la última década, aún no se han examinado en profundidad. Esta observación es compatible con la noción de gobernanza híbrida (Damonte, 2021), que enfatiza que la autoridad real en el territorio no la tiene solo el funcionario público sino que surge de las negociaciones entre este y los actores locales, como los mencionados anteriormente. Junto con los estudios centrados en comunidades campesinas e indígenas revisados anteriormente, estas contribuciones sugieren que alrededor de la minería informal se configuran diversas arenas de gobernanza y proyectos territoriales que, aunque pueden incluir, exceden el gobierno subnacional y la política de formalización como únicos medios de praxis política.

El movimiento que se genera alrededor de la minería no solo atraviesa provincias, sino también fronteras internacionales. El análisis de la relación entre la minería y el tráfico de drogas revela que la expansión de las economías ilícitas en el Perú debe entenderse en el contexto de las escalas regionales y globales de acción en torno a la (insuficiente) implementación de acuerdos posconflicto (Perú-Ecuador y Colombia-grupos guerrilleros) y la organización multinodal

de la red global del narcotráfico. En el primer caso, la firma de acuerdos de paz, la desmovilización de actores armados y las expectativas de involucrar a actores privados en la gobernanza transfronteriza, caracterizan un repliegue estratégico del Estado (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2023; Rettberg y Ortiz Riomalo, 2016). Este déficit de gobernanza (Ali, 2019) ha sido progresivamente ocupado por actores armados. En el segundo caso, emerge una creciente especialización del cultivo de hoja de coca a nivel nacional acompañada de la reubicación de su procesamiento en los mercados de destino (DEVIDA y UNODC, 2025).

Los corredores logísticos compartidos para el tráfico de insumos y productos son la ilustración más clara del nexo entre la minería y el narcotráfico (por ejemplo, empleando infraestructura del narcotráfico para el tráfico de mercurio de México a Perú). La coexistencia territorial de operaciones mineras y cultivos (por ejemplo, en Loreto, Huánuco y la selva de Puno) también sugiere que el vínculo debe encontrarse en la pluriactividad del medio rural (Delgado et al., 2024). Dado que las principales fuentes de información provienen de los sistemas de detección remota de los informantes —con no menores limitaciones metodológicas— (Manrique y Hernando, 2025); y del análisis de flujos financieros, aún hace falta elucidar los mecanismos de articulación entre actividades ilícitas. En otras palabras, comprendemos mejor la «fotografía aérea», pero aún no la profundidad de los procesos de cambio territorial. Estos podrían ayudar a entender en qué medida la gobernanza criminal se estabiliza en territorios locales sin necesidad de depender siempre de mecanismos coercitivos.

Es útil hablar de nexos entre la minería y el tráfico de drogas, y no enfocarnos únicamente en la minería ilegal y la producción de cocaína, debido a que tal abordaje perdería de vista las continuidades entre legalidad e ilegalidad y entre las múltiples redes de producción de drogas que enmarcan el nexo. La literatura sugiere que, de hecho, el tráfico de drogas puede obtener rentas de y/o invertir en operaciones formales (Guevara Tello, 2024; sobre Colombia, Rettberg y Ortiz Riomalo, 2016). Asimismo, como señala Soberón (2025), el conjunto del tráfico de drogas ilícitas y sus relaciones simbióticas debe explorarse con mayor detalle en el contexto de las fronteras extractivas. Por ejemplo, Guevara Tello (2024) observa cultivos de marihuana en La Libertad que estarían vinculados a la actividad minera de la región.

Más allá de esta conexión, también son llamativas las similitudes entre las respuestas estatales y las formas de organización locales alrededor de la minería

y el cultivo de hoja de coca. Son notables las similitudes entre el movimiento cocalero y los mineros informales que disputan el reconocimiento de sus actividades. Los trabajos de Durand Ochoa (2014) y Van Dun (2009) reconocen que el estigma de la ilegalidad de la actividad supone una barrera de entrada a la vida política difícil de superar. En el caso de la minería, prevalece una opinión pública contraria que considera ilegal todo el sector, algo que denuncian las diversas organizaciones mineras (Layme Choque y Weill, 2025), y que motiva a algunas organizaciones de la sociedad civil a buscar «nuevas narrativas» para posicionar mejor los reclamos del sector.[13] En el ámbito de la aplicación de la ley, términos como «interdicción» se conciben en el contexto de la guerra contra las drogas y se utilizan en el Perú para luchar contra la minería ilegal, sin una evaluación clara sobre su adecuación para afrontar este reto (Vila Benites, 2023). La minería ilegal y los crímenes ambientales también constituyen un emergente espacio de cooperación bilateral entre Perú y Estados Unidos, y regional (por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones), que se construye sobre décadas de desarrollo institucional en torno a la guerra contra las drogas (Vila Benites, 2023).

A la luz de lo que sabemos, existen indicios que apuntan a que el Estado peruano está «viendo» el problema de la minería ilegal como un espacio en donde aplicar los conocimientos, la experiencia y las relaciones geopolíticas desarrolladas en el contexto de la guerra contra las drogas. No obstante, parece que la regulación de la relación entre ambas actividades es el nudo gordiano por desenmarañar. La investigación aún no ha determinado cómo se podrían diseñar enfoques integrales para intervenciones articuladas, probablemente porque este nexo también debe explorarse con mayor profundidad.

4.3. Estudios centrados en la economía política

Para concluir este balance, nos centramos en contribuciones que discuten sobre la economía política de la minería informal. Estos trabajos examinan en qué medida los actores, las organizaciones y las instituciones pueden influir en la definición de marcos normativos para la minería informal y en su aplicación. En la sección anterior, ya abordamos la incorporación de actores locales a la gobernanza de la minería informal, particularmente en el proceso de formalización. En

13. Jonkman (2024) también encuentra estos paralelos en Colombia.

esta sección, exploraremos estas dinámicas en varias escalas de acción y sus implicancias para comprender cómo se termina «haciendo Estado» en el territorio.

4.3.1. Hilos arriba

Un primer hallazgo de la literatura es que la regulación de la minería informal ha estado más sujeta a presiones externas al sector antes que a iniciativas internas del Estado. Los trabajos de Dargent y sus colegas (Dargent y Urteaga, 2016; Dargent et al., 2017; Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020) proponen que el Estado peruano pasó de una postura de parálisis o indiferencia ('*stand off*') ante la expansión desregulada de la minería a otra de acción, motivada por la firma del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y las demandas de las compañías mineras a nivel nacional. El estudio comparativo con otros países revela que esta no es la única respuesta posible. Es particularmente relevante el caso boliviano, en el que el Estado responde con una tolerancia deliberada ('*forbearance*') a la expansión de la minería cooperativa, evitando la aplicación de normas ambientales y tributarias (Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020). En suma, estos trabajos subrayan que el Estado puede optar por no intervenir para mantener su coalición de gobierno.

Vila Benites y Villanueva Ubillús (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022; Vila Benites, 2023) identifican presiones externas similares en su análisis de la criminalización de la minería aluvial en el Perú. Estos trabajos sostienen que las prohibiciones de ciertas áreas y métodos extractivos no son respuestas técnicas neutrales ante la evidencia del daño ambiental, sino el resultado de un cálculo de las élites políticas y las corporaciones mineras para no comprometer la expansión de inversiones a gran escala. La comparación con Colombia, donde la minería aluvial sí está permitida, revela la singularidad de las prohibiciones peruanas, que se centran en ensamblajes vernaculares y en zonas de interés marginal para los grandes capitales. Esta configuración delimita lo que las autoras denominan «geografías no deseadas de la minería» (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022).

La noción de «momento de frontera», enfocada en los espacios intersticiales entre la desregulación y la reregulación sobre los recursos naturales (Rasmussen y Lund, 2018), establece «fronteras institucionales» en los cambios normativos para ejercer la autoridad. Vila Benites (2023) y McKay (2026) trabajan con

este concepto para analizar los regímenes de gobierno de los recursos naturales que se consolidan con la criminalización y la informalización legal de la minería. Mediante tácticas para provocar la extinción de los derechos mineros y sin caminos claros hacia la formalización, el Estado gobierna mediante diseños de liminalidad normativa que perpetúan la condición marginal de la minería informalizada y criminalizada. Estas experiencias movilizan discursos sobre la informalidad y el crimen que posponen las discusiones sobre el sostén estructural del modelo extractivo hegemónico: el mercado de concesiones mineras.

En conjunto, estas contribuciones sugieren que la regulación de la minería informal es un proceso reactivo y fragmentado, guiado por actores con influencia en la política del Estado central. Para comprender estos patrones, proponen un análisis que considere no solo las políticas implementadas, sino también los caminos que no se siguen, los vacíos normativos y los actores que definen los parámetros del debate público.

4.3.2. Hilos abajo

Sin embargo, la normativa nacional no se aplica sin fricciones. Otro conjunto de contribuciones examina la influencia de los actores locales en la aplicación de la ley. Damonte (2016, 2018, y 2021) reconoce, al analizar el caso de Madre de Dios, que, ante la «ceguera» de las autoridades nacionales a la hora de regular la formalización minera, las organizaciones mineras disputan y reinterpretan la ley. Al situar su análisis en los márgenes del Estado (Damonte, 2016), que entiende como espacios insuficientemente integrados en el sistema estatal, estas organizaciones gozan de mayor margen de maniobra para moldear la aplicación (o no) de la autoridad. Su contribución se enfoca en las acciones de las organizaciones mineras para ganar legibilidad y legitimidad ante el Estado, y sugiere que estas se perfilan como aliadas de la gobernanza territorial local en ausencia de actores extractivos de mayor escala.

Toledo Orozco (Toledo Orozco 2022; Toledo Orozco y Arce, 2024) también señala que las organizaciones mineras buscan expandir su influencia en el ámbito subnacional. Sugiere que los mineros informales se aprovechan de las fracturas entre el gobierno central y los gobiernos regionales. En el estudio comparativo con Bolivia, sostiene que, cuando los mineros están políticamente integrados en el Estado central, pueden negociar directamente con este. Cuando

no es así (como en Perú), optan por movilizar el apoyo de funcionarios subnacionales. En regiones con élites mineras marcadas, la regulación del sector minero informal sirve a intereses particulares, mientras que, cuando se trata de organizaciones mineras con una menor concentración de poder, estas presentan una mayor agregación de intereses diversos y tienen más posibilidades de incidir en acciones encaminadas al reconocimiento legal.

Damonte (2016) y Toledo Orozco (2022) adoptan el enfoque del «Estado en la sociedad» para analizar el Estado como una entidad atravesada por relaciones sociales y procesos contenciosos. Ambos identifican la presencia de mineros informales en instituciones estatales locales, que utilizan este espacio como un escudo de protección frente a la aplicación de la ley. Bajo esta lógica, la institucionalidad se pone al servicio de intereses extractivos. Meléndez (2025) examina un fenómeno distinto en el centro poblado de Algamarca (Cajamarca): allí, la oferta de servicios públicos depende directamente del capital minero informal y del conocimiento del tejido social local. En otras palabras, no se trata de un Estado que redirige recursos para beneficiar a la minería informal, sino que es esta la que inyecta recursos y orientación de servicio al gobierno local. Meléndez conceptualiza este hallazgo como un «Estado subterráneo», y subraya que el ensamblaje entre la organización minera y la institución pública resulta indisoluble.

La «colonización de las instituciones del Estado» (Damonte, 2018), la «obtención de cargos políticos subnacionales» (Toledo Orozco, 2022) y el «ensamblaje» entre mineros y gobiernos locales (Meléndez, 2025) subrayan diferentes grados de profundidad en la incursión de organizaciones informales en el aparato público. Estas acciones se materializan mediante la participación en la política subnacional. Otro conjunto de contribuciones se enfoca más bien en las dinámicas de captura del Estado, en las que los intereses de una élite política y/o económica se defienden desde cargos estatales, postergando el bien público (Durand, 2019). Esta captura se produce originalmente a nivel local, lo que dificulta la fiscalización efectiva (Gianella, 2024), o mediante estrategias no electorales de gobernanza criminal, tales como la corrupción, la extorsión y el establecimiento de «zonas liberadas» (Peña y Sosa, 2025). A nivel nacional, esto se observa con el ingreso de representantes de la minería informal en el Congreso, lo que da inicio a un ciclo de desregulación, prórrogas sistemáticas y ralentización de la fiscalización (Peña y Sosa, 2025).

Cuando los representantes locales acceden al escenario nacional, ya sea a través del poder legislativo u ocupando cargos en el Estado central, la singularidad de los intereses locales que los llevaron originalmente al poder queda expuesta. Esta transición de intereses locales a regionales y, posteriormente, a nacionales, se ha evidenciado en el pasado con liderazgos forjados en luchas contra la gran minería (Bebbington et al., 2018). La captura del Estado también se ha observado en dinámicas específicas, como la «puerta giratoria», en la que profesionales provenientes de las industrias extractivas a gran escala han asumido posiciones públicas en la regulación de este sector para favorecerlo (Durand, 2019).

La dinámica no es nueva, pero sigue habiendo dudas sobre la naturaleza del ingreso de la minería informal en el Estado: ¿representación política o captura? Cuando un candidato regional que hace campaña por la minería informal llega a la oficina con el voto popular, estaríamos más cerca del primer caso. Las autoridades y funcionarios que miran para otro lado para favorecer operaciones informales e ilegales apuntan al segundo. La literatura parece indicar que la minería informal puede encajar en ambos escenarios, dependiendo de las condiciones de los casos estudiados. Cuando los intereses de las élites locales se filtran en el aparato público, como sugieren los estudios sobre Madre de Dios y Loreto, se trataría de un caso de captura (Toledo Orozco y Arce, 2024; Peña Jiménez y Sosa Villagarcía, 2025). Según Meléndez (2025), el ingreso consensuado y legítimo de los mineros al municipio de Algamarca parece constituir más bien una incorporación democrática al Estado.

4.3.3. Minería informal, movimientos sociales y coaliciones de desarrollo

La literatura comparada reciente (Baraybar y Dargent, 2020; Vila Benites, 2023; Toledo Orozco y Arce, 2024) coincide en una tesis central: la incorporación al Estado no ha sido fortuita, sino una estrategia reactiva y defensiva frente ante un marco normativo que se percibe como más restrictivo y punitivo. A diferencia de lo que ocurre en Colombia y Bolivia, en donde la defensa de la actividad se canaliza a través de movimientos sociales orgánicos, como el Proceso de las Comunidades Negras en Colombia o la histórica coalición cooperativista en torno al Movimiento al Socialismo (MAS) boliviano (Marston, 2024; Jonkman, 2024), en el caso peruano, donde existe un vacío de legitimidad social a nivel

nacional, los mineros han optado por «habitar» la institucionalidad estatal. Este escudo político es necesario para neutralizar la reregulación de un sector que el Estado central intenta proscribir, a menudo sin éxito.

En este contexto, Vila Benites y Villanueva Ubillús (2022) señalan el rol de las coaliciones multiescalares y de los discursos de desarrollo como articuladores de las agendas públicas. Al analizar la evolución de la política de formalización minera durante tres décadas, las autoras identifican dos grupos de actores que catalizan el diálogo en un sector más bien reconocido por su polarización: las organizaciones internacionales de desarrollo y los funcionarios públicos, con un enfoque internacional centrado en la minería como medio para aliviar la pobreza. Un ejemplo de esta alineación se produjo en el proceso que condujo a la promulgación de la Ley de Formalización Minera en el 2002. La coalición formada en ese entonces contó con el apoyo decisivo de la Cooperación Suiza. Esta colaboró con las organizaciones mineras, que ayudaron a fortalecer mediante proyectos de asistencia técnica, como el Proyecto de Gestión Ambiental en la Minería Artesanal (GAMA), y sugirieron que las organizaciones mineras políticamente visibles hasta 2002 debían gran parte de su fortaleza a los recursos del desarrollo internacional. Desde entonces, el apoyo al sector ha disminuido principalmente por temor a su asociación con el crimen.

Aunque en los últimos años algunas iniciativas han ayudado a poner sobre la mesa los problemas de desarrollo de la pequeña minería —por ejemplo, el programa planetGold, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)—, no han supuesto el desarrollo de una agenda política en los debates nacionales. En suma, este episodio resalta el papel que pueden desempeñar las coaliciones de desarrollo para transformar los acuerdos políticos excluyentes (Bebbington, 2018; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022).

4.3.4. Conclusiones

En torno a la minería informal se gesta un proceso dinámico de «hacer Estado» a través de la interacción entre presiones externas, estrategias locales y reconfiguraciones institucionales. La literatura examinada aborda el equilibrio de poder en el que se basa la actividad normativa y su aplicación, y ofrece una perspectiva más compleja sobre los espacios de acción o inacción estatal.

La literatura ha utilizado diferentes escalas de acción para examinar cómo se concibe e implementa la regulación de la minería informal: de arriba hacia abajo, es decir, la influencia en la aplicación de la normativa de alcance nacional, y de abajo hacia arriba, es decir, la influencia en la aplicación de la normativa de alcance subnacional. En una primera instancia, la transición de una postura de parálisis estatal a una intervención reguladora revela que la normativa nacional responde menos a un diseño técnico interno que a imperativos geopolíticos y a las demandas de las élites extractivas (Baraybar y Dargent, 2020; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). En una segunda instancia, la aplicación de estas normas en el territorio evidencia su adaptación a la gobernanza local, mediante acuerdos híbridos que combinan normas formales e informales, y que tienen a las instituciones políticas subnacionales como escenario de preferencia para la representación de intereses (Damonte, 2016; Toledo Orozco, 2022).

Tanto «márgenes del Estado» (Damonte, 2016) como «momentos de frontera» (Vila Benites, 2023; McKay, 2026) son conceptos que se emplean para enfocarse en el desarrollo normativo alrededor de la minería informal, no como una simple anexión geográfica —en la que se regulan espacios hasta entonces relegados por el Estado-nación—, sino como una dinámica mediante la cual se cultiva autoridad, legal y discursiva, en lugares concretos y en imaginarios sobre la extracción, y con la intervención contenciosa de actores a través de múltiples escalas de acción.

¿Qué tipo de Estado se crea con esta dinámica? La literatura no ha identificado puntos de encuentro entre las direcciones exploradas del hacer Estado (de arriba a abajo y de abajo a arriba). Parece tratarse de trincheras, más que de simples fronteras, desde donde se aborda la formulación del problema público y en donde entran en competencia las formas de comprender a los sujetos, los recursos naturales y las prácticas extractivas. A pesar del avance regulatorio de la última década, subsisten lagunas «liminales» (McKay, 2026) en la regulación de diferentes prácticas mineras.

En las márgenes geográficas e institucionales, las organizaciones mineras despliegan una agencia política que les permite disputar, reinterpretar e, incluso, colonizar las instituciones subnacionales (Toledo Orozco, 2024; Meléndez, 2025). En algunos contextos, este acceso al aparato público sirve de escudo protector frente a la ley para intereses particulares (Toledo Orozco y Arce, 2024),

pero en otros da paso a la formación de un «Estado subterráneo» (Meléndez, 2025), en el que la provisión de servicios públicos y la gobernanza local están indisolublemente ligados a la economía minera informal. Esta ambivalencia plantea un desafío a la noción de capacidad estatal y sugiere que el fortalecimiento de las instituciones locales puede producirse, paradójicamente, mediante el capital y la legitimidad de sectores que la normativa central clasifica como informales o considera una amenaza para el Estado (Dargent y Urteaga, 2016).

La medida en que este ingreso a la política constituye un caso de captura del Estado o se trata simplemente de «hacer política», varía en los casos examinados. En regiones donde la minería está presente desde hace poco y los actores son de origen delictivo, se encuentra una gobernanza criminal (Peña Jiménez y Sosa Villagarcía, 2025). Sin embargo, en otros contextos, en donde la minería se asume como actividad económica de la población local, incluso si se realiza al margen de la ley, categorías como «captura» o «corrupción» no parecen ser compatibles con los modos de hacer Estado que se dan en la práctica, especialmente cuando la organización minera puede ser la única interesada en construir instituciones públicas (Meléndez, 2025). La pregunta de quién corrompe a quién también es pertinente. La forma en que se concibe la corrupción en el marco de la minería informal está asociada a una intencionalidad oportunista por parte del minero, aunque se trate de una dinámica más bien mundana con la que el sistema se ha acostumbrado a funcionar (Damonte, 2016) y que es coproducida por funcionarios públicos (Layme Choque y Weill, 2025, véase el apartado 4.1.2 sobre el corredor minero surandino).

A simple vista, parece que la minería informal adolece de la maldición de los recursos, aunque este enfoque no se ha aplicado en investigaciones sobre el tema. No obstante, esta sección del balance sugiere que existen diferentes niveles de ambición para controlar el aparato estatal subnacional y que los resultados son matizados en lo que esto significa para el desarrollo de las instituciones públicas. También es posible que las organizaciones mineras encuentren en este accionar una respuesta razonable ante el repliegue de aliados con los que previamente habían articulado coaliciones de desarrollo exitosas (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022), lo que sugiere que la organización en coaliciones multiescalares no debe descartarse como un ámbito de acción política más allá del dominio subnacional.

5. Reflexiones finales

La minería informal parecía asomarse como un fenómeno subrepticio en las imágenes de la informalidad que abrían este texto. Al introducir un enfoque de ecología política, este balance se centró en la relación entre la organización humana y los procesos biofísicos, en la explicación de fenómenos locales mediante la contextualización histórica y su concatenación con diversas escalas de acción, y en la influencia de las normas formales e informales en la regulación de los recursos naturales mediante la subjetivación y configuración de territorios.

Esto ha permitido ampliar nuestra comprensión de la informalidad en el Perú. En primer lugar, se ha pasado de una modalidad de empleo precario, como una expresión de resistencia ante la exclusión de la cultura oficial, a lo que llamaré la «ilegibilidad de la naturaleza» y de las prácticas productivas que se adaptan a ella, mientras también la transforman. En segundo lugar, la minería informal no es un fenómeno de reciente registro ni es un producto exclusivo de la incursión de actores delictivos, sino que es una respuesta prevaleciente ante retos y procesos multiescalares: a nivel local, la experiencia inmediata de los límites de los modelos centrados en economías de gran escala; a nivel nacional, la reregulación legal de la minería que no tiene en cuenta la variabilidad de las prácticas locales, y a nivel global, la creciente y cada vez más diversificada demanda de minerales (con pruebas de procedencia legal) y la reorganización de los circuitos criminales. En ausencia de espacios de encuentro que faciliten la coexistencia entre prácticas mineras formales e informales y/o promuevan medios de vida alternativos viables, aparecen actores intermedios que, con capital e insumos, hacen posible la producción minera informal. En tercer lugar, la gobernanza de la minería informal no se restringe a la mina propiamente dicha. Alrededor de esta se configuran diferentes esferas de gobernanza: las economías morales locales, que llenan los vacíos normativos oficiales; los gobiernos subnacionales, que regulan los grados de aplicación de la ley; el Estado central, donde entran en disputa enfoques permisivos y punitivos; y los circuitos productivos, con actores que regulan la captura de rentas a lo largo de la cadena de valor; y las relaciones geopolíticas, que influyen en la regulación de los mercados de origen.

Los ejes del análisis funcionan como un caleidoscopio que nos ayuda a aproximarnos a este fenómeno. Los hallazgos de cada eje se han discutido y

sintetizado en sus respectivas subsecciones, por lo que, a continuación, presentaré sus principales contribuciones y vacíos de investigación.

5.1. Economías morales y hegemonías locales

En primer lugar, están las economías morales de los pueblos campesinos e indígenas, andinos y amazónicos, así como de los habitantes del Perú rural. Al navegar por los paisajes de la minería informal hemos comprobado la profunda heterogeneidad de las prácticas productivas y las adaptaciones biofísicas, que van desde los socavones en los que se practica la «captura libre de minerales» como modo de redistribución justa hasta las chispitas de oro recuperadas por maquinaria vernacular que subarrienda una partición de la propiedad (individual o colectiva) para la práctica minera. Estos acuerdos reflejan prácticas de extracción tolerables para la población local.

Hemos comprobado que esta legitimidad desde abajo se construye cuando la minería parece un medio de vida manejable bajo lógicas ya conocidas (ya sean agrarias o forestales), cuando se interpreta como un medio de vida compatible con otros, cuando la percepción del daño ambiental parece estar controlada, y cuando genera oportunidades de inserción económica ya sea de forma directa o indirecta (por ejemplo, Malone et al., 2023). En el caso de los territorios colectivos (andinos y amazónicos), la tolerancia también depende de la medida en que la minería fortalece los proyectos de autodeterminación y defensa territorial. Lo intolerable o inmoral también depende de trayectorias territoriales específicas. En este balance, el desencanto con los modelos de desarrollo centrados en actividades extractivas, como la minería a gran escala y la conservación, y el saqueo de recursos por parte de actores externos a la comunidad, moldean las nociones de lo que está permitido (por ejemplo, Cabrera Morales y Castro, 2023). Al interior de los grupos que practican la minería encontramos también diferencias interseccionales que refractan experiencias situadas de lo (in)tolerable. Vemos que las mujeres, las personas con poco acceso a capital y quienes no tienen control sobre las tierras terminan operando en las antípodas de la economía minera (por ejemplo, Weill, 2024). Desde esta perspectiva, las economías morales pueden entenderse también como hegemonías locales, en la medida en que se asumen como visiones dominantes de la gestión de los recursos locales, pero no como paradigmas universales de una gestión

equitativa. Estas desigualdades también se extienden a la exposición a la contaminación, un tema bastante explorado en la literatura proveniente de las ciencias ambientales, aunque sin considerar experiencias, conocimientos y perspectivas situadas de actores locales.

Estas economías morales surgen en relación con la adaptación de la minería al medio biofísico. El enfoque de las formaciones geosociales pone de manifiesto los procesos de cambio sociotécnico y la estratificación social a partir de cambiantes configuraciones del subsuelo. En Perú, este enfoque se ha aplicado al caso de las playas de Madre de Dios y a la expansión desigual de la minería aluvial (Leiva, 2022). La minería también se adapta a dinámicas socioecológicas que exceden la geología, tales como la formación de paisajes acuáticos producto de ciclos extractivos (Benites, 2025). Las propiedades biofísicas y su relación con prácticas productivas específicas son un tema importante en los estudios que rastrean los minerales desde la mina hasta el mercado, por ejemplo, siguiendo la cadena de valor, los circuitos productivos o las dinámicas de procesamiento (Meléndez y McKay, 2026), aunque generalmente han pasado desapercibidas en investigaciones más acostumbradas a encontrar un solo tipo de transformación espacial: el tajo abierto, las minerovías y las macroinfraestructuras para facilitar la extracción (Bebbington y Bury, 2013). Estas contribuciones subrayan la necesidad de comprender mejor los entornos en los que operan los mineros informales y las dinámicas que, mediante el aprendizaje y la adaptación, se integran en las decisiones respecto a los procesos productivos. La medida en que estas experiencias figuran en la formación del marco normativo debería orientar las exploraciones sobre la compatibilidad de la regulación de la MAPE en el Perú.

Las economías morales tienen la virtud de revelar experiencias intolerables que van más allá de las definiciones legales. Los grupos indígenas se organizan en naciones para rechazar la invasión de sus territorios por parte de mineros formales, informales e ilegales, lo que pone de relieve que las experiencias intolerables de la minería no se ajustan al marco legal, aunque la convención del sentido común considera que la violencia es prácticamente exclusiva de la minería ilegal. En el contexto de la minería informal, la violencia parece emerger como resultado de los conflictos en la cadena de valor, en los que los que los titulares mineros y los operadores recurren a grupos armados para imponer sus mecanismos de gobernanza privada. Incluso en estos contextos, entran en juego

las economías morales cuando el cobro usurero excede los niveles de explotación que los operadores mineros consideran tolerables. Estos conflictos toman forma en ausencia de arbitraje por parte de terceros y el diseño de mecanismos que promuevan modelos de valor compartido (Cano y Kunz, 2022). Prestar mayor atención a los casos de coexistencia exitosa puede ayudar a diseñar modelos de gobernanza y mediación del conflicto que puedan escalarse.

Las economías morales no deben interpretarse como códigos morales de preferencia. Sirven como una herramienta analítica para examinar la constitución local de los sentidos de la extracción tolerable y, a partir de ahí, entablar un debate crítico sobre cómo encauzar procesos de cambio (Salo et al., 2016). Esto implica, por ejemplo: comprender la estacionalidad del trabajo minero como una condición que impide la formalización laboral según los parámetros actuales, dejar de ignorar la integración del subsuelo en proyectos territoriales colectivos, reconocer los espacios de ordenamiento territorial locales y las prioridades de quienes habitan el territorio, y así sucesivamente. Se trata de un enfoque que puede integrarse de manera plausible en estudios sobre la gobernanza de los recursos naturales, precisamente para explicar por qué la articulación entre normas formales e informales resulta tan resistente.

5.2. Gobernanza oficial: nuevos actores, sentidos y huellas institucionales

La gobernanza oficial de la minería informal en el Perú constituye un entramado complejo en el que la ley no solo actúa como un conjunto de normas estáticas, sino también como el catalizador de nuevas arenas de disputa. En este escenario, un enfoque de gobernanza centrado en la ley revela el ingreso de nuevos actores cuando se introducen las distinciones entre formalidad, informalidad e ilegalidad. También sugiere el rol de las instituciones y los actores ubicados en múltiples escalas de acción en la regulación de estas distinciones (y procesos), en el marco de la formalización.

El proceso de formalización pone de manifiesto la brecha existente entre la rigidez normativa del Estado y la adaptación socioecológica y geosocial de las prácticas mineras. Aunque el marco legal exige la adecuación a polígonos mineros y estándares industriales, para los actores locales la formalización plantea un conjunto de requisitos que no siempre resultan compatibles con los medios en los que trabajan. No es de extrañar que para estos actores locales sea

una necesidad e incluso una urgencia resignificar la formalización hacia formas más amplias de reconocimiento (Salo et al., 2016). Este balance diferencia entre la formalización (dinámica administrativa) y el reconocimiento (disputas sobre la custodia de la naturaleza y los recursos naturales) y muestra cómo la formalización se integra en los sentidos locales, particularmente en los proyectos territoriales, que en algunos casos tiene un carácter colectivo. Es necesario explorar los sentidos locales de la formalización y la forma en que esta se conecta con el desarrollo territorial local.

Sin embargo, una de las singularidades más complicadas del caso peruano es la definición legal de la minería informal, es decir, una «informalidad legal». El REINFO presenta el caso paradójico de unas lógicas legales que producen deliberadamente espacios de acción informal. Por un lado, la minería informal se asienta sobre la minería legal y, en cierta medida, la refuerza. Aunque los REINFO no se centran exclusivamente en las concesiones mineras, se superponen a ellas notoriamente, pues requieren contratos de explotación con los titulares mineros para culminar el proceso. Esto genera incentivos perversos para que los titulares exploten el trabajo de la minería informal, estableciendo condiciones predatorias, como en el caso de Ático en Arequipa, y aprovechando el carácter permisivo del REINFO —por ejemplo, no requiere consulta previa—, mientras que otorga a los mineros informales una capa de legalidad para evadir intervenciones coercitivas del Estado. Por otro lado, el REINFO no se percibe como una vía extraordinaria, sino como la única forma de atraer la regulación estatal. Esto ocurre no solo porque ha recibido mayor atención y desarrollo normativo que el proceso ordinario (Wilson et al., 2024), sino también porque se ha normalizado la llegada del Estado *ex post* (Hirsch, 2017). Para los mineros informales, el Estado genera una inclusión reactiva, basada en el reclamo, más que planificada. Por eso, podemos decir que la gobernanza de la minería informal es genuinamente compleja: a la heterogeneidad de las prácticas productivas y los sentidos locales para anclar la minería, se suma un marco legal que plantea incentivos ambiguos para convertir las operaciones mineras en prácticas legales.

Aunque la ambigüedad es una característica identificada en la gobernanza de los recursos naturales, esta suele estar asociada a la flexibilidad necesaria para regular procesos locales (Larson y Soto, 2008). En el caso peruano, este atributo forma parte del marco legal y, más que flexibilidad, genera la confusión.

En última instancia, el REINFO está anclado en una lógica de formalización centrada en la norma y la otorgación de derechos, como si se tratara de cualquier otro sector económico, sin la debida consideración de la diferenciación biofísica, la organización social y los problemas de superposición que genera. La investigación futura debe abordar la viabilidad del REINFO como mecanismo de formalización en el contexto de las complejas condiciones de la minería informal.

Encontramos legados que enmarcan la forma en que el Estado regula el crimen. En el caso de la minería ilegal, el Estado aplica lógicas heredadas de la guerra contra las drogas y pierde de vista una distinción ontológica importante: mientras la cocaína es intrínsecamente ilegal, los minerales son mercancías lícitas. Esta distinción permite que la ilicitud se mimetice con la economía formal a través de una arquitectura logística de ilícitos multipropósito que incluye la canalización de insumos mineros y el lavado de minerales. Aunque puede valerse del tráfico global de drogas, especialmente para el suministro de algunas sustancias (Lien y Feltran, 2025), ignorar esta distinción implica desconocer que el centro de gravedad del problema se desplaza desde la mina hasta los actores intermedios: casas de compraventa, plantas de procesamiento, agencias comercializadoras, *brokers* internacionales, fundiciones, y otros actores especializados en el movimiento del oro. No obstante, el Estado prioriza los operativos en las minas, mientras sigue descuidando lo que ocurre «aguas abajo». Al importar conceptos como la «interdicción», el Estado peruano además ha trasladado los fracasos del narcotráfico a la minería. Un ejemplo es el «efecto globo,» donde los operativos policiales no logran erradicar la minería ilegal, sino solo desplazarla a nuevas locaciones. Los nexos entre la minería y el tráfico de drogas son complejos, como vimos en la sección 4.2.3, y requieren de un examen meticuloso de cómo la guerra contra las drogas sustenta el conocimiento y la capacidad estatal que se desarrolla en la regulación de delitos ambientales, así como de las similitudes y diferencias entre el movimiento cocalero y las organizaciones mineras, las conexiones territoriales entre ambas actividades y las economías morales que las regulan localmente.

No solo los intermediarios comerciales han accedido a la gobernanza legal de la minería informal e ilegal. También participan nuevos actores en el ejercicio de la fuerza: policías, fuerzas armadas y servicios de seguridad privada, tanto formales como ilegales. A diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas,

cuando la sociedad civil vigilaba activamente el uso de la fuerza en los conflictos sociales, hoy existe un preocupante vacío de control. La lucha contra la minería ilegal justifica el fortalecimiento de los brazos armados oficiales que, lejos de proteger a las víctimas de trata o a los defensores ambientales (Lazo Landivar et al., 2024; Proyecto Prevenir y OXFAM, 2024), consolidan un ejercicio errático cuando no depredador de la fuerza pública. Esto puede constituir un riesgo para la democracia, pues estos mismos recursos se redirigen posteriormente al control punitivo de la ciudadanía.[14] Los estudios sobre la violencia y el crimen asociados a la minería deberían prestar mayor atención al rol de las fuerzas armadas y policiales en la reproducción de estas dinámicas, así como también situar las perspectivas locales sobre la justicia y la equidad que contribuyan al diseño de mecanismos más integrales para la prevención del delito y la protección de las víctimas.

En suma, la literatura sugiere que para entender la gobernanza actual no basta con observar la mina; es imperativo «seguir el dinero» y el producto hasta los mercados formales, donde los actores intermedios operan en una zona gris y la regulación de destino sigue siendo la gran ausente. Sin embargo, esta regulación sí tiene una influencia crucial en la regulación doméstica, como veremos a continuación.

5.3. Economía política de la minería informal: influencias en múltiples escalas de acción

Este eje expone la influencia de los actores económicos y políticos en la regulación y aplicación de la ley. El abordaje de los hilos que se tejen de abajo hacia arriba, mediante la incorporación de los mineros a diversos espacios de acción política, ha sido uno de los más explorados (por ejemplo, Damonte, 2021). Una de las principales contribuciones desde esta entrada es que permite situar la incursión de la minería informal en el aparato público peruano entre la representación política y la captura del Estado. Mediante la participación electoral subnacional y el ingreso al Congreso, las organizaciones mineras impulsan ciclos

14. En este balance no revisamos literatura sobre el «acostumbramiento» del Estado de emergencia para gobernar, especialmente rastreado en los casos del crimen urbano y la gran minería. No obstante, esta lógica también se ha empleado en la lucha contra la minería ilegal.

de desregulación y frenan la fiscalización. Mientras algunos encuentran un «ensamblaje» entre los mineros y los gobiernos locales (por ejemplo, Meléndez, 2025), otros encuentran claros indicadores de una captura que emplea la corrupción y la extorsión para favorecer intereses particulares (por ejemplo, Peña Jiménez y Sosa Villagarcía, 2025). Sin embargo, pese al impacto evidente en el debilitamiento institucional, persiste el vacío investigativo sobre el proceso de transición de estas organizaciones mineras hacia la política y su verdadera representatividad social. Es necesario superar un problema epistemológico: las contribuciones reunidas aquí rara vez se enfocan en la transición de la organización minera a la vida política.

Si bien la incursión de los mineros en la arena política nacional tiene un hito fundacional en la lucha por la Ley de Formalización de 2002 (Pachas, 2011; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022), su trayectoria posterior ha estado marcada por la persistente incapacidad de consolidar frentes de representación unificados. Conocemos principalmente las consecuencias de sus acciones, pero no su proceso, por lo que subsisten dudas sobre cuán representativa es la minería informal de los intereses locales. Este tipo de estudio se asemejaría a los realizados a finales del siglo xx sobre el movimiento cocalero en el Perú y su infructuosa campaña para constituir su medio de vida como uno legítimo mediante la acción social colectiva y el acceso a cargos públicos (Van Dun, 2009), en contraste con su éxito al armar alianzas de amplia base en Bolivia (Anria, 2018).

Aunque la evidencia sobre los mecanismos internos de agregación política en estas organizaciones es aún incipiente, si prevalece la profunda fragmentación que caracteriza a las instancias de representación en el sistema político peruano, y no existen movimientos sociales con arraigo y durabilidad histórica, como ocurre en Colombia y Bolivia, no hay razones para suponer que el sector minero sea la excepción a esta regla de atomización. Se puede argumentar que la participación política del sector minero parece reproducir la precariedad de los movimientos sociales en el país, en donde la acción colectiva se despliega de manera espasmódica, sectorial e inmediatista. Estos temas merecen una exploración más profunda de las agremiaciones mineras.

Llama la atención que los debates sobre corrupción, capacidad del Estado e instituciones en contextos mineros rara vez se conecten con discusiones sobre la maldición de los recursos. Esta idea sostiene que los países ricos en minerales

o petróleo tienden a sufrir, paradójicamente, peores resultados económicos y de gobernanza que aquellos con menos recursos naturales. Sin embargo, en el caso peruano, esta conexión ha sido poco explorada. La minería informal ofrece precisamente un caso que pone en entredicho los supuestos básicos de la maldición de los recursos.

La versión clásica de esta tesis se formuló pensando en países con abundancia sostenida de recursos naturales en contextos donde las economías de escala son la norma (Ross, 2015), pero el caso de la producción aurífera en el Perú muestra que esa abundancia puede ser transitoria. En las últimas décadas, la producción ha disminuido notablemente, los grandes hallazgos se han vuelto escasos y las reservas muestran signos de agotamiento. Sin embargo, los actores no han desaparecido, sino que se han transformado. Han emergido con fuerza los que se dedican no a la extracción sino al procesamiento de minerales, y han desplazado la captura de rentas hacia eslabones intermedios de la cadena productiva, algo que la tesis original no había previsto. Esto sugiere que la maldición tampoco prevé adecuadamente una fase de post-abundancia, en la que los arreglos institucionales y las disputas políticas no se disuelven, sino que migran junto con la renta. Finalmente, el propio concepto de abundancia merece ser cuestionado, ya que no se trata de una condición objetiva y uniforme, sino relativa al actor y a su escala de operación. Lo que para una empresa transnacional con capital y tecnología es una reserva insuficiente, puede ser más que suficiente para un minero artesanal. Por tanto, la maldición de los recursos necesitaría explicitar no solo que los recursos deben ser suficientemente abundantes, sino abundantes para quién y en qué momento del ciclo extractivo.

El rol de los gobiernos locales en la regulación de la minería informal plantea la cuestión de los éxitos y fracasos del proceso de descentralización (Toledo Orozco y Arce, 2024). Desde la ecología política, estudios realizados en otros países concluyen que tanto la descentralización como la recentralización de funciones para la regulación del proceso de formalización minera tienen efectos nocivos cuando no logran superar barreras estructurales, como una organización desigual de las concesiones mineras que deja espacios marginales o inexistentes para la minería informal (Spiegel, 2012, 2015). En los estudios sobre la gobernanza de los recursos naturales prevalecen observaciones similares, que enfatizan que, a menudo, se busca ajustar el manejo de los recursos a

la escala de los gobiernos subnacionales, sin que esta sea necesariamente la más adecuada para una gestión sostenible (Larson y Soto, 2008).

La gestión de los recursos hídricos es el ejemplo más claro de estas escalas alternativas, en las que las cuencas, subcuencas y canales definen el alcance de los actores involucrados (Oré, 2024). Más que por un determinismo ambiental, estas escalas alternativas subrayan la coproducción entre formas de manejo situadas y propiedades biofísicas sobre las que se trata de definir una gestión plausible del recurso. Aunque no se trata de una escala exenta de desigualdades de poder, sí propone un espacio de gobernanza en el que se plantean retos específicos al sector sin tener que desbordar la capacidad de gestión de un solo actor: el gobierno regional. Como vimos en este balance, en Perú hubo intentos de incorporar un enfoque territorial para manejar la minería informal (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022), compatible con la necesidad de crear interfaces de diálogo local para mediar en conflictos de superposición de derechos (Wilson et al., 2024) y con la creación de instancias deliberativas sobre prioridades locales para superar la minería informal (Salo et al., 2016). Aún es necesario explorar cómo funcionarían escalas alternativas al gobierno nacional y subnacional para gestionar de manera sostenible la minería informal.

La influencia de los hilos de arriba hacia abajo se ha explorado, aunque en menor medida (Dargent y Urteaga, 2016; Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). La influencia de dos fuerzas decisivas, la industria extractiva a gran escala y los acuerdos bilaterales, sugiere que la organización minera local articula un escudo más bien reactivo antes que uno propositivo en el aparato público, y uno que, ciertamente, no tiene la última palabra para controlar los espacios de captura de valor a lo largo de la cadena productiva. Es necesario profundizar estos hallazgos mediante investigaciones que sitúen el proceso de formalización minera y la lucha contra la minería ilegal en el contexto de los cambios que experimentan la cadena de valor del oro y la geopolítica de los minerales.

Sobre el primer punto, la menor participación de la gran minería en la producción nacional de oro, sumada a la proliferación de plantas de beneficio, sugiere una profunda reestructuración de la cadena de valor (Torres Cuzcano, 2015). Si bien se asume que este fenómeno responde al ingreso de nuevos actores, existe un vacío de información sobre el origen de los capitales que financian estos nuevos centros de procesamiento. En este sentido, los estudios

económicos y sociotécnicos son fundamentales para «seguir el dinero» y determinar si se trata de capitales emergentes o de una diversificación de los portafolios de las grandes industrias extractivas, así como para entender las implicancias regulatorias que esto conlleva.

Por otro lado, los riesgos de mantener un marco normativo diseñado originalmente para la gran inversión aurífera se hacen evidentes ante el auge de la minería de cobre a pequeña escala. Esta actividad se lleva a cabo en un espacio de liminalidad normativa (McKay, 2026), junto con el creciente comercio de materiales polimetálicos provenientes de relaves o minerales sin procesar. En última instancia, la institucionalidad minera peruana resulta insuficiente ante una demanda global que no solo exige un mayor volumen, sino también una mayor variedad de minerales y la apertura de nuevos frentes de extracción. Así como ocurre con otros países vecinos (como Colombia), es necesario evaluar en qué medida el marco normativo puede ajustarse a diferentes escalas de procesamiento productivo, minerales y yacimientos diferentes, para lo que serán necesarios estudios interdisciplinarios.

Sobre el segundo punto, la formalización y la lucha contra la minería ilegal han estado influenciadas por la política bilateral entre Perú y los Estados Unidos, uno de los principales mercados de destino. Esto se puso en evidencia por primera vez en el anexo forestal del Tratado de Libre Comercio entre ambos países, que se concibió originalmente para proteger la producción maderera del norte, pero que se utilizó para extender la aplicación de medidas coercitivas en la lucha contra la minería ilegal (Vila Benites y Villanueva Ubillús, 2022). Esta relación se ha fortalecido posteriormente mediante programas de desarrollo internacional (como Prevenir, de USAID) y la canalización de fondos para operaciones de control. Al cierre de este balance, el Perú ha sido signatario del «Escudo de las Américas», una nueva iniciativa de cooperación militar contra el crimen organizado. Esta iniciativa ha sido criticada por expandir la lógica de la guerra contra las drogas a otras actividades ilícitas, con el objetivo de fortalecer el control de los Estados Unidos en el Pacífico (Soberón, 2026). El riesgo de incluir a la minería ilegal en la lista de peligros internos que deben enfrentarse con lógicas armadas es muy grande cuando lo que está en juego es dar carta blanca para el ingreso militar de actores externos en territorio soberano. Esta es la expresión última, acaso la más aguda, de un intervencionismo que se ha ido desarrollando con el tiempo: primero como acuerdo comercial,

luego con políticas de ayuda y, ahora, con el claro uso de la fuerza, mientras uno de los principales mercados de destino sigue sin controlar la importación de minerales. En los próximos años, serán necesarios estudios que rastreen la evolución de estos vínculos desde una perspectiva de (ecología) geopolítica y multiescalar.

5.4. Ecología política de la minería informal: entre la condena moral y las economías morales

Finalmente, ¿qué lugar ocupa esta ecología política frente a los temas que tradicionalmente ha abordado este campo en América Latina? Considero que el estudio de la minería informal supone un quiebre epistemológico y de compromisos con el mundo rural al que los estudios de la ecología política latinoamericana deben enfrentarse. Desde principios de siglo, este grupo de activistas, investigadores y organizaciones de base ha sido fundamental para denunciar el avance intolerable del extractivismo en el continente. El *Atlas Mundial de Justicia Ambiental*[15] es, sin duda, una de las mejores ilustraciones de este esfuerzo colectivo sin precedentes. Sin embargo, estos estudios se han centrado principalmente en conflictos socioambientales que han recibido amplia cobertura mediática y en los informes de campo de organizaciones aliadas en la vigilancia de las industrias extractivas (Martínez Alier et al., 2022).

El presente balance da cuenta de un «giro minero» en la comprensión de los conflictos socioambientales. Los conflictos emergentes tienen lugar en el interior de las minas, en los socavones, los centros de procesamiento y los corredores productivos, y su tema central es la distribución de las rentas y no solo la distribución del daño socioecológico. Estos conflictos también surgen en disputas territoriales para ejercer un mayor control sobre la minería informal en un esfuerzo por fortalecer el control sobre los territorios colectivos. Esto no implica ciertamente que la adopción de la minería sea una respuesta inmediata o exclusiva, pero sí que requiere una atención pormenorizada a las múltiples respuestas gestadas en el territorio.

La comprensión de este tema, además, no solo proviene de los reportajes periodísticos, ya que, dada la naturaleza impopular y el carácter silencioso

15. Véase www.ejatlas.org

de los conflictos menos espectaculares, estos solo llegan a los titulares cuando la violencia es evidente (Orihuela et al., 2022). Tampoco proviene únicamente de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia de las industrias extractivas. En la mayoría de los casos se trata de investigaciones de organizaciones y programas de desarrollo centradas en la transformación sociotécnica y económica de la minería informal,[16] los programas de investigación sobre el tema,[17] investigaciones doctorales y un sinnúmero de trabajos de maestría y licenciatura a nivel nacional.[18]

Un atributo común a estos estudios es el de aproximarse con empatía, aunque sin idealizaciones, a los medios de vida agromineros. Reconectan a la minería con trayectorias rurales de largo arraigo en el Perú y las sitúan en un contexto de cambios, presiones y violencias sin precedentes, lo que cuestiona las perspectivas sobre los territorios rurales en los que la minería parece ajena a las «prácticas tradicionales de insertarse en el ambiente» (Gudynas, 2025). La mera decisión de investigar este fenómeno de primera fuente revela una atención seria y respetuosa ante una realidad compleja que estalla en la cara de la ciudadanía y que difícilmente se solucionará con su clasificación inmediata como otra expresión del extractivismo. Es indudable que la minería informal tiene un impacto en la naturaleza y reduce las posibilidades de desarrollar otros medios de vida. Incluso, podríamos plantear el argumento de que en la minería informal se gesta un entronque de extractivismos,[19] en la que las arraigadas trayectorias de la agrominería se encuentran con el proyecto neoliberal centrado en las economías de escala.

16. Por ejemplo: planetGold, Solidaridad, Swiss Better Gold y el Grupo Propuesta Ciudadana.
17. Como el proyecto Small-scale Gold Mining In The Amazon (GOMIAM), el Centro de Sostenibilidad Minera de la Universidad San Agustín de Arequipa y la Escuela de Minas de Colorado, el Centro de Estudios de Minería y la Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico, y la Wyss Academy for Nature de la Universidad de Bern, entre otros. El Centro de Innovación Científica (CINCIA) también ha participado, aunque principalmente en temas de sostenibilidad ambiental.
18. Entre los estudios doctorales se encuentran los de Escalante, Leiva, McKay, Meléndez, Toledo Orozco, Vila Benites, Villanueva Ubillús y Weill. Además, existen 3103 trabajos sobre «minería informal» en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI).
19. Tomo prestado el término de Paredes (2020).

Sin embargo, encuadrar el problema exclusivamente bajo la lógica del extractivismo elude el diálogo con los colectivos mineros, muchos de los cuales desarrollan sus propias formas de equilibrar la extracción con la minimización del daño medioambiental y la defensa del territorio frente a agentes externos. Este enfoque también impide reconocer las conexiones entre la minería informal y los proyectos territoriales que van más allá de la extracción misma. Durante décadas, la escasa atención académica y política al sector —y su posterior clasificación como ilegalidad— impidió la entrada de interlocutores capaces de catalizar una transformación sostenible. No es casual que ciertos gremios mineros hayan buscado refugio en partidos de intereses dudosos: las organizaciones de tradición antiextractivista han fallado sistemáticamente al no reconocer a los mineros informales, en toda su diversidad, como interlocutores sociales legítimos, dejando un vacío político que otros actores han sabido capitalizar.

Frente a la censura «desde un punto de vista moral» (Gudynas, 2025, p. 46), considero que una ecología política de la minería informal presta atención a las economías morales que se gestan en el territorio en su complejo encuentro con fuerzas multilocalizadas. No se trata de encerrar el problema en la caja negra de la ilegalidad o el extractivismo, sino de reconocer que se trata de configuraciones mineras específicas y desde las cuales podemos concebir vías prácticas para superar la situación actual. En lugar de exigir a las poblaciones rurales y a los pueblos originarios una purga de conciencia por el daño ambiental, debemos preguntarnos qué formas asume su capacidad de respuesta y qué rol desempeñan la investigación y la acción para catalizar procesos transformadores. Se propone cambiar la pregunta de «¿cómo acabamos con la minería informal?» por «¿cómo podemos vivir con dignidad y justicia en un territorio minado, asumiendo la responsabilidad de los daños y forjando colaboraciones entre los seres que allí permanecen?».

Referencias bibliográficas

Abanto, A., Santos, A., y Vilca, P. (2025). La minería ilegal en Perú: un desafío para el ambiente y la democracia. *Nueva Sociedad*, (319), 90-104.

Ali, S. H. (2019). A casualty of peace? Lessons on de-militarizing conservation in the Cordillera del Condor Corridor. *Collateral Values: The Natural Capital Created by Landscapes of War* (pp. 177-188). Springer International Publishing.

Álvarez-Berríos, N., L'Roe, J., y Naughton-Treves, L. (2021). Does formalizing artisanal gold mining mitigate environmental impacts? Deforestation evidence from the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters*, *16*(6), 064052.

Anria, S. (2018). *When Movements Become Parties: The Bolivian Mas in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, 300 pp.

Anthias, P. (2021). Rethinking territory and property in indigenous land claims. *Geoforum*, *119*, 268-278.

AP News (2025, 24 de julio). Perú incauta un récord de 4 toneladas de mercurio en lucha contra la minería ilegal de oro. AP News. https://apnews.com/article/peru-mercurio-oro-decomiso-mineria-ilegal-mexico-507a64eb21114fff3c969c202d1aecc5

Aquino, R. Q., Malone, A., Smith, N. M., y Zúñiga, F. F. G. (2022). Perceptions and realities of mercury contamination in a Peruvian artisanal and small-scale gold mining (ASGM) community. *Environmental Research*, *214*, 114092.

Aramis, C. (2025, 31 de agosto). Deforestación y cultivos ilegales de coca en la vía en la frontera de Perú y Brasil. *Ojo Público.* Consultado el 1 de octubre de 2025 en: https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/deforestacion-y-cultivo-coca-que-llega-frontera-brasil

Arana Cardó, M. (2024). *Minería ilegal en la Amazonía peruana*. fcds y Unidos por los Bosques.

Arana Cardó, M., y Montoya Vargas, P. (2017). *Reporte de inventario: estimaciones de referencia del uso y consumo de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala en Perú*. Proyecto: Plan Nacional de Acción sobre Mercurio en el sector de la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú. Artisanal Gold Council.

Araújo-Flores, J. M., Gárate-Quispe, J., Molinos, J. G., Pillaca-Ortiz, J. M., Caballero-Espejo, J., Ascorra, C., Silman, M., y Fernández, L. E. (2021). Seasonality and aquatic metacommunity assemblage in three abandoned gold mining ponds in the southwestern Amazon, Madre de Dios (Peru). *Ecological Indicators*, *125*, 107455.

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). (s. f.). Programa de Autogobierno Territorial. https://aidesep.org.pe/aidesep-gobiernos-autonomos/

Balbuena Palacios, P. (2022). Tierra, territorio y autonomía: los gobiernos territoriales autónomos en la Amazonía peruana. *Derecho y Sociedad*, (59), 1-26. https://doi.org/10.18800/dys.202202.003

Bangasser, P. E. (2000). The ilo and the informal sector: an institutional history. *Employment Paper 2000/9*.

Baraybar Hidalgo, V., y Dargent, E. (2020). State responses to the gold rush in the Andes (2004-2018): The politics of state action (and inaction). *Studies in Comparative International Development*, *55*(4), 516-537.

Batterbury, S., y Fernando, J. L. (2006). Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction. *World Development*, *34*(11), 1851-1863.

Bax, V., y Francesconi, W. (2018). Environmental predictors of forest change: An analysis of natural predisposition to deforestation in the tropical Andes region, Peru. *Applied Geography*, *91*, 99-110.

Bebbington, A., y Bury, J. (2013). Political ecologies of the subsoil. En A. Bebbington, y J. Bury (eds.). *Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*. University of Texas Press.

Bebbington, A., Abdulai, A. G., Humphreys Bebbington, D., Hinfelaar, M., y Sanborn, C. (2018). *Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas* (p. 304). Oxford University Press.

Becerra Acuña, E. L., Coaguila Fajardo, F. H., Delgado Monteagudo, J. E., García Ramírez, J. L., Morales Castillo, C. M., Revilla Flores, R. L. Vilca Necochea, L. F., Villanueva Calderón, J. W., Vásquez Motta, A., Valverde Cruz, J., Núñez Cossio, I., y Aguirre Matos, S. (2023). Minería ilegal y contrabando en Región Madre de Dios. *Revista Cuadernos de Trabajo*, *21*. Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado.

Beittel, J. S. (2015). *Mexico: Organized crime and drug trafficking organizations.* Congressional Research Service, *3*.

Blaikie, P., y Brookfield, H. (1987). *Land Degradation and Society*. Routledge.

Boanada-Fuchs, A., y Boanada Fuchs, V. (2018). Towards a Taxonomic Understanding of Informality. *International Development Planning Review*, *40*(4), 397-420. doi:10.3828/idpr.2018.23.

Bonilla, H. (1974). *El minero de los Andes*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Brack Egg, A., Ipenza Peralta, C. A., Álvarez, J., y Sotero, V. (2011). *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: una bomba de tiempo*. Ministerio del Ambiente (minam).

Braun, B. (2000). Producing vertical territory: geology and governmentality in late Victorian Canada. *Ecumene*, *7*(1), 7-46.

Bravo Frey, M. (2018). Paisajes rurales: territorio, cuenca y desarrollo rural. Fort Meyer, R., Varese Zimic, M., y de los Ríos Farfán, C. (eds.). *sepia xvii. Perú: el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Bravo Valencia, J., y Molleda, J. C., y Vidal Carrasco, A. M (2019). Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho. EarthRights International, Instituto de Defensa Legal y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Bridge, G., y Perreault, T. (2009). Environmental governance. *A Companion to Environmental Geography*, 475-497.

Brugger, F., Proksik, J. J., y Fischer, F. (2025, 10 de noviembre*). En Search of Success: Why Formalization of Artisanal Mining Fails More Often than it Works*. *ssrn*: https:// ssrn.com/abstract=5200098

Burneo, M. L., Dammert, J. L., y Monge, C. (2024). Introducción. El rol de la investigación rural para la comprensión del estallido social en el Perú. C. Monge, M. L. Burneo, y J. L. Dammert (Eds.). sepia. Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones. *sepia xx. Perú: el problema agrario en debate.* Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, *37*(2), 221-239.

Bury, J., y Bebbington, A. (2013). 2. New geographies of extractive industries in Latin America. *Subterranean Struggles* (pp. 27-66). University of Texas Press.

Cabezas Palacios, J. V. (2025). *Mercenarios: la nueva mercancía de los* conflictos. Instituto de Estudios para el Desarrollo (indepaz). https://indepaz.org.co/mercenarios-la-nueva-mercancia-de-los-conflictos/

Cabrera Morales, F., y Castro, C. A. (2023). De la hacienda al socavón: mistis, gran minería y comunidades campesinas en las nuevas luchas territoriales en Colquemarca (Cusco, Perú) c. 1969-2022. *Historia Agraria de América Latina*, *4*(01), 91-109.

Cano, Á., y Kunz, N. C. (2022). Large-scale and small-scale mining in Peru: Exploring the interface. *Resources Policy*, *76*, 102530.

Cano, A., y Quiñón, A. (2021). Superposición del régimen general formal y la minería artesanal informal en el Perú. Explorando las condiciones para su integración. *¿Qué hacemos?* [Documento de Trabajo] (3). Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (cems) de la Universidad del Pacífico. https://cems.up.edu.pe/publicacion/superposicion-del-regimen-general-formal-y-la-mineria-artesanal-informal-en-el-peru-explorando-las-condiciones-para-su-integracion/

Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo). (2017). *Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana.* [2.ª ed.]. chs Alternativo.

Castro Segura, C. A. (2023). Buscando el corazón del cerro: La nueva minería comunal en Colquemarca (Cusco, Perú). *Argumentos*, *4*(2), 59-89. https://doi.org/10.46476/ra.v4i2.157

Castro, A. (2025, agosto 31). Deforestación y cultivos ilegales de coca en la vía en la frontera de Perú y Brasil. *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/deforestacion-y-cultivo-coca-que-llega-frontera-brasil

Castro, C. A., y Cabrera Morales, F. (2024). *De la chacra al corazón del cerro. El nuevo boom de la minería desde las comunidades campesinas de Colquemarca, Cusco*. [Documento de Trabajo] (299). Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Cazar Baquero, D. (2026, 19 de febrero). *Avanza el crimen transnacional en la Amazonía de Ecuador: 105 territorios indígenas y 23 áreas protegidas impactadas*. Mongabay. https://es.mongabay.com/2026/02/ecuador-crimen-transnacional-mineria-deforestacion-areas-protegidas-territorios-indigenas/

Cazorla Zen, C. (2012). Las pallaqueras o ccori capa koya. *Arqueología y Sociedad*, *25*, 343-352.

Centro de Estudios de Minería y la Responsabilidad (CEMS). (2020). *Cadena de valor del oro proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala de Madre de Dios: diagnóstico, oportunidades, propuestas*. [Reporte elaborado para usaid] Proyecto Prevenir.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2025, mayo). *Persistencia d la informalidad y precariedad del empleo*. https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tg18

Chavarría Mendoza, M., Rummenholler, K., y Moore, T. (Eds.). (2020). *Madre de Dios. Refugio de pueblos originarios*. Proyecto prevenir, usaid.

Chiavaroli, C., Rubiano Galvis, S., y Kaufmann, C. (2025). Men of contamination. Masculinities, care and extraction in the artisanal and small-scale mining geographies of the Bajo Cauca and Nordeste of Antioquia regions (Colombia). *Geoforum*, *166*, 104418.

Chirif, A. (2023). Más coincidencias que divergencias: lo ilegal y lo legal en la economía de Loreto. *Amazonía Peruana*, (36), 15-30.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2025, 27 de febrero). Resolución de levantamiento de medidas cautelares 20/2025.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2022). I Informe del Observatorio Andino de Mercurio. SG/CAMI - OAM/I Informe/dt 107, de julio 2022.

Cóndor, B. (2025, agosto 23). Sembríos ilegales de coca y Reinfos conviven en tres regiones del país. *Perú21*. https://peru21.pe/investigacion/sembrios-ilegales-de-coca-y-reinfos-conviven-en-tres-regiones-del-pais/

Contreras, C. (1987). Mineros y campesinos en los Andes: mercado laboral y economía campesina en la sierra central siglo XIX. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Convoca (2025, 12 de febrero). San Simón: la minera fundada por los Sánchez Paredes que entró en proceso de quiebra y evitó pagar U$ 25 millones al Estado peruano. F. Pérez (periodista). Convoca. https://convoca.pe/investigacion/san-simon-la-minera-fundada-por-los-sanchez-paredes-que-entro-en-proceso-de-quiebra-y

Cortés-McPherson, D. (2019). Expansion of small-scale gold mining in Madre de Dios:'capital interests' and the emergence of a new elite of entrepreneurs in the Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, *6*(2), 382-389.

Cortés-McPherson, D. (2020). Digging into the mining subculture: The dynamics of trafficking in persons in the artisanal and small-scale gold mining of Peru's Madre de Dios. *Illegal Mining: Organized Crime, Corruption, and Ecocide in a Resource-scarce World* (pp. 359-386). Springer International Publishing.

Côte, M., y Korf, B. (2018). Making concessions: Extractive enclaves, entangled capitalism and regulative pluralism at the gold mining frontier in Burkina Faso. *World Development*, *101*, 466-476.

Dammert-Guardia, M., Dammert, L., y Sarmiento, K. (2020). La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (68), 117-134.

Damonte, G. (2021). Limited state governance and institutional hybridization in alluvial asm in Peru. *Resources Policy*, *72*, 102118.

Damonte, G. H. (2016). The «Blind» state: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, *48*(4), 956-976.

Damonte, G. H. (2018). Mining Formalization at the Margins of the State: Small-scale Miners and State Governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*, *49*(5), 1314-1335.

Damonte. G., Bueno de Mesquita. M., Pachas, V. H., Chávez. M., Flores. A., y De Echave, J. (2013). Small-scale gold mining and social environmental conflicts in the Peruvian Amazon. En L. Cremers, J. Kolen, y M. De Theije (Eds.), *Small-scale Gold Mining in the Amazon: The Cases of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru and Suriname* (pp. 68-84). Centro de Estudios para e Desarrollo Laboral y Agrario (cedla).

Dargent, E., Feldmann, A. E., y Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics & Society*, *45*(1), 3-34.

Dargent, E., y Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *36*(3), 655-677.

De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Editorial El Barranco

De Sousa Rodrigues, L. F. (2021, enero a junio). Pallaquera de Rinconada (Perú): resistir y sobrevivir en la tierra de machos. *Revista GeoPantanal*, *16*(30), 52-61.

Deere, C. D. (2005). *The feminization of agriculture? Economic restructuring in rural Latin America*. unrisd Occasional Paper, (1).

Defensoría del Pueblo y Capital Humano y Social Alternativo. (2020). Abordaje Judicial de la Trata de Personas. *Serie de Informes de Adjuntía*. Informe n.° 001-2020-dp-adhpd.

Defensoría del Pueblo. (2014). Informe Defensorial Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. 2012-2014 Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional. *Serie de Informes Defensoriales*. (167).

Delgado, G., Manrique, H., y Hernando, D. (2024). *Minería ilegal y cultivo de coca en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal El Sira: exploración de sus mecanismos de penetración y sus impactos en la pérdida de bosques.* [Concurso Anual de Investigación cies 2023]. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies). https://

cies.org.pe/investigacion/delitos-ambientales-conexos-en-la-reserva-de-el-sira-economias-ilicitas-y-deforestacion-en-la-amazonia-peruana-exploracion-de-sus-drivers-y-mecanismos-de-penetracion-en-la-rc-el-sira/

Delmotte, C. (2019). Accès aux ressources naturelles et foncières en Amazonie péruvienne. *Revue Internationale des Études du Développement*, *238*(2), 219-244.

DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Voda sin Drogas) y Oficina Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (unodc). (2025). Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2024. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/ 8283381/6868111-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2024.pdf?v=1752075820

Diringer, S. E., Feingold, B. J., Ortiz, E. J., Gallis, J. A., Araújo-Flores, J. M., Berky, A., ..., y Hsu-Kim, H. (2015). River transport of mercury from artisanal and small-scale gold mining and risks for dietary mercury exposure in Madre de Dios, Peru. *Environmental Science: Processes & Impacts*, *17*(2), 478-487.

Durand, F. (2007). *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Durand, F. (2016). El que puede puede. Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales. En J. F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvi*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Durand Ochoa, U. (2014). The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and Peru. Palgrave.

Environmental Investigation Agency (EIA). (2025). *Traffickers leave no stone unturned. What the largest exposed mercury smuggling operation tells us about gold, the shortcomings of the Minamata Convention on Mercury, and the convergence of crimes in Latin America*. eia.

Escalante Solano, E., y Weill, C. (2023). *Minería artesanal y de pequeña escala en Chumbivilcas: un mapeo inicial*. Derechos Humanos Sin Fronteras.

Espin, J. (2020). The prevention of green crimes in artisanal and small-scale gold mining in Peru: translating laws into practice. *Illegal Mining: Organized Crime, Corruption, and Ecocide in a Resource-Scarce World* (pp. 469-496). Springer International Publishing.

Espin, J. (2023). Legal but environmentally harmful practices involved in gold mining in Madre de Dios, Peru. *Critical Criminology*, *31*(2), 563-579.

Espin, J., y Perz, S. (2021). Environmental crimes in extractive activities: Explanations for low enforcement effectiveness in the case of illegal gold mining in Madre de Dios, Peru. *The Extractive Industries and Society*, *8*(1), 331-339.

Ferring, D., y Hausermann, H. (2019). The political ecology of landscape change, malaria, and cumulative vulnerability in central Ghana's gold mining country. *Annals of the American Association of Geographers*, *109*(4), 1074-1091.

Finer, M., y Ariñez, A. (2024). *Machine learning to detect mining deforestation across the Amazon*. maap: #212.

Flores Galindo, A. (1974). *Los mineros de Cerro de Pasco 1900-1930 (un intento de caracterización social y política).* Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Fort, R., Espinoza, M., y Espinoza, A. (2021, diciembre). *covid-19 y las migraciones de la ciudad al campo en el Perú: identificación de amenazas y oportunidades para el uso sostenible del capital natural* [Resumen]. Nota Técnica n.° idb-tn-02234.

Frederiksen, T., y Himley, M. (2019). Tactics of dispossession: Access, power, and subjectivity at the extractive frontier. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *45*(1), 50-64.

Gamboa, A. (2022). Necesidad de una protección adecuada a los defensores y defensoras de derechos humanos ambientales. 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*. Instituto Naturaleza, Tierra y Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (inte-pucp), pp. 313-328.

Geenen, S., y Verbrugge, B. (2020). Informalization. *Global gold production touching ground: Expansion, informalization, and technological innovation* (pp. 69-95). Springer International Publishing.

Gianella Malca, C. (2024). Deforestation in Peru: Confronting the informal practices, state capture, and collusion. *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. U4 Brief, 5.

Gilfoy, K. (2022). Mechanised Pits and Artisanal Tunnels: The Incongruences and Complementarities of Mining Investment in the Peruvian Andes. *Journal of Latin American Studies*, *54*(4), 679-703.

Giraldo Malca, U. F., Dunin-Borkowski, A. S., Bustamante, N. F., Reaño, M. J. M., y Armas, J. M. G. (2023). Alluvial gold mining, conflicts, and state intervention in Peru's southern Amazonia. *The Extractive Industries and Society*, *13*, 101219.

Global Initiative Against Organized Crime. (2025). *Cocaine connections: links between the Western Balkans and South America*. https://globalinitiative.net/analysis/cocaine-connections-links-between-the-western-balkans-and-south-america/

Global Organized Crime Index. (2025). Peru. Colombia. Consultado el 18 de abril de 2025. https://ocindex.net/country/peru/colombia

Global Witness (2024). *Annual report 2024: Standing with the people fighting for our planet.* https://globalwitness.org/en/about-us/annual-reports/annual-report-2024-standing-with-the-people-fighting-for-our-planet/

Goldstein, R. (2014). Consent and its discontents: On the traffic in words and women. *Latin American Policy, 5*(2), 236-250.

Goldstein, R. (2022). Life in traffic: Riddling field notes on the political economy of «sex» and nature. *Cultural Anthropology*, *37*(2), 251-285.

Graulau, J. (2001). Peasant mining production as a development strategy: the case of women in gold mining in the Brazilian Amazon. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *71*(2001), 71-106.

Gray, A. (1997). *Indigenous rights and development: Self-determination in an Amazonian community*. Berghahn Books, *3*.

Gudynas, E. (2025). *Comuneros que deciden ser mineros. Desafíos y riesgos para las comunidades y las organizaciones ciudadanas.* Cooperacción. https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2025/08/MineriaComunerosGudynas2025Cooperaccion.pdf.pdf

Guevara Tello, C. A. (2024). *La conflictividad social en la región La Libertad*. idea Internacional. https://www.idea.int/publications/catalogue/la-conflictividad-social-en-la-region-la-libertad?lang=es

Hall, D., Hirsch, P., y Li, T. M. (2011). Introduction. H. Derek, P. Hirsch, T. M. Li (Eds.). *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. nsu Press.

Haraway, D. J. (2020). *Staying with the trouble: Making kin in the Chthulucene*. Duke University Press.

Hart, K. (1973, mayo). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, *11*(1). https://www.jstor.org/stable/159873

Hart, K. (2008). *Between bureaucracy and the people: a political history of informality. Danish Institute for International Studies*. diis Working Paper. [Markets for Peace Paper Series]. Danish Institute for International Studies (diis), *2008*(27).

Himley, M. (2021). The future lies beneath: Mineral science, resource-making, and the (de) differentiation of the Peruvian underground. *Political Geography*, *87*, 102373.

Hirons, M. (2011). Managing artisanal and small-scale mining in forest areas: perspectives from a poststructural political ecology. *The Geographical Journal*, *177*(4), 347-356.

Hirsch, E. (2017). Investment's rituals: «Grassroots» extractivism and the making of an indigenous gold mine in the Peruvian Andes. *Geoforum*, *82*, 259-267.

Hirsch, E. (2022). *Acts of growth: development and the politics of abundance in Peru*. Stanford University Press.

Hook, A. (2019). Fluid formalities: Insights on small-scale gold mining dynamics, informal practices, and mining governance in Guyana. *Resources Policy*, *62*, 324-338.

Hopkins Barriga, Á., Morel Salman, J., Granados Mandujano, M., y Barrantes Cáceres, R. (2020). *Un minero más sí importa: nuevas y viejas fronteras de la minería informal en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Ilizarbe Pizarro, C. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *43*(2), 349-375.

INDAGA (Observatorio Nacional de Política Criminal). (2022*). La tala ilegal en la Amazonía Peruana*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. https://repositorio.profonanpe.org.pe/bitstream/handle/20.500.14150/2750/La-tala-ilegal-en-la-Amazonia-peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Inoach Shawit, G. (2025, 1 de febrero). Illegal mining activity in Awajún territory. *Debates Indígenas*. International Work Group for Indigenous Affairs (iwgia). https://debatesindigenas.org/en/2025/02/01/illegal-mining-activity-in-awajun-territory/

Insight Crime, e Instituto Igarapé. (2023). *La Amazonía saqueada. Las raíces de los delitos ambientales en las regiones de triple frontera.* https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales-regiones-triple-frontera/

Instituto de Defensa Legal (IDL). (2019, 31 de julio). *Cuenca del Cenepa: la nueva Madre de Dios.* idl. https://www.idl.org.pe/cuenca-del-cenepa-la-nueva-madre-de-dios/

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). Encuesta Permanente de Empleo Nacional.

Jeronimo, R. P., Rap, E., y Vos, J. (2015). The politics of land use planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, *49*, 104-117.

Jonkman, J. (2024). *Underground Politics: Gold Mining and State-Making in Colombia*. University of Pennsylvania Press.

Kelly, A. B., y Peluso, N. L. (2015). Frontiers of commodification: State lands and their formalization. *Society & Natural Resources*, *28*(5), 473-495.

Kemp, D., y Owen, J. R. (2019). Characterising the interface between large and small-scale mining. *The Extractive Industries and Society*, *6*(4), 1091-1100.

Krug, E. G., Dahlberg L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., y Lozano, R. (Eds.) *(*2002). *World report on violence and health.* World Health Organization.

Lahiri-Dutt, K. (2018). Extractive peasants: reframing informal artisanal and small-scale mining debates. *Third World Quarterly*, *39*(8), 1561-1582.

Lalander, R., Eguiguren-Riofrío, M. B., Vera, A. K., Espinosa, G., Reyes, M., y Lembke, M. (2021). Indigenous gold mining in the Kenkuim Shuar Community: A decolonial and postcapitalist approach to sustainability. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, *10*(2), 178-202.

Langer, E. D. (2021). Desarrollo económico y contrabando de plata en el siglo xix (Andes centromeridionales). *Diálogo andino*, (66), 313-324.

Larrea Burneo, A. (2023). Socio-ecological conflicts and (cosmo)political reconfigurations in the Peruvian Amazonia: the case of the Wampis Nation. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue Canadienne des Études Latino-Américaines et Caraïbes*, *48*(1), 113-136.

Larson, A. M., y Soto, F. (2008). Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, *33*(1), 213-239.

Layme Choque, Y., y Weill, C. (2025, enero y julio). ¿Minería informal o con participación communal? Una discusión sobre conceptos, actores y la estigmatización de una actividad económica compleja. *Discursos del Sur.* Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm), p. 140-164.

Lazo, R. (2022, 2 de octubre). Minería ilegal en Amazonas: ¿Por qué algunas comunidades awajún apaoyan la fiebre del oro? *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/3712/por-que-algunas-comunidades-awajun-apoyan-la-fiebre-del-oro

Lazo-Landivar, R., Núñez, C., Peas, E., Arredondo Villar, C., y Brehaut, I. (2024). Oro ilegal y trabajo forzoso entre los awajún: la cadena de valor del oro, los modos de producción y las condiciones laborales de los indígenas awajún en el distrito de Manseriche, Loreto. Capital Humano y Social (chs) Alternativo.

Le Billon, P., y Menton, M. (2021). Introduction. En M. Menton, y P. Le Billon (Eds.), *Environmental Defenders: Deadly Struggles for Life and Territory*. Routledge.

Leal, C. (2018). *Landscapes of Freedom: Building a Postemancipation Society in the Rainforests of Western Colombia*. University of Arizona Press.

Leiva, J. D. (2022). Appropriate technologies and the geosocial evolution of informal, small-scale gold mining in Madre de Dios, Peru. *The Extractive Industries and Society*, *12*, 101165.

Lien, N., y Feltran, G. (2025). (I)llicit Chains: Some New Hypotheses Regarding a Changing Global Cocaine Market. *Journal of Illicit Economies and Development*, *7*(1), 20-34. org/10.31389/jied.274

Liendo Tejada, A. N. (2024). Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana. [Tesis de Maestría]. Academia Diplomática del Perú.

Llontop, G. (2025, 17 de junio). Plantas procesadoras de cobre ilegal se triplicaron en Arequipa, Ica y Puno durante los últimos 10 años. *Rumbo Minero*. https://www.responsiblemines.org/2022/12/cobre-extraido-a-pequena-escala-peru/

Loayza, N., Serven, L., y Sugawara, N. (2009). *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Studies*. World Bank.

López Jiménez, S. (2023, julio-diciembre). Social protests: Political and social democratization opposing neoliberal elitization in Peru. *Discursos del Sur.* Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm), (12).

Lund, C. (2016). Rule and rupture: State formation through the production of property and citizenship. *Development and Change.* Institute of Social Studies, 1-29.

Maconachie, R., y Binns, T. (2007). 'Farming miners' or 'mining farmers'?: Diamond mining and rural development in post-conflict Sierra Leone. *Journal of Rural Studies*, *23*(3), 367-380.

Mallon, F. E. (1983). *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition*, 1860-1940. Princeton University Press.

Malone, A., Smith, N. M., y Zeballos, E. Z. (2021). Coexistence and conflict between artisanal mining, fishing, and farming in a Peruvian boomtown. *Geoforum*, *120*, 142-154.

Malone, A., Smith, N. M., Zeballos, E. Z., Quispe Aquino, R., Tapia Huamani, U., Gutiérrez Soncco, J. M., Salas, G., Madariaga Coaquira, Z., y Herrera Bedoya, J. (2023). Analyzing a deadly confrontation to understand the roots of conflict in artisanal and small-scale mining: A case study from Arequipa, Peru. *The Extractive Industries and Society*, *15*, 101274.

Mamani Zavaleta, M., y Farfán Valer, C. (2022). Percepciones de actores involucrados en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, sus vínculos con la minería ilegal y las barreras para combatirla en Madre de Dios. [xxii Concurso Anual de Investigación cies 2020]. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies).

Manrique López, H., y Hernando Hernando, D. (2024). Cultivo de coca y minería ilegal en la Amazonia peruana: situación actual y mitos sobre las economías ilícitas. *Debates en Sociología*, (59).

Manrique López, H., y Hernando Hernando, D. (2025). Negotiating extraction: Indigenous peoples and the upscaling of artisanal and small-scale mining in the central Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, *22*, 101616.

Manrique López, H., y Sanborn, C. (2021). *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación.* [Documento de Investigación]. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, (16). https://repositorio.up.edu.pe/item/7781925a-eff1-4af5-b95f-3d05370eccaa

Mantilla, J., y Rivera, R. (2024). Post-insurgencies and Criminal Subcultures: The influence of Colombian organized crime in Ecuador's Armed Conflict. *Small Wars Journal*. https://smallwarsjournal.com/2024/05/16/post-insurgencies-and-criminal-sub-cultures-influence-colombian-organized-crime-ecuadors/

Marston, A. (2024). *Subterranean matters: Cooperative mining and resource nationalism in Plurinational Bolivia*. Duke University Press.

Martínez Alier, J., Neyra, R., y Rincón, M. P. (2022). Reply to Orihuela et al's «Extractivism of the poor». *The Extractive Industries and Society*, *10*, 101065.

Martínez, G., Smith, N. M., y Malone, A. (2021). Formalization is just the beginning: Analyzing post-formalization successes and challenges in Peru's small-scale gold mining sector. *Resources Policy*, *74*, 102390.

Matos Mar, J. (2004*). Desborde popular y crisis del Estado: veinte años después*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Mayorga Balcázar, L. (2016). *Impacto de la minería extractiva en el cambio climático en comunidades afrodescendientes de América Latina y el Caribe*. Serie Caja Negra. Centro de Desarrollo Étnico (cedet), (7).

McKay, S. (2026). Critical minerals or criminal miners? The (in) formalization of artisanal and small-scale copper mining in Peru. *The Extractive Industries and Society*, *25*, 101811.

McSweeney, K. (2023). Prohibition geographies: Afterward to special issue on «Illicit geographies and contested environments». *Political Geography*, *101*, 102835.

Medina, G. (2014). *Formalización de la minería en pequeña escala. ¿Por qué y cómo?* Better Gold Initiative.

Medina, C., Grados, M., y Grados, C. (2021). *Balance sobre la situación actual de la trata, explotación sexual y violencia sexual en zonas de minería informal de Madre de Dios y Piura*. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies) y Promsex.

Meléndez, L. (2025). The subterranean state: The municipal work of artisanal miners in the northern Peruvian Andes. *The Extractive Industries and Society*, *24*, 101717.

Meléndez, L., y McKay, S. (2026). Are some minerals more governable? Copper mining materialities and formalization of artisanal and small-scale mining in Peru. *Resources Policy*, *112*, 105813.

Menton, M., y Le Billon, P. (Eds.). (2021). *Environmental defenders: Deadly struggles for life and territory*. Routledge.

Merediz Durand, C. (2017). *Impacto de la formalización minera sobre el uso y defensa del territorio comunal de las cc. nn. Boca Inambari y Tres Islas, Madre de Dios*. [Tesis de Maestría en Estudios Amazónicos]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

Merino, R. (2022). Soberanías en conflicto: conservación y naciones indígenas en la Amazonía peruana. En A. Castro, e 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. Instituto de Naturaleza, Tierra y Energía y Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP).

Merino, R., y Dávila, C. Q. (2021). ¿Héroes, víctimas o villanos? Defensores ambientales, minería y securitización de la Amazonía peruana. *Latin American Law Review*, (7), 101-121.

Mezzadri, A. (2010). Globalisation, informalisation and the state in the Indian garment industry. *International Review of Sociology*, *20*(3), 491-511.

Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (2022*). Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030*. MINEM. https://infopolitica-minera.minem.gob.pe/img/Politica%20Nacional%20PMMA%20al%202030vf.pdf

Monge, C., Ballón, E., y Glave, M. (2024, octubre). Convivencia, Resistencia y competencia. Los conflictos socioambientales en el Perú: Trayectoria y curso presente. *Izquierda. Teoría y Praxis*, 12.

Moody, K. H., Hasan, K. M., Aljic, S., Blakeman, V. M., Hicks, L. P., Loving, D. C., Moore, M. E., Spencer Hammet, B., Silva-González, M., Seney, Caryn S., y Kiefer, A. M. (2020). Mercury emissions from Peruvian gold shops: Potential ramifications for Minamata compliance in artisanal and small-scale gold mining communities. *Environmental Research*, *182*, 109042.

Moore, T. (2003). La etnografía tradicional arakmbut y la minería aurífera. *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: historia, etnografía y coyuntura*. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

Moreano, M., y Van Teijlingen, K. (2021). The gendered criminalization of land defenders in Ecuador: From individualization to collective resistance in femininized territories. En M., Menton, y P. Le Billon, *Environmental Defenders: Deadly Struggles for Life and Territory*. Routledge.

Mosqueira, G. (1992). *La economía del oro en Madre de Dios*. Centro de Estudios Regional Andinos Bartolomé de las Casas.

Mosquera, C. (2006a). *El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala: análisis de las experiencias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. CooperAcción y Centro Internacional para el Desarrollo (IDRC).

Mosquera, C., Chávez, M., Pachas, V., y Moschella, P. (2009) *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios.* Fundación Conservación Internacional.

Mujica, J. (2014). Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata para la explotación sexual de mujeres en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, *32*(33), 163-177.

Novak, F., y Namihas, S. (2009). La trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios. Organización Internacional para las Migraciones (oim), Instituto de Estudios Internacionales (idei) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Observatorio CEPAL. (2024). *Exacerbación de la pesca ilegal*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/r10_ica

Oré, M. T. (2024). Gobernanza de recursos hídricos en un contexto de cambio climático en el Perú. A. L. Araujo, M. Espinoza, y M. Bravo (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. sepia xx - Lima*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Organización de Estados Americanos (OEA) - Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2021). *Tras el dinero del oro ilícito: fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal. Perú.* https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-ilicito-El-caso-de-Peru.pdf

Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC). (2009). *Perú: A chronicle of deception. Attempts to Transfer the Awajún Border Territory in the Cordillera del Condor to the Mining Industry* [Reporte 5]. International Work Group for Indigenous Affairs (iwgia).

Organización Regional AIDESEP de Ucayali (ORAU), Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), y Asociación ProPurús. (2022). *Situación de los defensores indígenas en Ucayali.* orau, dar y propurús. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2025/05/informe-oficial-de-la-situacion-de-los-defensores-indigenas-en-ucayali-1.pdf

Orihuela, J. C., Cavero, C. P., y Contreras, C. (2022). Extractivism of the poor: Natural resource commodification and its discontents. *The Extractive Industries and Society*, *9*, 100986.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Pachas, V. H. (2011). *Historia de una incertidumbre. Hábitat, conflicto y poder en la minería artesanal de oro de Perú*. Earth First.

Pachas, V. H. (2022, diciembre). ¿Qué sabemos del cobre extraído a pequeña escala en Peru? *Alliance for Responsible Mining*. https://www.responsiblemines.org/2022/12/cobre-extraido-a-pequena-escala-peru/

Pachas, V. H. (2024). Segmentación y ejercicios del poder awajum - wampis frente a la minería ilegal en la provincia de Condorcanqui, Amazonas - Perú. *Revista Peruana de Antropología*, *9*(15).

Pachas, V. H., y Narváez, C. E. (2025). *Cadenas de suministro de la MAPE de cobre y oro en los departamentos de Apurímac y Cusco*. Propuesta Ciudadana. https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2025/11/Las-cadenas-de-suministros-de-la-mape-de-cobre-y-oro-en-Apurimac-y-Cusco.pdf

Pacsi, R., Novoa, S., Yupanqui, O., Quispe, M., La Torre, S., Balbuena, H., Huamán, B., Valdivia, G., Castañeda, C., Soria, M., Finer, M., y Santana, A. (2025, 29 de septiembre). *MAAP #233:Situación actual de minería de oro en la Amazonía peruana*. Monitoring of the Andes Amazon Program (maap).

Pacuri, F., y Moore, T. (1992). *Los conflictos entre mineros auríferos y el pueblo Arakmbut en Madre de Dios, Perú*. [Informe presentado a la Comisión de Evaluación de la Problemática Minera en Territorios Indígenas de Madre de Dios, Perú]. Centro eori de Investigación y Promoción Regional y Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (fenamad).

Paredes, J. (2020). *Para descolonizar el feminismo: 1492 - entronque patriarcal y feminismo comunitario de Abya Yala*. Editorial Feminismo Comunitario de Abya Yala.

Peluso, N. L. (1993). Coercing conservation?: The politics of state resource control. *Global Environmental Change*, 3(2), 199-217.

Peluso, N. L. (2017). Plantations and mines: resource frontiers and the politics of the smallholder slot. *The Journal of Peasant Studies*, *44*(4), 834-869.

Penfield, A. (2023). *Predatory economies: the Sanema and the socialist state in contemporary Amazonia*. University of Texas Press.

Peña Jiménez, O., y Sosa Villagarcía, P. (2025). *El Estado ante el avance de la minería ilegal: el caso de Loreto (2020-2025)*. Natural Resources Governance Institute.

Pérez, L. M., y De la Puente, L. (2022). «Caring for the Mine»: Women in Capitalist Accumulation in the Peruvian Andes. *Social Politics*, *29*(3), 790-811.

Pinedo, D. (2016). Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales: la extracción de oro aluvial en la Amazonía sur. En Durand, J. F., Urrutia,

J., y Yon, C. (Eds.). Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Pinedo, D. (2024). Communities make communities: comunidades nativas and gold mining among the Arakbut of Peruvian Amazonia. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, *29*(1), 50-60.

PLANETGOLD. (2025). Documentation of planetGold Programme: Formalization Interventions in Peru. UNEP. https://www.planetgold.org/resources/documentation-planetgold-programme-formalization-interventions-peru

Postigo, J. C., Montoya, M., y Young, K. R. (2013). Natural resources in the subsoil and social conflicts on the surface: perspectives on Peru's subsurface political ecology. *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil, and gas in Latin America* (pp. 223-240). University of Texas Press.

Povea Moreno, I. (2012). Los buscones de metal. El sistema de pallaqueo en Huancavelica (1793-1820). *Anuario de Estudios Americanos*, *69*(1), 109-138.

Preciado Jeronimo, R. M., Rap, E., y Vos, J. (2015). The politics of land use planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, *49*, 104-117.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Estudio desde una perspectiva de género sobre la minería aurífera artesanal y de pequeña escala en el Perú*. PlanetGold.

Proyecto Prevenir y Oxfam. (2024). Defensoras Ambientales en la Amazonía Peruana. Riesgos, necesidades y oportunidades para su protección. Oxfam. peru.oxfam.org/s3fs-public/Defensoras%20ambientales%20en%20la%20Amazon%C3%ADa%20peruana_Oxfam_USAID-.pdf?VersionId=JrIadmp6lbjpZ4.5RjRtfMc8ryhtqDWD

Purcell, M., y Brown, J. C. (2005). Against the local trap: scale and the study of environment and development. *Progress in Development Studies*, *5*(4), 279-297.

Putzel, L., Kelly, A. B., Cerutti, P. O., y Artati, Y. (2015). Formalization as development in land and natural resource policy. *Society & Natural Resources*, *28*(5), pp. 453-472.

Quijano, A. (1998). *La economía popular: sus caminos en América Latina.* Mosca Azul.

Ramos-Cortez, C., y MacNeill, T. (2022). Challenging the 'absent state': Neoliberal extractivist governance and state effects in the northwest Peruvian Amazon. *Political Geography*, *98*, 102720.

Rasmussen, M. B., y Lund, C. (2018). Reconfiguring frontier spaces: The territorialization of resource control. *World Development*, *101*, 388-399.

Recharte, J. (1990). *Value and economic culture among the peasant gold miners of the Cuyo Cuyo District (Northern Puno, Peru)*. [N.° 3 de la serie Working Paper del proyecto de investigación «Production, storage, and exchange in a terraced environment on the Eastern Andean Escarpment»]. Chapell Hill.

Rettberg, A., y Ortiz-Riomalo, J. F. (2016). Golden opportunity, or a new twist on the resource-conflict relationship: Links between the drug trade and illegal gold mining in Colombia. *World Development*, *84*, 82-96.

Reymundo Dámaso, L. (2023). *Minería, género y parentesco: etnografía sobre el oro entre los arakbut de Madre de Dios*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

Reymundo, L. (2019). *Los indígenas depredados. Análisis de conflictos socioambientales en dos comunidades Arakmbut que trabajan oro en Madre de Dios*. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies).

Ribot, J. C., y Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*, *68*(2), 153-181.

Ríos, V. (2013). Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement. *Trends in organized crime*, *16*(2), 138-155.

Rivera-Rhon, R. A., y Bravo-Grijalva, C. E. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, *15*(2), 49-69.

Robbins, P. (2020 [2011]). *Political ecology: A critical introduction*. John Wiley & Sons.

Robles Mengoa, E., y Sánchez, A. L. (2024, abril). *Miners' endurance in informal gold mining: the extreme case of La Rinconada, Peru.* Discussion Paper. University of Antwerp. Institute of Development Policy and Management.

Rochabrún, M., y Attwood, J. (2025, 28 de marzo). La fiebre del cobre desata una crisis existencial para la gran minería en Perú. *Bloomberg*. https://www.bloomberg.com/features/2025-cobre-conflicto-peru-mineria-indigena-las-bambas/

Romero, M. K., Pachas, V. H., Zambrano, G., y Guarniz, Y. (2005). *Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: un análisis de experiencias en el Perú*. CooperAcción y Acción Solidaria para el Desarrollo.

Romio, S. (2013). Minera afrodita en Alto Amazonas. Territorio fronterizo en la lucha socio-ambiental de la selva peruana. En R. Hoetmer, M. Castro, M. Daza, J. de Echave, y C. Ruiz (Eds.), *Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y el territorio*. Programa Democracia y Transformación Global (pdtg), CooperAcción, AcSur Las Segovias, EntrePueblos.

Ross, M. L. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, *18*(1), 239-259.

Roy, A. 2009. Strangely Familiar: Planning and the Worlds of Insurgence and Informality. *Planning Theory, 8*(1), 7-11. doi:10.1177/1473095208099294.

Rummenhöller, K. (2003). Shipibos en Madre de Dios: la historia no escrita. *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y coyuntura.* International Work Group for Indigenous Affairs (iwgia), 165-84.

Salas Carreño, G., y Diez Hurtado, A. (2018). Estado, concesiones mineras y comuneros. Los múltiples conflictos alrededor de la minería en las inmediaciones del Santuario de Qoyllurit'i (Cusco, Perú). *Colombia Internacional*, (93), 65-91.

Salas-Urviola, F. B., Calsina-Paricahua, L. G., y Vilca-Salas, A. C. (2021). Analysis of the formalization process of artisanal and small-scale mining (asm): Case region Puno-Peru. *Resources Policy*, *73*, 102160.

Salo, M., Hiedanpää, J., Karlsson, T., Ávila, L. C., Kotilainen, J., Jounela, P., y García, R. R. (2016). Local perspectives on the formalization of artisanal and small-scale mining in the Madre de Dios gold fields, Peru. *The Extractive Industries and Society*, *3*(4), 1058-1066.

Schilling, J., Schilling-Vacaflor, A., Flemmer, R., y Froese, R. (2021). A political ecology perspective on resource extraction and human security in Kenya, Bolivia and Peru. *The Extractive Industries and Society*, *8*(4), 100826.

Schneider, F., y Enste, D. (2007). *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge University Press.

Scott, J. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia.* Yale University Press.

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* Yale University Press.

Shepherd, C., y Barrantes, C. L. (2023). Sex trafficking by consent? Andean padrinazgo, illegal mining in Amazonia, and state intervention. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, *28*(1), 9-20.

Sierra Praeli, Y. (2025). *Perú: los pueblos indígenas optan por gobiernos territoriales autónomos y esperan una ley del Congreso*. https://es.mongabay.com/2025/10/peru-pueblos-indigenas-gobiernos-territoriales-autonomos/

Sierra Praeli, Y. (2025, 3 de noviembre). Un sobrevuelo en la Amazonía peruana muestra los impactos de la minería ilegal en los ríos Marañón y Santiago. *Mongabay*. https://es.mongabay.com/2025/11/un-sobrevuelo-en-la-amazonia-peruana-mineria-ilegal-en-los-rios-maranon-y-santiago/

Smith, C. L., Hooks, G., y Lengefeld, M. (2020). Treadmills of Production and Destruction in the Anthropocene Coca Production and Gold Mining in Colombia and Peru. *Journal of World-Systems Research*, *26*(2), 231-262.

Smith, N. M. (2019). «Our gold is dirty, but we want to improve»: challenges to addressing mercury use in artisanal and small-scale gold mining in Peru. *Journal of Cleaner Production*, *222*, 646-654.

Smith-Roberts, A., Bruckner, K. D., Bellido, V. M., Ossandón, H. F., Nayak, M., Smith, N. M., y Urrego, L. J. (2021). 'All that glitters is not gold': the effects of the covid-19 pandemic on artisanal and small-scale gold mining and supply chains in Peru. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, *39*(4), 489-527.

Soberón, R. (2025). *Narcotráfico en territorios indígenas de la Amazonía peruana. Rutas, impactos y políticas erradas*. Instituto del Bien Común (ibc).

Soberón, R. (2026, 7 de marzo). La cumbre anti-carteles y el «Escudo de las Américas». Nuevo Orden Internacional. https://nuevordeninternacional.com/la-cumbre-anti-carteles-y-el-escudo-de-las-americas/

Solidaridad. (2022). *Realidades y expectativas de la mape en el Perú. Un análisis cualitativo de las voces, percepciones y anhelos de los protagonistas de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala*. Solidaridad. https://drive.google.com/file/d/17hDksVU6n-kIQ-4B5iZD85iW- 7GWIE5jQ/view

Spiegel, S. J. (2012). Governance institutions, resource rights regimes, and the informal mining sector: Regulatory complexities in Indonesia. *World Development*, *40*(1), 189-205.

Spiegel, S. J. (2015). Shifting formalization policies and recentralizing power: The case of Zimbabwe's artisanal gold mining sector. *Society & Natural Resources*, *28*(5), 543-558.

Spiegel, S. J. (2017). eias, power and political ecology: Situating resource struggles and the techno-politics of small-scale mining. *Geoforum*, *87*, 95-107.

Stern, P. C. (2000). New environmental theories: Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. *Journal of Social Issues*, *56*(3), 407-424. doi:10.1111/0022-4537.00175

Swenson, J. J., Carter, C. E., Domec, J. C., y Delgado, C. I. (2011). Gold mining in the Peruvian Amazon: global prices, deforestation, and mercury imports. *PloS one*, *6*(4), e18875.

Thompson, E. P. (1971). The moral economy of the English crowd in the eighteenth century. *Past & Present*, *50*(1), 76-136.

Thompson, E. P. (1975). *Whigs and Hunters* (p. 266). Penguin books.

Toledo Orozco, Z. (2022). Informal gold miners, state fragmentation, and resource governance in Bolivia and Peru. *Latin American Politics and Society*, *64*(2), 45-66.

Toledo Orozco, Z., y Arce, M. (2024). Informal, Legal, or Illegal? Varieties of Artisanal Mining in the Global South. *World Politics*, *76*(4), 697-734.

Toledo Orozco, Z., y Veiga, M. (2018). Locals' attitudes toward artisanal and large-scale mining—A case study of Tambogrande, Peru. *The Extractive Industries and Society, 5.2*, 327-334.

Torres Cuzcano, V. (2015, agosto). Minería ilegal e informal en el Perú: impacto socioeconómico. *Cuadernos de CooperAcción*. CooperAcción, *2*.

Trelles Cruz, M. E. (2020). *El protocolo de comercialización de mineral aurífero planta de beneficio Marañón y Santa María I como herramienta de negociación en el conflicto Minera Poderosa y Asociación de Mineros Artesanales Ama Pataz*. [Tesis de Maestría]. Universidad de San Martín de Porres (usmp).

Tsing, A. L. (2004). *Friction: An ethnography of global connection.* Princeton University Press.

Tubb, D. (2020). *Shifting livelihoods: Gold mining and subsistence in the Chocó, Colombia*. University of Washington Press.

Tuesta, D. (2018). «Son prácticamente casos perdidos». Trata de personas y respuesta judicial en Madre de Dios, Perú. *Debates en Sociología*, *47*, 73-99.

Turner, J. F. C. (1976). *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Bovars Publishers.

Urteaga, P. (2003). *La problemática minera y los pueblos indígenas en Madre de Dios. Puerto Maldonado*. Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (fenamad).

Valdés, R., Basombrío, C., y Vera, D. (2021). Las economías criminales y su impacto en el Perú. *¿Cuáles?, ¿Cuánto?, ¿Dónde, ¿Cómo?* Konrad Adenauer Stiftung, Capital Humano y Social (chs) Alternativo, y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid).

Valencia Arroyo, L. (2014). *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera.* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (spda).

Vallejo Rivera, E. (2014). *Implicancias de la minería informal sobre la salud de mujeres y niños en Madre de Dios*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (spda).

Van der Valk, N., Bisschop, L., y Van Swaaningen, R. (2020). When gold speaks, every tongue is silent: the thin line between legal, illegal, and informal in Peru's gold supply chain. *Illegal mining: Organized Crime, Corruption, and Ecocide in a Resource-Scarce World* (pp. 299-327). Springer International Publishing.

Van Dun, M. (2009). *Cocaleros. Violence, drugs and social mobilization in the post-conflict Upper Huallaga Valley, Peru*. Rozenberg Publishers.

Van Dun, M. (2019). Narco-territoriality and shadow powers in a Peruvian cocaine frontier. *Terrorism and political violence*, *31*(5), 1026-1048.

Vélez-Torres, I., y Vanegas, D. (2022). Contentious environmental governance in polluted gold mining geographies: The case of La Toma, Colombia. *World Development*, *157*, 105953.

Verbrugge, B., y Geenen, S. (Eds.). (2020). *Global gold production touching ground: Expansion, informalization, and technological innovation*. Springer Nature.

Vila Benites, G. (2023). Natures of concern: The criminalization of artisanal and small-scale mining in Colombia and Peru. *The Extractive Industries and Society*, *13*, 101105.

Vila Benites, G. (2025). From minería comunitaria to illegal mining: Indigenous territories and mining formalization in Peruvian Amazonia. En J. A. Gutiérrez Danton,

y F. Gutiérrez Sanín (Eds.), *Criminality, Political Power and Conflict*. Manchester University Press.

Vila Benites, G., y Bebbington, A. (2020). Political settlements and the governance of covid-19. *Journal of Latin American Geography*, *19*(3), 215-223.

Vila Benites, G., y Villanueva Ubillús, A. (2022). The pendulum movement: Unstable political settlements for artisanal and small-scale mining in Peru. *Environmental Science & Policy*, *136*, 78-90.

Villanueva Ubillús, A., y Vila Benites, G. (2023). Performing traceability: Unpacking the artisanal and small-scale gold mining (asgm) trade circuit in Peru. *Journal of Rural Studies*, *102*, 103088.

Vila Benites, G., y Villanueva Ubillús, A. (2026). Critical minerals in the Peruvian Amazon. In *Mining and the Peruvian State* (pp. 159-177). Routledge.

Vizcarra Castillo, S. I. (2018). *La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significados y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (2000-2017)*. [Tesis de Doctorado en Sociología]. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Watts, M. (2004). Resource curse? Governmentality, oil and power in the Niger Delta, Nigeria. *Geopolitics*, *9*(1), 50-80.

Weill, C. (2024). La otra cara de la moneda. Género, sexualidad y violencia en el contexto de la minería informal en Cotabambas y Chumbivilcas. *Revista Andina*, (61), 7-41.

Wieland, P. (2020). Hernando de Soto, the lone prospector and the formalization of artisanal and small-scale mining: A case study from La Rinconada, Peru. *Environs: Environmental Law and Policy Journal*, *43*, 1.

Wieland, P. (2021). Sleeping beauty and the lottery miners: Law, power, and culture in Peru's artisanal mining frontier. *Labor Law Journal*, *163*.

Wiener Ramos, L. (2019). *Manual sobre la formalización de la minería en pequeña Escala*. CooperAcción.

Willer, H., y Takahashi, B. (2018). News media coverage of environmental challenges in Latin America and the Caribbean. En: B. Takahashi, J. Pinto, M. Chávez, y M. Vigón (Eds.), *News Media Coverage of Environmental Challenges in Latin America and the Caribbean. Palgrave Studies in Media and Environmental Communication*, pp. 131-155. https://doi.org/10.1007/978-3-319-70509-5

Wilson, A., Quiñón, A., y Sánchez-Ancochea, D. (2024). *Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú: Explorando cuellos de botella y opciones de política pública.* [Documento de Trabajo]. Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, Universidad del Pacífico, y Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford (ODID), Universidad de Oxford, (4).

World Bank. (2019). *State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector*. World Bank. https://www.planetgold.org/sites/default/files/2019-12/Delve-2019-State-of-the-Artisanal-and-Small-Scale-Mining-Sector.pdf

Young, K. R. (1993). National park protection in relation to the ecological zonation of a neighboring human community: an example from northern Peru. *Mountain Research and Development*, *13*, 267-280.

Young, K. R. (2004). Environmental and social consequences of coca/cocaine in Peru: Policy alternatives and a research agenda. *Dangerous Harvest: Drug Plants and the Transformation of Indigenous Landscapes*, 249-273. Oxford University Press.

Young, K. R. (2023). Dinámicas andino-amazónicas: conectividad y transiciones de los sistemas socioecológicos. En J. L. Dammert Bello, C. Trivelli Ávila, C., y A. Diez Hurtado (Eds.). *SEPIA XIX. Perú: el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Young, O. R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. MIT Press.

Yrigoyen, R. (2013). *Litigio estratégico en derechos indígenas. La experiencia de la comunidad nativa Tres Islas, Madre de Dios, Perú*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

La convergencia de la minería ilegal y el narcotráfico sobre los pueblos indígenas amazónicos

Una propuesta de acción

Ricardo Soberón

Resumen

El presente ensayo parte de la necesidad de identificar aquellos factores que permitan el diseño y la implementación de políticas públicas, oportunas, realistas y coherentes para enfrentar con algún grado de éxito a ambas economías extractivas ilícitas: la del oro y la de la cocaína. Para ello, se tienen en cuenta las profundas diferencias existentes en el funcionamiento de la producción de oro y cocaína en un contexto globalizado e ilegal.

En los últimos diez años, ambas economías se han expandido de manera simultánea en los mismos cuatro frentes geográficos que aborda este trabajo en Perú: Ucayali, Amazonas, Loreto y Madre de Dios. Con este objetivo, hemos identificado los elementos y características coincidentes de las cadenas de producción del oro y de la cocaína. Asimismo, hemos recopilado la información sobre la actuación de los organismos encargados de reprimir estos dos delitos, en particular la policía, la fiscalía y el poder judicial. La asimetría existente entre los circuitos de legalidad e ilegalidad del oro y la cocaína es determinante para el funcionamiento simultáneo de ambos.

Tomando en cuenta estos factores, el trabajo propone la vía más corta para producir cambios sustantivos en el territorio. Por consiguiente, es necesario, principalmente, separar la base social de las estructuras de poder alrededor de las organizaciones criminales. A la primeros, ya sean mineros o cocaleros, se les debe ofrecer una fórmula de ciudadanía a través de la suscripción de un pacto social ciudadano que establezca derechos y obligaciones. A las segundas, se les debe aplicar un uso focalizado y selectivo de fórmulas penales que permitan su

desmantelamiento progresivo. Para ello, es preciso tener una clara voluntad política y hacer un uso racional y progresivo de fórmulas de estado de excepción, bajo un mando civil, que permitan el reordenamiento territorial de los títulos habilitantes del territorio, priorizando a los pueblos indígenas, el sistema nacional de áreas protegidas y, por último, las actividades económicas permitidas.

Palabras clave: Economías extractivas, legalidad, pacto social ciudadano, ordenamiento territorial.

Abstract

This essay stems from the need to identify the factors that will enable the design and implementation of timely, realistic, and coherent public policies to successfully confront both illicit extractive economies, gold and cocaine, considering the profound differences that exist on the production side regarding the globalized and illegal functioning of gold and cocaine, respectively.

Over the past ten years, both gold and cocaine economies have expanded simultaneously in Peru across the same four geographic regions addressed in this study: Ucayali, Amazonas, Loreto, and Madre de Dios. To this end, we have identified the shared elements and characteristics of the value chains for both gold and cocaine. We have also analyzed information from the actions of the agencies responsible for combating these two crimes, particularly the police, the public prosecutor's office, and the judiciary. The existing asymmetry between the legal and illegal circuits of gold and cocaine trafficking is crucial to their simultaneous operation.

Considering these factors, this work proposes the most direct path to producing substantive changes in the territory. This begins with separating the social base from the power structures surrounding criminal organizations. The former, whether miners or coca growers, should be offered a form of citizenship through the signing of a Citizen Social Pact, with rights and obligations; the latter, the targeted and selective use of penal measures that allow for their progressive dismantling. This will only be possible through a clear political will, the rational and progressive use of states of emergency, under civilian command, that allow for the territorial reorganization of permits, prioritizing Indigenous Peoples, the national system of protected areas, and, finally, permitted economic activities.

Keywords: extractive economies, legality, citizen social pact, territorial planning.

1. Introducción

El Estado peruano cuenta con dos estrategias nacionales para luchar contra las drogas (Decreto Supremo 192-2020-PCM) y contra la minería ilegal (Decreto Supremo 003-2014-PCM), que son sus principales instrumentos de gestión. También cuenta con una frondosa y desordenada legislación en la materia, que es consecuencia de las iniciativas e intereses del Congreso en cada coyuntura política, así como de la percepción particular de un gobierno al que se le otorgan facultades legislativas. La distribución punitiva que hace el Estado peruano de los comportamientos relacionados con las distintas economías extractivas ilícitas carece de enfoque estratégico para desmantelar las organizaciones criminales.

Esta situación no solo no ayuda a que sus agencias operativas actúen de manera eficiente, por el contrario, pensamos que tal distribución (Cuadro 1), facilita la absoluta cooperación y coordinación de las organizaciones criminales locales e internacionales para el funcionamiento de las dos economías ilícitas más poderosas del mundo en un determinado territorio. La naturaleza ilegal de gran parte de una de ellas facilita su absorción por la otra, y viceversa; la legalidad inherente a la otra permite que se comporte como una especie de «pantalla» que oculta la ilicitud de la primera.

El cuadro anterior refleja las características de la tipificación administrativa y penal que hace el Estado peruano de las cadenas productivas de la cocaína y el oro, respectivamente. Esta forma de respuesta y distribución de la fuerza coercitiva del Estado no solo es determinante en los magros resultados obtenidos en cada ejercicio, sino que también condiciona la respuesta de cada una de estas cadenas y de sus interlocutores más visibles: las organizaciones criminales, los grupos delincuenciales y todas las estructuras sociales que los sostienen: «firmas», bandas, cooperativas, asociaciones, comités, entre otros. Ninguna de las dos desaparece ni se reduce en su ámbito de funcionamiento; por el contrario, debido a la magnitud del mercado internacional que las articula, se difunden y fragmentan cíclicamente, alrededor del territorio andino, amazónico, peruano y sudamericano (Soberón, 2024).

Por un lado, la cocaína es una sustancia muy consumida, fácilmente soluble en agua y mezclable con muchas otras sustancias de corte que permiten que reaccione con éxito ante las grandes incautaciones de droga realizadas por

Tráfico ilícito de drogas	10 % legal, 90 % ilegal
Oro	10 % ilegal, 90 % legal

Cuadro 1. Distribución normativa.
Elaboración propia.

las policías del mundo, sin que se produzcan pérdidas significativas en el precio final. Por el otro lado, el oro es el metal precioso por excelencia y un recurso con mayor liquidez; es más, el sistema monetario internacional se basa en este metal. Estas características, le otorgan ventajas comparativas propias, que le permiten funcionar de forma independiente o cooperativa en cada territorio de América Latina y, para efectos de este trabajo, en el Perú.

En el caso del narcotráfico, tenemos un ciclo normativo que se remonta a la década de los años setenta, bajo la influencia de la denominada «Guerra contra las Drogas», impulsada por diversos gobiernos estadounidenses en América Latina y que tuvo su marco supranacional en las tres convenciones internacionales de 1961, 1971 y 1988. Las normas penales peruanas, vigentes desde 1978, sancionan la fabricación de la cocaína, desde la maceración hasta la producción de clorhidrato de cocaína en laboratorios, así como su comercialización y almacenamiento, receptación o lavado de dinero proveniente de este negocio ilícito. El derrotero seguido por la evolución legislativa nacional solo ha demostrado una ampliación de la base penal (véase Cuadro 2) y penas más fuertes que, además de ser ineficaces, generan otros problemas de derechos humanos para otras poblaciones vulnerables: indígenas andinos, mujeres y jóvenes (Soberón, 2007).

Por lo general, los actos de cultivo de la materia prima —el arbusto de coca, *Erythroxylon coca*— no se incluyen en los tipos penales, aunque sí son objeto de otro tipo de sanción por parte del Estado, como la erradicación forzosa en áreas no permitidas (es decir, titulares no empadronados en el Registro de ENACO elaborado en 1978), la acción del monopolio estatal ejercido por ENACO y otras formas de criminalización secundaria, a cargo de la policía, ENACO y otras entidades del Estado. Si bien no se descartan sendos procesos de «criminalización primaria» (amenaza de cárcel) contra productores de coca en distintos momentos del siglo XXI, lo más frecuente han sido los procesos de «criminalización secundaria», a través de la prensa y la opinión pública.

D. L. 22095 de 1978	Código Penal de 1991, arts. 296/299	Ley 28002 del 2003	D. L. 1241 de setiembre del 2015	D. L. 1592 de diciembre del 2023
Mantiene el sistema de lista de sustancias prohibidas.	Establece las conductas prohibidas, fundamentalmente, incorpora, todas las conductas, desde la transformación de la coca en la poza de maceración.	Modifica artículos del Código Penal, agravamiento de penas.	Precisa el ámbito de acción de diversas agencias, DEVIDA, MININTER, PNP, SUNAT, ENACO. Refuerza la idea de la prohibición del cultivo (art. 4) pero sin sanción penal.	Es una actualización y refuerzo de la articulación. Es una reiteración del decreto legislativo anterior, pero ahora se centra en la penalización de la conducta de resiembra, en áreas previamente erradicadas por el CORAH*.

Cuadro 2. Evolución normativa del tráfico ilícito de drogas.
*Proyecto Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH).
Elaboración propia.

Por tanto, podemos afirmar con certeza que, en la cadena de producción del narcotráfico, solo el 10 % de las conductas necesarias para cometer el delito son legales (la siembra, pero no la resiembra, que sí está penalizada), mientras que el 90 % restante sí está sancionado con penas privativas de libertad. Esto tiene como resultado que la mayor parte de la población involucrada en actos relacionados con el tráfico ilícito de drogas (TID), termine enfrentándose a la amenaza de la represión policial y la cárcel, usualmente con penas muy altas (véase Cuadro 3), aunque con escasa capacidad para diferenciar entre las formas agravadas y la pertenencia a niveles altos de la organización.

Resiembra de coca, art. 296-C	Promoción TID	Posesión TID	Insumos	Formas agravadas	Micro-comercia-lización tasada	Posesión no punible, según droga
3-8 años	8-15 años	6-12 años	5-10 años	15-25 años	3-7 años	Posesión no punible

Cuadro 3. Ley 28002 y Decretos Legislativos 1241 y 1592.
Elaboración propia.

En el caso de la extracción del oro, ocurre lo contrario. El proceso de obtención del oro aluvional requiere un intenso trabajo manual o mecanizado en las riberas de los ríos o en los socavones, y para ello se utilizan equipos y mercurio para poder separar el oro. Esta práctica extremadamente peligrosa y contaminante, está sujeta a reproche y sanción penal (Cuadros 4 y 5). Por sus características, el oro obtenido adquiere muy rápidamente visos de legalidad, se mezcla y se pone en el mercado, lo que dificulta su trazabilidad en cuanto a su origen legal o ilegal. Una vez obtenida, la pepita de oro adquiere independencia del proceso que la originó y se incorpora rápidamente a los circuitos legales de comercialización del oro. Alrededor de su extracción ilegal, operan un conjunto de actores (empresas, cooperativas, asociaciones, intermediarios y proveedores) que se mueven alrededor del comercio del oro obtenido y que no son objeto de la atención estatal.

Como se puede observar, la atención penal del Estado se centra en la actividad de extracción y exploración del oro, salvo en el caso del financiamiento o el comercio de los equipos e insumos químicos necesarios (como el mercurio). Sin embargo, la persecución penal cesa una vez que el oro se ha obtenido, refinado y puesto al mercado. Por ello, señalamos y confirmamos que el 10 % de las actividades son ilegales y el resto, legales. Otra característica que comparten la reacción del Estado frente al comercio de la cocaína y el oro es la recurrencia a la declaración de estados de emergencia. En el caso de la minería ilegal en Madre de Dios, esta medida se ha adoptado hasta en 31 ocasiones,

D. S. 014-92-EM	Código Penal de 1995, art. 307-A y 308-B	D. L. 1100	D. L. 1102	D. L. 1105	Ley 27651
Texto Único Ordenado Ley General de Minería	El que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar, será castigado con penas de entre 4 y 8 años, o de entre 8 y 10 años.	La regulación de la interdicción a la minería ilegal.	La reformulación e incorporación de nuevas conductas no tipifica la compra de mineral proveniente de extracción ilícita.	Definición de minería ilegal.	Formalización y Promoción de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Cuadro 4. Evolución normativa de la minería ilegal.
Elaboración propia.

307-A	307-B	307-C	307-D	307-E
Nueva descripción del delito	Formas agravadas	Financiamiento de minería ilegal	Obstaculización de la autoridad	Tráfico de insumos

Cuadro 5. Nueva tipificación de la minería ilegal, decreto legislativo 1102.
Elaboración propia.

en los últimos seis años, como si con ella se mejoraran las capacidades de acción del Estado y sus operadores. Algo similar ha ocurrido en el VRAEM en su relación de más de treinta años con el narcotráfico y el terrorismo (Soberón, 2013). Ni el Estado, ni los diversos gobiernos involucrados han entendido que el estado de emergencia debe responder a criterios de temporalidad y

proporcionalidad que permitan una determinada actuación de los operadores de justicia. Esta asimétrica relación del Estado peruano con dos actividades ilícitas perfectamente articuladas al mercado global tiene varias consecuencias prácticas, pero dos de ellas merecen ser el punto de partida de este trabajo:

a. El fracaso de las políticas punitivas dirigidas a los eslabones más débiles de las cadenas productivas de la cocaína y el oro, es decir, a los campesinos productores y a los mineros ilegales.

b. La perfecta simbiosis existente entre ambas cadenas productivas, que intercambian los márgenes de legalidad e ilegalidad de forma concertada y perfectamente articulada.

2. Revisión de las políticas públicas en materia de tráfico ilícito de drogas

A continuación, haremos una revisión y análisis del comportamiento del Estado peruano en la persecución de estas dos actividades ilícitas, entre el 2010 y 2020, es decir, hasta que el Estado peruano mantuvo sus funciones y capacidades previas a la pandemia del COVID-19. Dicho análisis se basará en la información recogida por las entidades encargadas de cuantificar la acción del Estado (INEI, observatorios, organizaciones privadas), en la que se caracterizarán las acciones de interdicción ejecutadas y se calificará su éxito. Veremos, ahora, el foco de las operaciones policiales realizadas en el territorio nacional, que discriminaremos por número, calidad en un determinado tiempo, por la calidad y el peso investigativo realizado, y por los resultados obtenidos (cocaína y oro incautados). En cuanto a la situación del área dedicada al cultivo de coca,[1] haremos el ejercicio de comparación de su evolución respecto de las acciones de erradicación forzosa de los cultivos de coca realizadas por la Policía Nacional a través del Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH).

En el Perú, la erradicación de los cultivos de coca las realiza el Proyecto CORAH, dependiente del Ministerio del Interior, con recursos provenientes de

1. Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca, UNODC, Perú, 2010 en adelante.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hectáreas erradicadas	12 033	10 290	14 171	23 785	31 205	35 868	30 150	25 784	25 106	25 526	1430
Hectáreas sembradas	61 200	62 500	60 400	49 800	42 900	40 300	43 900	49 900	54 134	54 655	61 777

Cuadro 6. Cultivos de coca *vs.* erradicación.
Elaboración propia.

dos fuentes: el presupuesto público y la cooperación norteamericana, que ascienden aproximadamente a 87 millones de soles y 30 millones de dólares estadounidenses anuales, respectivamente. Como expresidente de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida), el autor ha sido testigo de los diversos problemas derivados de la falta de coordinación y de transparencia entre los funcionarios del corah y los de devida (ente rector en políticas de drogas), a la hora de determinar qué áreas deben ser erradicadas y cuándo es el momento más adecuado para hacerlo (si antes o después de que devida lleve a cabo el desarrollo alternativo), para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. También se han mostrado reacios a informar sobre la ejecución periódica del gasto, aduciendo que se trata de fondos de la cooperación no sujetos al sistema de control (cuestión que solo es parcialmente cierta). De hecho, la superficie dedicada al cultivo de coca ha seguido aumentando con el devenir de los años, hasta la actualidad, a pesar de que se han invertido recursos económicos similares a los presupuestos anuales de devida.

Así queda demostrado el escaso efecto que tiene la política de erradicación anual de cultivos de coca sobre la dinámica de crecimiento del área cultivada (siembra o resiembra), que depende exclusivamente de la demanda mundial de cocaína (Cuadro 6). El cumplimiento de la meta anual de erradicación de 25 000 hectáreas de coca por parte del corah, no solo no tiene efecto sobre el área sembrada de coca al año siguiente, sino que se produce un efecto de resiembra y de fragmentación hacia nuevas áreas cocaleras en la Amazonía baja, como lo demuestran los últimos informes de monitoreo de cultivos de coca en Perú (unodc, 2024). Si en la década de los años noventa había esencialmente dos o tres grandes áreas de producción de coca para el narcotráfico (el Alto

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ha	40 300	43 900	49 900	54 134	54 655	61 777	80 681	95 608	92 784

Cuadro 7. Área reciente de cultivos de coca.
Elaboración propia.

Huallaga y el VRAEM), hoy hay hasta 19 áreas distribuidas en la vertiente oriental de los Andes, desde Amazonas hasta Puno.

Las regiones más afectadas por los nuevos cultivos de coca tienden a dirigir y expandir sus nuevas áreas hacia la baja Amazonía, pese a que este proceso implica la pérdida de la calidad de la hoja de coca debido a su menor contenido de alcaloides por la mayor intensidad solar. Estas nuevas áreas deben ser desboscadas, desbrozadas y preparadas para el cultivo intensivo de la coca. Frecuentemente, estas zonas se superponen a territorios donde viven comunidades indígenas amazónicas desde tiempos ancestrales, sobre todo en las regiones de Ucayali, Loreto, San Martín, Cerro de Pasco, Junín y Huánuco. Según los reportes de DEVIDA (Cuadro 8), se tenía conocimiento del impacto del narcotráfico sobre los pueblos indígenas, hecho que también han confirmado diversas plataformas periodísticas —Ojo Público, 2024; Convoca, 2021; Amazon Watch;[2] Insight Crime, 2022; Mongabay[3]—. Lo nuevo es que una de las políticas fundamentales de lucha contra el narcotráfico, es decir, la erradicación forzosa, al ser ejecutada en distritos de Ucayali, Loreto, Huánuco, Pasco y San Martín con una fuerte presencia indígena, promueve la constante migración de cultivadores y cultivos de coca a nuevas áreas, convirtiéndose así en un factor expansivo de dichos cultivos que atentan contra la propiedad colectiva indígena.

Si consideramos la existencia de problemas estructurales debidos a la debilidad de los títulos de propiedad comunales, el desconocimiento por parte de la autoridad agraria de que los bosques forman parte del terreno comunal y la falta de apoyo policial en favor a los derechos de los pueblos indígenas

2. Véase: «Narcopistas en la Amazonia peruana amenazan a pueblos indígenas y ecosistemas sensibles. Cinco lecturas sobre el tema». https://amazonwatch.org/es/news/2021/1112-indigenous-territories-taken-over-by-organized-crime-in-the-central-peruvian-rainforest

3. Véase: https://es.mongabay.com/2025/01/narcopistas-amazonia-peruana-amenazan-pueblos- indigenas-ecosistemas-sensibles

	2019	2020	2021	2022	2023
CCCC	2910	3515	3835	4082	4381
CCNN	5307	6475	10 848	13 994	13 054
Total	8218	9989	14 683	18 076	17 434

Cuadro 8. Territorios de pueblos indígenas afectados por cultivos de coca (ha). Fuente: devida, 2024a. Elaboración propia.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Operativos	4528	3799	4033	3831	4448	5345	7064	4727	4891	4639	1392

Cuadro 9. Operaciones por tráfico ilícito de drogas.
Fuente: Sistema Antidrogas Policial, consultado el 24 de febrero del 2025 en: https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/anexos.xhtml.
Elaboración propia.

ashaninka, quechua, ticuna, kichwa, yagua, kakataibo y awajún, entre los más importantes (Soberón, 2025), entonces tenemos un marco propicio para el asentamiento de dichas economías ilícitas.

A continuación, veamos el tema de las operaciones policiales en materia de lucha contra las drogas: la Policía Nacional realiza un promedio de 4427 operativos antidroga al año (Cuadro 9) y 3065 operativos contra el microtráfico cada año (Cuadro 10), es decir, un total de 7492 operativos policiales, cifra nada despreciable en términos cuantitativos, ya que supone un promedio de 20,5 operativos policiales diarios a nivel nacional.

Es necesario analizar con mayor profundidad el concepto de operativos policiales cuando se trata de acciones antidrogas para comprender mejor su naturaleza, características, funcionamiento y resultados. Entendemos que la propia Policía Nacional los divide en operativos antidrogas en general y aquellos dirigidos contra el microtráfico en particular, realizados por el Grupo Terna de la Policía. Al dirigirse contra los eslabones más débiles de la cadena del tráfico, es decir, la fase de comercialización de la droga en las principales ciudades del país, los resultados resultan poco eficaces a la hora de desmantelar organizaciones criminales complejas y de incautar grandes alijos de droga, como ocurre

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Operativos	3114	2471	2190	2568	3086	3695	3315	4249	3995	3767	1273

Cuadro 10. Operaciones por microtráfico.
Fuente: Sistema Antidrogas Policial, consultado el 24 de febrero del 2025 en: https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/anexos.xhtml.
Elaboración propia.

en Colombia, donde en 2024 se incautaron 824 toneladas de cocaína (cnn Español, 2024). De hecho, en la información oficial no hay ningún criterio de diferenciación que permita discriminar a los operarios de la organización, de sus jefes o de los personajes más importantes de una organización criminal de traficantes determinada. Se trataría más bien de aumentar las cifras de intervenciones policiales en pequeños expendios de droga, en lugares estratégicos conocidos por el expendio de drogas (barrios marginales). Ahora, analicemos el indicador de droga incautada. En este sentido, nos centramos fundamentalmente en la pasta básica de cocaína y el clorhidrato de cocaína. Hemos revisado las cifras ofrecidas por la dinandro sobre la pasta básica de cocaína y el clorhidrato de cocaína (dirandro, s. f.).

Empecemos señalando que, según las fuentes más cercanas —informes periódicos de ee. uu. y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc)—, el Perú estaría en capacidad de producir hasta 600 toneladas de clorhidrato de cocaína al año (300 kg de hoja seca para obtener 1 kg de cocaína), con las que abastecer el mercado ilegal internacional. Si observamos los promedios del Cuadro 11, veremos que la capacidad de incautación es de entre 20 y 30 toneladas de drogas cocaínicas al año. Es decir, la capacidad de interdicción e incautación de drogas por parte de la policía peruana oscila entre el 2,5 % y el 5 % de eficiencia, lo que resulta muy reducido. Por lo tanto, no es un indicador muy eficiente para medir la gestión policial antinarcóticos.

La situación sería aún más grave si hiciéramos la comparación de los resultados obtenidos con la inversión realizada, ya que se trata de todo el Programa Presupuestal de Gestión Integrada y Efectiva del Control de la Oferta de Drogas (giecod) 0074, cuyo objetivo está: «Orientado a reforzar el trabajo de interdicción y sanción judicial, para reducir los delitos cometidos por las organizaciones del tráfico ilícito de drogas» (devida, 2024b). Dicho programa ascendió

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PBC (kg)	13 491	13 975	19 696	10 841	11 116	11 738	14 035	15 358	14 123	16 154	7238
HCL (kg)	17 657	10 758	12 676	13 332	18 699	8465	13 959	21 408	19 518	25 049	7216

Cuadro 11. Incautación de drogas cocaínicas.
Fuente: Sistema Antidrogas Policial, consultado el 24 de febrero del 2025 en: https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/anexos.xhtml.
Elaboración propia.

en 2025 a la suma de 138 231 848 soles (mef, 2025), pero no ha sido capaz de reducir de forma sostenible los cultivos de coca, solo ha logrado detener a pequeños expendedores —sin asegurar su judicialización— y ha incautado tan solo el 2,5 % de la droga producida. Es decir, un absoluto fracaso.

3. Revisión de políticas públicas en materia de minería ilegal

Históricamente, el Perú ha sido y sigue siendo un país minero. La alta demanda y los buenos precios internacionales del oro hacen que la minería informal y la minería ilegal, ligadas a su extracción aluvional o en socavón, estén presentes en gran parte del territorio nacional, con graves consecuencias para el medioambiente, los derechos humanos de la población y la seguridad del país (De Echave, 2016). La atención del Estado peruano se centra fundamentalmente en los lugares donde no se puede hacer minería o donde se utilizan equipos específicos. Este es el caso de las cabeceras de cuenca y las riberas de los ríos, donde se usa de forma indiscriminada maquinaria pesada, como dragas, retroexcavadoras y motores. Estos son principalmente objeto de la atención fiscalizadora del Estado (Andina, 2024; swi, 2024).

Según la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos, se han identificado 23 amenazas y 66 vulnerabilidades en el sistema económico del país susceptibles que podrían utilizarse para el lavado de activos. La minería ilegal y el narcotráfico representan un riesgo y una amenaza muy elevados,

respectivamente (SBS, 2021). El mayor problema radica en la diferencia que hay entre la cantidad de oro legalmente producido y la cantidad total de oro exportado, lo que refleja la importancia de la minería ilegal como mecanismo para incorporar oro de origen ilícito al sector (OEA-DDOT, 2021). El impacto del proceso de formalización minera iniciado en 2012 tuvo su antecedente en las declaraciones de compromiso previas. Posteriormente, la formalización fue objeto de sucesivas prórrogas por parte del Congreso de la República (Leyes 31007 y 31388), debido a la influencia de los intereses de los sectores de mineros informales e ilegales. Esta actitud no ha dado los resultados esperados y ha servido, más bien, para mantener una situación de indefinición en la acción del Estado, lo que ha permitido que continúen los diversos daños al país y las ganancias ilícitas de todos los que se benefician de este proceso productivo (mineros individuales y/o asociados, empresas de fachada, políticos corruptos). Más bien, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), su prórroga permanente y el incumplimiento masivo, han sido mal utilizados por los intereses de los mineros ilegales para obstaculizar la acción del Estado, lo que no ha permitido conseguir el necesario equilibrio entre represión y «mano blanda».

En 2023, existían 11 023 inscripciones de formalización, de las que solo el 21,55 % estaba vigente (Arana, 2023). La conclusión principal que se puede extraer es que el proceso de formalización no puede llevarse a cabo de forma aislada, si no va acompañado de instrumentos de ejecución e interdicción eficientes y realistas, así como de propuestas que generen confianza entre los mineros ilegales. En 2013, se calculaba que de los 5 millones de onzas de oro que exportaba el Perú, casi 1 millón (el 22 %) procedía de origen ilegal. Ese año, la Fiscalía tenía aproximadamente 2300 casos en investigación (MINAM, 2013). En 2016, el Ministerio Público aprobó el Protocolo para la Realización de Operativos de Interdicción Contra la Minería Ilegal.[4] Así, entre 2018 y 2023, la Corte Superior de Madre de Dios dictó 243 sentencias condenatorias (Poder Judicial, 2023). Por otro lado, según el Observatorio sobre Minería Ilegal, hubo 500 sentenciados en Madre de Dios y solo uno en Loreto, lo que demuestra las grandes diferencias en la actuación de los operadores judiciales (OMI, 2024).

4. Resolución MP 4269-2016.

	2016	2017	2018 (enero/ octubre	2020	2024
Denuncias	652	675	608	317 condenas	720 operativos policiales

Cuadro 12. Acciones de denuncia e interdicción.
Fuente: Pereira et al., 2022.
Elaboración propia.

Al analizar las acciones de interdicción ejecutadas en los últimos años, la presidenta de la República señaló que, en 2023, se realizaron 729 operaciones y, en parte del 2024, 481 intervenciones contra la minería ilegal. El problema es que este tipo de operativos no garantizan, más allá del proceso y de la eventual sanción penal, la recuperación real del territorio (Leyva, 2024) en beneficio de las comunidades nativas y de los pueblos que las representan, que son los principales afectados. Un análisis de la forma en que se efectúan dichos operativos nos permite identificar su intermitencia: 31 operativos en agosto de 2024 en cinco regiones del país (snmpe, 2024) o 89 operativos en 18 regiones en enero de 2024 (Rumbo Minero, 2025) se limitan a la destrucción de los bienes fungibles. Resulta curioso que no se haga mención al oro incautado ni a su destino (*El Peruano*, 2024). Se trata de un patrón que se repite y que refleja las graves falencias de los operadores. Entre 2015 y 2018, las fiscalías ambientales del Ministerio Público atendieron un total de 19 451 denuncias. Entre enero y julio de 2020 las fiscalías especializadas atendieron 2615 casos. Respecto al Poder Judicial, tenemos las cifras que se aprecian en el Cuadro 12.

En ambos casos, encontramos que la atención política se centra exclusivamente en lo policial y no se adoptan las medidas necesarias para garantizar la finalización del ciclo de intervención policial, investigación fiscal, sanción judicial y recuperación de los predios y territorios, por parte del Estado (Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Cultura). Por ejemplo, en el caso de la minería ilegal, se desconoce el destino de los lingotes de oro decomisados, no se determina el volumen de lo incautado (salvo en casos específicos) (rpp, 2025), y solo se sabe que están en las bóvedas del Banco de la Nación (pronabi, 2022).

4. La perfecta simbiosis entre el tráfico ilícito de drogas y la minería ilegal

Aunque aparecieron en momentos distintos —el narcotráfico se originó en la década de los años sesenta, mientras que el auge de la minería ilegal es más reciente, ya en el siglo XXI—, encontramos una simbiosis perfecta entre ambas actividades económicas, como ocurrió, por ejemplo, entre el narcotráfico y el terrorismo en la región del Alto Huallaga (Paúcar, 2022), en su enfrentamiento contra el Estado peruano. Los precios internacionales de ambos recursos son muy altos, se podría decir que asimétricos en relación con sus costos de producción. Las estructuras de producción son piramidales en ambos casos, con una amplia base constituida por la mano de obra productiva (agricultores de la materia prima y extractores del material mineralizado). Ambas actividades comparten un mismo adversario: el Estado de derecho con las características descritas en este trabajo, que las combate y obstaculiza. En ambos casos, se prioriza el uso del instrumental represivo para detenerlas o evitarlas, con resultados similares: tipos penales abiertos, con penalidades con penas muy altas, carácter simbólico y distractor, alto grado de corrupción y pocos resultados sostenibles. Sostenemos que las vinculaciones demostradas entre ambas economías ilícitas en los territorios son un factor preocupante, pero que no deben servir como argumento para seguir cometiendo el mismo error de profundizar en la aproximación sesgada que hacen el Estado, los *think tanks* como Insight Crime (2019), la prensa (Ojo Público, 2023), y la sociedad desde lo exclusivamente criminal, ya que esto genera un efecto distorsionador y engañoso respecto a los fines que se buscan.

En segundo lugar, encontramos una confluencia territorial. No es casualidad que las áreas escogidas por ambas actividades para asentarse en un determinado territorio sean las mismas, con mayor o menor intensidad. Las cuatro regiones son amazónicas, zonas de frontera, con un alto grado de abandono del Estado nacional y una fuerte presencia indígena. Estas características facilitan el crecimiento sencillo de estas actividades ilícitas, ya que encuentran poca resistencia y pocos obstáculos logísticos, además de una mano de obra barata en aumento. Existen muchas similitudes en el carácter y naturaleza entre el denominado productor cocalero, que habita en los diversos valles de la Selva Alta (Durand, 2018), y el minero ilegal. Se calcula que hay entre 300 000 y 500 000 mineros ilegales (IPE, 2024). La mayoría son migrantes andinos, que

desconfían del Estado y de sus instituciones, y mantienen relaciones utilitarias con el Estado y la clase política en la medida en que les resulte funcional para su supervivencia. Tanto sus antepasados inmediatos como ellos mismos son trashumantes y se asientan en regiones cálidas en busca de riqueza fácil, sin tener en cuenta el territorio ni su biodiversidad. La amenaza que se cierne sobre la Amazonía peruana es irreparable e irreversible. El perjuicio al país y a la humanidad puede ser definitivo y requiere tomar medidas de extrema urgencia.

5. Una acción distinta desde el Estado

A partir de ahí, plantearemos una fórmula de acción que se enfoque más en el concepto de ordenamiento territorial del espacio donde se producen estas acciones ilícitas que en la droga incautada o los equipos destruidos, que es lo que ha caracterizado las evaluaciones propias y ajenas, sobre la lucha del Estado peruano contra el narcotráfico y la minería ilegal.

Para ello, debemos reconocer el rol que cumplen las comunidades nativas y los pueblos indígenas de la Amazonía en el cuidado del bosque y la biodiversidad, como lo acredita un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) de 2021, que recopila 300 casos analizados. Existen diversas evidencias académicas (Reytar y Veit, 2017) y empíricas que demuestran que donde las comunidades y los pueblos ejercen una presencia y autoridad constantes y seguras sobre el territorio, se garantiza no solo un manejo sostenible del bosque, sino que la influencia y el impacto de las economías ilícitas son menores y su costo es incluso inferior al de los sistemas de áreas naturales protegidas. En este sentido, el Global Landscapes Forum y otros *think tanks* como WWF (2024), ACEER (2020) o Global Forest Coallition, se pronunciaron en 2019 (*Forests News*, 2019; Global Forest Coalition, 2023). Este es un factor que hay que aprovechar en beneficio del ordenamiento efectivo del territorio y del fortalecimiento de la gobernanza por parte de los indígenas amazónicos.

Entre las evidencias empíricas, cuando estábamos terminando este trabajo, conocimos el caso de la comunidad nativa El Naranjal, del pueblo amuesha, ubicada en el distrito de Tournavista, provincia de Puerto Inca, región de Huánuco.

Esta comunidad, que cuenta con un título de propiedad y autoridades legítimas debidamente articuladas a la Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca y Afluentes (FECONAPIA), sufre desde hace algunos años las periódicas incursiones del narcotráfico, con cultivos, pozas de maceración e incluso pistas de aterrizaje. La escasa acción del Estado ha obligado a la comunidad a tomar medidas por sí misma, como la destrucción de la pista de aterrizaje y la presentación de una denuncia penal ante el Ministerio Público, lo que confirma que hay una mayor capacidad de respuesta cuando convergen los dos factores: la seguridad jurídica en el territorio y la institucionalidad local legítima.

A continuación, presentaremos una propuesta de intervención en cuatro áreas estratégicas de la Amazonía peruana, debido a la concurrencia simultánea de las dos economías extractivas ilícitas analizadas en este trabajo. El objetivo es mostrar la cara más fuerte y eficiente del Estado peruano, para atacar los eslabones más débiles de ambas cadenas de producción con alguna posibilidad de éxito. Pero antes, debemos pasar a presentar el sustento de este modelo de intervención estatal.

5.1. ¿Por qué debemos contemplar una forma distinta de actuar desde el Estado?

En primer lugar, por la profunda debilidad de las instituciones del Estado peruano, que se manifiesta de múltiples maneras y no solo por motivos históricos. También influye el alto grado de centralismo de la ciudad de Lima respecto al resto del país. En gran medida, las economías ilícitas del oro y la cocaína son resultado de la histórica ausencia del Estado en las regiones más alejadas. El propio informe de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible, creada por R. S. 149-2019-PCM, mencionaba las dificultades para ejercer competencias y la escasa articulación intersectorial (DAR, 2020).

En segundo lugar, está el alto grado de informalidad del aparato productivo nacional, que empuja a la población campesina, desempleada y sin servicios hacia la ilegalidad: el 73 % de la población económicamente activa (PEA) del Perú es informal. Así, actividades relacionadas con la agricultura, la transformación, el comercio y los servicios diversos se ven atrapadas por la informalidad. En el caso del REINFO, aprobado por Decreto Legislativo 1293, encontramos que de los 90 000 que iniciaron el proceso, menos del 2 % lo culminaron.

En tercer lugar, por la escasa disponibilidad de recursos públicos provenientes de la recaudación tributaria, ya que menos del 14 % de la población peruana tributa. Hay pocos fondos destinados al gasto público para obras e infraestructura (colegios, hospitales, etc.). Asimismo, se ha observado una disminución de los recursos presupuestados para la lucha contra la minería ilegal (Leyva et al., 2024, p. 4). En cuarto lugar, cabe mencionar la poca confianza de la población en las instituciones propias de un Estado de derecho: el Gobierno, con niveles mínimos de aceptación social; los tres poderes públicos y, más específicamente, las instituciones mismas encargadas de administrar justicia, como la policía, las fuerzas armadas, el ministerio público, el poder judicial y el sistema penitenciario.

Todos estos factores sumados, configuran la situación de profunda debilidad del accionar del Estado peruano frente a las dos mayores economías extractivas ilícitas del mundo. En quinto lugar, porque, como hemos visto anteriormente, si continuamos haciendo lo que hemos hecho durante los últimos cincuenta, veinte y diez años (represión penal abierta e indiscriminada), seguiremos obteniendo los mismos pobres y distractores resultados: más cultivos de coca en las llanuras amazónicas, más extracción de oro de aluvión, más criminalidad urbana, más droga disponible, más oro ilegal en el mercado y mayor congestión y corrupción en la policía, la fiscalía y la judicatura. No resolveremos ninguna de las causas socioeconómicas profundas que permiten la existencia de estas economías ilícitas.

6. Propuesta de intervención integral: hoja de ruta

La propuesta debe partir del Consejo de Estado, el máximo órgano en materia de seguridad ciudadana. En una sesión extraordinaria convocada por el presidente de la República, este consejo debe otorgar la legitimidad necesaria al mecanismo, proveniente de la decisión conjunta de los tres poderes públicos. Son diversas las instancias políticas y académicas que reclaman la acción concertada del Estado y políticas integrales sobre estos temas complejos (Defensoría del Pueblo, 2013). Este esfuerzo de concertación intersectorial debe involucrar a dos actores fundamentales: los gobiernos regionales, con sus órganos de gestión y decisión, y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

Por tanto, con anterioridad, el Ministerio de Cultura (MINCUL) debe organizar un proceso de consulta previa sobre dicha iniciativa de intervención con las instancias representativas de los pueblos indígenas amazónicos, desde los diversos niveles: la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) / o la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), (según corresponda), las federaciones regionales, donde corresponda el Gobierno Territorial Autónomo Awajún, en los territorios y las comunidades nativas involucradas en esta iniciativa.

El fundamento jurídico internacional y constitucional de la propuesta de intervención que detallamos, se encuentra en las diversas obligaciones internacionales asumidas por el Perú respecto al medioambiente, la biodiversidad, el cambio climático, la protección de la Amazonía y la protección de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito del sistema universal como en el interamericano de protección de los derechos humanos, así como en los artículos 2.19, 7, 8, 21, 31, 54, 55, 59, 66, 67, 68 y 137 de la Constitución peruana. La resolución autoritativa emitida por el Consejo de Estado debe otorgar facultades a la Presidencia del Consejo de Ministros para dictar el decreto supremo autoritativo que constituya una entidad multisectorial, bajo la conducción política del ministro de Ambiente[5] y, en su caso alternativo, del ministro de Cultura, para dirigir la acción integral y monitoreada de apoyo a la autoridad ambiental encargada de conducir este esfuerzo multisectorial del Estado peruano. Debido a la gravedad del problema, las atribuciones sectoriales del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se someterán a la conducción y priorización de los ámbitos ambiental y cultural.

Los organismos del Estado que intervienen son diversos y actúan en el ámbito de sus respectivas competencias. Los organismos coercitivos —la Policía

5. El sustento y marco jurídico para la acción y el liderazgo del MINAM están dados por los siguientes instrumentos: la Política Nacional del Ambiente, aprobada por el D. S. 012-009-MINAM. El Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021, aprobado por el D. S. 014-2011-MINAM; el Plan de Acción para Implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú; el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por la Ley 28245; el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por el D. S. 002-2017-MINAM; el Sistema Nacional de Información Ambiental, aprobado por el D. S. 034-2021-MINAM; el Sistema Nacional de Información sobre Delitos Ambientales, y otros protocolos relativos a la calidad del aire, las aguas y los suelos, y los metales pesados.

Nacional, las Fuerzas Armadas, la Procuraduría del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y el Poder Judicial— ponen a disposición sus medios de interdicción. Los organismos fiscalizadores —la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT) para el control de la parte impositiva y flujo de equipos y maquinarias; la Superintendencia de Banca y Seguros / la Unidad de Inteligencia Financiera (SBS/UIF), para el control de lavado de activos; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNAMP), para el manejo de áreas naturales— ponen a su disposición su capacidad para someter a control las actividades de los actores y propietarios de títulos habilitantes. Los organismos de supervisión, control y regulación del Estado peruano —el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMETT), para la supervisión de las concesiones mineras; el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), para el control de combustibles; el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), para la supervisión de recursos forestales; el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), para la certificación ambiental; la Autoridad Nacional del Agua (ANA), para el monitoreo y supervisión de los recursos hídricos— colaboran en su capacidad de vigilancia, al igual que las oficinas de gestión de conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros y otras entidades involucradas, como la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI) para el ordenamiento y la adecuación de los títulos habilitantes vigentes en las zonas más amenazadas de cada una de las cuatro áreas geográficas.

El ámbito geográfico de implementación del antes mencionado decreto supremo abarca las cuatro áreas objeto del presente trabajo: Ucayali, Amazonas, Loreto y Madre de Dios, en particular las provincias más afectadas por la presencia del narcotráfico y la minería ilegal aurífera. El plazo de vigencia del mencionado decreto supremo sería de un año y medio (dieciocho meses) para desarrollar acciones consecutivas en cada una de las cuatro regiones.

El objetivo del mencionado decreto supremo sería el de producir las condiciones para el ordenamiento territorial[6] ambiental basado en la zonificación ecológica y económica a nivel regional, provincial y distrital, y, sobre todo, priorizar el otorgamiento de los derechos de propiedad sobre el territorio colectivo

6. Resolución 027-2019-PCM/SG y D. S. 237-2019-EF.

a las comunidades nativas amenazadas. Es decir, se debe partir de la cosmovisión indígena para distribuir los usos de los territorios amazónicos. Para ello, se debe realizar una profunda revisión de los títulos habilitantes existentes en cada una de las cuatro zonas, tanto del subsuelo como del suelo y del espacio aéreo, así como de las vías fluviales de cada una de ellas, con el fin de crear un registro único de los usos del territorio y realizar un monitoreo constante por parte de la unidad correspondiente.

Estos objetivos se alcanzarían mediante un proceso administrativo que se iniciaría con la consulta previa a los pueblos indígenas y la declaración progresiva de un estado de emergencia temporal en cada una de las cuatro regiones, durante un período de cuatro meses. Esto permitiría desplegar y operar las instituciones en el territorio para realizar labores de supervisión, verificación y fiscalización, e imponer sanciones a los titulares, si procede, con el fin de poder ordenar la zonificación del territorio. Durante los siguientes meses, la unidad conformada debe quedarse en el territorio para trabajar, asesorar, supervisar y corregir la actuación de las autoridades regionales.

Las instituciones participantes formarían una unidad compuesta por diversos equipos multidisciplinarios bajo la autoridad ambiental, para realizar el trabajo de campo y de gabinete necesario para el cumplimiento de sus funciones. Estos equipos se encargarían de:

- Identificación ordenada de los títulos habilitantes vigentes existentes en cada región.
- Identificación y subsanación de posibles superposiciones, irregularidades e incumplimientos, por cada titular.
- Audiencia sumaria con concurrencia del titular; definición.
- Eliminación, destrucción, aprehensión y/o detención en posibles casos de comisión de delitos ambientales.

Esta propuesta normativa, tanto en el campo administrativo como en el penal, debe ir acompañada de una oferta específica por parte del Estado para los miles de productores de coca y extractores de oro del país, que no han sido debidamente considerados, sino más bien maltratados y estigmatizados. Es muy difícil competir con los precios que paga el mercado ilegal del oro y de la cocaína, prácticamente inigualables: US$ 50 000 por kilo de cocaína, US$ 2700

por onza de oro. La oferta no solo debe ser económica, sino también cualitativa: ejercicio de ciudadanía, prioridad en la atención de proyectos y la idea de agrupar servicios públicos que se entregan de manera fragmentada, para proporcionarlos de forma concentrada en la unidad territorial elegida. Cabe mencionar la experiencia de DEVIDA en los años 2021 al 2022, cuando se elaboró la propuesta del Pacto Social Ciudadano como instrumento para lograr acuerdos vinculantes (derechos y obligaciones) entre los individuos y las comunidades de cocaleros y el Estado, para la erradicación voluntaria, progresiva, sostenible y pacífica de los cultivos excedentarios de coca.

La propuesta se centraba en acordar un proceso de intercambio de coca por ciudadanía, mientras que, en paralelo, se articulaban servicios y prestaciones de diversos ministerios y entidades para acercarlos a un territorio amazónico determinado. Además, se consiguió convencer a las autoridades de la Unión Europea en Bruselas para que otorgaran cuatro millones de euros con los que «apalancar» dicho proceso de sustitución económica. Lamentablemente, no sucedió lo mismo con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que no solo rechazó la propuesta, sino que también decidió retirar el apoyo institucional que venía prestando a DEVIDA. En la gestión 2021-2022, mientras se diseñaban los instrumentos para viabilizar dicho acuerdo, solo se logró firmar un pacto con la comunidad de Samugari-Palmapampa, ubicada en el centro del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Curiosamente, esta fue la única circunscripción del VRAEM que logró una reducción neta de los cultivos de coca, según el Informe de Monitoreo de Cultivos de la UNODC (2023), lo que demuestra que el referido Pacto Social Ciudadano puede ser una forma válida de interacción entre el Estado y la sociedad rural involucrada en actividades informales o ilícitas.

Referencias bibliográficas

ACEER (Fundación Centro Amazónico de Educación e Investigación Medioambiental). ((2020, 13 de enero). *Protectores del Amazonas: cómo los pueblos indígenas son la clave de la conservación de la Amazonía*. ACEER Foundation. https://aceer.orRicardo SoberónGarridog/es/protectors-of-the-amazon-how-indigenous-people-are-the-key-to-amazon-conservation/

Andina (2024, 4 de setiembre). Intervienen más de 100 vehículos de carga en operativo contra minería ilegal en Barranca: Sunat ejecutó operativo. Andina Agencia de Noticias. https://andina.pe/agencia/noticia-intervienen-mas-100-vehiculos-carga-operativo-contra-mineria-ilegal-barranca-999258.aspx

Arana Cardó, M. (2023). «Minería Ilegal en la Amazonía Peruana», fcds y Unidos por los Bosques.

CNN Español (2024, 29 de diciembre). Más de 848 toneladas de cocaína fueron incautadas en Colombia durante 2024; un 14 % más que el año anterior. CNN Español. https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/29/colombia/toneladas-cocaina-incautadas-colombia-anio-2024-efe#:~:text=M%C3%A1s-,M%C3%A1s%20de%20848%20toneladas%20de%20coca%C3%ADna%20fueron%20incautadas%20en%20Colombia,m%C3%A1s%20que%20el%20a%C3%B1o%20anterior&text=Un%20miembro%20de%20la%20polic%C3%ADa,10%20de%20agosto%20de%202017

Comisión Nacional por el Desarrollo de una Vida sin Drogas (DEVIDA). (2022). *Política nacional de control de drogas al 2030*. devida. Consultado el 25 de febrero del 2025 en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf

Comisión Nacional por el Desarrollo de una Vida sin Drogas (DEVIDA). (2024a). «Informe Monitoreo de Cultivos de Coca 2023». Consultado el 14 de mayo del 2025 en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6447242/5639121-superficie-cultivada-con-arbusto-de-hoja-de-coca-monitoreada-en-2023.pdf

Comisión Nacional por el Desarrollo de una Vida sin Drogas (DEVIDA). (2024b). Programas presupuestales de devida. [Actualizado el 23 de mayo de 2024] https://www.gob.pe/9822-programas-presupuestales-de-devida

Convoca (2021, 12 de noviembre). Tensión en la selva: comunidades indígenas reclaman acción del Estado frente al avance del narcotráfico. *Convoca*. https://convoca.pe/agenda-propia/tension-en-la-selva-comunidades-indigenas-reclaman-accion-del-estado-frente-al-avance

DAR (2020, 26 de julio). «Análisis y Recomendaciones en materia de Minería Ilegal e Informal» realizados por el Informe Final de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible. dar. Consultado el 7 de febrero del 2025 en: https://dar.org.pe/analisis-y-recomendaciones-en-materia-de-mineria-ilegal-e-informal-realizados-por-el-informe-final-de-la-comision-de-desarrollo-minero-sostenible/

De Echave, J. (2016, mayo-junio). La minería ilegal en Perú: entre la informalidad y el delito. *Revista Nueva Sociedad*. Consultado el 2 de febrero del 2025 en: https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/

Defensoría del Pueblo (2013). *Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú*, Informe Defensorial, (160). Consultado el 5 de febrero del 2025 en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf

Dirección Antidrogas (DIRANDRO) (s. f.). Sistema antidrogas policial. dirandro. Consultado el 24 de febrero del 2025 en https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/anexos.xhtml

Durand, A. (2018). *La irrupción cocalera. Movilización social y representación política en los productores de hojas de coca del Perú (2000-2008)*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm).

El Peruano, Diario Oficial (2024, setiembre). Policía da duro golpe en Pataz y Condorcanqui. Intensifican operativos contra minería ilegal. En una semana incautan y destruyen bienes por más de S/ 5,3 millones. *El Peruano*. https://www.elperuano.pe/noticia/251747-intensifican-operativos-contra-mineria-ilegal

Forest News (2019, 5 de julio). Los pueblos indígenas son esenciales para resolver la crisis climática y proteger los bosques. G. Pallares (periodista). *Forest News.* https://www.forestsnews.org/es/61219/los-pueblos-indigenas-son-esenciales-para-resolver-la-crisis-climatica-y-proteger-los-bosques?fnl=en

Glave Testino, M. (2009). Ordenamiento territorial y Desarrollo en el Perú: notas Conceptuales y Balance de Logros y Limitaciones. *Desarrollo rural y recursos naturales*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade), p. 125. https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf

Global Forest Coalition (2023, 9 de agosto). *Pueblos indígenas del mundo: guardianes de la tierra y la biodiversidad*. V. Figueroa Martínez (Coord.). Global Forest Coalition. https://globalforestcoalition.org/es/pueblos-indigenas-del-mundo-guardianes-de-la-tierra-y-la-biodiversidad/

InSight Crime (2019, 18 de junio). Control de minería ilegal en Perú podría conducir a otras actividades criminales. InSight Crime. https://insightcrime.org/es/noticias/control-mineria-ilegal-peru/

InSight Crime (2022, 11 de julio). Narcotráfico amenaza a comunidades indígenas en la Amazonía peruana. M. F. Ramírez (periodista). InSight Crime. *https://insightcrime.org/es/noticias/narcotrafico-amenaza-comunidades-indigenas-amazonia-peruana/*

Instituto Peruano de Economía (IPE) (2024, junio). *Análisis Comparativo de la Respuesta Gubernamental a la Minería Ilegal e Informal en América del Sur*. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Consultado el 15 de febrero del 2025 en: https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/06/2024_Junio_Analisis-comparativo-de-la-respuesta-gubernamental-a-la-mineria-informal-e-ilegal-en-America-del-Sur.pdf

Leyva, A., Yauri, J., y Silvera, W. (2024, setiembre). «Los devaneos de la política de lucha contra la minería ilegal», Documento de Trabajo. CooperAcción.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2025) *Consulta amigable (Mensual), Consulta de Ejecución de Gasto.* mef. Consultado el 27 de febrero del 2025 en: https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2013). *Diálogos ambientales con la prensa. Minería ilegal*. minam.

Observatorio de Minería Ilegal y Actividades Vinculadas en Áreas Claves de Biodiversidad (OMI) (2024, agosto). *Listado de mineros sentenciados por minería ilegal*. omi.https://www.observatoriomineriailegal.org.pe/mineros-sentenciados#1708095056121-b6240a1e-8493https://www.desdeadentro.pe/2024/08/interdicciones-contra-mineria-ilegal-superan-los-99-2-millones-de-soles-en-lo-que-va-de-agosto/

Ojo Público (2023, 17 de agosto). *Minería ilegal se extiende en más de 30 distritos de cinco regiones amazónicas del Perú*. M. Berríos (periodista). Ojo Público. https://ojo-publico.com/ambiente/mineria-ilegal-peru-avanza-mas-30-distritos-la-amazonia

Ojo Público (2024, 3 de noviembre). *Narcotráfico y deforestación avanzan en zonas de la Amazonía donde viven los pueblos indígenas en aislamiento*. A. Castro (periodista). *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/5382/narcotrafico-y-deforestacion-crecen-zonas-pueblos-aislamiento

Organización de Estados Americanos (OEA) y Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) (2021). *Tras el dinero del oro ilícito. Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal – El caso de Perú*. oea-ddot.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2021). *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Carib*e. fao-filac.

Páucar, F. (2022). La guerra de los cien años. Narcotráfico y terrorismo, *Página 3*, https://pagina3.pe/provincias/la-guerra-de-los-cien-anos-narcotrafico-y-terrorismo/

Pereira, M., Ballón, E., Castro, M., Constantin, A., De Miguel, C., García, R., Glave, M., y Lanegra, I. (2022). *Minería y desarrollo sostenible. Seguimiento de la evolución del desempeño ambiental del Perú.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), 54 pp. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/932a7f15-0f8e-48fc-a11c-25e5a62107bd/content

Poder Judicial (2023, 14 de setiembre). Corte de Justicia de Madre de Dios dictó 243 condenas por delito de minería ilegal desde 2018 a la fecha. [Nota de prensa]. Poder Judicial. https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/834252-corte-de-justicia-de-madre-de-dios-dicto-243-condenas-por-delito-de-mineria-ilegal-desde-2018-a-la-fecha

Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) (2022). *Reporte estadístico Informativo RENABI-PRONABI*, (43).

Radio Programas del Perú (RPP), (2025, 24 de abril). Incautan 24 kilos de oro valorizados en 2,5 millones de dólares en megaoperativo contra la minería ilegal. https://rpp.pe/lima/judiciales/incautan-24-kilos-de-oro-valorizado-en-25-millones-de-dolares-en-megaoperativo-contra-la-mineria-ilegal-noticia-1630473

Reytar, K., y Veit, P. (2017). *5 Maps Show How Important Indigenous Peoples and Local Communities Are to the Environment*. World Resources Institute. https://www.wri.org/insights/5-maps-show-how-important-indigenous-peoples-and-local-communities-are-environment

Rumbo Minero (2025, febrero). En enero se realizaron 89 operativos contra la minería ilegal, destruyendo bienes por más de S/ 119 millones. Rumbo Minero Internacional. https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/en-enero-89-operativos-mineria-ilegal-bienes-s-119-millones/

Soberón, R. (2007, 19 de julio). El control de drogas en el Perú en época de democracia. *Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. The Transnational Institute (tni).

Soberón, R. (2013). vraem: narcotráfico, terrorismo y militarización. *Perú Hoy*: *el Perú subterráneo*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco).

Soberón, R. (2024). No uno sino muchos vraem, *Perú Hoy*: *el desplome de la democracia*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco).

Soberón, R. (2025). *Narcotráfico en territorios indígenas de la Amazonía peruana. Rutas, Impactos y políticas erradas*. Instituto del Bien Común (ibc), Amazon Watch.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2024, agosto). Interdicciones contra minería ilegal superan los 99,2 millones de soles en lo que va de agosto. *Desde Adentro*. snmpe. https://www.desdeadentro.pe/2024/08/interdicciones-contra-mineria-ilegal-superan-los-99-2-millones-de-soles-en-lo-que-va-de-agosto/

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). (2021). *Evaluación nacional de riesgos de lavado de activos*. Consultado el 2 de febrero del 2025 en: https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/estudio-analisis-riesgo/enr%202021%20versi%C3%B3n%20completa.pdf

swi (2024). Operativos contra la minería ilegal en Perú ha logrado destrucción de 74 dragas en 2024. swi swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/operativos-contra-la-miner%C3%ADa-ilegal-en-per%C3%BA-ha-logrado-destrucci%C3%B3n-de-74-dragas-en-2024/82294545

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2023). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, Perú, 2023. unodc. Consultado el 5 de febrero del 2025 en: https://www.unodc.org/pdf/peru/peru_coca_survey_2003_es.pdf

World Wildlife Fund (WWF) (2024, agosto). El aporte de los pueblos indígenas es invaluable. wwf. https://www.wwf.org.pe/?364960/El-aporte-de-los-pueblos-indigenas-al-pais-es-invaluable

La expansión del cultivo de coca en la Amazonía peruana
Una mirada institucional

Miguel Angel La Rosa

Resumen

La ponencia ofrece una interpretación de la expansión del cultivo de coca en la Amazonía peruana desde una perspectiva institucional. El análisis adopta un enfoque que combina las aproximaciones discursiva e histórica del «institucionalismo nuevo», lo que permite identificar los mecanismos de cambio institucional sustentados en cambios de los discursos prevalentes y en la dependencia de las trayectorias institucionales preexistentes. El análisis se basa en una amplia bibliografía que refleja el desarrollo institucional que subyace al posicionamiento de la coca peruana en el centro del mercado mundial de cocaína, tanto antes como después de su ilegalización internacional en 1961. Esta información se complementa con entrevistas a expertos de diversas especialidades acerca de los factores que facilitan la expansión agrícola en la Amazonía peruana. Si bien estas entrevistas no se centraron directamente en la coca, su importancia en la dinámica regional quedó patente durante el análisis. Los resultados sugieren que, el cambio radical del discurso estadounidense hace más de un siglo, que pasó de promover a reprimir el comercio de la cocaína, confinó a la mayor parte del cultivo de la coca en el Perú a la Amazonía, una región cuyas dificultades de acceso ofrecen refugio al tráfico ilícito de cocaína. Asimismo, existen indicios de que los esfuerzos antidroga en la alta Amazonía han generado un desplazamiento del cultivo destinado al narcotráfico hacia las zonas bajas, donde se ha expandido rápidamente en los últimos años. Estas dinámicas han estado determinadas en gran medida por instituciones internacionales gubernamentales y

no gubernamentales. Los resultados permiten sugerir líneas de investigación futuras. En primer lugar, es crucial examinar la vinculación directa entre la expansión de los cultivos de coca y la deforestación en la Amazonía peruana. En segundo lugar, se sugiere analizar estos resultados desde la mirada de otros institucionalismos, como el de elección racional y el sociológico. Finalmente, se considera necesario profundizar en la investigación para incluir las dinámicas locales relacionadas con la expansión del cultivo de coca en el país.

Palabras clave: Amazonía peruana, coca, tráfico ilícito de drogas, instituciones, análisis institucional, institucionalismo discursivo, institucionalismo histórico.

Abstract

This paper provides an institutional analysis of the expansion of coca cultivation in the Peruvian Amazon. The approach combines the discursive and historical approaches of new institutionalism to identify of mechanisms of institutional change sustained by shifts in prevalent discourses and dependencies on pre-existing institutional trajectories. The analysis is based on diverse literature reflecting the institutional development that positioned of Peruvian coca at the center of the global cocaine market, both before and after its international prohibition in 1961. This information is complemented by interviews with experts in various fields regarding the factors that facilitate agricultural expansion in the Peruvian Amazon. Although the interviews did not directly focus on coca, its importance in regional dynamics became evident during the analysis. The results suggest that a radical change in the US discourse over a century ago—shifting from promoting to repressing the cocaine trade—confined most coca cultivation in Peru to the Amazon region. Due to its difficult access, this region offers a refuge for illicit cocaine trafficking. Furthermore, there are indications that anti-drug efforts in the Upper Amazon have generated a displacement toward lower areas, where cultivation for drug trafficking has rapidly expanded in recent years. These dynamics have largely been determined by international governmental and non-governmental organizations. Future lines of research are proposed. First, the direct link between the expansion of coca cultivation and deforestation in the Peruvian Amazon requires further examination. Second, the analysis of these findings from other institutional perspectives, such as rational choice and sociological institutionalism, it remains as a work in progress. Finally, furthe investigation into local dynamics related to the expansion of coca cultivation in the country is necessary.

Keywords: Peruvian Amazon, coca, institutions, illicit drug-trafficking, institutions, institutional analysis, discursive institutionalism, historical institutionalism

1. Introducción

El cultivo de la coca (*Erythroxylum coca*) es crucial para entender el uso del suelo en la Amazonía peruana. Como lo indican diversos estudios, este cultivo era fundamental y estaba bastante extendido durante los tiempos del incanato y la colonia, siendo la selva alta la zona de cultivo principal (Biondich y Joslin, 2016; Gootenberg, 2023; Murra, 1975). En la época moderna, el cultivo tomó otro cariz debido al gran interés inicial proveniente de Europa, que derivó en un importante comercio mundial. Personalidades como Sigmund Freud (1885) destacaron el potencial industrial de la coca y sus derivados con fines médicos, lo que significó la expansión del cultivo a fines del siglo XIX e inicios del XX, por lo que la Amazonía peruana volvió a ser un espacio importante (DEVIDA, 2022a).

A pesar del entusiasmo generado, la incipiente industria sufrió un revés debido a la ferviente oposición de los EE. UU., que llevó a la ilegalización casi total del comercio mundial de coca y cocaína (Gootenberg, 2016, 2023). Sin embargo, en su fase ilegal, el comercio resurgió en la década de 1970, esta vez con un enfoque recreativo, lo que propició la expansión de los cultivos de coca. La Amazonía peruana mantuvo su importancia, y se convirtió en un punto caliente mundial de cultivo, en particular el valle del Huallaga, desde mediados de la década de 1990 (Gootenberg, 2016). Aunque Perú ha dejado esta posición de liderazgo en cultivo mundial de coca, en los últimos años se ha observado una tendencia al alza (a pesar de ligeras caídas en 2023 y 2024), pasando de 40 300 ha a 89 755 ha entre 2015 y 2024 (DEVIDA, 2025). El cultivo se mantiene en la Amazonía y ha mostrado una aceleración en su expansión hacia la selva baja.

Para comprender las dinámicas del cultivo de la coca, es imprescindible estudiar el entramado institucional que hay detrás. Cuando hablamos de instituciones en este artículo, nos referimos a «sistemas de reglas sociales establecidas e integradas que estructuran las interacciones sociales» (Hodgson, 2006, p. 18 [traducción propia]). Estas instituciones son una parte fundamental del

sistema socioecológico (Berkes y Folke, 1998) en el que se cultiva la coca, ya que delimitan el acceso a los recursos existentes (por ejemplo, el suelo) y la forma en que estos pueden aprovecharse (Vatn, 2005). Cabe señalar que, en esta ponencia, el término «instituciones», se refiere tanto a entidades gubernamentales como no gubernamentales. Siguiendo esta definición, los cárteles del narcotráfico y los mercados se consideran instituciones y forman parte del entramado institucional subyacente al cultivo de la coca. También lo son las comunidades nativas, cuyos territorios han experimentado una expansión considerable del cultivo (DEVIDA, 2025).

En este sentido, la ponencia se propuso responder a la siguiente pregunta: *¿De qué forma han influido las instituciones en las dinámicas del cultivo de coca en la Amazonía peruana?* Para ello, se basó en los enfoques del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008a) y del institucionalismo histórico (Suddaby et al., 2013). El estudio se centra en las instituciones del ámbito nacional e internacional y tiene en cuenta información sobre ellas desde la segunda mitad del siglo XIX. El análisis se basa principalmente en diversa literatura académica y gris que arroja luz sobre diversos aspectos del cultivo de la coca, tanto históricos como de años recientes. Para estructurar esta información, se empleó una base de 35 entrevistas con expertos (referidas como E##) realizadas, entre mayo de 2024 y enero de 2025, cuyo objetivo fue identificar las principales instituciones detrás de las dinámicas agrarias en la Amazonía peruana. Si bien estas entrevistas no se enfocaron específicamente en el cultivo de la coca, sí resaltaron su importancia. Para la presentación de resultados, fueron especialmente relevantes cuatro entrevistas con expertos en tráfico ilícito de drogas y tres con expertos en actividades extractivas en la Amazonía. Se citan pasajes de estas entrevistas, con referencias que permiten diferenciar entre los entrevistados, pero manteniendo el anonimato de las fuentes.

A continuación, se presenta brevemente el marco teórico en el que se sustenta el estudio. La Sección 3 describe las dinámicas históricas del cultivo de la coca en la Amazonía peruana. La cuarta sección se encarga de hacer el recuento de las instituciones más relevantes a nivel nacional e internacional, mientras que, en la Sección 5 se discuten estos hallazgos. La sexta sección presenta las conclusiones del estudio.

2. Los institucionalismos discursivo e histórico

Para entender las dinámicas del cultivo de coca en la Amazonía peruana, es necesario rastrear sus dinámicas institucionales subyacentes. En este sentido, la ponencia combina dos corrientes institucionalistas: el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo discursivo (ID). El IH pone énfasis en los «procesos socio-históricos a través de los cuales acciones y significados habituales se materializan en estructuras sociales objetivas» (Suddaby et al., 2013, p. 111). De este modo, se obtiene una visión general y externa de los grandes procesos de cambio institucional a lo largo del tiempo que aporta una mirada externa y general del cambio institucional (Schmidt, 2008b). Por su parte, el ID endogeniza el cambio institucional al resaltar cómo los cambios en los discursos subyacentes a las instituciones llevan a la modificación de estas (Schmidt, 2008a, 2010).

En este sentido, se reconoce que, si bien los agentes dentro de una sociedad se rigen por las instituciones que los rodean, ellos también pueden cambiarlas. Para ello, los agentes deberán ejecutar cambios acordes con los discursos que profesen y estén en capacidad de promover. Al combinar IH e ID, es posible tener una perspectiva histórica sobre la forma en que las instituciones cambian bajo la influencia de sus contextos y de los aprendizajes de los actores sociales que se encuentran bajo su influencia. Sobre la base de este marco teórico, el estudio analiza la incidencia de diversas dinámicas institucionales subyacentes al cultivo de la coca en la Amazonía peruana. Dada la complejidad del tema, esta ponencia no pretende desarrollar un análisis del discurso riguroso ni una reconstrucción histórica completa. En su lugar, busca presentar una historia coherente basada en ambas perspectivas.

3. Las dinámicas del cultivo de la coca en la Amazonía peruana

El creciente interés por la coca y sus derivados durante el siglo XIX derivó en una expansión del cultivo principalmente hacia el flanco occidental de los Andes peruanos. De acuerdo con fuentes históricas (Gootenberg, 2016, 2023), el departamento de La Libertad fue el epicentro de esta expansión. No se cuenta con cifras sobre la extensión de terrenos dedicados al cultivo de la coca en esa

Departamentos actuales	Número de distritos mencionados			
	Amazónicos (total o parcial)		No amazónicos	
	s. xix	s. xx (hasta 1935)	s. xx	s. xix (hasta 1935)
Áncash*	0	0	1	2
Amazonas	0	4	0	0
Ayacucho	1	0	2	3
Cajamarca	0	1	1	6
Cusco	7	8	3	1
Huancavelica	1	0	0	0
Huánuco	5	4	4	8
Junín	2	5	1	2
La Libertad	1	1	2	19
Lima*	0	0	2	1
Loreto	1	0	0	0
Pasco	1	1	0	1
Puno	9	6	1	3
San Martín	3	5	0	0
Tumbes*	0	0	0	1
Total	31	35	17	47

Cuadro 1. Número de distritos reportados con cultivos de coca, en los siglos xix y xx (hasta 1935), agrupados por departamento.
*Los departamentos no tienen distritos clasificados como «Amazonía».
Fuentes: devida (2022a, pp. 91-94), Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana [iiap] (1998, pp. 7-15).
Elaboración propia.

época, pero el cambio en el número de referencias a distritos con plantaciones de coca entre los siglos xix y xx permite hacerse una idea de la distribución geográfica de los cultivos (Cuadro 1). En este proceso, cabe destacar que el considerable aumento del número de distritos mencionados para el caso de La Libertad es notable (de 2 a 21), sobre todo en los distritos no amazónicos (de 1 a 19). El número de distritos cocaleros señalados también aumentó en la Amazonía

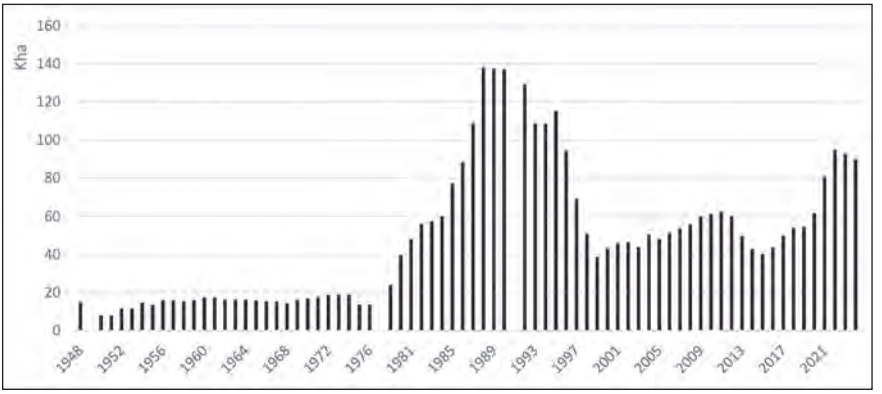


Figura 1. Superficie anual de cultivo de coca 1948-2023, en miles de hectáreas (Kha).

Fuentes: devida (2022b, 2025), Romano (1984), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc) (2003, p. 4), unodc y devida (2013, 2018).

Elaboración propia.

peruana en general. No obstante, el incremento fue bastante menor que en La Libertad. El recuento de distritos referidos, si bien no permite medir precisamente un incremento del cultivo de coca, sugiere que este existió.

Desde mediados del siglo xx, el cultivo de coca en el Perú ha aumentado considerablemente. Desde entonces, se cuenta con cifras oficiales al menos a nivel nacional. El cultivo se mantuvo prácticamente estancado durante cerca de treinta años. A partir de la segunda mitad de la década de 1970, con el inicio del de tráfico ilícito de drogas a gran escala, el cultivo se expandió aceleradamente hasta alcanzar su pico en 1988, con 138 231 ha (Figura 1). Durante la década de los noventa, el área total de cultivo de coca a nivel nacional descendió considerablemente y se mantuvo estable durante la primera década del siglo xxi. A partir de 2016 se registró un incremento considerable, el área de cultivo nacional se duplicó, pasando de 40 300 ha en 2015 a 89 755 ha en 2024.

La expansión cocalera ocurrida desde fines de la década de los setenta ha traído consigo también reconfiguraciones en el peso relativo de algunos departamentos con respecto a dicho cultivo (Cuadro 2). Uno de los cambios más significativos es el de La Libertad. Lo que antaño fue el epicentro de la expansión cocalera ha pasado a tener una participación casi nula en el área nacional de cultivo, al pasar de un 6,53 % en 1950 a un 0,73 % en 2024. Durante este

Departamentos y zonas de interés	1950	1970	1990	2000	2010	2020	2024
Departamentos							
Amazonas	0,67	0,46	0,25	-	0,70	1,06	2,03
Áncash	1,81	0,20	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Ayacucho	11,26	6,80	0,58	-	17,64	28,79	20,89
Cajamarca	5,21	1,09	0,13	-	0,61	0,64	0,23
Cusco	57,40	55,01	12,06	-	31,66	22,19	16,15
Huancavelica	0,00	0,38	0,09	-	0,00	0,00	0,00
Huánuco	12,71	24,25	20,05	-	22,47	3,13	5,16
Junín	0,38	0,53	0,41	-	4,63	7,90	9,90
La Libertad	6,53	4,91	0,64	-	1,73	1,95	0,73
Loreto	0,00	0,00	0,00	-	3,29	10,24	13,83
Madre De Dios	0,00	0,09	0,00	-	0,02	0,09	1,64
Pasco	0,00	0,00	0,00	-	2,82	1,87	1,34
Puno	2,84	4,73	0,18	-	7,03	14,13	13,26
San Martín	1,19	1,54	65,61	-	2,82	1,81	2,36
Ucayali	-	-	0,00	-	4,58	6,19	12,49
Zonas de interés							
vraem	-	-	-	26,44	32,21	45,31	40,49
Huallaga	-	-	-	31,42	21,27	3,47	4,94
Baja Amazonía (aproximado)[a]	-	-	-	3,48	9,09	26,68	35,45
Zonas de frontera	-	-	-	3,48	9,09	26,02	28,09
Otras zonas	-	-	-	38,66	37,43	24,54	19,12

Cuadro 2. Distribución de la superficie total de cultivos de coca en Perú (porcentajes), años 1950, 1970, 1990, 2000, 2010, 2020 y 2023, por departamentos y zonas de interés.

[a] Esta área considera las zonas de interés de los monitoreos de devida que se encuentran en la baja Amazonía.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Comercio (mhc) (1953), Oficina Nacional de Estadística y Censos (onec) (s. f.), Instituto Nacional de Estadística e Informática (inei) (1997), unodc y devida (2013), devida (2025).

Elaboración propia.

período, la gran mayoría de las zonas de cultivo de coca se han mantenido en la selva alta. Aunque también hubo reconfiguraciones en este ámbito. En 1950, Cusco, Huánuco y Ayacucho acumulaban el 81,37 % del total. Sin embargo, la fuerte expansión de fines de la década de los setenta provocó que el cultivo de coca se trasladara al valle del Huallaga, particularmente a distritos de los departamentos de San Martín y Huánuco, que llegaron a acumular el 85,66 % del total del área de coca nacional en 1990. Años después, la participación del valle del Huallaga descendió, dando pase al valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que a partir de 2010 es la principal zona cocalera a nivel nacional. Esto se refleja en la recuperación de Ayacucho y Cusco en la clasificación de departamentos productores. Hasta entonces, los cocales se encontraban casi exclusivamente en la alta Amazonía.

Desde 2010, la distribución de la coca en la Amazonía peruana ha cambiado considerablemente, desplazándose hacia la baja Amazonía, en particular hacia las zonas fronterizas. Los departamentos de Loreto y Ucayali, ubicados en la selva baja, pasaron de no tener ninguna participación en 1990 a acumular el 26,42 % del área de cultivo nacional en 2024. Las zonas de interés (monitoreadas en los reportes anuales de DEVIDA) de la baja Amazonía peruana pasaron de acumular el 3,48 % del total de hectáreas dedicadas al cultivo de la coca a nivel nacional al 35,45 %. Este aumento se produjo, en particular, en las zonas de interés ubicadas en las fronteras de los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Puno y Ucayali. Esto evidencia que el cultivo de coca en la Amazonía peruana ha sido bastante dinámico, especialmente en años recientes, desplazándose hacia las fronteras políticas del país en esa región natural.

Otros espacios afectados son las áreas naturales protegidas y los territorios de comunidades indígenas. De acuerdo con la información de DEVIDA (2023, 2024), estos espacios aún se encuentran mayoritariamente fuera de las zonas «tradicionales» de cultivo de coca, aunque su extensión está aumentando rápidamente en zonas de frontera, especialmente en la región de Inambari-Tambopata. Las zonas de amortiguamiento son las preferidas por los cocaleros relacionadas con el tráfico ilícito de coca (TIC).

4. El desarrollo institucional en torno a la coca en el Perú

4.1. El auge de la coca legal: hasta 1921

4.1.1. El ámbito internacional

El interés europeo por la coca se institucionalizó a través de relaciones entre gobiernos y empresas que influyeron en la expansión de la coca en la Amazonía peruana. Dicho interés floreció particularmente en Alemania, donde confluyeron la curiosidad por las plantas exóticas, los avances en el estudio de los alcaloides, la investigación de formas de aumentar la energía de las personas y el acceso a las hojas de coca, lo que dio lugar al análisis y la producción de diversas sales de coca (Gootenberg, 2023). Precisamente en Alemania, Albert Niemann desarrolló un método para aislar la cocaína de las hojas de coca, y publicó los resultados de su investigación en 1860. Las empresas alemanas dominaron el incipiente comercio internacional relacionado con la Amazonía. Gootenberg (2016) destaca la creación de un cártel de compradores apoyado por el Gobierno alemán, en el que destacó la empresa farmacéutica Merck. Sus actividades permitieron expandir el cultivo en los departamentos de Pasco y Huánuco. Por otro lado, aunque no tenían actividades en Perú, los Países Bajos crearon la empresa Nederlandsche Cocaïnefabriek, que adquirió y perfeccionó patentes alemanas para la fabricación de cocaína. Esto atrajo inversiones para el cultivo en la Java bajo dominio holandés. En 1911, los Países Bajos controlaban una cuarta parte del mercado mundial de la hoja de coca (Gootenberg, 2016). Esto explica el declive de las exportaciones peruanas de coca y cocaína (DEVIDA, 2022a), lo que presumiblemente limitó la expansión del cultivo en la Amazonía.

Desde EE. UU. también se promovió el cultivo de la coca en el Perú, incluso fuera de la Amazonía. Coca-Cola es probablemente la empresa más conocida que surgió en este contexto. El interés estadounidense llevó a la Marina de EE. UU. a buscar rutas adecuadas para transportar la coca desde Perú y Bolivia. Estas actividades, junto con las realizadas en coordinación con las empresas estadounidenses, le dieron a EE. UU. un rol central en las exportaciones de hoja de coca (DEVIDA, 2022a), basadas en la variedad Trujillo, cultivada en los distritos andinos del departamento de La Libertad (cuya capital es Trujillo),

una ubicación que se vio favorecida por su proximidad al puerto de Salaverry (Gootenberg, 2016).

4.1.2. El ámbito nacional

No se cuenta con mayor evidencia de desarrollos institucionales a nivel nacional. Existen referencias al deseo de emplear la incipiente industria cocalera para financiar el proceso de reconstrucción nacional tras la debacle de la Guerra del Pacífico (Gootenberg, 2023). Sin embargo, esto no se tradujo en arreglos institucionales influyentes. A pesar de ello, el hito más importante para la producción moderna de cocaína probablemente ocurrió en Lima en 1885. Ese año, Alfredo Bignon, profesor de Farmacia y Química, nacido en Francia y criado en Perú, publicó un método para extraer cocaína que podía aplicarse al ámbito local. Este avance químico coincidió con una drástica disminución de los precios del mercado mayorista de cocaína entre 1884 y 1886, que pasó de US$ 10,03/g a alrededor de US$ 0,25/g (Musto, 1991). Además, sentó las bases del TIC actual.

4.2. La ilegalización de la coca y la cocaína: 1922-1961

4.2.1. El ámbito internacional

El proceso de ilegalización de la coca y la cocaína se vio impulsado por la férrea oposición de EE. UU. al comercio de cocaína. En 1922, tras diversas prohibiciones estatales, EE. UU. puso fin a casi todas las importaciones de cocaína mediante la Ley de Importación y Exportación de Estupefacientes (Ley Jones-Miller). En años posteriores, promovió activamente sus ideas «anticocaínicas» en la esfera internacional mediante la Liga de las Naciones, con el respaldo de Gran Bretaña y Alemania. Las restricciones internacionales al cultivo de la coca se consolidaron en el marco de las Naciones Unidas (ONU) con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. La posición fortalecida de los EE. UU. luego de la Segunda Guerra Mundial favoreció su influencia en las dependencias antidrogas de la ONU y en su Comisión de Estupefacientes (Gootenberg, 2016).

La cocaína y a la hoja de coca se incluyeron en la Lista I, lo que implica estar sujeto a «todas las medidas de control aplicables a las drogas de la Convención»

(Convención de 1961, 1961/1972), así como a las limitaciones del comercio minorista y a la eliminación de los arbustos de coca silvestres. El alcance de estas medidas fue tal que se prohibió el *chacchado* o el *picchado* (el 'masticado') de la hoja de coca en un plazo de 25 años tras la entrada en vigor de la Convención. Blickman (2014) identifica el fundamento de dichas limitaciones en el informe de la Comisión de Investigación sobre la Hoja de Coca, publicado en 1950 y basado en información proporcionada por Perú y Bolivia, y que fue criticado por diversos vicios metodológicos. Este reporte concluyó que el hábito de masticar coca era dañino y proponía medidas para suprimirlo gradualmente (ONU, 1950). Cabe señalar que el comercio internacional de coca no se prohibió por completo: las exportaciones peruanas de hojas a Coca-Cola y de cocaína con fines farmacéuticos se mantuvieron y se mantienen hasta la fecha (DEA Museum, 2021; Gootenberg, 2016).

4.2.2. El ámbito nacional

Inicialmente, el Gobierno peruano ignoró las resoluciones de la Liga de las Naciones contra la cocaína y alegó diversas excusas para evitar restringir su producción. No fue hasta 1949 que adoptó medidas restrictivas para el cultivo y el procesamiento de la hoja de coca al crear el Estanco de la Coca. De acuerdo con el imaginario internacional, en la normativa fundacional del Estanco se argumentaba en contra de la masticación de la hoja de coca en «defensa de la población indígena» (Decreto Ley n.° 11046 de 1949). Además, se reconocían las inversiones industriales asociadas al cultivo. Esta medida acabó con la ya alicaída industria nacional (Gootenberg, 2016).

4.3. El auge de la coca ilícita: 1962-2000

4.3.1. Institucionalidad internacional contra el tráfico ilícito de coca

Un episodio destacado fue el golpe de Estado del dictador Augusto Pinochet en Chile en 1973 (Gootenberg, 2016). Con el apoyo del Gobierno estadounidense, la dictadura chilena desarticuló las redes chilenas que operaban con coca boliviana. Ello dejó un vacío en el mercado internacional de la cocaína ilícita que fue llenado por el nexo Colombia-Perú (véase más adelante).

Otro momento importante fue la modificación de la Convención de 1961 en 1988. En ella se desestimó la eliminación de la masticación de la coca. El texto pasó a indicar que «las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente» (Convención de 1988). Este cambio fue el resultado de un esfuerzo conjunto de los Gobiernos de Perú y Bolivia.

4.3.2. Institucionalidad nacional contra el tráfico ilícito de coca

Con la rápida expansión del narcotráfico iniciada en la década de los setenta, el Estado peruano empezó a desarrollar un marco institucional para hacerle frente. Este proceso comenzó con la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (Decreto Legislativo n.° 22095) de 1978, que iba más allá de la producción de cocaína al considerar la masticación de la hoja de coca como parte de un «gran problema social que es necesario superar». De este modo, se ajustaba a la Convención de 1961. Dicha ley creó el Comité Multisectorial de Control de Drogas, encargado de liderar las actividades oficiales contra el problema de la coca.

La lucha contra el narcotráfico ha calado hasta lo más profundo en las instituciones gubernamentales peruanas, tal como se refleja en el artículo 8 de la actual Constitución Política (de 1993): «El Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas». De este artículo se desprende la Ley de Lucha contra el Narcotráfico (Decreto Legislativo n.° 824) de 1996,[1] que crea la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas (Contradrogas), encargada de diseñar, coordinar y ejecutar acciones para la sustitución de los cultivos de coca. Cabe señalar que la «masticación» ya no se menciona en este texto debido a los cambios introducidos en la Convención de 1988. En 2002, las funciones de Contradrogas pasaron a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA),[2] la entidad que lidera actualmente los esfuerzos

1. El Decreto Legislativo n.° 824 fue modificado por la Ley 27629. Lo más destacable de esta modificación es que se otorga al organismo Contradrogas la responsabilidad de «diseñar y conducir la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas».
2. Dicha modificación se realizó mediante la Primera Disposición Final de la Ley n.° 28003.

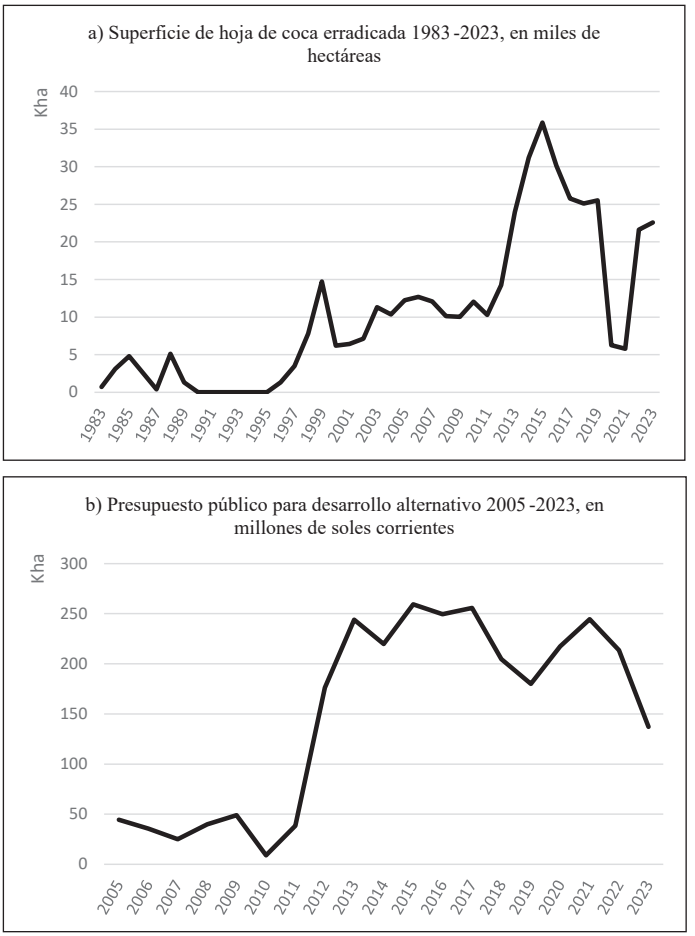


Figura 2. Información sobre las actividades de erradicación del cultivo de coca y de desarrollo alternativo en el Perú.

Fuentes: (a) DEVIDA (2024, p. 122), UNODC y DEVIDA (2013, p. 65; 2018, p. 88), y UNODC (2003, p. 34). (b) Consulta Amigable - MEF (s. f.): https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable

Elaboración propia.

antinarcóticos peruanos. En ese mismo período se constituyó también la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), en 1974, que asumió el monopolio del estanco y ha pasado por diversos procesos de reforma (ENACO, 2022).

Las actividades específicas para limitar el cultivo de coca en este período no parecen haber surtido un efecto sustancial. Esto es especialmente aplicable al desarrollo alternativo, cuyo presupuesto público se mantuvo en niveles mínimos hasta 2012 (Figura 2b). En el caso de la erradicación forzosa, la actividad se mantuvo en niveles bajos, con un máximo de 5000 ha por año hasta 1999, cuando se erradicaron 14 733 ha de coca (Figura 2a). Sin embargo, esto ocurre justamente cuando el cultivo de coca alcanzó su registro mínimo desde 1992 (Figura 1). Por ello, es difícil asegurar que el descenso pronunciado del cultivo de coca en la década de los noventa se deba a las actividades gubernamentales en este ámbito.

4.3.3. Las redes del tráfico ilícito de coca

4.3.3.1. El nexo Colombia-Perú

Las referencias institucionales relacionadas con el TIC son los cárteles y las familias o clanes. Se habla sobre todo de los cárteles colombianos con los que las familias peruanas tuvieron relación. Según expone Gootenberg (2016), cuando cayó el narcotráfico chileno durante la dictadura de Pinochet, Colombia ya estaba preparada para reemplazarlo en su función y había empezado a desarrollar su cadena de suministro de cocaína a EE. UU. En ese momento, el nexo chileno-boliviano quedó en un segundo plano y cobró protagonismo el nexo colombo-peruano. Una institución que representó bastante bien este vínculo fue el «puente aéreo», que transportaba (casi exclusivamente) pasta básica de cocaína desde Perú para su procesamiento en Colombia (Crandall, 2021; Mella, 2013). En el lado colombiano del puente destacaban instituciones del TIC, como los cárteles de Medellín y Cali, grandes estructuras jerárquicas que incluso se enfrentaron abiertamente al Estado colombiano (Bagley, 2013). Su caída, en particular la muerte de Pablo Escobar en 1993, coincidió con la disminución de las áreas de cultivo de coca en el Perú. En el lado peruano, estaba, por ejemplo, el clan de los Sánchez Paredes, una familia importante que operaba en el norte del país y que también estaba vinculada a operaciones en México (Castilla y Cabral, 2017). Otros nombres conocidos en este ámbito fueron Demetrio

Chávez Peñaherrera, alias Vaticano; Lucio Tijero Guzmán, alias Ingeniero; y Guillermo Cárdenas Dávila, alias Mosca Loca. Estos nombres destacan por el tráfico de pasta básica de cocaína, y no por el manejo del cultivo, que presumiblemente estaba en manos de instituciones locales.

4.3.3.2. Corrupción en el Gobierno peruano

Las estructuras corruptas dentro del Gobierno peruano facilitaron la expansión de la producción de coca. Quiroz (2013) relata diversos hechos que dan cuenta de esta corrupción. Entre ellos, destacan los 174 kg de cocaína hallados en un avión de la Fuerza Aérea Peruana destinado al uso del presidente, así como los 224 kg encontrados en dos embarcaciones de la Marina de Guerra del Perú. Según Crandall (2021), Vladimiro Montesinos, asesor del expresidente y dictador peruano Alberto Fujimori (1990-2001), estaba en el centro de las estructuras de corrupción. Montesinos ocupaba una posición de poder inigualable en la lucha antidrogas en el Perú, ya que, por designación de Fujimori, actuaba como enlace con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y gestionaba el financiamiento que la agencia estadounidense proporcionaba al Gobierno peruano. Informantes anónimos han manifestado que existían sospechas sobre el desvío de fondos. Además, Montesinos fue acusado por el narcotraficante conocido como el «Vaticano» de recibir US$ 50 000 mensuales para permitir sus operaciones (aunque el narcotraficante se retractó luego de sus acusaciones en condiciones dudosas). De las entrevistas realizadas se desprende el siguiente argumento: «Hay una transición de cómo funciona el narcotráfico en el gobierno Fujimori [en base a] esta idea de que es más sencillo poder transar con el poder» (E35). También se hace referencia a la influencia de Fujimori y Montesinos particularmente en el VRAEM: «El concepto VRAEM es básicamente el darles un nombre a las áreas de narcotráfico controladas por [ellos]» (E01).

4.3.3.3. Vinculación con el terrorismo

Los entrevistados también resaltaron la influencia de los grupos terroristas que participaron en el conflicto armado interno de los años ochenta y noventa. «Mientras por un lado la gente migraba escondiéndose del terrorismo, los narcotraficantes aprovechaban y empezaban a posicionarse en la Amazonía» (E27). No obstante, también se mencionan las migraciones masivas provocadas por

el ascenso de Sendero Luminoso, el principal grupo subversivo de la época. Se indica que muchos productores de la Amazonía «abandonaron sus tierras, [lo que] puede haber hecho que la [expansión agraria] se suspenda, se detenga temporalmente» (E17). Es de esperar que la agricultura afectada fuera mayoritariamente la lícita, lo que habría dejado espacio para una expansión cocalera. La literatura disponible no se pone de acuerdo con respecto a si existió una asociación entre terrorismo y narcotráfico en el Perú (Villena Balladares, 2024) o no (Dreyfus, 1999).

4.3.4. Resistencia cocalera

La resistencia a las restricciones del cultivo de coca también arraigó en las instituciones peruanas a nivel nacional. Más allá de la lucha antinarcóticos, en la que el Perú se enfrascó, el Gobierno peruano llevó a cabo acciones a favor la coca. La más importante fue, probablemente, la desestimación del objetivo internacional de erradicar de la masticación de la hoja de coca en la Convención de 1988 (Blickman, 2014). A partir de entonces, la atención se centró en el tráfico de pasta básica de cocaína y la coca.

4.4. El renacer de la coca ilícita: 2001 en adelante

4.4.1. La cooperación internacional

La cooperación, principalmente estadounidense, desempeñó un papel fundamental durante la primera década del siglo XXI. Los entrevistados destacaron que la cooperación internacional estadounidense, a través de la USAID (U.S. Agency for International Development), «fue muy importante para todo lo que significó la estrategia de desarrollo alternativo en los 90s y en los 2000 [ya que con ello se logró] consolidar programas del café y cacao» (E14), considerados un factor limitante de la expansión del TIC. La cooperación estadounidense también tuvo una influencia «no presupuestal». Un entrevistado comentó que, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Perú y EE. UU., representantes del Gobierno estadounidense evitaron el cierre de DEVIDA, en 2009, amenazando con cancelar la firma del tratado.

4.4.2. La institucionalidad nacional contra el tráfico ilícito de cocaína

4.4.2.1. Erradicación y desarrollo alternativo

Al principio, la postura de los burócratas no se alineó con el interés oficial del Estado peruano en la lucha contra el TIC. Existía un temor generalizado a enfrentarse al narcotráfico debido a su relación con grupos terroristas. «En esa época, los ministerios borraron de sus vehículos sus nombres porque basta que dijera Ministerio de Agricultura, Transportes o de cualquier otro ministerio, y eran dinamitados o quemados. Había ese nivel de agresión» (E15). También existía el temor de propiciar un levantamiento de la población con un fuerte arraigo cultural. Un entrevistado manifestó que había miedo a que la erradicación en el VRAEM desatara un enfrentamiento social con las armas entregadas en el marco de la lucha contra el terrorismo. «Lo que se sabe es que, si [la gente] se siente erradicada en el VRAEM, inmediatamente va a haber un levantamiento social, y esas armas que están ahí guardadas van a volver a ser utilizadas» (E26).

A partir de 2010 se observa un cambio sustancial. En lo que respecta a la erradicación del cultivo, se produjo un crecimiento acelerado de las hectáreas intervenidas para su erradicación entre 2000 y 2015, crecimiento que luego se frenó y empezó a disminuir (Figura 2a). En contraste, el presupuesto destinado a actividades de desarrollo alternativo sufrió un incremento del 359,2 % entre 2011 y 2012, y luego se mantuvo en niveles similares (Figura 2b). Este incremento cobra relevancia si se considera que «hasta el 2008, la cooperación internacional financiaba todo el desarrollo alternativo. A partir de 2008, Estados Unidos se retira [...] y se queda con una pequeña ayuda, pero el gobierno responde y sustituye esa ayuda con dinero del Estado» (E15). Con ello, el Gobierno peruano buscó mejorar su posición negociadora con la cooperación internacional al manifestar su compromiso con la lucha contra el TIC.[3] La lucha contra el narcotráfico está especialmente vinculada a la promoción de cultivos que desincentiven el cultivo de coca.

4.4.2.2. Innovación institucional

La innovación consiste en flexibilizar el uso de los fondos públicos destinados al Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto

3. Comunicación telefónica con E26 (3 de marzo de 2025).

Huallaga (CORAH). Si bien el nombre oficial del CORAH hace referencia específica al Alto Huallaga, este proyecto lleva a cabo actividades a nivel nacional desde 1994 (Zanabria Angulo, 2022). En virtud del Convenio Bilateral de Cooperación Perú-EE. UU., DEVIDA transfiere los fondos destinados al CORAH a la Embajada de Estados Unidos, que recibe el dinero en concepto de donación y luego lo transfiere de nuevo a DEVIDA. De este modo, al final de la operación, DEVIDA puede administrar el dinero como si fuera una entidad privada. Con esto, el CORAH puede responder a los cambios en las cadenas de comercio de cocaína y otras eventualidades. Por ejemplo, en 2023, «se quiso intervenir en la zona de Puno, pero hubo todo el laberinto por el tema de la salida de Castillo [presidente 2021-2022]. Entonces, no se pudo erradicar en Puno y se cambió a otra zona» (E26).[4]

4.4.3. La corporativización del tráfico ilícito de coca

En años recientes, se ha visto la «neoliberalización» o «corporativización» del TIC. Este cambio comenzó a fines de los años noventa e inicios de los dos mil. A partir de ese momento, «hablamos del tema de la gobernanza criminal y no solo del narcotráfico» (E35), que se refiere a la participación de las organizaciones en más de una actividad ilícita. Por ejemplo, para el Comando Vermelho de Brasil, «el narcotráfico es solo uno de sus negocios. De hecho, reinvierten el dinero obtenido en la minería ilegal» (E35). También se ha identificado a los remanentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia, como el Frente Carolina Ramírez, que controlan la zona de Putumayo. Estos «son actores que se supone se movilizaron luego del acuerdo de paz en Colombia» (E35).

Este cambio ha supuesto también una nueva forma de manejar el territorio. «Ya no es que [los traficantes] están manejando directamente un cierto grupo de hectáreas de coca, sino que el que tiene coca les ofrece el producto y ya lo compran. Le compran a cualquiera». (E26) Esto significa que el cultivo de coca puede asentarse en cualquier zona, siempre y cuando los cocaleros tengan acceso a una red de contactos para llegar al mercado ilegal. Se habla de una mayor compartimentación de la cadena de la cocaína, que a nivel internacional se ha organizado en redes (Manjarrés y Newton, 2025). También se sabe

4. La información proporcionada por DEVIDA (2024) permite constatar esta afirmación.

que en Perú se produce cada vez menos cocaína. Ahora, la producción se centra en la cocaína cruda, que se acopia y se somete a un «proceso de "estandarización", para que el producto final, que es la cocaína, tenga los niveles de pureza que ellos requieren para su mercado» (E26). Con ello se reducen las pérdidas y se han llegado a desarrollar laboratorios de cocaína en Europa.

4.4.4. Espacios de (des)protección

Con respecto al cultivo en territorios de comunidades indígenas, los entrevistados se refieren a invasiones mediante amenazas y violencia. Pero también dan cuenta de casos en los que los propios miembros de las comunidades se dedican al cultivo. Esto se entiende a veces desde la inocencia: «Te dicen "vino [alguien] y nos dijo que si queríamos arreglar nuestras casas, que si queríamos tener baño, que ellos nos iban a dar trabajo"» (E35). Y otras veces se relaciona con el poder de la amenaza: «Hay un dominio de este poder que es nadie dice nadie. A veces los comuneros trabajan para el narcotráfico y todos tienen la orden de quedarse callados» (E07). Existen diversos reportes sobre incidentes violentos entre traficantes de drogas y pobladores indígenas. Por ejemplo, está el reciente ataque a un indígena de la comunidad de Flor de Ucayali (SPDA, 2025).

4.4.5. Resistencia cocalera

Las voces a favor del cultivo de la coca resonaron en el Gobierno nacional en al menos dos momentos. El primero fue al inicio de la actividad de DEVIDA (2002 en adelante). Los cocaleros acusaban acciones indiscriminadas contra todos los cultivos de coca, incluidos los destinados a usos legales. En ese contexto, «algunos congresistas hicieron acusaciones contra DEVIDA» (E15) de supuestamente utilizar glifosato y hongos que afectaban a otros cultivos. También hubo reclamos desde los niveles locales, por parte de las municipalidades distritales y provinciales e incluso de los gobiernos regionales. El segundo momento fue durante el breve gobierno de Pedro Castillo (2021-2022), a quien se le acusa de haber eliminado la erradicación forzada y de haber causado, con ello, «que la superficie de coca se ha duplicado en cinco años» (E14). No obstante, este argumento se contradice con las cifras oficiales del período de Castillo (Figura 2a), ya que la superficie erradicada en 2021 es similar a la de 2020,

cuando Castillo aún no estaba en el poder. Además, la cantidad total de hectáreas erradicadas en 2022, año en el que Castillo fue presidente, casi en su totalidad, fue mucho mayor que la de 2021.

5. Discusión

5.1. Más de cien años bajo el mismo discurso

El cambio radical del imaginario estadounidense de la cocaína y la hoja de coca llevó a un proceso de aislamiento de la industria de la cocaína que se consolidó con la Convención de 1961. Este resultado es similar a lo que Hall (1993) denominó «cambio de paradigma de la política» (o «cambio de tercer orden»), es decir, la institucionalización de un discurso distinto al anterior sobre un aspecto específico de la sociedad. Este cambio trajo consigo otro de igual magnitud a nivel nacional peruano. El «paradigma anticocaínico» se ha mantenido desde 1961 sin perder su posición dominante, aunque se hayan desestimado algunos de sus aspectos, como la abolición del chacchado de coca.

El desarrollo institucional iniciado a partir de este cambio de paradigma lleva a pensar que este se encuentra en la base de la expansión de los cultivos de coca en la Amazonía peruana. En su época legal el mercado cocalero peruano se sustentaba parcialmente en la producción amazónica, pero también se abastecía ampliamente de los cultivos de La Libertad. El aparentemente rápido crecimiento de La Libertad, que gozaba de una ubicación que favorecía el comercio internacional de coca y cocaína, hace suponer que, en un escenario de legalidad la cadena productiva de la cocaína, esta no se habría sustentado exclusivamente en la Amazonía peruana como ocurre hoy en día. Esta suposición se refuerza si se considera la breve, aunque considerable, producción de coca en Java, bajo dominio holandés. De haberse mantenido, los incentivos para la expansión de los cultivos de coca en las tierras amazónicas en el Perú habrían sido aún menores. No obstante, es imposible afirmar que la Amazonía se habría librado de la industria de la cocaína de manera legal. Sin restricciones, el desarrollo esperado para el cultivo de coca a nivel mundial habría sido su expansión hacia diversas zonas ecológicamente aptas, tal como ocurrió con el caucho en su momento.

5.2. La marcha oriental de la coca en la Amazonía peruana

Las evidencias presentadas permiten identificar un rol fundamental de diversas instituciones internacionales y nacionales en la ruta de la cocaína desde la alta Amazonía hasta el llano amazónico. Soberón (2025) ha denominado a este proceso «amazonización del narcotráfico». Este término, refleja una realidad que se pone de manifiesto en el presente análisis, pero puede resultar engañoso, ya que el narcotráfico en el Perú nació en la Amazonía. Un término más apropiado podría ser «omagüización del narcotráfico», en referencia al nombre de la zona amazónica baja del Perú (región de Omagua). No obstante, esta precisión no debería hacer pasar desapercibido el hecho esencial que destaca Soberón: la reconfiguración espacial de la coca en el Perú. La reciente expansión de los cultivos de coca hacia la región de Omagua también ha traído consigo la invasión de zonas oficialmente protegidas (ANP) y territorios de poblaciones indígenas. Cabe señalar que con esto no se pretende decir que en expansiones cocaleras anteriores no se hayan vulnerado los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, hay que destacar que el desarrollo institucional de la protección indígena en el Perú es relativamente reciente y que, en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, se presta más atención a sus problemáticas.

Esta reconfiguración pone de manifiesto diversos cambios institucionales. Al revisar la literatura académica sobre la coca, se observa que la información sugiere que el cultivo debería expandirse por la Amazonía alta, ya que sus condiciones son más apropiadas para ello (Dourojeanni, 1992). Precisamente en esta zona se ha desarrollado la mayor parte del tiempo que abarca esta ponencia. Entonces, ¿por qué se está desplazando la producción de cocaína hacia la baja Amazonía peruana? Parte de la respuesta está en las instituciones. Por ejemplo, la influencia de las instituciones antidrogas se ha fortalecido en las zonas tradicionalmente vinculadas al narcotráfico (como el valle del Huallaga), lo que ha generado un «efecto globo» (Friesendorf, 2006), empujando los cultivos de coca a zonas menos pobladas y, por lo tanto, menos protegidas de la baja Amazonía. También es necesario considerar la reconfiguración institucional del tráfico ilícito de drogas. En este sentido, se reconocen los efectos del acuerdo de paz colombiano y la corporativización de las organizaciones criminales. No obstante, aún es necesario profundizar en estos cambios.

Otra parte de la respuesta, sin embargo, corresponde a los desarrollos agronómicos relacionados con el cultivo de coca para abastecer al narcotráfico. La literatura académica coincide en que existen cuatro variedades de coca: la Huánuco o Bolivia (*Erythroxylum coca* Lam.), la amazónica (*Erythroxylum coca* var. *ipadu* Plowman), la colombiana (*Erythroxylum novogranatense* [Morris] Hieron.) y la Trujillo (*Erythroxylum novogranatense* var. *truxillense* [Rusby] Plowman) (White et al., 2021). De estas variedades, la Huánuco o Bolivia es la que se ha empleado tradicionalmente para el TIC. Por su parte, la variedad amazónica se distribuye en algunas de las nuevas zonas en las que se ha expandido el cultivo de la coca. Sin embargo, esta variedad contiene una menor concentración de alcaloide de cocaína que las demás (Plowman, 1981) por lo que no parece la candidata ideal para abastecer al TIC. El rol principal en la reciente expansión de los cultivos de coca en la baja Amazonía peruana parece corresponder a variedades desarrolladas recientemente en Colombia, específicamente para el tráfico de cocaína. Esta información aparece en noticias (Cueto, 2025) y conversaciones informales, donde se menciona, por ejemplo, una coca «millonaria», lo que concuerda con lo reportado por estudios especializados que reportan posibles nuevas variedades que aún requieren estudios (Conzelman y White, 2016, p. 5).

5.3. La expansión cocalera y la deforestación en la Amazonía peruana

Un impacto de la expansión de la coca en la Amazonía peruana que no se puede ignorar es la deforestación. El cultivo de la coca se da preferentemente en suelos sin vegetación, es decir, en zonas recientemente taladas y quemadas (Dourojeanni, 1992), por lo que su implantación requiere deforestación. Si bien esta es una condición tanto para el cultivo tradicional de coca como para el del tráfico ilícito de cocaína, la producción «moderna» descarta prácticas de cuidado del terreno que conllevan una mayor degradación del suelo. Así, el tiempo de producción de una planta se reduce de unos 40 años a entre 10 y 15 (Morello y Matteucci, 2001). A esta pérdida de cobertura forestal hay que añadir las áreas destinadas a la subsistencia (por ejemplo, cultivos de panllevar) de los productores cocaleros, los laboratorios donde se extrae la cocaína cruda y las pistas de aterrizaje para las avionetas que la transportan.

Los informes con información georreferenciada (Finer y Novoa, 2015, 2017) ponen en evidencia la importancia de estudiar la coca como un factor

que impulsa la deforestación en la Amazonía peruana. No obstante, la información sigue siendo limitada. Por ejemplo, solo un reporte de DEVIDA (2024) ha presentado datos sobre la deforestación. Hasta la fecha, solo un estudio independiente (García Díaz, 2024) ha calculado la deforestación asociada al cultivo de coca en el Perú. Sus estimaciones, basadas en información georreferenciada, indican que el cultivo de coca acumuló de forma directa el 4,83 % del total de la deforestación en la Amazonía peruana entre 2011 y 2021 (83 232 de 1 722 355 ha). Esta participación aumenta al 22,36 % (385 122 ha) si se aplica un *buffer* de 300 m para aproximar la deforestación indirecta. Otro estudio reciente (Manrique et al., 2025) ha determinado una correlación positiva entre el cultivo de coca y la pérdida de bosque. El hecho de que la coca, un cultivo con una tendencia expansiva en años recientes y mayoritariamente fuera de cualquier control ambiental, pueda estar relacionado positivamente con una parte considerable de la pérdida de bosques en el Perú es alarmante.

El análisis institucional alrededor del tráfico ilícito de cocaína sugiere que la deforestación asociada al cultivo de coca podría estar subestimada, ya que no se considera el efecto de la lucha contra las drogas. Este argumento se basa en la visión sistémica en la que se fundamenta esta investigación. Es necesario considerar que «la erradicación también contribuye a la deforestación porque los cultivos de coca que se trasladan cada vez más hacia el interior de la selva. Lo mismo ocurre con la sustitución, en la cual debe agregarse el desmonte para la instalación del cultivo [alternativo], el cual [muchas veces] no se hace sobre la parcela cocalera» (Morello y Matteucci, 2001, p. 88). El efecto de la sustitución se referiría a la instalación cultivos, como el cacao, la palma aceitera y el café. Lamentablemente, la información disponible al respecto es limitada. Si bien la literatura ya ha planteado la relación entre los programas de desarrollo alternativo y la deforestación (Grillo et al., 2021), aún no se han realizado estudios que la analicen. Tan solo se cuenta con evidencias de la existencia de un vínculo directo entre los programas de desarrollo alternativo y la deforestación en el cultivo de palma aceitera en el Bajo Huallaga (Barrantes et al., 2016). También se sabe que, durante la época de mayor actividad de dichos programas (a partir de 2012), los departamentos de San Martín y Huánuco, donde se ubica el valle del Huallaga, fueron el segundo y el tercer departamento, respectivamente, con mayor proporción de pérdida de bosque acumulada en relación con su área departamental (MINAM, 2024). La información proporcionada no

permite probar un efecto deforestador de la promoción del desarrollo alternativo, aunque sugiere la necesidad de estudiar la posible relación existente.

Una forma de avanzar en este análisis es a través del concepto de fronteras agrícolas. Por un lado, está la frontera cocalera del narcotráfico, que suministra cocaína principalmente a consumidores externos a las áreas de cultivo y que no tienen ninguna relación con ellas. Además, tiene sentido hablar de una frontera del desarrollo alternativo, ya que esta cobra sentido si se considera que los cultivos alternativos se han promovido con una lógica desarrollista para (re)incorporar las áreas cocaleras a la legalidad del mundo moderno a través de la explotación de la tierra para producir bienes de alto valor. Casos comparables ocurrieron en el marco de los esfuerzos anticomunistas de los EE. UU. a través de la Alianza para el Progreso, en Ecuador (Campaña, 2021) y Guatemala (Gould, 2018). La Amazonía peruana sería, entonces, un espacio donde confluyen (al menos) dos fronteras agrícolas contrapuestas y articuladas por la coca del tráfico ilícito de cocaína. Esta visión es más amplia que la presentada por otros estudios, que sugieren que la frontera cocalera peruana forma parte de una frontera más amplia alimentada por políticas desarrollistas (Dávalos, 2018; Paredes y Manrique, 2018, 2021).

5.4. Continuar con el análisis institucional

Es necesario recordar que el estudio se centró en las instituciones. Desde la perspectiva de los sistemas socioecológicos (Berkes y Folke, 1998), esto significa que no se analizaron todos los componentes relacionados con las dinámicas del cultivo de la coca en la Amazonía peruana. En la discusión solo se ha considerado el aspecto ecológico de la coca en la Amazonía, mientras que del aspecto social solo se han tomado en cuenta las instituciones. Esto deja desatendidos, por ejemplo, a los actores que son influenciados por estas instituciones y que también pueden modificarlas. No obstante, hay que considerar que los actores involucrados en los procesos de cambio institucional no se omiten por completo en este enfoque, ya que, desde la perspectiva construccionista del institucionalismo discursivo, sus acciones están implícitas en los procesos de cambio identificados.

Específicamente, en el ámbito institucional, se considera que el análisis ha prestado relativamente poca atención a tres aspectos que pueden abordarse

en investigaciones futuras: (a) los mercados, (b) otras teorías institucionales y (c) una aproximación regional o local. Con respecto al primer aspecto, cabe señalar que muchas de las instituciones señaladas forman parte del mercado. A fines del siglo XIX e inicios del XX, estaban las empresas estadounidenses, alemanas y neerlandesas, apoyadas por sus gobiernos, lograron participar en el comercio mundial. Cuando la cocaína se ilegalizó a nivel mundial, los participantes comerciales pasaron a ser los cárteles y las familias relacionadas. Quedaría pendiente incorporar los precios como una variable explicativa de las dinámicas de la coca en la Amazonía peruana. Esto requeriría metodologías cuantitativas distintas a las empleadas en esta investigación.

Con respecto al punto (b), el estudio del cultivo ilícito de coca en la Amazonía peruana también podría beneficiarse de los otros institucionalismos: el de elección racional y el sociológico. El primero propone entender el cambio institucional en función de la maximización de beneficios y la reducción de costos de transacción, mientras que el segundo se centra en la influencia de las prácticas culturales que gozan de aceptación social y que no tienen por qué ser necesariamente racionales en un sentido economicista (Hall y Taylor, 1996). La innovación financiera de DEVIDA, por ejemplo, podría entenderse como un cambio institucional racional para reducir los elevados costos de transacción que significa modificar los presupuestos públicos. La «neoliberalización» o «corporativización» de las organizaciones criminales también parece ser un buen candidato para este tipo de análisis. Por otra parte, una perspectiva institucional sociológica permitiría estudiar más a fondo la resistencia cocalera, ya que el cultivo de la coca está profundamente arraigado en la cultura peruana.

Profundizar en el tercer aspecto, relacionado con las instituciones a nivel regional y local, permitiría cubrir los huecos que quedaron debido al nivel de análisis de esta ponencia. Con ello, se podrían incorporar las diversas dinámicas locales de la Amazonía peruana. Por ejemplo, existe evidencias de que se financió a candidatos en elecciones locales y regionales con dinero proveniente del narcotráfico, y de que algunos de estos candidatos llegaron a ocupar puestos de gobierno (Dammert y Sarmiento, 2019). También se podrían incluir con mayor detalle las instituciones indígenas. Lamentablemente, las poblaciones nativas de la Amazonía peruana han sufrido diversos episodios de violencia relacionados con la expansión de los cultivos de coca hacia la baja Amazonía (Huerta Bustamante, 2022; Vélez Zuazo y Torres, 2022). Esta realidad ha

impulsado el desarrollo de, por ejemplo, guardias indígenas influidas por la experiencia colombiana. Diversos pueblos amazónicos peruanos han establecido sus propias guardias, motivados por (i) la falta de efectividad, e incluso inacción, del Estado para defender sus tierras de las constantes amenazas que sufren, (ii) así como por sus ambiciones de establecer gobiernos territoriales autónomos (Wörz, 2025).

6. Conclusiones

La evidencia analizada permite responder a la pregunta planteada: *¿De qué forma han influido las instituciones en las dinámicas del cultivo de coca en la Amazonía peruana?* En primer lugar, el cambio radical de los EE. UU. con respecto al comercio de cocaína confinó la mayor parte del cultivo de coca en el Perú a la Amazonía, una región donde ya se cultivaba coca antes de su ilegalización a nivel mundial y cuyas dificultades de acceso ofrecen refugio al tráfico ilícito de cocaína. En segundo lugar, existe indicios de que los esfuerzos antidroga en la Amazonía alta han generado un desplazamiento hacia las zonas bajas, donde la coca del narcotráfico se ha expandido rápidamente en los últimos años.

Estas dinámicas han estado determinadas en gran medida por instituciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Por un lado, está la ilegalización de la cocaína, sustentada en los esfuerzos estadounidenses que se remontan a hace más de cien años y que alcanzaron su punto álgido con la Convención de 1961. La institucionalidad gubernamental peruana adoptó estos mandatos y colaboró con EE. UU. para hacerlos cumplir. No obstante, cabe señalar que, a lo largo de estos procesos, el Gobierno peruano ha canalizado por momentos la resistencia de los cocaleros. En diversos momentos, esta motivación ha procedido de la reivindicación del vínculo cultural de la coca con la población andina ante las severas restricciones que buscaban abolir incluso la masticación. Por otro lado, están las diversas organizaciones criminales, como los cárteles colombianos, que surgieron en la década de 1970 y propiciaron la expansión de la coca en el tráfico ilícito de cocaína, así como las redes corporativizadas que dirigen la tendencia expansiva actual. Las organizaciones peruanas se insertaron en estas estructuras para facilitar la salida de

la cocaína en bruto. Estos resultados deben interpretarse considerando que la ponencia ofrece una visión desde las instituciones nacionales e internacionales vinculadas al cultivo de coca en la Amazonía peruana, pero no una perspectiva integral de su esfera institucional.

Los resultados permiten resaltar temas que pueden ser objeto de investigaciones futuras. En primer lugar, cabe destacar la vinculación entre el cultivo y la deforestación en la Amazonía peruana. A pesar de que existen indicios de esta relación, aún se ha investigado poco al respecto. Las investigaciones futuras investigaciones deberían incluir la deforestación presumiblemente generada por las acciones de erradicación y promoción de cultivos alternativos. Un enfoque que podría sustentar estas investigaciones es el de las fronteras agrícolas. En el ámbito institucional, específicamente, se considera que el análisis ha prestado relativamente poca atención a tres aspectos que pueden ser objeto de investigación en el futuro: (a) los mercados, (b) otras teorías institucionales y (c) una aproximación regional/local. El primer aspecto se ha tratado parcialmente al hacer referencia a las estructuras comerciales relacionadas con la cocaína, tanto en su etapa legal como ilegal. El segundo aspecto puede aportar información sobre cambios institucionales más concretos a través de otras teorías institucionales, como las de elección racional y sociológica. El tercer aspecto ampliaría el análisis realizado en esta ponencia, que solo se centra en las instituciones de nivel nacional e internacional. Esto permitiría dar visibilidad, por ejemplo, a diversas poblaciones que lidian localmente con la expansión de la coca y los desarrollos institucionales alrededor de esta situación.

Referencias bibliográficas

Bagley, B. (2013). The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (71), 99-123. https://journals.openedition.org/spp/1010

Barrantes, R., La Rosa Salazar, M. A., Glave, M., Borasino, E., Ramos, A., y Vergara, K. (2016). El rol de la asociatividad en la sostenibilidad del cultivo de palma aceitera a pequeña escala en el Bajo Huallaga: El caso de JARPAL. En J. F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate, SEPIA XVI* (pp. 295-326). Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Berkes, F., y Folke, C. (Eds.). (1998). *Linking social and ecological systems: Management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge University Press.

Biondich, A. S., y Joslin, J. D. (2016). Coca: The History and Medical Significance of an Ancient Andean Tradition. *Emergency Medicine International*, *4048764*. https://doi.org/10.1155/2016/4048764

Blickman, T. (2014). *Coca leaf: Myths and Reality.* Transnational Institute. https://www.tni.org/en/publication/coca-leaf-myths-and-reality#1961convention

Campaña, P. (2021). Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (71), 179-194. https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4689

Castilla, Ó. C., y Cabral, E. (2017, 3 de julio). *Caso Sánchez Paredes: los fantasmas del narcotráfico nunca desaparecen.* Ojo Público. https://narcomapa.ojo-publico.com/articulo/caso-sanchez-paredes-los-fantasmas-del-narcotrafico-nunca-desaparecen/

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2022a). *La coca del Perú: Revisión de los cultivos, usos y consumo entre los siglos XVI y XX.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/3369450-la-coca-del-peru-revision-de-los-cultivos-usos-y-consumo-entre-los-siglos-xvi-y-xx

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2022b). *Reporte n.° 7: Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca monitoreada en 2021.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos#

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2023). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2022.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos#

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2024). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2023.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos#

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2025). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2024.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/6868111-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2024

Conzelman, C. S., y White, D. M. (2016). The Botanical Science and Cultural Value of Coca Leaf in South America. En A. Feilding (Ed.), *Roadmaps to regulation: Coca, cocaine & derivatives.*

Crandall, R. (2021). Our Man in Lima. En R. Crandall (Ed.), *Yale scholarship online. Drugs and thugs: The history and future of America's war on drugs* (pp. 250-258). Yale University Press. https://doi.org/10.12987/yale/9780300240344.003.0017

Cueto, J. C. (2025). *La carrera tecnológica de los narcos en Colombia para que el negocio de la cocaína sea más rentable.* British Broadcasting Corporation. https://www.bbc.com/mundo/articles/cq547xn91nno

Dammert, L., y Sarmiento, K. (2019). Corruption, Organized Crime, and Regional Governments in Peru. En R. I. Rotberg (Ed.), *Corruption in Latin America* (pp. 179-204). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94057-1_8

Dávalos, L. (2018). The ghosts of development past: Deforestation and coca in western Amazonia. En P. Gootenberg y L. Dávalos (Eds.), *The Origins of Cocaine* (pp. 19-52). Routledge.

Drug Enforcement Administration (DEA) Museum. (2021). *Coca.* Drug Enforcement Administration (dea). https://museum.dea.gov/exhibits/online-exhibits/cannabis-coca-and-poppy-natures-addictive-plants/coca

Dourojeanni, M. J. (1992). *Environmental impact of coca cultivation and cocaine production in the amazon region of Peru.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc). https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1992-01-01_2_page006.html

Dreyfus, P. G. (1999). Sendero Luminoso: ¿un caso de narcoterrorismo? *Revista saap, Boletín Otoño*. https://revista.saap.org.ar/articulos/revista-saap-boletin-1999-otono.html

Empresa Nacional de la Coca (ENACO). (2022). *Memoria anual 2021.* Empresa Nacional de la Coca (enaco). https://transparencia.enaco.com.pe/wp-content/uploads/2023/07/Memoria-Anual-2021.pdf

Finer, M., y Novoa, S. (2015). *El aumento de la deforestación en la región noreste de Cusco de coca y la minería aurífera: Imagen #14.* Monitoring of the Andean Amazon Project (maap). https://www.maapprogram.org/es/imagen-14-cusco/

Finer, M., y Novoa, S. (2017). *Patrones y drivers de deforestación en la Amazonía peruana: MAAP: Síntesis #2.* Monitoring of the Andean Amazon Project (maap). https://www.maapprogram.org/es/maap-sintesis2/

Freud, S. (1885). *Über Coca*. Verlag von Moritz Perles.

Friesendorf, C. (2006). Squeezing the balloon? *Crime, Law and Social Change*, *44*(1), 35-78. https://doi.org/10.1007/s10611-006-9005-9

García Díaz, J. A. (2024). *Una aproximación a la deforestación por cultivos de coca en el Perú (2011-2021).* Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp), e Instituto de Estudios Internacionales (idei). https://repositorio.pucp.edu.pe/items/afd7e1b3-1be4-44f9-abbc-9753a0d7cd39

Gootenberg, P. (2016). *Coca andina: El proceso de una droga global*. La Siniestra.

Gootenberg, P. (2023). *Hecho en el Perú. Ensayos históricos sobre la cocaína*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gould, K. A. (2018). The old militarized humanitarianism: contradictions of counterinsurgent infrastructure in Cold War Guatemala. *Critical Military Studies*, *4*(2), 140-160. https://doi.org/10.1080/23337486.2018.1459290

Grillo, L., Kendra, A., Pastor, A., y Manrique, H. (2021). Addressing Socio-Environmental Challenges and Unintended Consequences of Peruvian Drug Policy: An Analysis in Two Former Cocalero Valleys. *Journal of Illicit Economies and Development*, *3*(1), 97-117. https://doi.org/10.31389/jied.92

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275. https://doi.org/10.2307/422246

Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936-957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, *40*(1), 1-25. https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879

Huerta Bustamante, P. (2022). *Devida afirma que creciente demanda de cocaína expone a la Amazonía y sus pueblos indígenas. La República*. https://data.larepublica.pe/devida-afirma-que-creciente-demanda-de-cocaina-expone-a-la-amazonia-y-sus-pueblos-indigenas/

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). (1998, octubre). *Delimitación del territorio amazónico con criterio ecológico y criterio hidrográfico.* Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (iiap). http://www.iiap.org.pe/Archivos/Publicaciones/publ911.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (1997). *Perú: estadísticas sobre producción, tráfico y consumo de drogas, 1994-1996.* Instituto Nacional de Estadística e Informática (inei). https://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/ Est/Lib0052/n00.htm

Manjarrés, J., y Newton, C. (2025). *GameChangers 2024: Redes remplazaron a los carteles en el tráfico de cocaína.* InSight Crime. https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2024-redes-remplazaron-carteles-cocaina/

Manrique, H., Castro-Llanos, F., Van Rompaey, A., y Honnay, O. (2025). Coca cultivation and deforestation in the Peruvian Amazon: A multiscale analysis using spatial regression models. *Applied Geography*, *184*, 103742. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2025.103742

Mella, R. (2013). *El vuelo de la cocaína.* InSight Crime. https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/el-vuelo-de-la-cocaina/

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (s. f.). Seguimiento de la Ejecución Presupuestal. Consulta Amigable - (mef) Consulta Amigable - mef. https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable

Ministerio de Hacienda y Comercio (MHC). (1953). *Anuario Estadístico del Perú 1950.* Ministerio de Hacienda y Comercio (mhc). https://fuenteshistoricasdelperu.com/2021/03/13/extractos-y-anuarios-estadisticos-del-peru-1918-1971/

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2024). *Geobosques: Bosque y pérdida de bosque*. Ministerio del Ambiente (minam). https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/ perdida.php

Morello, J., y Matteucci, S. D. (2001). Pensar antes de erradicar: Aspectos ecológicos del cultivo de coca. *Encrucijadas*, *8*, 82-91.

Murra, J. V. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. *Historia Andina, 3*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Musto, D. F. (1991). Illicit Price of Cocaine in Two Eras: 1908-14 and 1982-89. *Pharmacy in History*, *33*(1), 3-10. http://www.jstor.org/stable/41111356

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2003). *Perú: Monitoreo de Coca en el Perú 2002.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/pdf/publications/peru_monitoreo_coca_2002.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA). (2013). *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2012.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA). (s. f.). https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos#

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA). (2018). *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2017.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos#

Oficina Nacional de Estadística y Censos. (s. f.). *Anuario Estadístico del Perú 1971.*

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988. Organización de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1950). *Report of the Comission of Enquiry of the Coca Leaf* [Suplemento Especial]. Organización de las Naciones Unidas (1). https://digitallibrary.un.org/record/637047?v=pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU), y Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. (1961). International Narcotics Control Board (incb) - Organización de las Naciones Unidas. https://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/1961_Convention.html

Paredes, M., y Manrique, H. (2018). Ideas of modernization and territorial transformation: The case of the Upper Huallaga Valley of Peru. En P. Gootenberg y L. Dávalos (Eds.), *The Origins of Cocaine* (pp. 53-83). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429489389-3

Paredes, M., y Manrique, H. (2021). The State's Developmentalist Illusion and the Origins of Illegal Coca Cultivation in Peru's Alto Huallaga Valley (1960-1980). *Journal*

of Latin American Studies, *53*(2), 245-267. https://doi.org/10.1017/S0022216X21000225

Plowman, T. (1981). Amazonian coca. *Journal of Ethnopharmacology*, *3*(2-3), 195-225. https://doi.org/10.1016/0378-8741(81)90054-4

Quiroz, A. W. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú. Colección Popular, 5*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Romano, R. (1984). ¿Coca buena, coca mala? Su razón histórica en el caso peruano. *Investigación Económica* (168), 293-331. https://biblat.unam.mx/hevila/Investigacioneconomica/1984/vol43/no168/12.pdf

Schmidt, V. A. (2008a). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, *11*(1), 303-326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342

Schmidt, V. A. (2008b). *From historical institutionalism to discursive institutionalism: Explaining change in comparative political economy*. https://www.researchgate.net/profile/Vivien-Schmidt-2/publication/228911519_From_Historical_Institutionalism_to_Discursive_Institutionalism_Explaining_Change_in_Comparative_Political_Economy/links/5684530b08aebccc4e0fe2f4/From-Historical-Institutionalism-to-Discursive-Institutionalism-Explaining-Change-in-Comparative-Political-Economy.pdf

Schmidt, V. A. (2010). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. En D. Béland y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0003

Soberón, R. (2025). *Narcotráfico en territorios indígenas de la Amazonía peruana: Rutas, impactos y políticas errada.* Instituto del Bien Común (ibc); Amazon Watch; Organización Regional aidesep Ucayali (orau).

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (spda). (2025). *Ucayali: Indígena sufre ataque con arma de fuego en zona de incremento de cultivos ilícitos.* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (spda). https://www.actualidadambiental.pe/ataque-en-ucayali-indigena-shipibo-konibo/

Suddaby, R., Foster, W. M., y Mills, A. J. (2013). Historical Institutionalism. En M. Bucheli y D. Wadhwani (Eds.), *Organizations in time: History, theory, methods* (pp. 100-123). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199646890.003.0004

Vatn, A. (2005). *Institutions and the Environment*. Edward Elgar Publishing Incorporated.

Vélez Zuazo, A., y Torres, M. I. (2022). *Fronteras amenazadas: más de 40 comunidades indígenas atacadas por minería ilegal, narcotráfico y grupos armados en Perú.* Mongabay. https://es.mongabay.com/2022/09/fronteras-amenazadas-y-comunidades-indigenas-atacadas-por-mineria-ilegal-narcotrafico-y-grupos-armados-en-peru/

Villena Balladares, J. L. A. (2024). Narcoterrorismo en el Perú: cuando la droga alimenta el terror. *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo (RIET),* (11), 25-34. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9566573

White, D. M., Huang, J.-P., Jara-Muñoz, O. A., Madriñán, S., Ree, R. H., y Mason-Gamer, R. J. (2021). The Origins of Coca: Museum Genomics Reveals Multiple Independent Domestications from Progenitor *Erythroxylum gracilipes*. *Systematic Biology*, *70*(1), 1-13. https://doi.org/10.1093/sysbio/syaa074

Wörz, A. (2025). Guardias indígenas aumentan en la Amazonía peruana por falta de seguridad desde el gobierno. *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/5683/guardias-indigenas-aumentan-la-amazonia-ante-el-avance-criminal

Zanabria Angulo, V. J. (2022). La erradicación de cultivos de hoja de coca en el Perú. *Revista Cuadernos de Trabajo,* (17), 25-28. https://doi.org/10.58211/cdt.vi17.8

¿Quién es quién?
El estado de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios (Perú)

Víctor Hugo Pachas

Resumen

¿Cuáles son las causas políticas del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios? Tradicionalmente, el debate sobre esta actividad se ha centrado en las causas relacionadas con la pobreza, la legislación y los precios internacionales del oro, sin tener en cuenta su dimensión política. En este estudio se ha utilizado una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas y una revisión bibliográfica. Los conceptos del filósofo Agamben sobre *Homo sacer* (condición de los mineros informales e ilegales), y el estado de emergencia (ausencia de derechos humanos en espacios de conflicto) estructuran la discusión. En los últimos treinta años, en Madre de Dios ha habido un conflicto entre los actores locales por la administración de los recursos auríferos, en el marco de la minería informal e ilegal, que se ha incrementado por los continuos estados de emergencia. Esta situación ha provocado que grupos armados locales se disputen los territorios. Se plantea la hipótesis de que los gobiernos (2010-2024) han utilizado los estados de emergencia como estrategia para solucionar conflictos, abordándolos únicamente desde la perspectiva de la formalización y la militarización, sin analizar las respuestas locales (grupos armados) a la violencia. Se concluye, que los estados de emergencia generan condiciones que permiten la institucionalización de la minería informal e ilegal, en la que la acción del crimen organizado dificulta la identificación de los responsables.

Palabras claves: conflicto, estado de emergencia, minería informal e ilegal, oro.

Abstract

What are the political causes of the increase in informal and illegal mining in Madre de Dios? While the debate surrounding this issue focuses on poverty, legal issues, and international gold prices, it largely overlooks the political dimension. This study employed a qualitative methodology based on semi-structured interviews and a literature review. The discussion was framed using Agamben's concepts of *Homo sacer* (the condition of informal and illegal miners) and the state of emergency (the absence of human rights in conflict zones). For the past 30 years, Madre de Dios has experienced conflicts among local actors regarding the management of gold resources in the context of informal and illegal mining. This conflict has intensified due to repeated states of emergency, leading to territorial disputes among local armed groups. From 2010 to 2024, successive governments are argued to have used states of emergency as a strategy to resolve conflicts by reducing them to formalization and militarization, without analyzing the local responses to violence, such as the formation of armed groups. In conclusion, states of emergency create conditions that institutionalize informal and illegal mining. In this context, the activities of organized crime make it difficult to identify those responsible.

Keywords: conflict, state of emergency, informal and illegal mining, gold.

> [...] con el corredor minero podíamos estar más seguros porque tenemos fijo nuestro lugar de trabajo, pero nos limita poder explorar y otro detalle es que nos retira del río, perdimos las dragas y calancheras, nos volvimos mineros de tierra. El mismo Estado con esa norma provoco la deforestación [...].
>
> Teófilo, seudónimo de un minero de Madre de Dios

> [...] nunca entendimos las normas del gobierno, si ya tenemos posesión de un territorio porque dárselo a los mineros, esa norma nos provocó enfrentamientos con los mineros porque son nuestras tierras agrícolas y agroforestales. Llegamos a acuerdos con los mineros, pero no con el Estado, no logramos entenderlo [...].
>
> Marcelo, seudónimo de un agricultor de Madre de Dios

> [...] ya nos acostumbramos a vivir con el minero, aprendemos de ellos, pero también sabemos que son nuestras tierras y queremos derecho preferencial. En ese tiempo, era complicado entender, solo nos defendimos y lo único que nos quedo fue llegar a acuerdos con los mineros [...].
>
> Ángel, seudónimo de un nativo de Madre de Dios

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar los estados de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios. En el título, la pregunta *¿quién es quién?* se utiliza con la intención de definir las identidades de la trama descrita en este artículo, ya que estas son camaleónicas y dependen del enfoque disponible.

Según los datos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (MINEM, 2025), en 2024 Perú ocupó el décimo lugar en la producción mundial de oro, con 108 148 345 gramos finos (GF). De esta producción, el 18,7 % (20 256 299 GF) provendría de la minería artesanal, la pequeña minería y los mineros en proceso de formalización. En los últimos treinta años, la informalidad y la ilegalidad en la minería han experimentado un crecimiento significativo. Según los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2008-2024), se pueden identificar conflictos relacionados con la formalización minera.

El enfoque metodológico fue cualitativo, basado en un estudio de caso. Se realizó una revisión de la literatura pertinente, dispositivos legales, manifiestos de organizaciones locales y, principalmente, los Reportes Mensuales de Conflictos (n.° 57 al n.° 238) de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2008-2024), que sirvieron para reconstruir las manifestaciones, paros, heridos y muertos. Se realizaron treinta entrevistas semiestructuradas: diez a mineros ilegales; tres a líderes de comunidades nativas; tres a agricultores (uno de ellos defensor ambiental), cuatro a mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cinco a investigadores, una a miembros de la Marina de Guerra del Perú (MGP), una a un miembro del Ejército del Perú y tres a miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP). Los entrevistados utilizaron seudónimos para proteger su identidad. El informe está organizado en cuatro acápites: definición de conceptos, resultados de la investigación, discusión y conclusiones.

2. Definición de conceptos

Conflictos sociales. En Perú, la Política Nacional Multisectorial de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, dirigida a la atención, gestión y transformación

de los conflictos sociales recién se aprobó el 21 de enero de 2025. También se cuenta con la R. M. n.º 161-2011-PCM, de 24 de mayo de 2011, que establece los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales y que, hasta la fecha, no ha sido actualizada. Ramírez (2022) señala que, si bien la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) estableció una instancia multisectorial, a nivel de gobiernos regionales no se han visto resultados, ya que solo cuatro de ellos crearon una instancia especializada para abordar los conflictos.

La Defensoría del Pueblo, es un organismo constitucional autónomo encargado de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos y es el principal organismo vigilante de los conflictos sociales en nuestro país.[1]

Tanto la PCM como la Defensoría del Pueblo definen el conflicto como una serie de hechos inmediatos y se centran en los objetos en disputa, y no en las partes implicadas ni en las experiencias históricas o culturales.

Existen muchas definiciones diferentes de conflicto social. Lorenzo (1995) señala que una teoría del conflicto no puede ser autónoma, sino que debe formar parte de una visión general de la realidad y de su funcionamiento. Lorenzo propone dos grandes concepciones: i) las teorías consensualistas, que abordan el conflicto como una anomalía de la vida social que se autorregula, y ii) las teorías conflictivistas, que lo abordan como motor de cambio social. Esta investigación considera los elementos propuestos por Geertz (2003), Gluckman (2009) y Howard (1995) respecto al conflicto social como un proceso sociocultural, originado en las interacciones intergrupales, y que tiene como detonante contradicciones de hechos y fines concretos, así como construcciones simbólicas de lo que está en disputa y de las partes implicadas.

Estados de emergencia. La Constitución Política del Perú prevé un régimen extraordinario, denominado «Estados de Excepción», para situaciones que perturban el funcionamiento de los poderes públicos y amenazan los principios e instituciones básicas del Estado. El artículo 137.° de la Constitución Política del Perú (Gobierno del Perú, 1993), establece dos tipos: i) *Estado de emergencia* (EDE), que se declara en caso de perturbación de la paz o de graves circunstancias

1. Clasifica los conflictos sociales en socioambientales, laborales, de gobierno local, comunales, etc. También hace un seguimiento de su estado (activo o latente) y los divide en las siguientes fases: temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo.

que afecten a la vida de la nación. En este estado se limitan los derechos relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito por el territorio. El plazo no debe exceder los 60 días); ii) *Estado de sitio*, que se declara en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil o peligro inminente. El plazo no excede los 45 días).

Agamben escribió *Homo sacer: El poder soberano y la vida nua* en 1995, y *Homo sacer II: Estado de excepción* en 2003, en un contexto político y filosófico marcado por la crisis de las democracias contemporáneas, el auge de la seguridad como principio de gobierno, y las implicaciones éticas y jurídicas de la biopolítica. En estos trabajos, parte de la distinción griega entre *zoe* y *bios*: *zoe* se refiere a la vida en su sentido más básico y natural, la vida biológica que todos los seres vivos comparten, mientras que *bios* se refiere a la forma cualificada de la vida, ligada a la existencia política del individuo. La *zoe* se considera menos digna de protección que la *bios*, que tiene consideración política. El *Homo sacer* es un individuo que puede ser sacrificado sin que su muerte se considere un asesinato, es decir, la vida despojada de su cualificación política se vuelve objeto del poder soberano. Agamben (2003) afirma que el Estado moderno ha integrado la vida biológica en las estrategias de gobernanza. La vida no solo es natural, sino que también se convierte en un elemento que hay que controlar y calcular en términos de salud, población y seguridad.

Agamben (2003) señala que es muy complejo definir el EDE, porque se trata de una zona indeterminada: la suspensión del orden jurídico no limita la existencia del Estado (Agamben, 2003). Los EDE se utilizan como técnica habitual de gobierno a partir de la generalización del paradigma de la seguridad, de modo que la excepcionalidad se integra en el orden jurídico cotidiano y la frontera entre democracia y el autoritarismo se vuelve invisible. Las críticas (Pinheiro, 2007; De Genova, 2013; Dines et al., 2015; Eleftheriadis, 2010) señalan el olvido de las personas afectadas por los EDE, ya que no se ocupan de las respuestas que podrían dar. Sin embargo, su aporte es poner de manifiesto los nuevos paradigmas políticos de gobierno en Occidente.

Para efectos de esta investigación, el EDE se concibe como un mecanismo de gobierno de naturaleza líquida en la medida en que se amolda a los intereses de los dirigentes de turno y que permite la suspensión de derechos básicos de los grupos de población a los que se les impone, relegándolos a una situación de vulnerabilidad.

Minería informal e ilegal. En esta investigación se han utilizado los conceptos de minería informal e ilegal establecidos por el Gobierno peruano. Según el D. L. 1105-PCM-2012, se considera minero informal a quien esté inscrito en el REINFO. Se considera minero ilegal a quien no cuente con ninguna documentación emitida por el Gobierno peruano y/o invada zonas prohibidas o áreas de concesiones formales.

3. Resultados de la investigación: estados de emergencia en debate

3.1. Ubicación y población

Madre de Dios se ubica en el sur oriente de Perú, en la frontera con Bolivia y Brasil. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), tiene una población de 141 170 mil personas (INEI, 2018). Las provincias con presencia de minería informal e ilegal son las provincias de Tambopata y Manu. Según los últimos datos del portal ASM Inventory (2024), en 2019 había 100 000 mineros, de los cuales 15 000 eran mujeres. Según el MINEM (2025), en Madre de Dios, el 30 % de las personas naturales inscritas en el REINFO son mujeres. Un estudio reciente del ACCA (2022), estima que en Madre de Dios hay 46 601 personas involucradas en la minería: el 12,6 % son formales (5888 personas), el 67,4 % son informales (31 390 personas); y el 20 % son ilegales (9323 personas). Esto datos se basan en un análisis satelital realizado durante el año 2021.

3.2. Antecedentes

El conflicto por incumplimiento de acuerdos verbales, entre los actores sociales involucrados en actividades mineras informales e ilegales es estructural. Este conflicto surge entre los mineros informales e ilegales y los propietarios de los terrenos superficiales, quienes acuerdan ceder los terrenos para la explotación minera a cambio de un porcentaje de la producción. Cuando se incumple el acuerdo, se producen enfrentamientos entre las partes, que se solucionan volviendo a establecer acuerdos (Pachas, 2013a; 2013b, 2014a; 2014b).

El principal antecedente se puede rastrear en el conflicto minero-nativo que provocó la suspensión de ocho áreas para actividad minera entre el año

2001 y 2006. Mosquera et al. (2009) y Pachas (2008) señalan que la relación entre las poblaciones nativas y los mineros era cordial. Pero, esta relación se volvió conflictiva con la titulación de las comunidades nativas (1984-1994) y con la declaración de la zona de Reserva Tambopata-Candamo (1992) y de la zona de Reserva Amarakaere (2000).

Esta situación provocó cambios políticos en las comunidades nativas: algunos habitantes nativos decidieron involucrarse en la minería, mientras que otros la rechazaron. Los enfrentamientos entre mineros y habitantes de las comunidades se producían por la posesión de territorios con depósitos de oro. El 22 de diciembre de 2001, el Gobierno peruano publicó el D. S. n.º 056-2001-EM para hacer frente a este problema, y suspendió la admisión de petitorios mineros en ocho zonas en conflicto desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2002. Con la Ley 27651, mineros y habitantes nativos firmaron un acuerdo para suspender todo acto hostil, mientras el Gobierno resolvía el conflicto. Sin embargo, en diciembre de 2002, nuevos enfrentamientos entre los habitantes de San José de Karene y los mineros, provocaron la creación, en febrero de 2003, de una mesa de trabajo. No obstante, el D. S. n.º 052-2002-EM prorrogó la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2003. El 17 de septiembre de 2003, los habitantes de Puerto Luz, apoyados por algunos mineros, invadieron un área aduciendo que era de su propiedad. Las partes acordaron que el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural delimitaría el territorio de la comunidad nativa de Puerto Luz y la zona de amortiguamiento de Amarakaere.

Este conflicto permitió formar una Comisión Técnica Multisectorial en el Consejo Transitorio de Administración Regional de Madre de Dios. La comisión no avanzó y derivó la problemática a una instancia superior de Lima. Debido a la exigencia de los gremios mineros, el Gobierno redujo de ocho a cinco las zonas suspendidas mediante D. S. n.º 028-2004-EM. En las cinco zonas suspendidas se ubican diez comunidades nativas: Puerto Luz, San José, Barranco Chico, Chiringuillo, Tres Islas, Boca Puquiri, San Jacinto, Arazaire, Kotsimba y El Pilar.

3.3. Conflicto por la administración de recursos auríferos y los estados de emergencia

Los mayores conflictos sociales se dan entre los mineros, los agricultores e indígenas, relacionados por la explotación de oro, ya que tienen derechos superpuestos

sobre una misma área de explotación aurífera. Esta superposición supone el establecimiento de acuerdos verbales entre estos actores sociales o el rechazo de la actividad minera. La naturaleza de estos acuerdos verbales es temporal y se basa en la intuición del minero y del titular del territorio sobre el valor del depósito de oro. Cuando estos acuerdos verbales se incumplen, surgen los conflictos, tal y como se relata en diferentes investigaciones (Pachas, 2008; Pachas, 2012; Alvarado, 2014; y Gonzales, 2018).

3.3.1. Inicios del conflicto: el Decreto de Urgencia 012-2010

Este período comprende los años 2010 y 2011, y se caracteriza por la promulgación del D. U. 012-2010, publicado en el diario *El Peruano* el 18 de febrero de 2010, que declara de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios. Este decreto creó el Corredor Minero, lo que generó reclamos por parte de todas las personas que tenían algún derecho o posesión dentro del área: agricultores, trabajadores forestales y comunidades nativas. Pachas (2012) señala que el Corredor Minero no otorgaba la propiedad a los mineros, sino que definía el área donde iniciarían su proceso de formalización. Los mineros informales, los agricultores y los indígenas entrevistados tenían la misma preocupación: ¿otorgaba el Corredor Minero autonomía a los mineros para evitar el pago de regalías a los propietarios del terreno superficial? Además, dicho decreto prohibía el uso de dragas en los ríos.

Pachas (2012) señala que estos conflictos por incumplimiento de acuerdos son innumerables, puesto que existen alrededor de 2900 derechos mineros. El área total de derechos mineros es del 9,1 % (5 210 590 068 m^2) del territorio regional. Estos derechos se superponen a territorios indígenas en un 20 % (25 840 ha), a concesiones forestales en un 16,72 % (88 269 ha), a concesiones de conservación en un 0,18 % (940 ha), a concesiones de ecoturismo en un 5,70 % (30 099 ha) y a zonas de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaere (9,6 %) y la Reserva Nacional Tambopata (12 %).

El 4 de abril, el Gobierno peruano promulgó el D. S. 042-2010-PCM, que declaró el EDE en varias zonas del país, incluida Madre de Dios, pues ese día se inició el paro nacional de mineros convocado por la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (FEDEMARPE) y por la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), cuyo principal reclamo fue la derogatoria del

D. U. 012-2010. En esta movilización se produjeron enfrentamientos entre miembros de la PNP y los mineros: seis personas murieron en Chala (Arequipa) y siete fueron detenidas; en Madre de Dios dos personas resultaron heridas. El 7 de abril, el primer ministro, Javier Velásquez Quesquén, anunció el fin de la movilización y precisó que los acuerdos alcanzados fueron: i) conformar una comisión técnica encargada de elaborar el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal; ii) crear una comisión de alto nivel para evaluar el D. U. 012-2010; y iii) suspender el paro nacional. El 26 de abril de 2010, la PCM instaló dos mesas de trabajo para la formalización de la minería artesanal, que no obtuvieron grandes resultados.

El Gobierno de García no planteó soluciones concretas. El 19 de febrero de 2011, se iniciaron las interdicciones, en aplicación del D. U. 007-2011-PCM. Estas acciones carecían de conocimiento sobre la geografía local. A partir del 23 de febrero, los mineros comenzaron a protestar. Los días 1 y 2 de marzo se produjeron enfrentamientos en el kilómetro 117 de la Carretera Interoceánica, con un balance de dos fallecidos, catorce heridos civiles y veinte heridos de la PNP. El día 4 de marzo concluyó la huelga y los mineros accedieron a formalizarse. El 29 de marzo se reanudaron las protestas.

El 5 de noviembre de 2011, con Humala como presidente de la República, se iniciaron las interdicciones, con un contingente de 1500 efectivos miembros de la PNP y las Fuerzas Armadas (FF. AA.). El día 7 de noviembre, los mineros bloquearon la Carretera Interoceánica en el km 103 y hubo cuatro heridos. La PCM propuso mesas de trabajo para abordar el problema, sin mayores resultados.

3.3.2. Corredor minero frente a franja agrícola frente a derecho preferencial

Este período abarca los años 2012 y 2013. En febrero de 2012, el Poder Ejecutivo emitió cinco decretos legislativos en virtud de la Ley 29815 (1100, 1101, 1102, 1103 y 1107), que definen la minería ilegal y regulan la minería informal, estableciendo plazos para culminar la formalización. El contenido de estos decretos no fue aceptado por los mineros e indígenas, que el 5 y 7 de marzo realizaron una movilización para exigir su derogación. El 7 de marzo, los mineros quemaron ataúdes con los nombres de autoridades nacionales y regionales. Hubo 60 personas detenidas, 27 civiles heridos, 17 policías heridos

y 3 fallecidos, entre ellos, un indígena —Carlos Lanzi Yumbato, Julio Ticona Medina y Francisco Areque Jipa—. El principal motivo del desacuerdo era el plazo de doce meses para culminar la formalización, pero los entrevistados que se ubicaban en el corredor minero tenían la misma pregunta: ¿Quiénes son los sujetos de formalización?, ¿el minero?, ¿el agricultor?, ¿el trabajador forestal?, ¿el habitante local? El 17 y 19 de marzo se reanudó el diálogo, acordaron formar una comisión técnica que nunca se concretó.

El 4 de abril, el Poder Ejecutivo oficializó, mediante la R. M. n.° 080-2012-PCM, la instalación de una mesa de diálogo para la formalización en el Corredor Minero, que en agosto de 2012 aprobó el Plan de Formalización de la Minería en Territorio Indígena, aunque no se lograron acciones concretas. El 18 de mayo, el MINEM publicó D. S. 012-2012-EM, que indica que la empresa estatal Activos Mineros se ocupará de la comercialización de oro a nivel nacional.

La Federación Agraria de Madre de Dios (FADEMAD) exigió el reconocimiento de una franja agrícola, superpuesta al Corredor Minero. El objetivo de esta propuesta es tener algún tipo de derecho sobre el territorio para formar parte de la cadena de suministro y cobrar regalías. Sin embargo, el Gobierno no identificó adecuadamente el conflicto y solo se limitó a caracterizar los desacuerdos de los mineros con el paquete de normas legales; por lo que la situación conflictiva se redujo a un trámite legal. Los agricultores entrevistados señalan que, lo más difícil fue comprender por qué el Gobierno no los escuchaba y todo giraba en torno a la minería.

Los días 4 y 5 de diciembre de 2012, los líderes de las organizaciones de mineros de Madre de Dios participaron en el Tercer Congreso Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores del Perú, convocado por la Federación Regional de la Macrorregión Sur. En dicho congreso se acordó que cada región elaborara un pronunciamiento público sobre las dificultades identificadas en la formalización minera y la posibilidad de organizar una movilización nacional.

El 6 de febrero de 2013 se publicaron en el diario oficial *El Peruano*, los D. S. n.º 003-2013-EM y 001-2013-MINAM, donde se especificaba la ampliación de las fechas para concluir la formalización. En febrero de 2013, el Gobierno Regional de Madre Dios (GOREMAD) promovió la creación de la Mesa Técnica para Mitigar Conflictos por Superposición de Derechos Adquiridos. El GOREMAD propuso una solución basada en el Plan de Ordenamiento

Territorial, aprobado en diciembre de 2012. Sin embargo, según los mineros entrevistados, rechazaron este instrumento porque no habían participado en el proceso de consulta.

La FADEMAD convocó a una movilización de agricultores para el 30 de mayo de 2013, cuya principal demanda fue el reconocimiento de la franja agrícola. La FEDEMIN también convocó a un paro para esa misma fecha. La PCM designó a un alto comisionado para asuntos de formalización. Los días 20 y 21 de mayo se intensificaron las interdicciones en Madre de Dios. El Gobierno y la FEDEMIN acordaron no se realizar interdicciones en el Corredor Minero ni movilizaciones hasta que culmine el proceso de formalización. En junio, el GOREMAD y la FEDEMIN decidieron crear una mesa de trabajo. Sin embargo, la FEDEMIN rechazó los resultados de dicha mesa porque no se logró derogar el artículo 5 del D. L. 1100-2012/PCM. El día 1 de julio se inició la movilización denominada «Paro de Brazos Caídos», convocada por la FEDEMIN. El 9 de julio, la FEDEMIN y el GOREMAD se reunieron y acordaron suspender el paro, y que el GOREMAD apoyara a los mineros en el diálogo con el Gobierno.

La Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros del Perú (CONAMI) anunció una huelga nacional indefinida para el lunes 26 de agosto. La PCM nombró a Daniel Urresti como el Alto Comisionado, quien se reunió con la CONAMI para evaluar la suspensión de la movilización. Acordaron crear una mesa técnica en un plazo de noventa días para elaborar estrategias de formalización y suspender las interdicciones. El 24 de agosto, se promulgó el D. L. 032-2013-MINEM, que amplió la formalización mediante la figura del saneamiento legal hasta el año 2016. El 27 de agosto, la PCM inició un megaoperativo de interdicción llamada AURUM II. Estas acciones contradecían los acuerdos alcanzados, por lo que FEDEMIN anunció que la huelga minera se reanudaría el 4 de setiembre.

En agosto de 2013, el GOREMAD promovió un borrador de un decreto regional por el que los agricultores podrían llegar a acuerdos formales con los mineros sin perder el derecho de uso agrícola. Aunque esta norma no llegó a publicarse, provocó que la FADEMAD anunció un paro agrícola para el 4 de setiembre. Ese mismo día se realizó otro paro minero en el que participaron las comunidades nativas, que también tenían una propuesta de derecho preferencial para formalizarse en su territorio antes que los mineros. Las comunidades nativas estaban excluidas del Corredor Minero, pero había mineros con

concesiones que los nativos querían expulsar de su territorio. Los nativos que participaron en la movilización no lo hicieron como Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), sino de forma individual.

La FEDEMIN participó del paro nacional programado para el 30 de septiembre y la represión se concentró en Mazuko durante siete días, con un saldo de tres heridos. El 4 de octubre, la PCM y la CONAMI acordaron que el Gobierno brindaría garantías legales para la formalización, promovería contratos de explotación y continuaría con las interdicciones.

3.3.3. Efectos de la implementación de la estrategia de interdicción

Este período abarca desde el año 2014 hasta marzo de 2018. El 10 de enero de 2014 se aprobó la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal mediante el D. S. 003-2014, lo que generó las condiciones necesarias para que la PNP, con el apoyo de las FF. AA., llevara a cabo acciones de interdicción en Madre de Dios y suspendiera los derechos de las poblaciones dedicadas a la minería. Los mineros informales e ilegales entrevistados señalan que estaban preocupados porque no sabían si las acciones de interdicción podrían diferenciar entre mineros formales, informales e ilegales.

La CONAMI organizó la «Marcha de los Cuatro Suyos», que se realizó entre el 19 y 25 de marzo de 2014. Esta movilización estuvo cargada de violencia. El 26 de marzo, el Gobierno y la CONAMI acordaron lo siguiente: suspender las movilizaciones, consolidar la comercialización del oro a través de activos mineros, analizar la problemática legal de las concesiones mineras y promover la asociación y el valor agregado en la producción. El 28 de marzo de 2014 entró en vigor en Madre de Dios la reducción de cuotas de combustible y de productos químicos contemplada en el D. L. 015-2013-IN, que considera a esta región como zona de actividades ilícitas. Además, se implementó un control en los aeropuertos para detectar la salida de oro sin la documentación que garantice su legalidad.

El 9 de abril de 2014 se inició una huelga en Madre de Dios que duró 23 días. El objetivo era solicitar al Gobierno que no restringiera el suministro de combustible ni considerara a Madre de Dios como un foco de actividades ilícitas. A fines de abril, la PCM promulgó el D. L. 004-2014-IN, que modificó el D. L. 015-2013-IN, evitando así que se señalara a Madre de Dios como un

centro de actividades ilícitas. Esto puso fin a la huelga, aunque no solucionó el problema de fondo. En los enfrentamientos de Mazuko hubo un muerto (Américo Luna Pizarro) y más de veinte heridos, entre ellos agentes del orden.

En abril también se promulgó el D. L. 029-2014-PCM, que aprobó la Estrategia de Saneamiento Legal, la cual amplía hasta el 2016 la culminación del proceso de formalización. El 26 de junio Urresti fue nombrado ministro del Interior y las acciones de interdicción disminuyeron en Madre de Dios. El 17 de agosto se publicó en el diario oficial *El Peruano* el D. S. 027-2014-EM, que establece cuotas de hidrocarburos. Sin embargo, la Estrategia de Interdicción en Madre de Dios se vio acompañada de prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo a la PNP. Puede consultar el Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024, para identificar el número y las fechas de dichas prórrogas.

El 22 de octubre, se publicó la R. M. 470-2014-MEM, por la que se creó el Registro de Saneamiento para la Formalización Minera. Si bien se estableció un proceso de formalización, este resultó prácticamente ineficaz durante los primeros años y terminó generando protestas violentas por parte de los mineros informales que se oponían a la formalización ya que no comprendían quién era el sujeto de formalización. La protesta por las normativas solo era la punta del iceberg.

El presidente Humala nunca visitó Madre de Dios, pero las prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo a la PNP se decretaban con más frecuencia para enfrentar las protestas por el proceso de formalización. Durante todo el año 2015, solo hubo prórrogas de la intervención de las FF. AA. Curiosamente, ese año, solo se informó de que los días 12 y 13 de octubre se realizó un paro de 48 horas, con la finalidad de derogar los D. S. 013-2015-EM y D. S. 016-2014-EM, referidos al control de insumos. Dicha movilización no tuvo mayores resultados.

Durante el año 2016, Madre de Dios estuvo militarizada y se fueron prorrogando las intervenciones de las FF. AA. También debo subrayar que se emitieron dos declaratorias de EdE, el 23 de mayo mediante el D. S. n.° 034-2016-PCM y el 27 de julio mediante D. S. n.° 054-2016-PCM, ambas por contaminación por mercurio, en el marco de la Ley 29664 sobre Gestión del Riesgo de Desastres. De esa forma terminaría el Gobierno de Ollanta Humala.

El 30 de diciembre de 2016, ya con el nuevo gobierno de Pedro Kuczynski (del 28 de julio de 2016 al 23 de marzo de 2018), se dispuso la creación del

proceso de Formalización Minera Integral, mediante D. L. 1293. Según los Reportes Mensuales de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2008-2024), no hubo protestas durante ese año, ni durante los años 2017 y 2018. Todo parece indicar que los mineros y el nuevo Gobierno disfrutaron de una luna de miel que duró dos años.

3.3.4. Plan Mercurio y sus efectos

Este período comprende desde marzo de 2018 hasta junio de 2021. El 23 de marzo de 2018, Martín Vizcarra asumió la presidencia de la República del Perú. Durante su mandato, la Comisión Multisectorial de carácter permanente para la Formalización Minera y Lucha contra la Minería Ilegal aprobó el Plan Integral frente a la Minería Ilegal en Madre de Dios, denominado Plan Mercurio. Sin embargo, dependía de la agenda sectorial y no se aprobó por medio de una norma.

El 19 de febrero de 2019 se inició el Plan Mercurio con el traslado de contingentes de la PNP y las FF. AA. para una operación de poco más de dos años, dividida en tres fases: i) Fase de intervención (acciones de interdicción a los comerciantes ubicados en el km 106 al 108 de la vía interoceánica); ii) Fase de consolidación (instalación de tres Bases Temporales Mixtas de Alta Movilidad, integradas por personal militar y policial, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental y la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado); y iii) Fase de sostenibilidad (trabajo continuo y garantizado durante el año 2021).

Según la PCM (2021), la PNP realizó 429 interdicciones, entre los años 2019 y 2020, de las cuales el 98 % se realizaron en la provincia de Tambopata. Se detuvo a 252 personas delitos relacionados con la minería ilegal y los actos preparatorios (tráfico ilícito de insumos químicos y maquinaria) en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno. La Dirección de Medio Ambiente de la PNP, logró incautar 26,9 gramos de oro, 188 kg de mercurio, 40 729 galones de combustible y 130 unidades de maquinaria destinada a la minería ilegal.

Según la PCM (2021), las FF. AA. movilizaron a cerca de 2249 efectivos, entre los años 2019 y 2021 (690 en 2019; 672 en el año 2020 y; 887 en el año 2021). Durante este período se instalaron seis bases militares en el sector de La Pampa: en 2019, las cuatro bases denominadas Alfa, Bravo, Charlie y Azul; en 2020, la denominada Eco; y en 2021, se desactivó la base Azul y se agregó la

base Correntada. La MGP ubicó cuatro puestos de control: el Puesto de Comando y Control Madre de Dios (en Puerto Maldonado), el Puesto de Control del Río Inambari (en el Complejo Interinstitucional contra la Criminalidad de Mazuko), el Puesto de Control del Río Malinowski (ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, Puesto de Control y Vigilancia Correntada) y la Capitanía de Puerto de Puerto Maldonado. Se utilizaron 11 medios fluviales. Se tiene información parcializada sobre las incautaciones realizadas por las FF. AA., pero se sabe que en el 2019, incautaron 11 590 kg de mercurio, 47 988 galones de combustible, 18 395 kg de carbón y 1174,90 g de oro; y que en 2020 incautaron 18 848,5 galones de petróleo, 900 g de mercurio y 30,5 g de oro. Cabe señalar que en el año 2019 se destruyeron 316 campamentos, y en el año 2020, 232.

Según la PCM (2021), entre los años 2019 y 2020, hubo 437 procesados y 162 condenados por el Ministerio Público, considerando que el Plan Mercurio se amplió de Madre de Dios a Puno y Cusco. En el año 2019, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) corporativa de Madre de Dios procesó a 107 personas: 64 por tráfico de insumos químicos y combustible destinados a la minería ilegal (art. 307-e) y 43 por minería ilegal (art. 307-a). En 2020, se procesó a 76 personas: 53 personas por minería ilegal (art. 307-a) y 23 por tráfico de insumos químicos y combustible destinados a la minería ilegal (art. 307-e). La FEMA de Cusco (distrito de Camanti) procesó a 90 personas por minería ilegal (art. 307-a) en 2019, y a 164 personas en 2020. En 2019, 97 personas fueron condenadas (una por minería ilegal y 96 por tráfico de insumos químicos para minería ilegal), mientras que en 2020 solo fueron 15 por tráfico de insumos químicos para minería ilegal. En el caso de la FEMA de Cusco, se condenó a 34 personas por minería ilegal en 2019 y a 16 personas por el mismo delito en el año 2020.

Según la PCM (2021), las tasas de reducción de la minería ilegal son del 92 % en La Pampa, del 53 % en Alto Malinowski y del 93 % en la Reserva Nacional de Tambopata. El informe también señala que las acciones de interdicción sostenibles en un lugar determinado hacen que la minería ilegal se desplace a otros lugares (efecto globo). La Operación Mercurio tuvo serias limitaciones, ya que solo se concentró en el sector de La Pampa, en Madre de Dios. Dicho plan continuó hasta el año 2021, pero estaba fuera de contexto porque no tuvo en cuenta las limitaciones causadas por la pandemia de la

COVID-19. Durante la Operación Mercurio se emitieron quince EdE (seis en 2019, seis en 2020 y tres en 2021). A diferencia de años anteriores, no se registraron prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo de la PNP. En el Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024, se pueden consultar las resoluciones y las fechas de los EdE.

Con el Plan Mercurio, la situación se complicó aún más, porque aparecieron dos nuevos actores sociales. En primer lugar, las FF. AA. y la PNP establecieron una presencia continua en las zonas mineras mediante bases militares de control. Su objetivo es erradicar la minería ilegal, pero también empiezan a conocer las razones del conflicto y algunos miembros corruptos de las FF. AA. y la PNP comienzan a cobrar cupos a los mineros para que puedan trabajar sin recibir interdicciones del Gobierno. Los entrevistados de las FF. AA. y la PNP no reconocen que cobren cupos, pero sí reconocen que algunos mineros y pobladores locales les hacen regalos porque cuidan la Amazonía y luchan contra el crimen organizado.

Los ocupantes del terreno superficial respondieron formando sistemas de control para garantizar la seguridad de los mineros y entablar un diálogo con las FF. AA. y la PNP con el fin de coadministrar el territorio. Este sistema de control es el origen del crimen organizado local. La seguridad que ofrecen a los mineros consiste en evitar las invasiones y robos, así como en solucionar sus diferencias. Estos grupos de seguridad están armados, son personas locales y cobran una cuota mensual por el servicio que prestan a los mineros. También son estos grupos los que se coordinan con los miembros corruptos de las FF. AA. y la PNP para establecer las tarifas de cupos y las fechas de interdicciones. Los mineros informales e ilegales entrevistados señalan que viven conforme a las reglas establecidas por el sistema de seguridad local y que se coordinan con los miembros corruptos de las FF. AA. para saber cuándo y dónde se realizarán las interdicciones. Incluso si hay un robo en algún bar de la zona, los grupos de seguridad expulsan a los ladrones. Estos grupos son legítimos a nivel local, y constituyen un poder paralelo al Gobierno peruano. Puede ampliarse la información en Pachas (2024a) y (2024b).

En segundo lugar, en los últimos años hemos presenciado una escalada de violencia relacionada con la minería y actividades ilegales conexas con el crimen organizado. El sicariato ha estado vinculado a la eliminación de defensores de los derechos humanos y del medio ambiente, que se oponían abiertamente a

la minería. Los defensores ambientales han cobrado visibilidad porque sienten que contarán con el respaldo de las FF. AA. y la PNP para enfrentarse a los mineros y hacer valer su posición contraria a la minería. Sin embargo, se encuentran desprotegidos y muchos de ellos son asesinados. En el año 2020, Roberto Carlos Pacheco Villanueva, hijo del conocido ecologista Demetrio Pacheco, fue asesinado en su concesión forestal. Según Romo y Sierra (13 de septiembre 2020), presuntamente fueron mineros ilegales quienes lo asesinaron, a pesar de que la región se encontraba en EDE, tal como lo establecía el D. S. n.º 138-2020-PCM, que ampliaba el EDE por D. S. n.º 028-2019-PCM de 2019. A la fecha no se ha identificado a los culpables. Un defensor ambiental entrevistado nos dice que actualmente ha dejado de participar en los espacios de debate por temor a que le hagan daño a sus hijos y reconoce que no sabe identificar quién es quién en Madre de Dios. Por eso prefiere mantenerse en silencio.

3.3.5. Plan Restauración y sus efectos

Este período comprende desde julio de 2021 hasta el año 2024. El Plan Restauración es la continuación del Plan Mercurio, y se inició el 22 de julio de 2021 por D. S. n.º 017-2021-MINAM, que aprobó su implementación y estableció un eje de control de combustibles e insumos químicos con el fin de mejorar el control y la fiscalización integrados de los hidrocarburos y del mercurio. Según los lineamientos, se propone fortalecer el trabajo interinstitucional a través de datos compartidos intersectorialmente y se proponen seis ejes de intervención: seguridad, formalización minera, desarrollo productivo, protección de derechos, programas sociales y control de combustibles e insumos químicos. Pero, hasta la fecha no se conocen oficialmente los resultados. En el año 2021, hubo tres EDE, que pueden observarse en el «Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024».

En el año 2022, la Defensoría del Pueblo señaló en su Reporte de Conflictos Sociales n.° 222 (Defensoría del Pueblo, 2008-2024) que, el 25 de agosto, los mineros y los habitantes de La Pampa se manifestaron en protesta por los operativos de interdicción contra la minería ilegal, ya que estas personas denunciaban presuntos abusos por parte de la PNP y las FF. AA. por el cobro de cupos. Los manifestantes intentaron quemar el cerco perimétrico de la Base Militar Mixta (km 108), y se produjeron doce heridos, un fallecido y ocho detenidos.

Según *Actualidad Ambiental* (del 21 de marzo de 2022), el 20 de marzo de 2022 fue asesinado Juan Julio Fernández Hanco, un defensor del medio ambiente que se enfrentaba a las invasiones de mineros ilegales, tras haber recibido una serie de amenazas por su parte. Los responsables habrían sido «Los guardianes de la trocha», un grupo que proporciona seguridad en La Pampa. La familia Fernández ya había sido víctima de este mismo grupo, ya que Sixto Fernández, habría sido asesinado el 13 de diciembre de 2014. Este homicidio ocurrió solo dos días después de que se declarara el EDE por D. S. n.º 024-2022-PCM.

En setiembre del 2022, la Defensoría del Pueblo, a través de su Reporte de Conflictos Sociales n.° 223 (Defensoría del Pueblo, 2008-2024), da cuenta de la gestión y preocupación de ciertas organizaciones por mantener el EDE. El Comité de Gestión de la Reserva Nacional Tambopata y otras organizaciones enviaron cartas al Ministerio del Ambiente para solicitar la prórroga del EDE en el distrito de Tambopata (Reserva Nacional de Tambopata y su zona de amortiguamiento). La Defensoría del Pueblo solicitó a la PCM que evaluara el restablecimiento del EDE. Las organizaciones que apoyan a los defensores ambientales solicitan los EDE con el fin de tener acceso a las FF. AA. sin saber quién es quién.

Durante los años 2023 y 2024 se decretaron cinco EDE; una en cada año. No se informan de otros hechos en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo de esos años. Se pueden consultar las resoluciones y las fechas de los EDE en el «Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024».

Según el Ministerio del Interior (MININTER, 2024), la principal limitación del Plan Restauración era su enfoque territorial, ya que contemplaba acciones solo en Madre de Dios y en dos distritos de Cusco y Puno. Dicho plan no permitía coordinar la respuesta estatal con otras acciones llevadas a cabo en el resto del país, como el operativo Afrodita en Amazonas y la operación Cianuro en La Libertad. En junio de 2025, Rodolfo García Esquerre, Alto Comisionado para el Combate de la Minería Ilegal, anunció una nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Minería Ilegal, que articula tres ejes: la formalización minera, la erradicación de actividades ilegales y la recuperación del medioambiente. Madre de Dios continúa bajo intervención militar y se desconocen los resultados del Plan Restauración y los efectos sociales que sigue ocasionando este proceso.

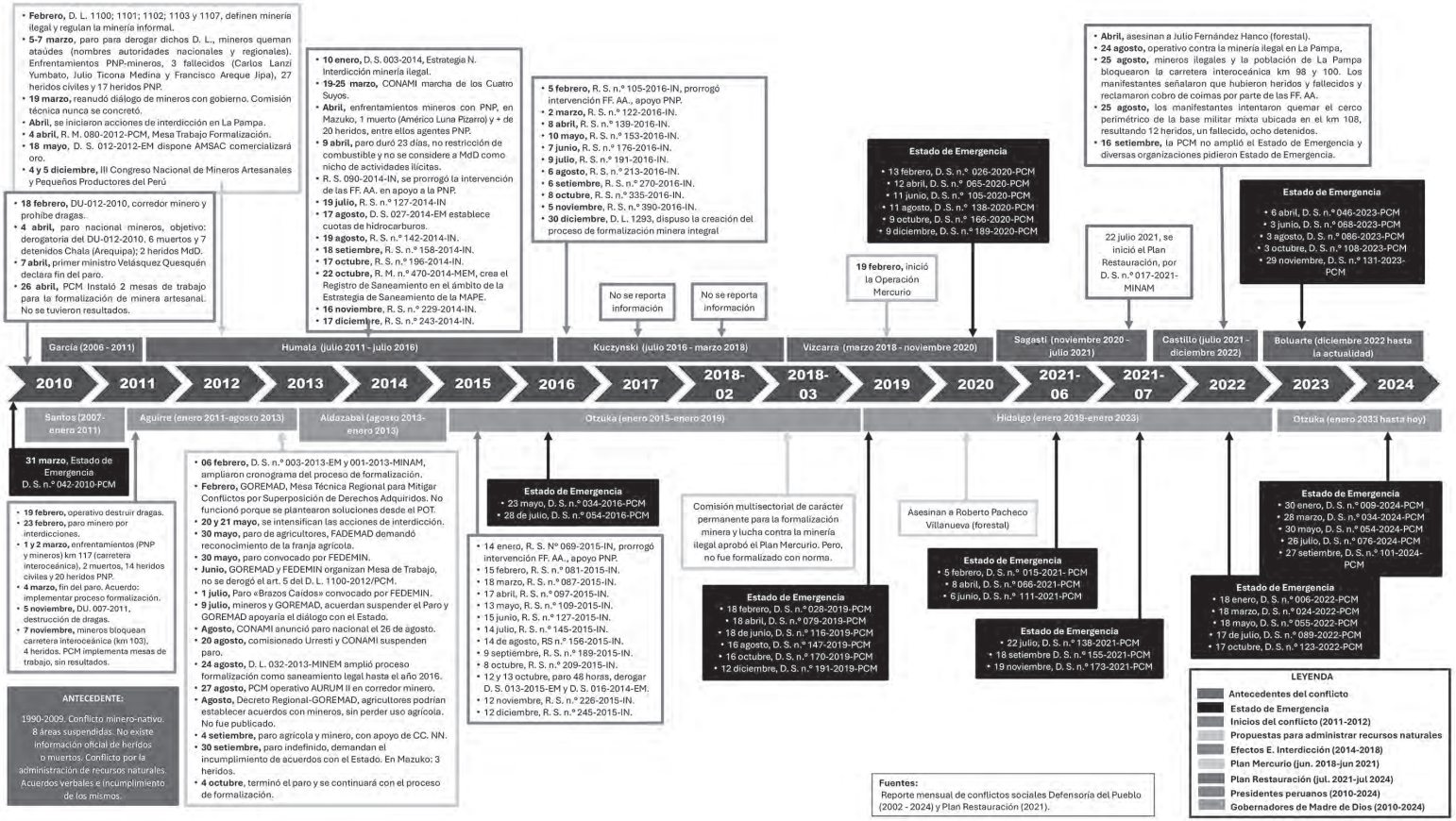


Gráfico 1. Línea de tiempo 2010-2024. Conflicto y estado de emergencia en la minería informal e ilegal de Madre de Dios. Fuente: Defensoría del Pueblo (2002-2024), y PCM (2021).

4. Discusión

4.1. Crecimiento de la minería informal e ilegal

El período analizado de conflicto (2010-2024) se corresponde con las cifras de producción de oro que el Gobierno peruano registra para Madre de Dios. En los datos oficiales se observa la producción de oro formal y las estimaciones de producción de mineros en proceso de formalización (es decir, mineros informales), pero no hay datos estimados de producción ilegal. Según el MINEM (2025), en los últimos diez años (2015-2024), la producción de oro ha experimentado grandes fluctuaciones. Al observar las cifras en bruto declaradas por el Gobierno peruano, se aprecia que la producción en Madre de Dios pasó de 12,7 t en el año 2015 a 1,1 t en el año 2024. ¿Por qué esta disminución en la producción de oro en Madre de Dios? Las cifras de producción incluyen las estimaciones de producción y, visualmente, la disminución es significativa. En el año 2015, las estimaciones de producción superaban las 12 t; pero en 2024 apenas alcanzaban los 169,7 kg. Se podría suponer que el Gobierno ha obtenido resultados con la implementación de los planes Mercurio y Restauración en su lucha frontal contra la minería informal e ilegal, pero se trata solo de especulaciones.

Según el Portal de Formalización Minera del MINEM, en mayo de 2025, había solo 203 mineros formalizados en Madre de Dios, mientras que en el REINFO había 8858 mineros inscritos, de los cuales, solo 1997 mineros tenían dicha inscripción vigente. Estas cifras se refieren a los sujetos de formalización, no a toda la población minera empleada, ya que por cada minero hay al menos diez trabajadores. La cifra oficial de mineros sujetos a formalización es de aproximadamente 9061 (entre formales e informales) y solo podemos afirmar que el 2,2 % son formales y el 97,8 % son informales; la diferencia es abrumadora. No existen cifras oficiales que indiquen el número de mineros ilegales, pero se puede asumir que es representativo. Estas cifras son confusas y ofrecen una imagen dudosa de cómo el Gobierno monitorea este subsector minero.

4.2. ¿Se puede considerar un estado de emergencia como una estrategia de solución de conflictos?

A las acciones de protesta se respondió con acciones de fuerza que han causado heridos y, en más de una ocasión, la muerte de trece mineros. Esto demuestra la complejidad del territorio en materia de conflictos sociales, pero, sobre todo, nos permite comprender que la minería informal e ilegal se considera como un enemigo público, una especie de *Homo sacer* con el que solo se puede tratar a través de la represión y la violencia. La actitud agresiva de los diferentes gobiernos hacia los mineros explica el resentimiento y la desconfianza de estos.

Marcés (2021) sostiene que la aplicación de los EdE, entre 2000 y 2019, no se ajustó a los parámetros establecidos en la Constitución Política del Perú de 1993 ni en otros organismos internacionales suscritos por el Estado peruano que velan por los derechos humanos. Concluye señalando que los EdE son incongruentes con las situaciones conflictivas, puesto que ninguno alcanza el umbral de amenaza existencial y solo facilitan la intervención de la PNP y las FF. AA. Vera (2018) señala que la finalidad de este mecanismo es la de superar crisis, pero las ampliaciones permanentes tienen efectos negativos para los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que podría dar origen a situaciones violentas en contextos de confrontación. Zavala (2017) resalta la ineficacia de los EdE para combatir la criminalidad; los sucesivos EdE carecen de razonabilidad política y de efectividad criminológica, y solo se ven más como mecanismos simbólicos para solucionar conflictos sociales.

En Madre de Dios, las medidas de fuerza violentas han sido el único medio para establecer espacios de discusión en los que los EdE no establecían más que un marco asimétrico: unos conservaban sus derechos y otros los perdían, hasta el punto de que la violencia ejercida tenía amparo legal. Lajtman y Mendoza (2019) van más allá y establecen una continuidad histórica entre las prácticas del Estado durante los años de la violencia política y las que despliega frente a los conflictos socioambientales, lo que habría configurado un escenario en el país en el que prima la represión de la conflictividad para forzar a la población a iniciar o retomar el diálogo. Gamarra (2023) señala que, para discutir sobre los EdE en el Conflicto Armado Interno de la década de los ochenta en Ayacucho, por ejemplo, es necesario conocer los parámetros sociales, históricos y culturales locales.

En la misma línea histórica y casuística, Gavilán (2023) nos indica que los estados de excepción no solo muestran una dicotomía entre buenos y malos, sino también los múltiples rostros del sujeto social. Por ello, conocer a estos enemigos tan diferentes entre sí, con sus propios intereses y lógicas culturales, ayuda a entender los conflictos. Quesada y Tafur (2020) señalan que en Perú se ha incrementado y normalizado el uso de los EDE, que se utilizan para enfrentar la conflictividad social como si se tratara de terrorismo. El Gobierno peruano aplica estándares de uso de la fuerza y delega el control en las FF. AA., a pesar de que no existe un conflicto armado. Saldaña y Portocarrero (2017) señalan que los EDE han dejado de ser excepcionales para convertirse en un mecanismo para afrontar conflictos socioambientales y que ni siquiera responden a objetivos, sino que estarían asociados a factores de exclusión. Hernández (2019) señala que, en el imaginario colectivo, se vincula la idea de imposición, autoritarismo e incluso muerte con los EDE. Ilizarbe (2025), en un estudio sobre el Corredor Minero Sur (Apurímac, Cusco y Arequipa) y particularmente sobre el caso de la operación minera de Las Bambas, donde se ha normalizado el recurso al régimen de EDE para frenar las protestas, señala que el Gobierno peruano promueve enclaves autoritarios en los que las poblaciones campesinas son violentadas y reprimidas.

Al parecer, los gobiernos peruanos (2010-2024) tienden a considerar los conflictos sociales relacionados con la minería, como conflictos de alta peligrosidad, por lo que tienden a adoptar medidas drásticas. Los EDE tienen una naturaleza líquida, en la medida en que se adaptan a los intereses de quienes los ejecutan. Esto explica por qué el caso analizado es asimétrico en cuanto a la intencionalidad y la intensidad de las acciones derivadas de su aplicación. La figura del *Homo sacer* (Agamben, 1998), ayuda a entender el razonamiento más profundo del Estado y nos recuerda que este es soberano sobre la vida y la integridad de los ciudadanos.

Este caso muestra que no existe una estrategia clara para la intervención y solución de conflictos sociales en el país, o que, en todo caso, la particularidad de Madre de Dios hace que aún no se comprenda en toda su magnitud la problemática. Si bien los gobiernos peruanos suelen buscar el diálogo entre las partes, no tardan mucho en posicionarse en contra de los mineros sin tener en cuenta su estatus legal, formal, informal o ilegal. Desde esta perspectiva, los gobiernos peruanos han estado aplicando una medida pensada para casos

extraordinarios de forma indiscriminada. De este modo, se desnaturaliza el carácter excepcional y se termina por normalizar la situación, lo que hace que la población local olvide que su territorio se encuentra en EDE.

Los EDE suelen tener plazos cortos, ya que se consideran una medida extraordinaria y, por ende, transitoria. Sin embargo, la norma en Madre de Dios lleva más de seis años aplicándose de manera ininterrumpida, lo que claramente no se alinea con la naturaleza original de la norma. Por lo tanto, podemos afirmar que se está gobernando con derechos suspendidos y que la población no es consciente de ello. El hecho de que se haya prolongado tanto tiempo significaría que los gobiernos no tienen la capacidad para encontrar una solución concreta, y que buscan apaciguar los ánimos a través de la coerción, lo que también implicaría una actitud poco abierta a la hora de incluir a los implicados en el proceso de resolución del conflicto.

4.3. Salvaguardar la biodiversidad frente a la minería ilegal e informal

Respecto a la intervención del Gobierno en Madre de Dios, se observa un discurso mucho más vinculado al compromiso con acuerdos supranacionales en materia de conservación que a la resolución del problema de la minería ilegal e informal. Los principales hechos que justifican estas declaraciones recurrentes de EDE son la presencia de la minería ilegal en el departamento. Sin embargo, los episodios de violencia, deforestación y contaminación continúan produciéndose, como denuncian organizaciones y medios de comunicación. Aunque la intención es velar por los derechos de las comunidades indígenas y de la naturaleza, en la práctica se observa muy poca efectividad. A pesar de los EDE, los defensores ambientales y los líderes indígenas han sido asesinados por grupos de crimen organizado.

La normativa sobre minería ilegal y la formalización minera aplicada en Madre de Dios, se ha convertido en otro foco de alta conflictividad. Para los mineros informales, esta normativa se ha convertido en un dolor de cabeza, ya que muchas veces se les confunde con mineros ilegales, por lo que sufren las consecuencias de las normas de manera negativa, aunque están dirigidas a los mineros ilegales. A los informales se les incluye en el mismo saco. Esta medida también ha servido para enfrentar las protestas de la FEDEMIN y otras organizaciones mineras. Se alega que las protestas están organizadas por mineros

ilegales, es decir, personas que han decidido voluntariamente alejarse del estado de derecho.

En Madre de Dios, ser minero equivale a ir en contra del Estado. La fuerte oposición que los mineros han mostrado al actual proceso de formalización minera ha hecho que el Gobierno los perciba como personas peligrosas y altamente conflictivas, motivo por el cual la cantidad de EDE roza lo irracional. La complejidad de las relaciones entre el Estado, las comunidades y los mineros está marcada por una percepción histórica negativa y por la tendencia a tratar los conflictos como si fueran revoluciones, en lugar de situaciones que requieren mediación y diálogo.

La figura del minero ilegal se utiliza como recurso discursivo para implementar medidas de fuerza en el control del territorio, lo cual no es necesariamente negativo, ya que la ilegalidad suele traer consigo actividades conexas que atentan verdaderamente contra los derechos de los pueblos originarios. Sin embargo, cuando este recurso se usa sin ningún criterio, se termina por incluir a poblaciones que buscan ajustarse a la legalidad, como los mineros informales que, a pesar de los pesados y tumultuosos procesos burocráticos, buscan la forma de encontrar un punto de equilibrio entre los gobiernos y las comunidades locales.

4.4. Poblaciones emergentes, estados de emergencia y crimen organizado

Pachas (2012) señala que, a medida que la minería se fue asentando en Madre de Dios durante el siglo XX, comenzaron a surgir poblaciones, sin planificación alguna que dieron origen a anexos, centros poblados e incluso distritos enteros. Pero, lo más complejo fue que, al mismo tiempo que se formaba el centro minero, comenzó a surgir el concepto de sociedad civil, por lo que las poblaciones emergentes asumieron un doble rol: el de los mineros y el de pobladores representantes de los anexos, centros poblados o distritos. La población emergente exigía a los mineros el pago de regalías por trabajar dentro de su territorio, bajo su administración.

Con los años y a medida que se ha intensificado la presencia militar con las continuas interdicciones y EDE, estas poblaciones han redefinido sus roles, y ahora exigen a los mineros regalías no solo por el uso del territorio con oro, sino que también les cobran una cantidad extra por brindar protección y servicios

de seguridad en el territorio ocupado, lo que implica ser los intermediarios para dialogar con los malos miembros de la PNP y FF. AA., para que los mineros no reciban interdicciones. Es decir, las poblaciones formadas asumen el papel de proteger a los mineros de invasiones, y de resolver cualquier problema local o de diferencia entre mineros. Quien no paga las regalías recibe las interdicciones del Gobierno peruano. El Environmental Law Institute (2022) analiza casos judicializados de corrupción de miembros de las FF. AA. en espacios de minería en Loreto y Madre de Dios. Aunque no se tiene mucha información al respecto, será útil conocer qué pasó con los mineros judicializados por el Gobierno.

No se trata de organizaciones internacionales que han penetrado en la región, sino de la población local que, sin saberlo, ha transformado sus relaciones sociales y se ha visto envuelta en redes criminales. Lo más complejo es que los gobiernos no han sido conscientes del problema que tienen ante sus ojos y lo reducen todo a un proceso de formalización que, tan manoseado pierde cada día más su legitimidad en Madre de Dios. Según la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, se define el crimen organizado y las características de las actividades delictivas cometidas por una organización criminal. Según esta legislación, en Madre de Dios se observa crimen organizado en el que se ven involucrados mineros informales e ilegales, población local y algunos miembros corruptos de la PNP y las FF. AA. Es muy difícil saber quién es quién.

En este contexto, labor de los defensores ambientales es fundamental, pero cada vez más arriesgada, ya que no tienen mecanismos de protección. Las ONG Fundación Prevenir y OXFAM (2024) señalan precisamente las necesidades de estos defensores ambientales, cuya voz se ve cada vez más silenciada por la falta de condiciones para su protección.

5. Conclusiones

Madre de Dios vive un conflicto estructural sin resolver, basado en la superposición de derechos sobre una misma área, principalmente derechos mineros. Este conflicto es difícil de observar y los gobiernos peruanos lo han abordado de forma superficial, reduciéndolo al proceso de formalización, que cada vez es menos legítimo. Entre los años 2010 y 2024 se decretaron 37 EDE, que

promovieron el crecimiento y la institucionalización de la minería informal e ilegal. La presencia de la PNP y las FF. AA. no redujo la producción de oro ni la población minera, sino que generó las condiciones necesarias para su reproducción. En teoría, los mineros son un objetivo punitivo (*zoe*), pero, en la práctica, algunos miembros corruptos de las FF. AA., la PNP y los mineros informales e ilegales conviven. Quizá esta convivencia es la que limita la resolución del conflicto y hace que sea cada vez más fácil justificar los EDE.

Entre el 2010 y 2024, las cifras oficiales de producción y exportación de oro de Madre de Dios son confusas y solo permiten confirmar que el Gobierno peruano no cuenta con un sistema de monitoreo adecuado. Los EDE añadieron un nuevo actor social al problema: algunos malos miembros de las FF. AA. y la PNP, dedicados al cobro de cupos a los mineros. La población local respondió aprovisionándose de armamento para proteger a los mineros y negociar las interdicciones con algunos miembros corruptos de las FF. AA., formando organizaciones criminales. El rol de algunos de los defensores ambientales es crítico; en algunos casos mueren en disputas con organizaciones criminales.

En Madre de Dios, no se sabe quién es quién. Los distintos actores sociales desempeñan varios roles y adoptan distintas narrativas. Ante la presencia policial y militar, las comunidades locales concluyen que el Gobierno peruano ya no quiere dialogar y que empleará la fuerza para obligarlas a aceptar algo que no desean. La situación analizada tiene una fuerte carga simbólica y cultural que ha influido en las respuestas locales. En lugar de pacificar, los gobiernos a menudo muestran una falta de comprensión de las interacciones sociales y culturales. Lo más dramático es que esta situación garantiza la institucionalización de la minería informal e ilegal.

Referencias bibliográficas

ACCA (Conservación Amazónica). (2022). *Estimación de la población minera informal e ilegal en el departamento de Madre de Dios, a partir del uso de imágenes satelitales submétricas*. Conservación Amazónica (ACCA), Proyecto Prevenir-USAID.

Actualidad Ambiental. (2022, 21 de marzo). Asesinan a defensor ambiental de la Reserva Nacional Tambopata. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Agamben, G. (1998). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Antonio Gimeno Cuspinera (trad.). Pre-Textos.

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción. Homo sacer II, 1.* Flavia Costa e Ivana Costa (trads.). Adriana Hidalgo Editora s. a.

Alvarado, L. (2014). *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socio-ambientales: el caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*. [Informe Final A1-pmn-T6-11-2013]. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies).

asm Inventory (2024). World Maps of Artisanal and Small-scale Mining. *The Artisanal and Small-Scale Mining Knowledge Sharing Archive.*

De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, *36*(7).

Defensoría del Pueblo (2008-2024). *Reportes mensuales de conflictos sociales*. Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/

Dines, N. (2015). Thinking Lampedusa: border construction, the spectacle of bare life and the productivity of migrants. *Ethnic and Racial Studies*, *38*(3).

Eleftheriadis, P. (2010). Law and Sovereignty. *Law and Philos*, *29*, 535-569.

Environmental Law Institute (2022). *Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana*. Proyecto Prevenir-usaid.

Gamarra, J. (2023). Actores silenciosos y estados de excepción: Ayacucho durante el conflicto armado interno en Perú (1980-2000). *Anthropologica*, *41*(51), 39-61. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Gavilán, L. (2023). Cómo se construye el enemigo en Ayacucho, Perú. *Anthropologica*, *41*(51), 5-38. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Geertz, G. (2003). *Interpretación de las culturas*. Editorial gedisa.

Gobierno del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*. https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru

Gonzales, H. (2018). Conflictos sobre superposición de suelos, entre concesionario minero y propietario del suelo en la localidad de Huepetuhe, Manu, Madre De Dios. [Tesis para optar el Título de Abogado]. Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios (unamad).

Gluckman, M. (2009). *Costumbre y conflicto en África*. Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial.

Howard, M. (1995) *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*. Paidós Ibérica.

Ilizarbe, C. (2025). El gobierno de la carretera. Régimen de excepción, extractivismo y enclaves autoritarios en el sur andino peruano. Revista *Anthropologica*, *43*(54), 440-479. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas. Censo Nacional 2017. iii Censo de Comunidades Nativas y Censo de Comunidades Campesinas. inei.

Hernández, P. (2019). El estado de excepción: aspectos dogmáticos y su regulación constitucional en el Perú. [Trabajo de investigación]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad San Martin de Porres (usmp).

Lajtman, T., y Mendoza, M. (2019). La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del vraem y el Proyecto minero Conga. Revista *Estudios Latinoamericanos*, *17*(67). Universidad de Buenos Aires.

Lorenzo, P. (1995). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba. Revista de Historia*, (15), 237-253.

Marcés, J. (2021). *Estudio sobre la validez de los Estados de Emergencia que restringen derechos decretados en el Perú entre 2000 y 2019*. [Tesis para optar el título de Abogado]. Pontifica Universidad Católica del Perú (pucp).

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2021). Portal de información. https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/4631669-listado-de-mineros-formalizados

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025). *Anuario Minero 2024*. Ministerio de Energía y Minas.

Ministerio del Interior (MININTER). (2024). Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú. Ministerio del Interior.

Mosquera, C., Chávez, M. L., Pachas, V. H., y Moschella, P. (2009). *Diagnóstico integral de la minería artesanal en Madre de Dios*. Conservación Internacional, Caritas y CooperAcción.

Pachas, V. H. (2008). El gran ausente: conflicto en la minería artesanal de oro de Madre de Dios. *Perú: el Problema Agrario en Debate - SEPIA XII - Tarapoto*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Pachas, V. H. (2012). *El sueño del corredor minero: cómo aprender a vivir contigo y sin ti*. Fondo Editorial del Centro Bartolomé de las Casas (CBC).

Pachas, V. H. (2013a). *Reporte # 1 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Catholic Relief Services (CRS), y Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Pachas, V. H. (2013b). *Reporte # 2 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad.* Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Catholic Relief Services (CRS), y Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Pachas, V. H. (2014a*). Reporte # 3 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Catholic Relief Services (CRS), y Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Pachas, V. H. (2014b). *Reporte # 4 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Catholic Relief Services (CRS), y Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Pachas, V. H. (2024a). Structural evidence to design public policy strategies on ilegal mining in Peru. *Policy Brief,* (2). Earth First Conservation and Development.

Pachas, V. H. (2024b). Segmentación y uso de poder en los awajum-wampis frente a la minería ilegal en la provincia de Condorcanqui, Amazonas - Perú. *Revista Peruana de Antropología*, *9*(15), 93-109. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (UNSA).

Pinheiro, P. (2007). Estado e Terror. En A. Novaes (Coord.). *Ética*. Companhia das Letras.

Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). (2021). Plan Integral frente a la minería ilegal, para el departamento de Madre de Dios y los distritos de Camanti, provincia de Quispicanchi en el departamento de Cusco y el distrito de Ayapata, provincia de Carabaya, en el departamento de Puno. Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, encargado de elaborar la propuesta del Plan Integral Frente a la Minería Ilegal, según lo dispuesto por la Resolución Ministerial n.º 083-2021-PCM.

Quesada N., y Tafur, A. (2020). El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario Derechos Humanos*, *16*(2), 205-234.

Ramírez, A. (2022). Rol del Estado peruano en la gestión de conflictos en el Perú. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, *18*(2).

Romo, V., y Sierra, Y. (2020, 13 de setiembre). Perú: asesinan de dos balazos a defensor ambiental en Madre de Dios. *Mongabay Latam*.

Saldaña, J., y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *La importancia de la Filosofía del Derecho en el razonamiento jurídico. Derecho PUCP*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *79*, 311-352.

Prevenir y Oxfam (2024). *Defensoras ambientales en la Amazonía peruana: riesgos, necesidades y oportunidades para su protección*.Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), y Oxfam.

Vera, L. (2018). *La insuficiente regulación del estado de emergencia en el ordenamiento jurídico peruano y las consecuencias atentatorias contra los derechos fundamentales.* [Tesis para optar el título de abogado]. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

Zavala, L. (2017). El derecho penal simbólico y la ineficacia del estado de emergencia constitucional para combatir la criminalidad. *Vox Juris*, *33*(1), 123-133. Universidad San Martín de Porres.

Cartografía institucional en perspectiva histórica
Madre de Dios y minería como dinámica de poder regional

Trilce Escurra y Hatsumi Otsu

Resumen

Esta investigación examina las dinámicas de gobernanza territorial frente a la minería ilegal en Madre de Dios (Perú), desde un enfoque situado que articula la historia institucional, las prácticas de poder y la agencia local. A través de una metodología cualitativa que combina entrevistas semiestructuradas, análisis documental y cartografía institucional se reconstruye la evolución del aparato estatal y los mecanismos de intermediación política en territorios marcados por la informalidad y la desregulación. Los hallazgos revelan que la gobernanza minera no opera bajo una lógica jerárquica ni centralizada, sino heterárquica: un entramado de relaciones en el que gremios mineros, autoridades estatales, organizaciones civiles, fuerzas del orden y comunidades negocian cotidianamente el acceso, la regulación y la legitimidad. Este estudio contribuye al debate sobre la gobernanza en contextos de crisis institucional y muestra que las reglas del juego no desaparecen, sino que se reconfiguran «desde abajo» mediante prácticas situadas de negociación, disputa y producción de autoridad.

Palabras clave: gobernanza territorial, minería, extractivismo, intermediación política.

Abstract

This research examines the dynamics of territorial governance in the face of illegal mining in Madre de Dios, Peru, through a situated approach that articulates

institutional history, power practices, and local agency. Drawing on a qualitative methodology —combining semi-structured interviews, document analysis, and institutional mapping— it reconstructs the evolution of the state apparatus and the mechanisms of political intermediation in territories shaped by informality and deregulation. The findings reveal that mining governance does not follow a hierarchical or centralized logic, but rather a heterarchical one–a web of relationships in which miners' associations, state authorities, civil organizations, security forces, and communities negotiate access, regulation, and legitimacy on a daily basis. This study contributes to the debate on governance in contexts of institutional crisis, by showing that the rules of the game do not disappear, but are reconfigured "from below" through situated practices of negotiation, dispute, and the production of authority.

Keywords: Territorial governance, mining, extractivism, political intermediation.

1. Introducción

A lo largo de la historia, la extracción de minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales ha sido clave en la configuración de las economías nacionales y en las dinámicas de acumulación del sistema global (Bebbington et al., 2019). En América Latina, esta actividad ha estructurado no solo la economía, sino también las relaciones sociales, políticas y territoriales desde la época colonial. En las últimas décadas, la región ha consolidado un modelo de desarrollo fuertemente anclado en el extractivismo, entendido no solo como una práctica económica, sino también como una lógica que estructura la relación entre Estado, mercado y territorio (Gudynas, 2009; Svampa, 2013). Este modelo ha sido impulsado tanto por gobiernos neoliberales como progresistas y se enmarca en una estrategia de inserción subordinada en los mercados globales, en la que la exportación de materias primas ocupa un lugar central, muchas veces en detrimento de la justicia social, la sostenibilidad ambiental y la autonomía de los pueblos.

Esta estructura ha producido una paradoja visible: mientras las cifras macroeconómicas muestran crecimiento, en los territorios más explotados se profundizan las desigualdades, los conflictos socioambientales y la fragilidad institucional. Perú representa uno de los casos más ilustrativos de esta tensión.

Si bien es uno de los principales productores de minerales del mundo, también lidera la exportación ilegal de oro en Sudamérica, concentrando más del 44 % del mercado regional, por encima de países como Brasil, Colombia o Venezuela (IPE, 2024). Esta contradicción entre logros económicos formales y expansión de economías ilícitas plantea interrogantes sobre el tipo de gobernanza que se ha instalado en los territorios donde se produce dicha riqueza.

Comprender esta situación requiere examinar las condiciones institucionales que la hacen posible. En el caso peruano, la descentralización ha generado un entramado de competencias fragmentadas y, muchas veces, contradictorias entre el Gobierno central y los gobiernos regionales (Arellano-Yanguas, 2011; Montero y Samuels, 2004). A esto se suma la escasa autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y su débil capacidad operativa para implementar políticas públicas, fiscalizar actividades extractivas o garantizar el cumplimiento de los derechos. Por su parte, el Estado central ha promovido un marco normativo favorable a la inversión, flexibilizando los controles y desincentivando la fiscalización efectiva. Esta configuración institucional ambigua habilita la coexistencia de prácticas extractivas legales, informales e ilegales, desdibujando las fronteras entre lo permitido y lo prohibido, lo legítimo y lo ilícito.

Estas dinámicas se intensifican en territorios donde la presencia estatal es fragmentada, débil o incluso cómplice. En dichos espacios, como en amplias zonas de la Amazonía peruana, diversos actores, como empresas, redes criminales, organizaciones informales o autoridades locales no reconocidas ocupan el vacío institucional. Así, emergen formas de control territorial que combinan coerción, negociación y legitimidad social. Se ha comparado esta situación con la del «Lejano Oeste», donde el Estado pierde el monopolio de la regulación y el orden, lo que permite la instalación de economías ilegales de alta rentabilidad y bajo riesgo sancionador (Valencia Arroyo, 2014).

El caso de Madre de Dios sintetiza con claridad estas tensiones. Con vastas reservas auríferas y una larga historia de explotación minera, la región ha sido progresivamente capturada por una economía ilícita que avanza con lógica depredadora sobre el bosque y las comunidades. La minería informal, que en sus inicios era de pequeña escala, ha derivado en modalidades ilegales más complejas, articuladas con redes criminales vinculadas a la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de activos (MININTER, 2024). Al mismo tiempo, esta economía ilegal se presenta como una alternativa de subsistencia para sectores

históricamente excluidos, consolidando una economía de la precariedad caracterizada por la ausencia de derechos laborales y garantías sociales.

En este entramado territorial, los pueblos indígenas se ven directamente y de forma desproporcionada afectados por la expansión minera en sus territorios, que perjudica su salud y sus formas de vida. La contaminación por mercurio, la pérdida acelerada de bosques y la fragmentación sociocultural amenazan su autonomía y continuidad histórica, lo que constituye una de las expresiones más graves de vulneración de los derechos colectivos en la Amazonía peruana (Defensoría del Pueblo, 2022). Frente a este escenario, la presente investigación propone analizar cómo se construyen, reconfiguran o transforman los sistemas de gobernanza local frente a la expansión de la minería ilegal. En lugar de asumir una separación clara entre lo formal y lo informal, se parte de la hipótesis de que existe una gobernanza híbrida, donde actores legales e ilegales interactúan, negocian y redefinen las reglas de gestión territorial. Esta perspectiva permite comprender cómo emergen formas de poder que escapan a las categorías tradicionales del derecho o de la administración pública, pero que ejercen un control real sobre el territorio y los recursos.

La pregunta central de este estudio es la siguiente: ¿cómo han evolucionado las estructuras de poder locales frente a la minería ilegal? Y a la par, ¿qué mecanismos de intermediación, resolución de conflictos y toma de decisiones han surgido fuera de los canales institucionales oficiales? Esta línea de investigación busca llenar un vacío en la literatura sobre gobernanza en contextos extractivos, que ha tendido a enfocarse en la minería formal o en las respuestas estatales, sin explorar suficientemente las configuraciones locales de poder en territorios marcados por la informalidad y la ilegalidad. En términos sociales, esta investigación busca visibilizar las experiencias y estrategias de los actores locales que, muchas veces, quedan invisibilizados en los diagnósticos oficiales, pero que son fundamentales para entender el presente y el futuro de la gobernanza en la Amazonía peruana.

2. Marco conceptual

El presente marco conceptual analiza las transformaciones de los sistemas de gobernanza local ante la expansión de la minería en Madre de Dios (Perú). Para

ello, se propone un enfoque centrado en la gobernanza territorial y neoliberal como claves interpretativas para comprender tres procesos interrelacionados: la regulación de la minería a pequeña escala, el proceso de descentralización y la representación política de los gremios mineros.

El concepto de gobernanza ha cobrado relevancia para analizar los modos contemporáneos de organización del poder. Desde una perspectiva territorial, alude a la coordinación entre actores públicos y privados que gestionan recursos, instituciones y conflictos en contextos específicos (Amin, 1999; Jessop, 1998). A diferencia del gobierno jerárquico, implica una distribución policéntrica de funciones y escalas —local, regional, nacional y transnacional— que se entrecruzan en la gestión del territorio. En regiones periféricas como Madre de Dios, la gobernanza adopta diversos arreglos institucionales, caracterizados por la superposición normativa, la debilidad estatal y la presencia de actores locales con capacidades informales (Arellano-Yanguas, 2011; De Echave et al., 2018a). Estas dinámicas revelan que las luchas por los recursos naturales también son disputas por el poder y la legitimidad (Peet y Watts, 2004; Peluso y Watts, 2001).

Estas dinámicas se inscriben en una transformación institucional más amplia impulsada por las reformas neoliberales en América Latina. En las décadas de los ochenta y noventa, los ajustes estructurales redefinieron el rol del Estado, promoviendo la liberalización comercial, la desregulación y marcos favorables a la inversión privada, incluso en sectores medioambientales (Bebbington y Bury, 2013). En Perú, esto implicó la liquidación del Banco Minero, la eliminación del precio oficial del oro y la flexibilización de la normativa de la minería artesanal (De Echave et al., 2018a). McCarthy y Prudham (2004) denominan a estas transformaciones «naturalezas neoliberales». La creación del MINAM en 2008 respondió a demandas internas y compromisos del TLC, aunque con limitada capacidad para actuar en territorios como Madre de Dios.

En esa misma línea, Watts (2004) aplica la noción foucaultiana de gubernamentalidad para describir enclaves extractivos como espacios «ingobernables», donde el Estado regula las relaciones entre personas y recursos en lugar de ejercer un control directo. En Madre de Dios, esta forma de gobernanza se refleja en mecanismos de formalización minera poco eficaces, una fiscalización fragmentaria y políticas que, aunque se formulan en Lima, tienen escasa capacidad de transformación territorial (Bebbington et al., 2018).

Estas formas fragmentadas de intervención estatal en Madre de Dios no evidencian una ausencia del Estado, sino una reconfiguración de su presencia mediante lo que Foucault (1991) denominó «tecnologías de poder»: instrumentos y estrategias con los que el Estado gobierna poblaciones y territorios. En escenarios de informalidad extrema, estas tecnologías —como censos de operadores, catastros de zonas prohibidas o interdicciones selectivas— no operan desde una legalidad coherente, sino desde una racionalidad que busca hacer legible y administrable el desorden. Así, el Estado produce figuras como la del «minero formalizado», traza límites de lo tolerado y establece lo gobernable. Lejos de consolidar una autoridad unívoca, configura una presencia dispersa y contradictoria que habilita la continuidad de la minería ilegal bajo formas de gestión situadas (Rose y Miller, 1992; Scott, 1998).

Desde este enfoque, la expansión de la minería informal e ilegal en Madre de Dios puede interpretarse como el resultado de tres procesos interrelacionados. El primero es la regulación del sector minero a pequeña escala. La incorporación normativa de la figura del minero artesanal en la década de 2000 fue una respuesta parcial al crecimiento desbordado de esta actividad, pero su implementación ha sido limitada y caótica (De Echave et al., 2018b). Los procesos de formalización no han logrado integrar a la mayoría de los operadores, lo que ha generado una zona gris de ilegalidad tolerada, que alimenta dinámicas locales de negociación, intermediación y reproducción de la legitimidad social (Campbell, 2021).

El segundo proceso es la descentralización del Estado. Como señala Arellano-Yanguas (2011), en Perú la descentralización ha consistido en una transferencia de funciones sin el correspondiente aumento de recursos fiscales ni de capacidades técnicas, lo que ha fragmentado la presencia estatal en regiones como Madre de Dios. La superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la debilidad institucional y la escasa articulación intergubernamental han contribuido a una gobernanza ambigua, en la que proliferan normas contradictorias, actores con legitimidades parciales y vacíos de poder que son ocupados por organizaciones locales, gremios mineros y redes informales (Damonte, 2016).

El tercer proceso alude a la representación política de los actores mineros. Los gremios no solo presionan al Estado, sino que también intermedian, organizan la formalización y disputan espacios de participación en el diálogo político.

Esta dinámica refleja la formación de un Estado subnacional, resultado de negociaciones entre actores con intereses y capacidades diferentes, más que una simple captura estatal (Montero y Samuels, 2004). En este sentido, la gobernanza no se reduce a aplicar reglas, sino que constituye una práctica situada de construcción estatal, permeada por relaciones de poder locales y trayectorias institucionales específicas.

La gobernanza en Madre de Dios se configura como una regulación territorial situada, en la que convergen el control estatal, los acuerdos informales y las disputas políticas. Más que una simple ausencia estatal, la minería ilegal revela un campo de poder en el que se redefinen el Estado, el territorio y las fronteras entre legalidad y legitimidad. En este escenario, los pueblos indígenas —como los harakbut, ese eja y matsigenka— ejercen sus propias formas de autoridad y gestión territorial, resistiendo la expansión extractiva y defendiendo los bienes comunes. Sin embargo, su participación institucional continúa siendo marginal, lo que reproduce las asimetrías en la toma de decisiones sobre el control del territorio.

3. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo-analítico y utiliza el estudio de caso (Stake, 1995) para analizar las transformaciones en la gobernanza territorial de Madre de Dios frente a la expansión minera. Este diseño permite examinar los procesos históricos, institucionales y relacionales que configuran las dinámicas de poder en contextos marcados por la conflictividad socioambiental.

El marco metodológico se basa en una perspectiva histórico-institucional (Mahoney y Thelen, 2015), que entiende las instituciones como productos de la negociación y la disputa entre actores con distintas capacidades y legitimidades. Además, se retoman los aportes de Migdal (2001) sobre la formación del Estado como resultado de interacciones situadas entre actores formales e informales, y de Lund (2006) sobre la gobernanza híbrida y las zonas grises de autoridad.

El análisis se organiza en torno a tres categorías analíticas: (i) la arquitectura institucional, entendida como las estructuras organizativas y los marcos

Código	Actor	Número de entrevistados
AUT.MDD	Autoridades	7
E.MDD	Especialistas	3
D.MDD	Dirigentes sociales	4
SOCC.MDD	Sociedad civil	3
Total		17

Cuadro 1. Codificación de actores entrevistados

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo desarrollado entre mayo y junio de 2025 en la ciudad de Puerto Maldonado y de forma virtual con actores clave de la región.

normativos que configuran las competencias territoriales; (ii) las prácticas de gobernanza, que comprenden los mecanismos de toma de decisiones, las formas de implementación de políticas y las relaciones entre actores; y (iii) la legitimidad y el reconocimiento institucional, que abordan las percepciones sobre la eficacia estatal, la confianza ciudadana y la validación social de las autoridades.

Para la recolección de información se emplearon tres técnicas principales de: entrevistas en profundidad, análisis documental y elaboración de una cartografía institucional. Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a actores clave, entre los que incluían autoridades públicas, dirigentes sociales, representantes de la sociedad civil y especialistas en gobernanza (véase el Cuadro 1). Las entrevistas permitieron reconstruir trayectorias institucionales, identificar conflictos y explorar formas de intermediación en el territorio.

Como segunda técnica, se realizó un análisis documental de planes de desarrollo, normativas ambientales y mineras, informes técnicos y diagnósticos elaborados por organismos públicos, multilaterales y de la sociedad civil. Esta revisión permitió rastrear transformaciones institucionales, superposiciones normativas y discursos que configuran la gobernanza local. Como tercera técnica, se elaboró una cartografía institucional que muestra la evolución de los arreglos de gobernanza en Madre de Dios, integrando fuentes documentales y testimoniales para identificar vacíos institucionales, capturas parciales del Estado y regímenes híbridos de autoridad.

4. Discusión

En esta sección se presentan los hallazgos de la investigación, organizados en tres categorías analíticas derivadas del marco de gobernanza territorial: (i) la arquitectura institucional, (ii) las prácticas de gobernanza y (iii) los mecanismos de legitimidad. Esta estructura permite responder a la pregunta central sobre cómo han evolucionado las estructuras de poder en Madre de Dios frente a la minería ilegal, y qué formas de toma de decisiones, intermediación y regulación han surgido más allá del Estado formal.

4.1. Arquitectura institucional: rupturas y reconfiguraciones en la gobernanza territorial (1990 hasta la actualidad)

Desde los años noventa, la gobernanza minera en Madre de Dios ha experimentado rupturas críticas que han transformado la intervención estatal en el territorio. Esta sección propone una lectura histórica dividida en cuatro etapas, según los cambios producidos en la presencia estatal, la regulación, la fiscalización y la intermediación política y gremial. Se analizan tres dimensiones: (a) el aparato estatal, (b) la relación con los actores gremiales y (c) los instrumentos de control territorial. Estos procesos muestran la transición de un Estado regulador a formas híbridas de gobernanza caracterizadas por la ambigüedad y la fragmentación institucional.

4.1.1. Período 1. Desmonte del aparato estatal regulador (1990-2002)

Este primer período se enmarca en la aplicación del ajuste estructural en el Perú, mediante el cual el Estado reconfiguró profundamente su rol en la economía, trasladando competencias a los mercados y debilitando sus mecanismos de intervención directa. En el sector minero, este proceso quedó patente en 1991, cuando el Decreto Supremo n.º 005-91-EM eliminó el precio oficial del oro y liberalizó por completo su comercialización. Esta medida generó un entorno favorable para el desarrollo de economías informales, ya que no existían requisitos regulatorios ni monitoreo estatal (Pachas, 2024a; SPDA, 2015a). Como consecuencia, los pequeños mineros se quedaron sin una entidad que regulara los precios, la intermediación o el acceso al mercado formal.

Un año después, en 1992, se dispuso la liquidación del Banco Minero del Perú mediante el Decreto Ley n.º 25478, proceso que culminó formalmente en 2008 con la Resolución Suprema n.º 077-2008-EF (Congreso de la República del Perú, 1992; Ministerio de Economía y Finanzas, 2008). Esta entidad fue clave en la cadena de valor aurífera, ya que compraba oro, otorgaba créditos a pequeños productores y constituía uno de los pocos mecanismos de presencia estatal en la minería artesanal. Su cierre significó la desaparición de un canal de control público y la apertura de un circuito comercial no regulado. Estas transformaciones institucionales coinciden con lo que McCarthy y Prudham (2004) definen como gobernanza neoliberal: una forma de regulación en la que el Estado no desaparece, sino que actúa como facilitador de las dinámicas de mercado, lo que debilita su función normativa y permite que la organización del territorio quede en manos de actores descentralizados.

En Madre de Dios, el impacto de estas reformas fue particularmente agudo. La minería aurífera artesanal comenzó a expandirse rápidamente, sin planificación, sin fiscalización y sin integrarse a esquemas de gestión territorial. Como lo relató un exfuncionario entrevistado: «Cuando cerraron el Banco Minero, nadie sabía quién debía supervisar la compra» (D.MDD.2). Esta ausencia de autoridad y supervisión generó las condiciones para la consolidación de un régimen informal, en el que las prácticas mineras comenzaron a reproducirse al margen del aparato estatal.

La SPDA (2015a) señala que la región entró en una fase de expansión desbordada de la minería informal, que coincidió con el debilitamiento del aparato público en la Amazonía. Según el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Sur (Descosur) (2023a), el cierre del Banco Minero y la liberalización de la actividad aurífera convirtieron a los mineros en reguladores de hecho, que negociaban el acceso y la extracción a nivel local sin presencia estatal. Las autoridades locales, sin competencias ni recursos, consolidaron un modelo de autogestión territorial. Este periodo marcó el inicio de una gobernanza sin Estado, caracterizada por redes sociales y económicas que reemplazaron a la institucionalidad, en un escenario donde la presencia estatal fue simbólica, fragmentada y débil, y que sentó las bases de la posterior crisis de gobernanza territorial.

4.1.2. Período 2. Descentralización sin capacidades (2002-2011)

Este período se caracteriza por la descentralización iniciada en 2002 con la Ley de Bases de la Descentralización, que transfirió competencias a los gobiernos regionales sin dotarlos de recursos ni capacidades técnicas (Baca, 2006). En Madre de Dios, la creación del gobierno regional y de las funciones mineras careció de personal especializado, infraestructura y marcos normativos (Descosur, 2023a). La débil institucionalidad coincidió con la expansión acelerada de la minería informal, impulsada por el alza del precio del oro: los derechos mineros pasaron de menos de 200 en 2001 a más de 4000 en 2010 (Defensoría del Pueblo, 2013). Este crecimiento no fue acompañado de planificación territorial ni de control ambiental o social.

Paralelamente, la construcción de la Carretera Interoceánica —presentada como un proyecto de integración regional— facilitó el ingreso masivo de personas, bienes y maquinaria, lo que aceleró la deforestación, la especulación territorial y la expansión de la actividad extractiva (Johanson, 2024). Este megaproyecto reforzó el crecimiento minero desregulado y desbordó las capacidades institucionales locales. En este contexto, la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008, derivada del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, respondió al deterioro ambiental, pero careció de presencia territorial y capacidad de fiscalización en la Amazonía (Pachas, 2024b; SPDA, 2009).

Ese mismo año, la promulgación de los decretos legislativos en el marco del TLC desató protestas en la región amazónica. En Madre de Dios, los gremios mineros e indígenas lideraron bloqueos y movilizaciones contra las disposiciones sobre recursos naturales, que se percibían como imposiciones desde Lima. La quema de la sede del gobierno regional marcó un punto crítico y el inicio de disputas sobre territorio, legalidad y presencia estatal (BBC Mundo, 2009; Descosur, 2023a). Los gremios mineros emergieron como actores con capacidad de articulación política frente a un Estado distante e ineficaz. En palabras de un entrevistado: «A veces ni ellos [el Gobierno central] saben quién debe fiscalizar» (E.MDD.1). Este período representa una gobernanza ambigua, en la que la descentralización produjo un entramado normativo superpuesto y débil, que facilitó la posterior captura institucional por intereses mineros.

4.1.3. Período 3. Captura gremial y reconfiguración política local (2011-2018)

Este período se caracteriza por el ascenso político de los gremios mineros en la estructura estatal subnacional de Madre de Dios, en un contexto de creciente tensión entre las políticas estatales de interdicción y las economías locales basadas en la minería informal.

Uno de los hitos clave fue la promulgación de los Decretos Legislativos n.º 1100 y 1105 en 2012, que definieron el marco normativo para la interdicción de la minería ilegal, y marcaron el inicio de operativos policiales y militares más agresivos en la región. Aunque no se declaró formalmente el estado de emergencia en 2011 como parte de un plan nacional, sí se intensificaron los operativos estatales contra la minería ilegal a partir de ese año, lo que generó una fuerte reacción gremial (Defensoría del Pueblo, 2022; SPDA, 2015b).

Los gremios mineros y agrarios, como la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN) y la Federación Agraria de Madre de Dios (FADEMAD), empezaron a organizarse políticamente y a disputar el poder regional. Esta reorganización culminó con la elección de Luis Otsuka Salazar, dirigente minero, como gobernador regional para el período 2015-2018. Su llegada al poder consolidó un patrón de gobernanza clientelar, en el que los gremios no solo actuaban como intermediarios entre los mineros y el Estado, sino que también controlaban directamente las decisiones públicas relacionadas con la minería (Descosur, 2023b).

Durante estos años, los conflictos socioambientales se intensificaron. La región de Madre de Dios concentraba uno de los mayores índices de conflictos mineros del país. Sin embargo, la resolución de estas disputas no ocurría en espacios institucionales formales, sino a través de acuerdos informales entre autoridades regionales y representantes gremiales, lo que debilitó aún más las capacidades de fiscalización (Defensoría del Pueblo, 2022; Pachas, 2024c). Desde el discurso estatal, continuaron los intentos de promover la formalización minera, pero en la práctica los procesos eran burocráticos, ineficaces y percibidos como obstáculos por parte de los mineros, lo que reforzaba la legitimidad de los gremios frente a sus bases (Descosur, 2023b).

La gobernanza en este período puede caracterizarse como una captura parcial del Estado subnacional, en la que los actores del sector informal logran

institucionalizarse y moldear las políticas públicas en función de sus intereses, lo que erosiona los marcos normativos nacionales e impide el despliegue de una autoridad estatal coherente en el territorio.

4.1.4. Período 4. Redoble regulador y expansión tecnomilitar (2019 hata la actualidad)

El período reciente se caracteriza por un giro en la estrategia estatal frente a la minería ilegal, que se centra en la coerción y la vigilancia territorial. El Plan Mercurio, lanzado en 2019, buscaba erradicar la minería ilegal en La Pampa mediante operativos multisectoriales en los que participaban las Fuerzas Armadas, la Policía, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio Público (Pachas, 2024d; SPDA, 2023). Su implementación introdujo una lógica tecnomilitar basada en el uso de imágenes satelitales, drones y sensores remotos para detectar zonas de extracción y deforestación. Sin embargo, las actividades mineras se dispersaron hacia áreas menos vigiladas: el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) (2023) registró más de 1200 hectáreas deforestadas fuera del ámbito del plan entre 2020 y 2022.

Así surgieron los denominados «campamentos fantasma», diseñados para evadir la detección, lo que refleja la capacidad adaptativa de los mineros informales (SPDA, 2024). En paralelo, la cooperación internacional y las ONG ambientalistas asumieron tareas de monitoreo y formalización, sustituyendo parcialmente al Estado. Las autoridades regionales describen un clima de tensión institucional: «Ya no se negocia, se vigila. Pero la minería sigue ahí, solo que escondida» (AUT.MDD.3). El control se ejerce mediante presión militar y disuasión tecnológica, sin articulación con estrategias de desarrollo ni fortalecimiento institucional.

Este período revela una gobernanza fragmentada y reactiva, en la que el Estado, las ONG y las agencias internacionales actúan sin una coordinación integral (véase el Cuadro 2). Pese a los esfuerzos por restablecer el control, la minería informal persiste y se ha legitimado socialmente como fuente de subsistencia. Desde una perspectiva histórica, la trayectoria institucional de Madre de Dios muestra un patrón de gobernanza inestable que va desde el repliegue estatal neoliberal hasta la regulación tecnomilitar. Más que una ausencia, existe

Período	Criterio de ruptura institucional	Hechos clave
1990-2002	Retiro del Estado como regulador directo.	Liquidación del Banco Minero, eliminación del precio oficial del oro.
2002-2010	Transferencia de funciones sin capacidades.	Reforma de descentralización, creación del MINAM, paro amazónico.
2011-2018	Captura de instituciones por gremios mineros.	Elección de Otsuka, conflicto sin institucionalidad.
2019-actualidad	Expansión del control coercitivo y tecnológico.	Plan Mercurio, uso de drones, Cooperación Internacional.

Cuadro 2. Periodización de la periodización de la arquitectura institucional de la gobernanza territorial en Madre de Dios 7.
Fuente: elaboración propia.

una presencia oscilante y desarticulada, donde diversos actores —gremios, cooperación y fuerzas de seguridad— asumen funciones estatales, configurando un poder territorial disputado y fragmentado.

4.2. Prácticas de gobernanza: intermediación, negociación y disputa

En el contexto amazónico de Madre de Dios, la gobernanza minera no puede entenderse como una simple coexistencia entre lo formal y lo informal, sino como una regulación relacional del territorio, en el que el poder circula de manera fragmentada, se negocia cotidianamente y se ejerce desde múltiples niveles. Las decisiones no siguen la lógica burocrática del Estado, sino que emergen en los intersticios institucionales, a partir de prácticas basadas en la contingencia, la presión y las alianzas.

El trabajo de campo reveló prácticas de intermediación y disputa que configuran formas de gobernanza no institucionalizadas, pero influyentes. Protestas, pactos gremiales y mesas de diálogo informales operan como mecanismos de decisión efectivos, en los que se definen tanto la distribución de recursos como la legitimidad política. «El gobierno regional escucha cuando protestamos,

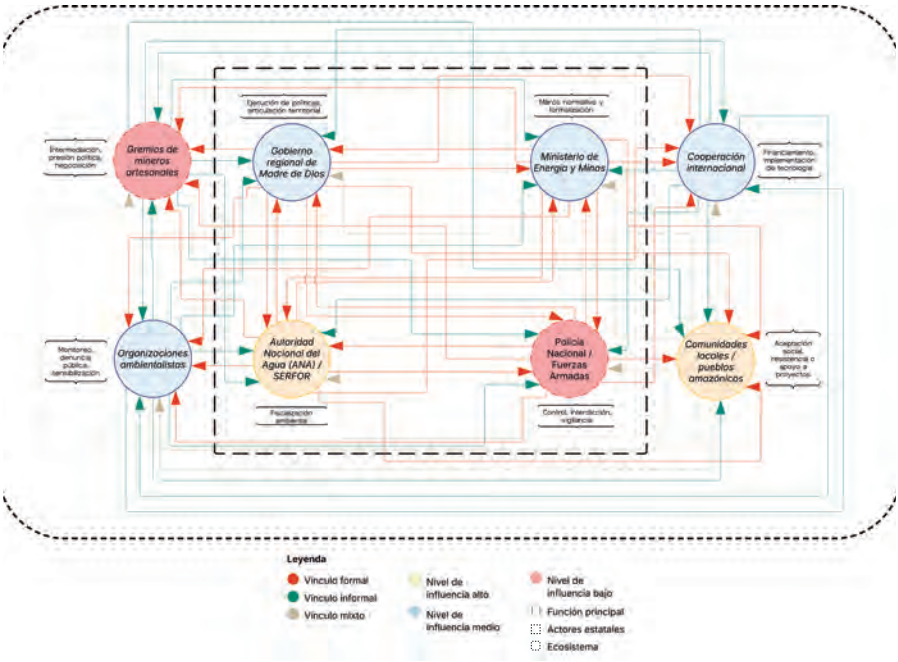


Gráfico 1. Cartografía institucional de la gobernanza minera en Madre de Dios.
Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo (2025).

no cuando pedimos reuniones» (D.MDD.3), señaló un dirigente, sintetizando una lógica en la que la movilización sustituye al expediente.

En un escenario de institucionalidad precaria, la presión social se convierte en una vía legítima de acceso al poder. Los gremios mineros emergen como actores centrales de mediación y negociación: «Quien no dialoga con los mineros, no puede gobernar» (E.MDD.2). Estos colectivos actúan como coreguladores del territorio, administrando recursos, otorgando legitimidad y funcionando como garantes de la estabilidad en ausencia del Estado. Su poder no deriva de la ley, sino de su capacidad para articular voluntades y sostener economías locales. Así, la gobernanza minera se configura como un campo dinámico de disputas en el que convergen lógicas estatales, gremiales y criminales. La legalidad se convierte en solo una de las posibles entre varias formas de regulación, mientras los márgenes redefinen el centro del poder y el Estado deja de ser su eje exclusivo.

La cartografía institucional (Gráfico 1) se elaboró con base en tres criterios: la presencia narrativa (actores más mencionados), el tipo de vínculo (formal, informal o mixto) y el nivel de influencia (capacidad percibida para incidir en las decisiones territoriales).

La gobernanza minera en Madre de Dios no responde a un modelo jerárquico convencional, sino que se configura como un sistema heterárquico, donde múltiples centros de decisión interactúan, compiten y cooperan desde distintos niveles de formalidad e influencia. Este entramado expresa una arquitectura política fragmentada pero funcional, en la que las reglas se negocian cotidianamente y la autoridad se redefine en la práctica.

Si bien los gremios mineros concentran gran parte del poder de negociación, no son los únicos actores que inciden en la gestión territorial. En los márgenes de un Estado, cuya presencia es discontinua y selectiva, emergen nuevos sujetos políticos, como las comunidades indígenas, que se enfrentan a invasiones, contaminación y pérdida de sus medios de vida. A través de organizaciones como FENAMAD, impulsan acciones de vigilancia ambiental y conservación que combinan saberes tradicionales y tecnologías, aunque su participación en los espacios formales de decisión sigue siendo limitada, lo que reproduce las desigualdades estructurales.

La cartografía institucional permite visualizar estas asimetrías: actores estatales, gremiales, comunitarios e internacionales intervienen con grados de influencia variables. Los gremios artesanales actúan como coreguladores informales del territorio, definiendo el acceso a los recursos y la legitimidad de otros actores mediante pactos, movilizaciones y alianzas. En contraste, la autoridad del gobierno regional es fluctuante y está condicionada por presiones gremiales, restricciones administrativas y dependencia de programas nacionales o de cooperación internacional. Estas últimas instancias, junto con las organizaciones ambientalistas, financian tecnologías de monitoreo y campañas de sensibilización, aunque su legitimidad local depende de su articulación con las redes comunitarias.

Desde 2019, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han adquirido protagonismo con el Plan Mercurio, con el que intentan recuperar el control territorial. Sin embargo, su actuación ha generado tensiones por las denuncias por abuso y connivencia con redes ilegales. En este escenario, las comunidades locales e indígenas, aunque con una influencia limitada, desempeñan un papel

crucial como agentes de legitimación social, capaces de condicionar el éxito o el fracaso de las políticas extractivas.

Más que un mapa estático, esta gobernanza refleja un campo dinámico y situado, moldeado por trayectorias históricas y arreglos contingentes. No se trata de la ausencia del Estado, sino de su transformación en un actor más entre otros, que comparte, disputa y negocia el poder en un espacio donde gobernar implica, paradójicamente, estabilizar lo inestable.

4.3. Legitimidad y autoridad: desconfianza institucional y reconocimiento informal

La legitimidad política en territorios atravesados por economías extractivas informales excede los marcos normativos del Estado-nación. Como plantea Weber (1922), la legitimidad se sostiene más en la capacidad de producir reconocimiento y obediencia social que en la legalidad. En Madre de Dios, la expansión de la minería ilegal ha reconfigurado las bases de la autoridad, generando formas híbridas y superpuestas de poder. Más que una disfunción institucional, estas dinámicas expresan una reconfiguración estatal, en la que nuevas autoridades emergen desde abajo para ocupar los vacíos dejados por la presencia fragmentada del Estado (Lund, 2006; Migdal, 2001).

4.3.1. Crisis de legitimidad estatal

La deslegitimación del Estado en Madre de Dios no constituye un fenómeno repentino, sino el resultado de un proceso histórico de presencia intermitente, promesas incumplidas y políticas inconclusas frente a las demandas territoriales. A lo largo del tiempo, esta distancia entre el discurso y la acción estatal ha consolidado una percepción de abandono institucional que trasciende las diferencias partidarias o ideológicas, y que hoy se percibe como una constante estructural en la relación entre la población local y el aparato estatal.

En este sentido, un dirigente de FENAMAD expresó con claridad dicha desconfianza: «Ningún ministerio se queda más de dos días. No conocen el territorio» (SOCC.MDD.2). Esta afirmación resume una crítica reiterada hacia la presencia episódica y superficial del Estado, caracterizada por intervenciones de corta duración, escasa articulación interinstitucional y una alta rotación de

funcionarios que impide la continuidad de las políticas públicas. Como consecuencia, la credibilidad estatal se erosiona progresivamente, al percibirse que las autoridades desconocen las realidades locales y actúan con una mirada externa y centralista.

A ello se suma la ineficacia del Estado ante a los problemas cotidianos que afectan a la vida de las personas. Como señaló un especialista entrevistado, «Madre de Dios históricamente ha sido una región abandonada, sin una preocupación significativa por su aporte al PBI nacional» (E.MDD.1). Esta marginación histórica refuerza la sensación de exclusión, que se actualiza cada vez que las políticas nacionales se diseñan en Lima sin considerar las especificidades amazónicas, especialmente en lo que respecta a la minería aluvial y la gestión de los recursos naturales.

Por otra parte, la percepción de la corrupción institucionalizada acentúa la pérdida de legitimidad. Un dirigente denunció que «existe una corrupción generalizada que involucra a autoridades regionales, policía, fiscalía y poder judicial, quienes reciben sobornos de los mineros para evitar intervenciones efectivas» (D.MDD.1). Este tipo de prácticas alimenta la idea de que el Estado está controlado por intereses privados y opera más como un mecanismo de extracción que como un garante de derechos o un proveedor de bienes públicos.

La desconfianza también se profundiza cuando las intervenciones gubernamentales se perciben como obstáculos para el desarrollo local. El proceso de formalización minera, que se diseñó sin consultar a la población local, se interpreta como un procedimiento burocrático y poco realista. En palabras de un funcionario regional, «la percepción entre los mineros es que ser formal es más desventajoso que ser ilegal» (E.MDD.1). Esta paradoja refleja una de las tensiones más persistentes del Estado peruano: mientras promueve la formalización y la legalidad, en la práctica genera marcos normativos que refuerzan la informalidad y la desconfianza institucional.

De esta forma, la crisis de legitimidad estatal en Madre de Dios no implica un rechazo total al Estado, sino una reconfiguración selectiva de su reconocimiento. La población distingue entre las instituciones que ofrecen soluciones efectivas y las que considera inoperantes o extractivas. Así, la autoridad estatal se vuelve contingente y situada, dependiendo más de su capacidad concreta para actuar en el territorio y responder a las necesidades locales que de la legalidad formal.

4.3.2. Surgimiento de autoridades paralelas

En el vacío generado por la presencia estatal fragmentada han emergido formas alternativas de autoridad que operan desde la proximidad territorial, la eficacia práctica y la legitimidad social. Estas estructuras no constituyen movimientos insurgentes, sino dispositivos locales de gestión que asumen funciones que el Estado no cumple o ejecuta de manera deficiente. Un dirigente minero sintetizó esta lógica al afirmar: «El alcalde no hace nada, pero el dirigente por lo menos trae motobombas» (D.MDD.1). Esta comparación revela un contraste entre la autoridad formal, que es legal pero ineficaz, y la autoridad informal, que carece de reconocimiento jurídico, pero tiene capacidad efectiva de gestión. En este contexto, la legitimidad no proviene de la legalidad, sino de la eficacia territorial, entendida como la capacidad de movilizar recursos, resolver problemas y generar beneficios concretos para la comunidad.

Los gremios mineros y agrícolas, en especial la FEDEMIN y la FENAMAD, han trascendido su papel representativo y se han convertido en actores de gobernanza cuasigubernamentales. Además de actuar como intermediarios con el Estado, gestionan servicios, coordinan recursos, resuelven conflictos y participan en procesos de diálogo político. Como señaló un especialista: «Los gremios no solo presionan al Estado, también organizan la demanda de formalización y disputan espacios de participación» (E.MDD.1).

Esta autoridad gremial se sostiene en tres pilares: la capacidad de movilización política, la gestión de recursos económicos —que financian infraestructuras y servicios— y la mediación de conflictos, tanto internos como territoriales. Un caso ilustrativo es el de La Pampa, donde, ante la ausencia del Estado y la existencia de redes de corrupción, la población ha desarrollado formas de autoorganización mediante sistemas de seguridad privada y provisión básica de servicios (E.MDD.1). Sin embargo, no se deben idealizar estas autoridades paralelas como expresiones de autonomía comunitaria, ya que en muchos casos reproducen lógicas clientelares o autoritarias. No obstante, su persistencia evidencia la crisis de gobernanza estatal y la consolidación de nuevas formas de autoridad híbrida. Como advierte Lund (2006), en contextos de fragmentación estatal, la autoridad no es un atributo fijo, sino una práctica social en permanente negociación.

4.3.3. Prácticas de captura parcial y alianzas ambiguas

A diferencia del concepto clásico de «captura del Estado», que se entiende como el control total de las instituciones por intereses privados, en Madre de Dios se observa una forma más difusa y recíproca de cooptación entre actores públicos y gremios mineros. No se trata de una subordinación completa, sino de alianzas ambiguas que desdibujan las fronteras entre lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal.

Un caso paradigmático fue la elección de Luis Otsuka Salazar como gobernador regional (2015-2018), un dirigente minero con intereses directos en el sector. Su ascenso reflejó una coalición que unió el voto minero con sectores urbanos y rurales que veían en él a un defensor frente al centralismo limeño. Según Descosur (2023c), «su llegada al poder consolidó un patrón de gobernanza clientelar, en el que los gremios no solo actuaban como intermediarios, sino que controlaban directamente decisiones públicas relacionadas con la minería». Esta captura parcial no se limita al nivel regional. Dirigentes indígenas denunciaron que autoridades con vínculos mineros accedieron al poder con el respaldo del propio sector para evitar fiscalizaciones (D.MD-01). Así, los intereses extractivos logran penetrar el aparato estatal no solo mediante la corrupción, sino también a través de estrategias electorales y redes políticas que aseguran una representación directa.

Asimismo, se observa una «rotación de cuadros» entre el sector privado y las instituciones públicas. Los funcionarios de los organismos de fiscalización mantienen vínculos con empresas mineras, lo que genera conflictos de interés que comprometen la independencia de sus decisiones. Un especialista advirtió que «la DREM es criticada por defender los intereses mineros sobre los derechos de los pueblos indígenas» (D.MD-01), lo que refleja la fragilidad institucional frente a los poderes económicos locales.

En la práctica, estas alianzas se traducen en una implementación selectiva de las políticas públicas: mientras el discurso oficial proclama la lucha contra la minería ilegal, se toleran acuerdos tácitos que permiten la continuidad de las operaciones informales bajo determinadas condiciones. Como señaló un funcionario, «aunque se han logrado detenciones, la pandemia ha dificultado obtener prisiones preventivas» (AUT.MDD.05), lo que evidencia que las circunstancias excepcionales justifican la inacción.

En este escenario emerge un Estado subnacional permeado por intereses extractivos, que no desaparece, sino que se reconfigura bajo lógicas híbridas, que combinan racionalidades públicas y privadas. Como plantea Jessop (1998), la gobernanza opera en contextos donde múltiples centros de poder negocian, compiten y colaboran según coyunturas específicas. El resultado son «zonas grises de autoridad» (Lund, 2006), en las que las reglas se definen mediante acuerdos locales que escapan tanto al control burocrático estatal como a la lógica puramente mercantil. En estas zonas, la legitimidad se construye más a partir de la funcionalidad y la estabilidad locales que de la legalidad formal.

En síntesis, las prácticas de autoridad y legitimidad en Madre de Dios configuran un régimen de gobernanza fragmentado, en el que diversos actores disputan y redefinen las formas de poder territorial. Más que una disfunción institucional, este escenario refleja nuevas modalidades de estatalidad híbrida, donde lo formal y lo informal coexisten en una arquitectura política compleja y contingente.

5. Conclusiones

Esta investigación sobre la gobernanza territorial en Madre de Dios frente a la expansión de la minería ilegal revela transformaciones estructurales en las configuraciones de poder local que trascienden las categorías analíticas convencionales del Estado-nación. Los hallazgos empíricos demuestran que la gobernanza minera opera bajo una lógica heterárquica, en la que los gremios mineros, autoridades estatales, organizaciones civiles y comunidades negocian cotidianamente el acceso, la regulación y la legitimidad territorial.

El análisis histórico-institucional identifica cuatro momentos críticos de reconfiguración estatal: el desmantelamiento neoliberal del aparato regulador (1990-2002), la descentralización sin recursos (2002-2011), la captura gremial institucional (2011-2018), y el redoble tecnomilitar (2019-actualidad). Esta periodización evidencia una presencia estatal oscilante y reactiva, en la que superponen múltiples racionalidades gubernamentales se superponen sin consolidar marcos democráticos de regulación territorial.

La cartografía institucional construida muestra que los gremios mineros artesanales se han consolidado como actores con mayor capacidad de incidencia

local y operan como coreguladores informales mediante prácticas de intermediación política y negociación directa con las autoridades estatales. Esta autoridad deriva de su capacidad demostrada para articular demandas y generar beneficios tangibles, lo que contrasta con la ineficacia de la institucionalidad formal.

El estudio identifica tres dimensiones críticas en la reconfiguración de la legitimidad política: la crisis de reconocimiento hacia las instituciones estatales, el surgimiento de autoridades paralelas que operan desde lógicas de eficacia territorial; y las prácticas de captura parcial que generan un Estado subnacional permeado por intereses extractivos.

Estos hallazgos contribuyen significativamente al debate teórico sobre la gobernanza en contextos de crisis institucional, ya que demuestran empíricamente que las reglas del juego se reconfiguran «desde abajo» mediante prácticas situadas de negociación y producción de autoridad. La investigación revela que la gobernanza territorial en enclaves extractivos informales constituye una forma específica de estatalidad híbrida, en la que coexisten múltiples racionalidades en configuraciones contingentes.

Las implicaciones trascienden el caso específico de Madre de Dios, y aportan evidencias sobre los procesos de transformación estatal en contextos amazónicos. La investigación sugiere que las futuras intervenciones de política pública deberán reconocer estas realidades complejas y desarrollar marcos regulatorios que incorporen las capacidades de gestión territorial existentes para lograr formas más democráticas y sostenibles de gobernanza extractiva.

Referencias bibliográficas

Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research, 23*(2), 365-378. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00201

Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*.

Baca, F. (2006). *Formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú: una evaluación crítica del marco legal*. Red Social.

BBC Mundo. (2009, 5 de junio). *El conflicto en Perú, a su origen*. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090605_1923_peru_conflicto_origen

Bebbington, A., y Bury, J. (2013). *Subterranean struggles: New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. University of Texas Press.

Bebbington, A., Abdulai, A. G., Bebbington, D. H., Hinfelaar, M., y Sanborn, C. (2019). *Gobernanza de las industrias extractivas: política, historia, ideas*. Universidad del Pacífico.

Bebbington, A., Abdulai, A.-G., Humphreys Bebbington, D., Hinfelaar, M., y Sanborn, C. (2018). *Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas*. Oxford University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011). *Análisis del proceso de implementación del capítulo ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Perú*.

Campbell, B. (2021). *Modes of extraction, laws of impunity: Mining and human rights in Latin America*. Verso.

Congreso de la República del Perú. (1992). *Decreto Ley n.º 25478 - Declárase en proceso de liquidación al Banco Minero del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.

Damonte, G. (2016). Minería, Estado y comunidades: cambios institucionales en el último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de investigación. En J. Francke y M. Mendoza (Eds.*), Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 417-454). Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., y Tanaka, M. (2018a). *Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., y Walter, M. (2018b). *Minería y movimientos sociales en el Perú: Instrumentos y discursos en disputa*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Defensoría del Pueblo. (2013). *Reporte de conflictos sociales n.º 113*. Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Reporte de conflictos sociales: Región Madre de Dios, 4*. https://www.defensoria.gob.pe

DESCOSUR. (2023a). Políticas de pequeña minería y ocupación del espacio en Madre de Dios. *Cuadernos de Investigación*. DESCO, (14).

DESCOSUR. (2023b). *Ponencia sobre estructuras políticas locales y minería en Madre de Dios*. [Ponencia presentada en evento académico].

DESCOSUR. (2023c). *Ponencia: Dinámicas de cooptación gremial en la política amazónica*. [Documento interno].

Foucault, M. (1991). *Governmentality*. En G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). University of Chicago Press.

Gudynas, E. (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES). www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf

Instituto Peruano de Economía (IPE). (2024). *Análisis comparativo de acciones gubernamentales frente a la minería ilegal e informal en América del Sur*. https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/05/Mineria-ilegal-e-informal-en-America-del-Sur-Simposio-v2.pdf

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal, 50*(155), 29-45. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107

Johanson, J. (2024). *Cómo la Carretera Interoceánica marcó el comienzo de una nueva era de deforestación y agitación social en la Amazonía*. World Wildlife Fund. https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/como-la-carretera-interoceanica-marco-el-comienzo-de-una-nueva-era-de-deforestacion-y-agitacion-social-en-la-amazonia

Valencia Arroyo, L. (2014). *Madre de dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera.* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/Madre-de-Dios-Podemos-evitar-la-tragedia-SPDA.pdf

Lund, C. (2006). Twilight institutions: An introduction. *Development and Change*, *37*(4), 673-684. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00496.x

Mahoney, J., y Thelen, K. (2015). *Advances in comparative-historical analysis. Cambridge*: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104

McCarthy, J., y Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum, 35*(3), 275-283. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003

Migdal, J. S. (2001). State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge University Press.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2008). *Resolución Suprema n.º 077-2008-EF - Da por concluido proceso de liquidación del Banco Minero del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.

Ministerio del Interior (MININTER). (2024). *Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú*. https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/proyecto/archivos/Libro_Cadena%20de%20valor%20de%20Mineria%20Ilegal%20y%20Desvio%20de%20Insumos%20Primarios%20destinados%20a%20este%20delito%20en%20el%20Peru%CC%81.%20%282%29%20%281%29.pdf

Montero, A., y Samuels, D. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Pachas, V. (2024a). La nueva Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú: lecciones aprendidas para el diseño. *Policy Brief,* (1). https://victorhugopachas.pe/wp-content/uploads/2024/08/Policy-Brief-Nueva-Ley-mape-Victor-Hugo-Pachas- 2024-07823-1.pdf

Pachas, V. H. (2024b). Implicancias de la nueva ley para la minería artesanal y de pequeña escala (mape). *Policy Brief*. CooperAcción.

Pachas, V. H. (2024c). *Nueva Ley MAPE: Análisis político-institucional*. CooperAcción.

Pachas, V. H. (2024d). *Análisis del nuevo marco legal para la pequeña minería y minería artesanal*. CooperAcción.

Peet, R., y Watts, M. (Eds.). (2004). *Liberation ecologies: Environment, development, social movements* [2.ª ed.]. Routledge.

Peluso, N. L., y Watts, M. (2001). Violent environments: A framework for understanding. En N. L. Peluso y M. Watts (Eds.), *Violent environments* (pp. 3-38). Cornell University Press.

Proyecto Monitoreo de la Amazonía (MAAP). (2023). *Gold mining deforestation trends in the Amazon: 2022 update*. Monitoring of the Andean Amazon Project.

Rose, N., y Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *The British Journal of Sociology, 43*(2), 173-205.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2009). *Análisis del marco ambiental en el contexto del TLC Perú-Estados Unidos*. SPDA.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2015a). *Minería ilegal en Madre de Dios: avances y retrocesos de una agenda pendiente*. SPDA.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2015b). *Minería ilegal en Madre de Dios: impactos, respuestas y desafíos*. https://www.actualidadambiental.pe

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2023). *Plan Mercurio: una mirada crítica a la intervención del Estado frente a la minería ilegal en Madre de Dios*. https://www.actualidadambiental.pe/

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2024, 12 de febrero). Madre de Dios: familia ligada a minería ilegal denunciada por lavado de dinero. *Actualidad Ambiental*. (2024). https://www.actualidadambiental.pe/madre-de-dios-adinerada-familia-ligada-a-la-mineria-ilegal-fue-denunciada-por-lavado-de-dinero/

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. SAGE Publications.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielfeld University Press.

Watts, M. (2004). Resource curse? Governmentality, oil and power in the Niger Delta, Nigeria. *Geopolitics, 9*(1), 50-80. https://doi.org/10.1080/14650040412331307832

Weber, M. (1922) *Economía y sociedad*. University of California Press.

La excepcionalidad de la resistencia
El poder de movilización de los actores sociales y políticos del valle de San Gabán frente a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (2017-2021)

Angela Luyo

Resumen

En la lucha antidrogas, los países andinos, que son los mayores productores de hoja de coca a nivel internacional (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022), han implementado una serie de políticas orientadas a reducir la producción de cocaína. En el caso del Perú, desde la década de 1970 se ha adoptado un enfoque coercitivo y restrictivo de intervención, basado principalmente en la erradicación de cultivos. Estas políticas han recibido fuertes críticas por parte de todas las cuencas cocaleras, incluidas las de La Convención-Lares y el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Paredes et al., 2024), así como las de los valles de Inambari-Tambopata y San Gabán (Tumi, 2019; Chacón y Choque, 2018). A pesar de esta oposición generalizada, solo los valles del departamento de Puno han logrado canalizar y transformar esa oposición en una resistencia activa y exitosa contra la aplicación de políticas de control de cultivos en los últimos cinco años.

¿Cuándo y por qué las comunidades de zonas rurales son capaces de ejercer resistencia contra las políticas que van en contra de sus intereses? A partir del trabajo de campo realizado en la ciudad de Puno, así como gracias a las entrevistas con líderes y funcionarios de San Gabán, se argumenta que, además de la ubicación estratégica de las zonas de conflicto, son dos los factores los que han permitido que las comunidades transformaran su oposición en resistencia activa contra la implementación de políticas. En primer lugar, una ventaja comparativa que apunta a la existencia de poder de movilización, entendida en términos de liderazgo y capacidad organizativa; y en segundo lugar, una coalición de

defensa entre los actores involucrados en forma de apoyo político y social. Estos dos factores permiten demostrar que las comunidades rurales e indígenas, así como su cosmovisión, cumplen un rol fundamental en el ciclo de las políticas públicas, ya que tienen la capacidad de influir positiva y negativamente en su implementación. Además, se resalta la importancia de contar con políticas públicas legítimas, a favor del desarrollo rural agrario, especialmente si dichas estrategias implican la intervención en el territorio y la transformación de las economías locales.

Palabras clave: hoja de coca, resistencia, poder de movilización, coalición de actores, cosmovisión andina, implementación, erradicación.

Abstract

In the anti-drug effort, Andean countries—the world's largest producers of coca leaf (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022)—have been implementing a series of policies focused on reducing cocaine production. For its part, Peru, since the 1970s, has adopted a coercive and restrictive interventionist approach, primarily based on crop eradication. These policies have been strongly criticized by all coca-growing regions, including those of La Convención-Lares and the Apurímac, Ene, and Mantaro River Valley (Paredes et al., 2024), as well as those of the Inambari-Tambopata and San Gabán valleys (Tumi, 2019; Chacón y Choque, 2018). Despite this widespread opposition, only the valleys located in the Puno department have successfully managed to channel and transform this opposition into an active and successful resistance against the implementation of crop control policies over the past five years.

The central question arising is: When and why are communities in rural areas capable of exercising resistance against policies that contravene their interests? Based on fieldwork in the city of Puno and interviews with leaders and officials from San Gabán, this study argues that, in addition to the strategic location of the conflict zones, two primary factors have enabled the communities to transform their opposition into active resistance against policy implementation. First, a comparative advantage pointing to the existence of mobilization power, understood in terms of leadership and organizational capacity; and second, a defense coalition among the involved actors in the form of political and social support. These two factors demonstrate that rural and indigenous communities, along with the andean worldview (cosmovision andina), play a fundamental role in the public policy cycle by possessing the capacity to impact its implementation both positively and negatively. Furthermore, the analysis

underscores the importance of legitimate public policies that favor agrarian rural development, especially when such strategies involve territorial intervention and the transformation of local economies.

Keywords: coca leaf, resistance, mobilization power, coalition of actors, andean worldview, implementation, eradication.

1. Introducción

> Estamos de acuerdo que hagan su trabajo de fiscalización, pero a los que realmente producen de forma ilegal ¿Por qué se meten con los productores de hoja de coca que trabajamos de manera formal? Eso es lo que no quiere entender el Estado (Juan Carlos Colque, representante del sector del Carmen, distrito de San Gabán). (Fernández, 2019)

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Perú, junto con Colombia y Bolivia, se ha mantenido en las últimas décadas como uno de los principales productores de hoja de coca ilegal. Esta producción termina en el mercado global, donde distorsiona las economías nacionales y profundiza las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los países productores. Como respuesta, desde la década de 1970, Perú ha implementado estrategias coercitivas como parte de la «guerra contra las drogas», en la que la erradicación intensiva de cocales ha sido prioritaria (Beckman, 2022). Esta estrategia, lejos de desalentar el cultivo de hoja de coca o impulsar el desarrollo rural de las comunidades cocaleras, ha despertado y profundizado el rechazo de la población hacia su implementación ya que criminaliza el cultivo de la hoja de coca, no promueve el desarrollo rural y no respeta la valoración cultural de la planta ni promueve espacios de consulta previa. Pese al rechazo generalizado en los valles históricos como los de los ríos de los valles del Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Inambari-Tambopata en Puno-Madre de Dios y el Alto Huallaga en la selva alta central (Paredes y Pastor, 2021; Tumi, 2019; Miranda, 2022), solo en un caso este rechazo se tradujo en acciones concretas de resistencia en el valle de San Gabán, en la provincia de Carabaya (Puno).

¿Por qué la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021 encontró resistencia entre los productores cocaleros del valle

de San Gabán y no en otros valles? La presente investigación argumenta que esta resistencia se debe a tres factores principales: la ubicación estratégica del valle de San Gabán, el alto poder de movilización y la coalición entre actores locales y subnacionales a favor de la defensa del cultivo de hoja de coca en el territorio. El poder de movilización permite explicar la capacidad organizativa de las comunidades rurales y el papel de sus líderes comunales, mientras que la coalición entre actores, especialmente a nivel subnacional, como alcaldes distritales, revela la existencia de un sistema de creencias compartido, es decir, una cosmovisión andina, alrededor de la defensa de la hoja de coca que funciona como apoyo a nivel social y político.

El argumento nace de una investigación cualitativa de estudio de caso, así como del trabajo de campo en la ciudad de Puno, de entrevistas a actores estatales, académicos y sociales, y de la revisión de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021, de publicaciones de los medios de prensa, de informes y de ayudas memoria disponibles. Todo ello ha sido posible gracias a la colaboración de un entrevistado que prefirió mantenerse en el anonimato, pero que ocupó un cargo institucional durante la gestión de los conflictos.

Este estudio ofrece dos aportes. En primer lugar, contribuye al estudio de la política alrededor de la implementación. La mayoría de los estudios se enfocan en las capacidades estatales, como los estudios de Sabatier y Mazmanian (1980) y Oscar Oszlak (2006), para explicar los determinantes de la implementación. Esta investigación, en cambio, se suma a una literatura en crecimiento, como la de Brinks et al. (2020), y Silva y Toledo (2024), quienes analizan cómo la complacencia u oposición de parte de la sociedad influye en la implementación de una política pública. En segundo lugar, estos estudios, relacionados mayoritariamente con los recursos naturales en países andinos, se han enfocado en los conflictos alrededor de recursos lícitos como la minería y los hidrocarburos. Esta investigación, en cambio, pone en agenda otro tipo de dinámicas en torno a un recurso ilícito que es criminalizado a pesar de ser la base de las economías rurales y de las identidades históricas.

En cuanto a la estructura del trabajo, en el desarrollo del contenido se inicia con una breve revisión de la literatura sobre la política de lucha contra las drogas en Perú y su evolución. A continuación, se exponen los principales determinantes de la implementación de políticas públicas y el marco teórico utilizado en el análisis. A partir de esta revisión, se presenta el argumento, la hipótesis y

la metodología basados en un trabajo empírico. En la conclusión, se hace énfasis en los hallazgos, así como en las principales limitaciones del estudio y en la importancia de seguir aportando a una línea de investigación que considere a las comunidades rurales e indígenas como agentes de cambio y resistencia gracias a su liderazgo, organización y cosmovisión compartida.

2. Revisión bibliográfica

2.1. El caso peruano y la agenda política de control de cultivos de hoja de coca

El problema de las drogas se ha debatido tanto a nivel nacional como internacional, pues dejó en evidencia la vulnerabilidad de los Estados y sus instituciones ante el poder del narcotráfico y el consumo de sustancias ilícitas. Entre estas sustancias, resaltan unas en particular, ya que se derivan de un recurso natural: la hoja de coca. Ahora bien, las diversas estrategias antidrogas en Latinoamérica han estado fuertemente influenciadas por las políticas represivas y restrictivas estadounidenses, basando sus líneas de acción especialmente en la erradicación, y, años más adelante, en los proyectos de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) como medidas posteriores a dicha erradicación.

En el caso de Perú, la relación entre los actores encargados de la implementación del eje DAIS, la población y los grupos armados, se ha ido deteriorando con el paso del tiempo debido a los efectos negativos de la estrategia de erradicación de cultivos, que se promovió con mayor fuerza tras la declaración de «guerra contra las drogas» por parte del Gobierno estadounidense de Ronald Reagan. Sin embargo, según Cotler (1999), los años ochenta serían testigos de un fracaso tras otro, ya que la interdicción, es decir, la erradicación, sin haber construido previamente la legitimidad de las instituciones y las normas entre la población, desembocó en una pérdida del control del territorio y en un aumento de las ventajas competitivas del tráfico ilícito de drogas.

Los casos de resistencia a este nivel de injerencia norteamericana en la política nacional relacionada con el control de las drogas ilícitas se concentraron en países andinos como el nuestro, donde surgieron contrapropuestas como la doctrina Fujimori, que centró los esfuerzos en controlar la subversión en lugar

de emprender una guerra contra las drogas, especialmente tras el claro fracaso de la erradicación de los cultivos. Sin embargo, el cultivo de la hoja de coca en el Perú no ha tenido una reducción sostenida ni equitativa en las diferentes cuencas cocaleras del país, sino que más bien ha sido testigo de un aumento del porcentaje de superficie cultivada. Un claro ejemplo es el caso de rebrote masivo en la cuenca productora de hoja de coca ubicada de la selva central alta, el Alto Huallaga, luego de haber sido objeto de erradicación en los años ochenta (Parra y Guerra, 2014, p. 94). Casos como este dejan entrever el gran problema que representa la resiembra y también la relocalización de los cultivos.

A raíz de los recurrentes fracasos de las tácticas de erradicación forzosa que el Perú decide cambiar de rumbo a mediados de los años noventa por medio de la inversión, en su mayoría gracias a capital internacional, en el desarrollo alternativo. Sin embargo, cambiar de estrategia luego de décadas destinadas a la erradicación de cultivos ilícitos traería consigo diversos retos, lo que haría que los resultados del desarrollo alternativo fueran poco representativos, tomando en consideración el aumento exponencial anual de la superficie de coca cultivada en el país. El resultado fue la promulgación del Derecho Supremo 158-90-PCM, en 1990, que mencionaba un programa y una institución que promovieran una economía social de mercado: la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (ADA). Este organismo no solo era autónomo, sino que también contaba con recursos independientes de la administración norteamericana para abordar la situación peruana. Los años siguientes, a partir de 1995, trajeron consigo resultados positivos en forma de reducción de hectáreas destinadas al cultivo ilegal de hoja de coca, por lo que el Perú cedió el primer puesto a Colombia como productor de hoja de coca y cocaína.

Como parte de este cambio de estrategia se presentó el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1994-2000, un compromiso internacional en el que ya se hablaba de una economía alternativa, fondos de cooperación y un enfoque en la cadena productiva, que daría lugar al Programa de Desarrollo Alternativo, basado en cuatro principios: la promoción de la capacidad organizativa de la población, la mejora y diversificación de los sistemas agropecuarios legales, la transformación industrial de la producción agropecuaria, y el aumento de la eficiencia de la comercialización agropecuaria y agroindustrial (Parra y Guerra, 2014). Estos esfuerzos se consolidarían posteriormente con la creación, en 1996, de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (CONTRADROGAS), una

instancia especializada y encargada de coordinar y dirigir las estrategias nacionales en materia de drogas, lo que ahora es la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) (Zegarra, 2004).

Bajo un discurso de compromiso y alianza con los productores cocaleros se presenta posteriormente el nuevo Programa de Desarrollo Alternativo Participativo entre el 2002 y 2011. Aunque todavía operaba bajo el modelo de erradicación, esta era ahora concertada y gradual como condición previa para el desarrollo alternativo. Sin embargo, Zegarra (2004) señala que, durante su funcionamiento, entre 2000 y 2003, los agricultores cocaleros empezaron a movilizarse en contra de la erradicación forzosa, e incluso de la condicionada, ya que no representaba una alternativa realmente viable para ellos. Estos primeros episodios de conflicto también pusieron en evidencia que, aunque el Gobierno peruano recurrió al «Milagro de San Martín» para señalar un caso de éxito de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo, esta fórmula no se podría replicar en las demás zonas cocaleras, ya que estas no se encontraban inmersas en un contexto particular de pacificación del territorio, erradicación voluntaria, cooperación internacional y gobernabilidad. Según Parra y Guerra (2014), los desaciertos del desarrollo alternativo radican, principalmente, en las siguientes razones: los diversos requerimientos climáticos, la baja productividad y producción, la baja competitividad de precios y los problemas del propio mercado.

Como consecuencia de estos desaciertos, fuimos testigos del incremento exponencial de los cultivos ilícitos de hoja de coca en valles como el VRAEM y en zonas de frontera. De hecho, en el año 2015, en la frontera entre Perú y Colombia se produjo un incremento de 27 000 hectáreas con respecto a 2014, lo que puso en evidencia una expansión del cultivo desde Colombia que, además de trasladarse a nuestro país, coincidió con la reducción de las acciones de erradicación de cultivos a partir de ese año (Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas, 2017). En otras palabras, el panorama más contemporáneo de expansión dejó entrever la necesidad de seguir apostando por las estrategias de control de los cultivos ilícitos.

Como respuesta, se diseñó e implementó la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2017-2021 (DEVIDA, 2017), en la que se enmarca esta investigación, especialmente después de que el Gobierno peruano presentara el Decreto Legislativo n.° 1241 (26 de septiembre de 2015), en el que se

le reconoce institucionalmente como encargado de promover la prevención, la investigación y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas (TID), haciendo especial énfasis en la reducción de los cultivos ilegales de hoja de coca. Uno de sus principales objetivos fue el formular la nueva ENLCD, una estrategia enfocada en garantizar la protección de la vida de la población frente a los efectos negativos del tráfico ilícito y el consumo de drogas, así como proponer una gestión basada en cuatro ejes estratégicos: el desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS), la reducción de la oferta de drogas, la reducción de la demanda y, como eje transversal, la responsabilidad común y compartida.

Esta estrategia nacional determinó que las autoridades y entidades competentes serían las siguientes: la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, y todas las personas naturales y jurídicas, así como las instituciones públicas y privadas, en la medida en que tienen la obligación de servir de entidades de apoyo para las autoridades competentes. Dado que la presente investigación se centra en las políticas de control de cultivos, los ejes estratégicos que se incluirán en el análisis serán el eje DAIS y el de reducción de la oferta, ya que abarcan las acciones de poserradicación, la transición productiva a la legalidad y las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos.

En suma, la ENLCD 2017-2021 busca atender las consecuencias negativas de las intervenciones de control de cultivos ilícitos y promover mecanismos de coordinación y seguimiento. Esto con el fin de impulsar el desarrollo de las comunidades intervenidas, así como prevenir futuros escenarios de conflicto, especialmente en las zonas de frontera.

3. Desarrollo de contenido

3.1. Marco teórico

El fracaso o el éxito de la implementación de una política pública no es una consecuencia natural de su diseño o la formulación de esta, sino que responde a variables institucionales, a la capacidad estatal y a las condiciones del entorno, así como al nivel de participación y al apoyo de la sociedad. Dado que el caso de estudio son los episodios de resistencia social a la implementación de

políticas de control de cultivos ilícitos de hoja de coca, se consideran teorías relacionadas con los determinantes sociales de la implementación y teorías clásicas sobre movilización y coalición de actores. Antes de ahondar en ello, es vital comenzar con algunos antecedentes, como la llamada «irrupción cocalera».

Sobre este punto, Durand (2018) investiga sobre las crisis de representación y las manifestaciones sociales de todo tipo que tuvieron lugar durante la primera década del siglo XXI y concluye que la transición democrática y las políticas contra el narcotráfico, basadas en el modelo de «coca cero» impulsado por Estados Unidos, habrían contribuido a la «irrupción cocalera». Este fenómeno, que se situó entre el 2002 y el 2008, se considera en esta investigación como un antecedente crucial que permite empezar a establecer las relaciones causales entre la «guerra contra las drogas», las movilizaciones masivas de 2004 y 2006, lideradas por la Confederación Nacional de Productores Agrarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), y también el inicio de los enfrentamientos entre el gobierno regional de Puno y el Poder Ejecutivo en defensa del uso tradicional de la hoja de coca en el 2006 (Durand, 2018).

Esta defensa del cultivo también es mencionada por Zevallos (2012), quien considera a la cuenca de San Gabán, como una de las zonas con mayores niveles de manifestaciones en contra de las políticas nacionales y en defensa de los intereses cocaleros. Y es que en esta cuenca más del 47 % de la población se dedica a la agricultura, por lo que cualquier medida que atente contra su principal cultivo, la hoja de coca, supone un golpe muy fuerte para su subsistencia y la de sus familias (p. 48). Asimismo, Zevallos (2017) resalta que los resultados de las políticas de control de cultivos se ven limitados e incluso obstaculizados debido a las tensiones con los actores involucrados en el cultivo de la hoja de coca, ya que las medidas económicas no toman en consideración la realidad social y generan rechazo. Por otro lado, hace especial énfasis en la defensa histórica de la hoja de coca en la región andina, posicionando a la población y a los agricultores en contra de cualquier medida de erradicación y de control.

En cuanto a su valor cultural e histórico de la hoja de coca, se establece una conexión con los aportes de Tumi (2019), quien, con base en las entrevistas realizadas a los productores agrarios de la cuenca, concluyó que la defensa de los cocales de Inambari, en Puno, responde a la religiosidad andina y a su valor medicinal. Para los pueblos productores de esta planta, la coca es un factor de identidad que han heredado de sus ancestros y este valor ancestral

no puede quedar en segundo plano por programas como el de desarrollo alternativo.

Como se puede evidenciar, el éxito o fracaso de la fase de implementación depende en parte del nivel de apoyo de los actores sociales. Con el fin de explorar cuándo pueden actuar y movilizar sus intereses los movimientos sociales, especialmente los rurales, se han considerado teorías clásicas, como las de acción colectiva y coaliciones promotoras, y estudios más contemporáneos sobre movilización y revolución en América Latina.

En primer lugar, según la teoría de la acción colectiva de Tilly (1978), el poder de movilización se entiende como un proceso mediante el cual un grupo de personas, gracias al acceso a recursos como el tiempo, el dinero, las habilidades y la logística, entre otros, adquieren el control y el poder colectivo que les permite alcanzar sus objetivos. Sin embargo, contar con los recursos necesarios no es suficiente para tener poder de movilización, sino que también es necesario saber organizarlos y utilizarlos de manera estratégica para aprovechar las oportunidades. En otras palabras, además de un modelo político que trata netamente del manejo del poder, Tilly propone un modelo procesual de acción colectiva o «modelo de movilización», donde resaltan tres factores principales: la articulación de intereses comunes, la organización y la movilización. Para el autor, no existe un cambio social, sino diversos procesos de cambio que lo generan paulatinamente. Este proceso busca la democratización de los procesos de consulta a los grupos sociales a través de repertorios de contienda que son expresión del poder de movilización para lograr cambios sociales y políticos.

Así como Tilly, Alberto Melucci (1994) aporta al análisis teórico al argumentar que la acción colectiva no puede entenderse sin considerar los procesos de formación de identidades colectivas, ya que es aquí donde nace el potencial de movilización. Esto quiere decir que no solo los movimientos «institucionalizados» u organizaciones formales pueden movilizarse, sino también otras formas organizativas que operen bajo una dimensión simbólica que explique sus demandas y su coalición. En otras palabras, Melucci (2002) entiende a la acción colectiva como el resultado de oportunidades, limitaciones y recursos, lo que permite verla no como un punto de partida de escenarios específicos.

Una lectura de la teoría de la acción colectiva llevada en el contexto latinoamericano nos lleva a los aportes de Svampa (2007), quien relaciona el quiebre del consenso neoliberal con la problemática de los movimientos sociales.

La autora señala que las reformas estructurales implementadas en América Latina generaron una asimetría de fuerzas y una reconfiguración social que han impulsado las luchas de los movimientos sociales, principalmente los rurales, desde los años noventa. Estos episodios tendrían, además, al territorio como un espacio de resistencia vital, configurando el llamado anclaje territorial como una característica de la movilización, especialmente la indígena, territorial, urbana, rural y socioambiental.

Por último, en cuanto a las estructuras de poder y organización de los colectivos sociales, es vital considerar también la dinámica rural a lo largo de la historia. Para ello, podemos retomar los hallazgos de Orin Starn (1991), quien realizó un trabajo excepcional sobre el estudio de la protesta rural y los nuevos movimientos sociales rurales en torno a las rondas campesinas. Para el autor, no solo se trata de la movilización de miles de campesinos desde los años setenta, sino también de sucesos que han marcado la historia y la evolución de las organizaciones rurales de administración de justicia, que se han convertido en los movimientos rurales más grandes y duraderos del siglo xx en América Latina (p. 14). No obstante, Starn resalta que, a pesar de la importancia de las rondas campesinas en países como el nuestro, estas no se comprenden del todo y se terminan viendo como simples «vigilantes violentos». Es aquí donde radica la importancia de considerar aportes como los de Starn en el estudio de la acción colectiva rural, ya que permiten ampliar la comprensión de las organizaciones comunales que cumplen diversos papeles, desde administradores de justicia hasta defensores comunitarios y representantes de las zonas rurales.

En segundo lugar, retomando las líneas teóricas clásicas, se encuentra el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés) propuesto por A. Sabatier y Jenkins-Smith (1993). Según estos autores, no basta con que el Estado identifique y busque atender un problema específico, sino que también necesita el apoyo y la participación de grupos de actores que, además, compartan creencias y valores, ya sea a favor o en contra. Serían las coaliciones de actores las que influirían tanto en el diseño y la implementación de políticas, dado que la opinión pública y los movimientos sociales son fuertes movilizadores de aceptación y respaldo. Los actores involucrados, además, podrían ser tanto estatales como privados: periodistas, investigadores y autoridades políticas, por ejemplo. Este sistema de creencias común es el encargado de guiar sus acciones y estrategias para influir en las políticas destinadas a atender dicha problemática.

De este modo, se establece una analogía en la que el apoyo social, al nacer de la interacción con diversos grupos de interés, genera legitimidad y desemboca en poder de movilización. Esta capacidad para movilizar a la ciudadanía llevaría al Estado a actuar de acuerdo con las demandas sociales, para evitar resistencia o conflictos internos que obstaculizarían la implementación de políticas públicas. Para ello, las entidades gubernamentales deben apostar por la creación de espacios colaborativos con la comunidad y los principales actores interesados para tomar decisiones, diseñar estrategias y coordinar su implementación conjuntamente.

Ahora bien, aunque este marco metodológico es una propuesta interesante para entender cómo un sistema de creencias, o una cosmovisión, en este caso, andina, se puede movilizarse para ejercer un cambio a nivel político y simbólico, es importante aclarar que, en la práctica, las líneas de acción emprendidas se basan en las estructuras de pensamiento de las élites de las políticas públicas. Esto quiere decir que, aunque haya multiplicidad de actores coordinados, las coaliciones promotoras están compuestas principalmente por actores de élite, e incluso de naturaleza intergubernamental, más que por miembros de la sociedad (Martiñón, 2005).

En tercer lugar, autores como Brinks et al. (2020), se han centrado en estudiar los tipos de debilidad institucional y han encontrado que los bajos niveles de cumplimiento y los altos niveles de inestabilidad dependen del nivel de cooperación o resistencia social: «Cuando los gobiernos encuentran socios sociales que buscan e incluso cooperan con la aplicación de la ley, los estados tienen más probabilidades de aplicarla y obtendrán resultados similares con menos esfuerzo» (Amengual y Dargent, 2020, en Brinks et al., 2020, la traducción es mía).

Esto significa que, independientemente del compromiso y de los recursos con los que cuentan los Estados para implementar las políticas públicas, la capacidad para hacerlas realidad depende de la respuesta de la sociedad. Sobre este punto, mencionan que, en el caso de América Latina, la mayoría de los Estados tiene una capacidad modesta para hacer cumplir la ley y, cuando lo logran, lo hacen a un alto costo. Este sería el caso de los *standoffish state*s (o 'estados distantes'), que buscan implementar reformas ambiciosas a pesar de tener un nivel de cumplimiento limitado e intermitente (Brinks et al., 2020, p. 30). Esta estrategia por defecto que han adoptado los Estados distantes de operar sin coaliciones sociales fuertes resulta más costosa, tanto a nivel económico como

humano, ya que incentiva movilizaciones sociales que tienen como objetivo reformar la estrategia y asegurar su participación, lo que puede superar casi cualquier intento de implementación. Algunos ejemplos que brindan los autores son las movilizaciones en Bolivia y Brasil de los años 2000 para exigir leyes de consulta previa y regulación ambiental.

Otros autores que han cuestionado la visión tradicional de las políticas públicas vinculadas a la capacidad estatal son Silva y Toledo (2024), quienes ofrecen un acercamiento sobre el papel de los movimientos sociales y las acciones de contención frente a la implementación de políticas extractivistas. Los autores sostienen que la capacidad estatal, aunque importante, no es suficiente para explicar un proceso de implementación exitoso. En su lugar, los resultados estarían vinculados al rol de los movimientos locales y su nivel de resistencia a la implementación de políticas públicas. En otras palabras, el hecho de que esta implementación promueva o frustre los objetivos de los movimientos sociales determinará el resultado del proceso, que puede ser positivo, mantener el *status quo* o suponer un retroceso.

En conclusión, la movilización de las comunidades rurales a través de marchas, protestas, bloqueos, etc., no solo depende del acceso a recursos y tácticas, sino que también está directamente relacionada con la existencia de condiciones preexistentes, como liderazgos fuertes, una coalición entre actores, capacidad organizativa y una ventana de oportunidad, como la ubicación geográfica, en este caso. Asimismo, estos episodios de resistencia tendrían mayor recurrencia en países como el nuestro, donde persiste una alta dependencia de las materias primas que, principalmente, se encuentran en zonas rurales donde los recursos naturales son fundamentales y forjan identidades indígenas históricas.

3.2. Problema e hipótesis

En el Perú, las décadas dedicadas a la erradicación generaron un rechazo tan profundo que las comunidades habitantes de diferentes territorios cocaleros del país no han podido olvidarlo. Por un lado, está el caso del VRAEM, donde los agricultores cocaleros y otros actores sociales no estatales se han opuesto históricamente a los intentos de erradicación (Paredes y Pastor, 2021). Por otro lado, en Inambari-Tambopata, en Puno-Madre de Dios, la población se opone a la erradicación e incluso al desarrollo alternativo, ya que lo considera un atentado

contra sus costumbres y su economía local (Tumi, 2019). Así también, en el Alto Huallaga, la erradicación de cultivos es percibida como un acto represivo e ilegítimo por parte de los productores cocaleros y se relaciona incluso con el estallido de alarmas sociales entre 2006 y 2016 en la zona (Miranda, 2022).

Este rechazo a la erradicación como política coercitiva lo comparten valles que no concentran niveles de producción tan altos como los del VRAEM, el Alto Huallaga, La Convención o Inambari. Este es el caso del valle de San Gabán, en la provincia de Carabaya, en Puno, que se convirtió en la única cuenca cocalera que logró transformar dicho rechazo en episodios de resistencia en contra del ingreso del Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH) en 2019 y nuevamente en 2021 (RPP, 2021a; Fernández, 2019).

En base a esta información se determina que el problema que motiva esta investigación es el desencadenamiento de dos movilizaciones rurales en un valle cocalero que, hasta 2019, no se encontraba en el ojo público ni en la agenda política. Entonces, ¿por qué la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021 encontró resistencia entre los productores cocaleros del valle de San Gabán y no en otros valles? La presente investigación argumenta que, a diferencia de otros lugares, los actores sociales de San Gabán pudieron ejercer resistencia a la implementación de las políticas de control de cultivos ilícitos de hoja de coca gracias a dos factores principales: la ubicación estratégica del valle como ventaja comparativa y la existencia de poder de movilización y coalición de actores. Entendemos por poder de movilización, especialmente en el ámbito rural, el conjunto de recursos humanos, como el liderazgo, la capacidad organizativa y el apoyo político y social, que permiten ejercer contención. Cabe resaltar que, aunque la ubicación estratégica es una ventana de oportunidad, no es suficiente para explicar el caso de resistencia en San Gabán, sino que es necesario considerar y analizar los otros dos factores para entender cómo el poder de movilización se basó en una coalición de actores sociales y subnacionales en defensa del cultivo.

El argumento propuesto en esta investigación puede resumirse en las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: estar en una ubicación estratégica es una condición necesaria para resistir a la implementación de políticas de control de cultivos de hoja de coca.

Hipótesis 2: el poder de movilización local y la coalición entre actores subnacionales en San Gabán permite hacer resistencia a la implementación de estrategias de control de cultivos ilícitos de hoja de coca.

3.3. *Metodología de investigación*

Dado que se están analizando dos episodios de resistencia específicos y se busca profundizar en la comprensión de fenómenos sociales como las movilizaciones rurales, la investigación aboga por la flexibilidad de la metodología cualitativa para realizar un estudio de caso en un contexto complejo y cambiante. Para ello, se utilizará información recogida mediante entrevistas semiestructuradas a actores estatales, académicos y locales que tengan conocimiento de, hayan presenciado y/o participado en los episodios de conflicto en la cuenca de San Gabán. También se prestará especial atención al material informativo disponible, para obtener una selección amplia de material bibliográfico y periodístico. Gracias a su estructura flexible, que varía según las necesidades y el contexto, se podrán analizar fenómenos complejos, como lo son los conflictos sociales y las manifestaciones, a partir de una aproximación teórica basada en la teoría de la acción colectiva, los repertorios de contienda y la formación de coaliciones de defensa.

Ahora bien, aunque San Gabán no ha sido la única cuenca cocalera que ha experimentado un incremento del cultivo de hoja de coca desde el 2013 a pesar de las acciones de erradicación (Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas, 2017), se sostiene que los episodios de resistencia de 2019 y 2021 fueron excepcionales en este territorio. Para presentar más claramente esta comparación, se muestra el Cuadro 1.

Aunque estas cuatro cuencas cocaleras tienen como factor en común dicho rechazo, especialmente relacionado con la erradicación de cultivos ilícitos, tres de ellas no han registrado casos de presión social frente a la implementación de la ENLCD 2017-2021. La excepción es el valle de San Gabán, cuya comunidad fue protagonista de dos enfrentamientos en un período menor a cinco años. Cabe resaltar que, aunque se consideran dos movilizaciones sociales, el Reporte de Conflictos Sociales solo ha registrado oficialmente una de ellas, que sucedió en 2021 (Defensoría del Pueblo, 2021). Este corresponde al paro cocalero de abril de 2021, en el que agricultores y policías se enfrentaron en

Valle cocalero	¿Surgieron conflictos sociales en defensa del cultivo?
La Convención-Lares	No
Alto Huallaga	No
Inambari	No
San Gabán	Sí (abril 2019 y octubre 2021)

Cuadro 1. Surgimiento de episodios de resistencia a la implementación de estrategias de control de cultivos ilícitos según cuenca cocalera entre 2017 y 2021.
Elaboración propia.

diferentes tramos de la carretera Interoceánica. Sin embargo, los medios de comunicación nacionales y locales registraron un antecedente: el paro cocalero de 2019 en San Gabán, donde, lamentablemente, fallecieron dos personas (Reuters, 2019).

Este estudio pretende ir más allá de los informes con indicadores económicos sobre el número de hectáreas erradicadas o las ganancias potenciales de la sustitución de cultivos, y darle protagonismo a actores sociales como la población de la cuenca de San Gabán, sus autoridades locales y los representantes de los gremios cocaleros. El objetivo es entender cómo se ha construido el poder de movilización que terminó impulsando los dos paros cocaleros de 2019 y 2021.

El Cuadro 2 describe los indicadores utilizados para operacionalizar las variables y su forma de medición.

Los instrumentos utilizados para la recolección de información fueron el trabajo de campo, la revisión de textos y las entrevistas a tres tipos de actores: estatales (funcionarios de entidades estatales responsables de la implementación de la enlcd, autoridades locales y subnacionales), académicos (investigadores en materia de economías ilegales y conflictos sociales) y sociales (miembros de la población, productores y exproductores cocaleros). En cuanto a la revisión de textos, se trata tanto de documentos académicos como de actas de reuniones a las que tuve acceso gracias a los entrevistados.

Variable	Indicadores	Forma de medición
Ubicación estratégica	Accesibilidad	-Número de kilómetros de distancia entre el valle y una infraestructura importante para el Estado. -Número de tramos de la carretera Interoceánica bloqueados por el paro cocalero. -Número de departamentos afectados por el paro cocalero.
Poder de movilización	Liderazgo	-Número de voceros de los paros cocaleros. -Número de actores sociales presentes en las mesas de diálogo. -Tiempo (en minutos) de participación de los actores sociales (representantes de los gremios cocaleros y población). -Percepción de los actores locales sobre sus representantes cocaleros.
	Capacidad organizativa y de gestión	-Número de protestas realizadas/cantidad de días de paros cocaleros. -Porcentaje de productores cocaleros y miembros de la población de San Gabán que participaron de los paros. -Número de reuniones previas a los paros cocaleros en San Gabán. -Número de noticias sobre los paros (medios locales y nacionales).
Coalición con actores subnacionales	Apoyo político y social	-Pronunciamiento de representantes de asociaciones subnacionales de cocaleros sobre los paros. -Número de autoridades locales participantes en las mesas de diálogo. -Número de autoridades locales que participaron en los paros cocaleros. -Número de reuniones entre autoridades subnacionales y actores locales.

Cuadro 2. Identificación de dimensiones e indicadores de las variables independientes.
Elaboración propia.

4. Resultados del análisis empírico

Según los medios nacionales, el primer paro cocalero se produjo el 15 de abril de 2019, tras la muerte de dos agricultores del distrito de El Carmen en un enfrentamiento con la policía tres días antes. El episodio de violencia se desató cuando se instaló un campamento conformado por 158 miembros del Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca (CORAH) y 72 agentes de la Dirección Nacional Antidrogas (DIRANDRO) en El Carmen, un centro poblado del valle de San Gabán (Chacón, 2019). El objetivo de la intervención era iniciar un programa de erradicación de cultivos de coca en las principales localidades del valle, debido al incremento sostenido de hectáreas destinadas a este cultivo. Estos sucesos impulsaron un paro cocalero de 24 horas en el que los pobladores de Puerto Manoa, Tantamayo, Challhuamayo, Cuesta Blanca, Lechemayo, Loromayo y parte del distrito de Ayapata se organizaron y tomaron el puente Inambari y un tramo de la carretera Interoceánica, lo que provocó la interrupción del tránsito y del comercio (Fernández, 2019).

Ahora bien, este no fue el único intento de erradicación en San Gabán, sino el cuarto, tras las intervenciones de 2004, 2015 y 2016. En estas ocasiones, lejos de desincentivar el cultivo, la erradicación forzosa impulsó la resiembra y la adaptación de nuevos métodos de cultivo. A esto hay que sumar que, según declaró Abdon Pacco Hanco, consejero regional de la provincia de Carabaya, a Radio Pachamama, el 90 % de la población de San Gabán se dedica al cultivo de hoja de coca, lo que permite entender el nivel de rechazo que la población mostró hacia los nuevos proyectos de erradicación del Estado (Chacón, 2019).

Un escenario similar se produjo alrededor del 16 de octubre de 2021, esta vez a la altura del centro poblado de Loromayo, en San Gabán, donde el proyecto CORAH buscaba reanudar las acciones de erradicación de cultivos. Si bien este enfrentamiento no causó pérdidas humanas, sí avivó el malestar y el rechazo generalizados de los productores cocaleros del valle, que impusieron su presencia en el kilómetro 90 de la vía Interoceánica gracias a la presencia de más de 300 cocaleros que, armados con piedras, ramas y palos que tomaron el puente Inambari (Agencia EFE, 2021).

Este rechazo fue compartido por el alcalde del distrito de San Gabán, Roger Larico, quien declaró a Radio Programas del Perú (RPP) que los productores

cocaleros estaban protestando por el incumplimiento de las promesas de apoyo que habría hecho el entonces presidente Pedro Castillo. Además, señaló que no se había cumplido con el establecimiento permanente de una mesa técnica de la hoja de coca ni tampoco con la creación de una política de empadronamiento de los productores cocaleros legales, lo que generó informalidad y desconfianza (RPP, 2021b, 2021c). Cabe resaltar que este segundo episodio de conflicto, declarado inicialmente como indefinido, duró aproximadamente ocho días, tiempo durante el cual los productores se mantuvieron firmes en el bloqueo de la carretera Interoceánica. Uno de los productores cocaleros declaró lo siguiente:

> Nosotros pedimos que cese la erradicación de hoja de coca en el valle Carabaya y Loromayo. Nunca nos han escuchado las autoridades nacionales. No tenemos proyectos alternativos, prácticamente nos dejan sin una opción para llevar pan a nuestras casas. Vamos a continuar con la protesta hasta que nos escuchen. (RPP, 2021b)

La huelga se levantó recién tras una reunión entre dirigentes cocaleros y la presidenta del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez, en la que se acordó una nueva mesa de diálogo para el 28 de octubre de 2021. Sin embargo, la confianza depositada en dicho espacio no fue plena, ya que fue el mismo dirigente de los productores cocaleros, Julián Pérez, quien advirtió que «si no se llegan a cumplir estos acuerdos, tengan por seguro que no solo será Carabaya, sino todas las cuencas cocaleras» (Miranda, 2021).

En resumen, y con base en diversas publicaciones de medios de comunicación, se presenta el Cuadro 3 con los principales hechos relacionados con los conflictos:

A partir de esta información, es posible resaltar otro aspecto importante: la temporalidad de los hechos y el contexto. Y es que el paro cocalero de 2021, a diferencia del de 2019, se llevó a cabo en un contexto de reactivación económica tras la pandemia del COVID-19, lo que explica, en parte, por qué el equipo especial del CORAH intentó ingresar en territorio puneño como parte de la continuación de la implementación de la estrategia nacional de control de cultivos ilícitos. Sin embargo, también cabe preguntarse por qué se tomó esta decisión a pesar de que, en 2019, se había instalado una mesa de trabajo en la

	2019	2021
Antecedentes	-12 de abril: el CORAH interviene en el distrito de San Gabán para realizar actividades de erradicación.	-Primera semana de octubre: el CORAH intenta ingresar a Puno.
Inicio y desarrollo del conflicto	-12-15 de abril: se desatan episodios de conflicto y violencia entre agricultores y policías en la carretera Interoceánica, donde mueren dos personas. -15 de abril: se inicia un paro de 24 horas.	-16 de octubre (una semana después): paro cocalero indefinido y bloqueo de la carretera Interoceánica.
Principales acciones de los actores involucrados	-El gobernador regional pide al Poder Ejecutivo la instauración de una mesa de diálogo ante la prensa. -Los pobladores y agricultores de San Gabán se suman a los agricultores de El Carmen para hacer paro cocalero. -Los dirigentes de San Gabán recurren a radios y periódicos para exigir una respuesta del Estado.	-San Gabán y Sandia se organizan en contra de la intervención estatal. -El alcalde de San Gabán declara en medios nacionales su rechazo a la política de intervención. -Los alcaldes del distrito denuncian la inacción del gobierno regional en la solución del conflicto.

Cuadro 3. Principales acontecimientos relacionados con los episodios de conflicto en San Gabán.
Fuente: elaboración propia.

que se había acordado paralizar las acciones de erradicación forzosa y se habían producido pérdidas humanas.

En suma, la evidencia pone de manifiesto la importancia de la carretera Interoceánica como escenario de los paros cocaleros, el sentimiento de rechazo como movilizador en contra de la implementación de proyectos de erradicación de cultivos y de la presencia de autoridades estatales, y, por último, la necesidad

de crear de espacios de diálogo y mesas técnicas, que es una exigencia constante de los productores cocaleros y las autoridades locales.

4.1. Importancia de la ubicación estratégica

Ambos episodios de conflicto se produjeron tras la intervención del proyecto CORAH en los centros poblados de los distritos de San Gabán, Carmen y Loromayo. Sin embargo, el paro cocalero no se llevó a cabo en dichos territorios, sino en medio de una ruta de conexión entre Perú y Brasil que promueve el comercio y la cooperación entre ambos países: la carretera Interoceánica Sur.

En abril de 2019, se produjeron bloqueos en varios puntos de los kilómetros 246 y 249 de esta carretera, en el tramo de Cusco, a media hora del puente Inambari (Saldaña, 2019), y entre los kilómetros 329 y 338, desde El Carmen hasta Lechemayo (Redacción *Gestión*, 2019). Cabe resaltar que Lechemayo es una zona crítica para San Gabán, ya que se ha desarrollado a orillas de la carretera y se pueden ver incluso plantaciones de hoja de coca. Durante el primer paro de los cocaleros, el bloqueo de diversos puntos de la carretera Interoceánica aumentó su alcance durante las 24 horas que duró, ya que aisló a departamentos como Puerto Maldonado, Cusco y Madre de Dios. En los puntos de concentración se llegaron a contar más de 400 agricultores cocaleros.

En 2021, el bloqueo de la carretera replicó la estrategia de 2019 e impulsó la toma de diversos tramos cercanos a Lechemayo, Loromayo, el puente Inambari, Challhuamayo, Tantamayo, etc., lo que bloqueó los puntos de conexión con departamentos como Madre de Dios y generó su aislamiento (RPP, 2021a). Estas medidas de protesta extendida generaron la paralización del flujo de vehículos y mercancías en dirección a las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno tras la toma del puente Inambari, lo que llevó incluso a los transportistas de carga a expresar su malestar y preocupación. Las protestas se intensificaron cuando más de trescientos cocaleros tomaron la carretera a la altura del centro poblado de Loromayo y pidieron públicamente al presidente Castillo que cesara las actividades del CORAH y reinstalara una mesa técnica (Agencia EFE, 2021). De lo contrario, estaban dispuestos a mantener el bloqueo, lo que terminó sucediendo durante aproximadamente ocho días.

Como se puede evidenciar, el bloqueo de una infraestructura tan importante para el Estado fue crucial para la escalada del episodio de resistencia. Ahora

bien, según, Paulo Vilca, investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el acceso a esta carretera hace que el valle de San Gabán esté más interconectado que los demás, ya que tiene rutas de acceso a los departamentos gracias a la carretera Interoceánica. Además, se trata de un territorio en el que existen grandes proyectos de inversión, como la central hidroeléctrica de San Gabán. Según Vilca, el hecho de que la zona sea atractiva para la inversión le permite al valle tener poder de influencia y de presión contra las autoridades, ya que atentar contra los intereses económicos no sería rentable.

> A diferencia de Sandia, San Gabán está mucho más interconectada que Sandia a pesar de que está lejos. [...] Es un territorio donde existen grandes proyectos de inversión, especialmente los de generación eléctrica. Por tanto, diría que hay una mayor presencia de algunos actores del Estado, de algunos intereses privados, que no hay en Sandía, aunque ahí hay más coca [...] Además está la Interoceánica. Estos dos elementos le dan otro carácter a lo que ocurre en ese territorio (Vilca, comunicación personal, 13 de noviembre de 2024).

De este modo, la carretera Interoceánica se convirtió en un punto clave de disputa, ya que los productores de coca no la liberarían hasta que se atendieran sus demandas. Al aumentar la preocupación pública por el aislamiento y la obstaculización del tráfico vehicular y comercial entre departamentos, el Estado, especialmente el Consejo de Ministros, se vio en la necesidad de entablar un diálogo con los dirigentes cocaleros. Hay pruebas que permiten argumentar que el bloqueo de una infraestructura tan importante para el Estado, como la carretera Interoceánica, supuso una oportunidad para escalar los episodios de resistencia, aprovechando su cercanía a diversos centros poblados de San Gabán y su conexión comercial con otros departamentos.

4.2. Medición de los indicadores de las variables independientes

4.2.1. Liderazgo

Como se mencionó anteriormente, para Melucci (1994), la acción colectiva responde a un proceso de construcción de identidad colectiva, que hace posible el despliegue de la movilización social. Ahora bien, al relacionar esta idea

con la importancia de los liderazgos, se determina que este proceso no es responsabilidad de una sola persona ni responde únicamente a la ideología de los líderes, sino que es producto de la interacción entre las personas que lo apoyan y trabajan en conjunto para alcanzar los objetivos del repertorio de contienda. Aunque esta perspectiva deja en un segundo plano las motivaciones económicas, es aplicable a este caso, ya que las posiciones de liderazgo en San Gabán corresponden a actores sociales importantes del distrito, que dan visibilidad y repercusión a los paros de los cocaleros.

Uno de los casos en los que la identidad y el liderazgo desempeñaron un papel crucial en los procesos de movilización fue el de Bolivia, donde Evo Morales, luego de unirse en la década de los ochenta al movimiento sindical de trabajadores campesinos, fue director de la Federación Especial del Trópico, una de las seis federaciones de productores de coca. Estos cargos de representación le permitieron convertirse en el máximo dirigente de la federación de campesinos cocaleros e incluso llegar a la presidencia. Sin embargo, el liderazgo en San Gabán no recae en una sola persona, sino que se distribuye entre diversas figuras, entre las que destacan los presidentes de las directivas y rondas campesinas, los voceros de los productores y los dirigentes cocaleros. Esta información se obtuvo a partir de la revisión de algunas actas de reuniones sostenidas durante la época de las manifestaciones, de los mensajes difundidos por grupos de WhatsApp, de los reportajes periodísticos sobre las manifestaciones y de las entrevistas realizadas a Nancy Rossel, exalcaldesa de la provincia de Carabaya, y a Wenceslao Arpasi, exfuncionario de la Municipalidad de San Gabán y actual habitante del valle.

Por su parte, durante la entrevista a Wenceslao Arpasi resaltó la diversidad de organizaciones comunales, entre las que destacan las rondas campesinas y las comunidades campesinas. «Mas que todo es por las rondas campesinas, están bien arraigadas en la comunidad [...] Además de las rondas, hay comunidades campesinas que son organizaciones fuertes, y dentro de estas comunidades resaltan las rondas. En las comunidades el presidente [de la ronda] o la junta directiva son los líderes principales de las comunidades» (Arpasi, comunicación personal, 22 de noviembre de 2024).

Según Arpasi, son los presidentes de las rondas campesinas, más que las directivas, los principales voceros de las demandas del valle, entre las que destaca la defensa del cultivo de la hoja de coca. Además, añadió que, al tratarse

de estructuras organizativas con autoridad en el territorio, cuentan con influencia para movilizar a la población en favor de los intereses de San Gabán. Esto quiere decir que, gracias a su liderazgo, no solo se construyen redes comunitarias de apoyo, sino también de educación, identidad y diálogo, lo que les permite escalar sus problemáticas a nivel local, regional e incluso internacional.

Sobre la base de este argumento, se puede concluir que los presidentes de las rondas campesinas de San Gabán, así como sus dirigentes y presidentes de comunidades campesinas, han desempeñado un rol fundamental en la movilización de la población y los productores de coca en 2019 y 2022, llegando incluso a declarar ante medios locales y nacionales. A continuación, se muestran algunos ejemplos: en primer lugar, Lorenzo Puma, presidente de la Central Única Distrital de Rondas Campesinas de San Gabán en 2019, expuso a *Noticias Ser* la necesidad de reactivar los espacios participativos, que son vitales para exponer las demandas sociales y alcanzar consensos. Al respecto, mencionó lo siguiente:

> Lorenzo Puma Muñoz, presidente de la Central Única Distrital de Rondas Campesinas de San Gabán, informó que el pasado domingo se reunieron virtualmente con la presidenta de la PCM, para dar a conocer su pliego de reclamos, sin embargo, desde el ejecutivo se les pidió que primeramente y junto con las autoridades regionales viabilicen la reactivación de la mesa de diálogo. (Vilcanqui, 2021).

Asimismo, en la siguiente declaración, el dirigente de 2019 relacionó directamente el desarrollo de las manifestaciones con la falta de respuesta del Gobierno:

> Hemos hecho paros escalonados. A medida que pasaron los días, hemos esperado que el gobierno se digne en atender nuestros pedidos, pero vemos que no existimos. No nos queda otra que emprender una paralización prolongada, ya que nadie nos quiere escuchar. (Fernández, 2019)

Como se puede observar, para la población y sus líderes, el Estado es un ente ausente, o, como dirían Brinks et al. (2020), un *standoffish state* (un 'estado distante'), que busca el desarrollo sin establecer alianzas sociales fuertes y

duraderas que le permitan atender las demandas de la población de manera eficiente.

En segundo lugar, Jaime Huanca, dirigente de los cocaleros de San Gabán en 2021, hizo hincapié en el poder de decisión del pueblo en la toma de decisiones, poder que incluso superaría al de las autoridades, ya que estas no habrían destinado los recursos necesarios para resolver el conflicto de manera rápida y efectiva. El dirigente mencionó lo siguiente:

> La medida de protesta sigue hasta hoy. Toda la población está bloqueando todo porque no hay respuesta de las autoridades. Se han bloqueado puntos desde Madre de Dios hasta Tantamayo. Si seguimos o no con la medida dependerá del pueblo y la decisión que tomen. Nosotros no podemos imponernos. (RPP, 2021a)

En tercer lugar, Abel Mira Mira, presidente del Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de San Gabán 2021, expuso en Radio La Decana, una emisora de gran alcance en Puno, que la demanda principal de los manifestantes durante la huelga de los cocaleros de 2021 fue la paralización de la erradicación de los cultivos ilegales de coca, ya que va en contra de los intereses locales del valle (Radio La Decana, 2021).

Además de su presencia en los medios de prensa, el presidente distrital de las rondas campesinas participó activamente en las coordinaciones internas y con las autoridades estatales. Por ejemplo, según un informe de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflicto de Puno, al que tuve acceso tras una entrevista con un miembro del departamento, recoge que los representantes de las rondas campesinas, los dirigentes y las autoridades locales fueron los encargados de enviar cartas de invitación a miembros del Proyecto Especial CORAH, de DEVIDA y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) para que se realizaran las reuniones de coordinación a las que se habían comprometido tras el paro de los cocaleros de abril de 2019. Esto quiere decir que los líderes comunitarios de Puno tienen una influencia que va más allá del ámbito local, ya que ejercen su liderazgo frente a entidades estatales al tomar la iniciativa en la coordinación de las reuniones con el Ejecutivo.

Ahora bien, gracias a la colaboración de un entrevistado, que solicitó mantenerse en el anonimato, se tuvo acceso a diversos documentos, desde actas

de reuniones, ayudas memorias, informes de evaluación y mensajes difundidos por grupos de WhatsApp. El contenido de uno de estos mensajes data de octubre de 2021, cuando el presidente de la ronda campesina, Lorenzo Puma, convocó a una reunión de emergencia de las rondas campesinas en Tantamayo. El objetivo de este encuentro no solo era hacer un balance de las reuniones previas entre el alcalde y el dirigente del Frente de Defensa de los Intereses de San Gabán tras el paro de los cocaleros, que se inició el 16 de octubre, sino también evaluar con los aproximadamente ochenta integrantes (miembros de las rondas, presidentes de diferentes sectores cocaleros de San Gabán, tenientes gobernadores y pobladores) una propuesta para instalar mesas técnicas de trabajo en otras ciudades de Puno: en Juliaca, el 28 de octubre de 2021, y en Macusani, el día 29 del mismo mes. Como resultado, se organizaron y conformaron comitivas para asistir a estos encuentros, lo que evidencia de la influencia y la capacidad de convocatoria de los líderes de la comunidad.

Una vez que cesaron las movilizaciones rurales en 2019 y 2021, se realizaron diversas reuniones para la instalación de mesas técnicas. Una de ellas fue la reunión de la Mesa de Trabajo para abordar la problemática de la hoja de coca, celebrada el 26 de octubre de 2022 en las instalaciones de la Municipalidad Distrital de San Gabán, aproximadamente un año después del paro de los cocaleros de octubre de 2021. En el informe de la reunión n.º 00089-2022-IN_VOI_DGOP_LIC se presentó un recuento de los antecedentes y los resultados de un estudio del suelo enfocado en encontrar alternativas al cultivo de la hoja de coca en San Gabán. En el encuentro participaron las siguientes personalidades: el presidente distrital de la ronda campesina de 2022, Rolando Charpa Sucari; el presidente del Comité de Lucha de Agricultores, Jaime Huanca; el alcalde distrital de San Gabán, Roger Larico; y unas cuarenta personas más, en su mayoría agricultores de la zona. La presentación de estos resultados, que indicaban que el terreno era ligeramente ácido, pero aprovechable a nivel agrícola, generó preocupación entre los dirigentes de la sociedad civil, quienes solicitaron a los representantes un estudio más detallado que les permitiera conocer y capacitarse adecuadamente en caso de que existieran alternativas de cultivo con fines agroindustriales. Si bien este estudio no profundiza en los resultados de estos espacios de diálogo, sí muestra cómo las figuras de liderazgo de la zona han participado activamente en espacios de diálogo locales e institucionales

en defensa de su economía local y en contra de la erradicación forzosa; es decir, a favor de un desarrollo rural sostenible.

En resumen, la coordinación entre diversas figuras de liderazgo y el apoyo de la población permitieron que la comunicación e interacción entre los habitantes y los sectores cocaleros sea efectiva antes, durante e incluso después de los repertorios de contienda. Así también, la influencia y representatividad de los líderes se hizo evidente tanto en los medios de comunicación como en los espacios de diálogo locales e institucionales en los que participaron actores sociales.

4.2.2. Capacidad organizativa

Según Hugo Cabieses (2005), las políticas de drogas en nuestro país son «explosivas», ya que generan reacciones confrontacionales en cada cuenca en la que se implementan. Cabieses destaca que hechos como la «marcha de sacrificio» de 2005, organizada por los cocaleros de Puno, demuestran que los actores sociales se están organizando cada vez más en contra de las estrategias como la erradicación y sustitución de cultivos (p. 35). Además, el autor resume el problema del cultivo de la hoja de coca en tres frentes: el político, el humano y el técnico. Estos planteamientos contribuirán a la investigación, ya que se aborda desde una mirada estructural y no solo económica. Se deja entrever que se trata de un asunto humano, ya que la coca es un recurso natural que forma parte de la identidad de las regiones cocaleras; político, ya que se necesitan políticas que dejen de lado la visión de interdicción y sanción, y adopten estrategias centradas en los campesinos y los consumidores; y técnico, ya que se trata de un problema agrario que requiere de la multidisciplinariedad para dar garantizar un desarrollo realmente integral, sostenible y sustentable (p. 78). En otras palabras, la defensa del cultivo de la hoja de coca forma parte de la cosmovisión de los habitantes del valle.

En esta sección se abordará el factor humano para entender cómo la hoja de coca está presente en la vida cotidiana del valle de San Gabán y cómo la identidad construida alrededor de esta planta está inmersa en sus organizaciones sociales. Sobre este factor, Gelin Espinosa, funcionaria del Ministerio del Interior (MININTER), hizo énfasis en la visión descontextualizada del Estado, que pretende ignorar el nivel de coalición y dinamismo de los habitantes de

San Gabán, la mayoría de los cuales no se consideran narcotraficantes. En base a la entrevista realizada, para Gelin Espinoza, el valle de San Gabán es una zona en proceso de construcción de estructuras sólidas para seguir movilizando a la población como lo hizo en el 2019 y 2021. Además, a pesar de que organizaciones como la Asociación de Productores y Agricultores de Hoja de Coca de la Selva de Puno (APCOCAS) están entre las más organizadas (Zegarra, 2004), no se puede hablar de la existencia de un movimiento cocalero consolidado. En su lugar, la presente investigación sostiene la existencia de un movimiento rural en San Gabán, donde hay antecedentes de liderazgos regionales que refuerzan la idea de una acción colectiva naciente y más organizada en el valle. Algunos ejemplos de la capacidad organizativa de este movimiento rural en torno a la hoja de coca ya se han mencionado: las directivas y las rondas campesinas, que tuvieron un papel activo en la coordinación durante los períodos de conflicto.

Según expresa la exalcaldesa Nancy Rossel, las directivas campesinas de San Gabán son uno de los principales impulsores y organizadores de las manifestaciones en defensa del cultivo:

> La dirigencia del sector cocalero ve estos temas [organización para las manifestaciones], y dentro de ellos hay ronderos que tienen sus predios y están dentro de estas luchas. La organización de ellos [los miembros de las directivas] es la que guía los conflictos (Rossel, comunicación personal, 23 de noviembre de 2024).

Además, estas directivas se reúnen todos los domingos para discutir sobre los problemas y necesidades del distrito, entre los que no solo destaca el cultivo de la hoja de coca, sino también la tala ilegal de árboles y la minería ilegal. Al ser reuniones semanales, que congregan a un porcentaje representativo de los habitantes, los presidentes de dichas directivas cuentan con el apoyo colectivo. Esto quiere decir que, al sumarse a las manifestaciones, incentivaron la participación de más personas en los dos paros cocaleros. Durante una entrevista, Aldo Santos, comunicador social especializado en economías ilegales, también mencionó la influencia de las directivas y señaló que Puno cuenta con dos estructuras organizativas fuertes: una en el sur, formada por comunidades o directivas campesinas, y otra en el norte, formada por las rondas (Santos,

comunicación personal, 13 de noviembre de 2024). Esto refuerza la imagen de una comunidad organizada bajo diversas estructuras de liderazgo.

En cuanto a las rondas campesinas, Paulo Vilca, investigador del IEP, hace énfasis en su influencia en San Gabán y señala que «[...] actuar bajo la ronda campesina es una fortaleza a nivel organizativo en todo sentido [...], porque a diferencia de otras organizaciones rurales, la ronda tiene un nivel de coerción que no tienen las otras» (Vilca, comunicación personal, 13 de noviembre de 2024). Esta declaración abre la puerta a otro debate: el uso de la cooperación o la violencia como forma de hacer justicia y «reeducar». Aunque no se minimizan los casos de uso desproporcionado de la fuerza por parte de algunas rondas campesinas del país, en el caso de San Gabán los episodios de violencia no se han atribuido específicamente a las rondas campesinas, sino que se enmarcan en el enfrentamiento entre los cocaleros y las fuerzas del orden de 2019, en el que, lamentablemente, fallecieron dos personas.

Ahora bien, gracias a la colaboración de un actor estatal entrevistado que pidió mantenerse en el anonimato, se tuvo acceso a documentación vital que registró la participación de estas organizaciones comunales. Un ejemplo es el informe de caso titulado: «Erradicación de la hoja de coca en los distritos de San Gabán y Ayapata», presentado el 26 de diciembre de 2019. El documento menciona que el paro cocalero de 24 horas llevado a cabo el 5 de abril de 2019 no fue un evento aislado e improvisado, sino más bien, fue el resultado de reuniones y asambleas. Según el informe, el 12 de abril de 2019, cuando se iniciaron los enfrentamientos entre los habitantes de El Carmen, en San Gabán, y el Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH), unas 150 personas del centro poblado de Lechemayo, también ubicado en San Gabán, bloquearon tramos de la carretera Interoceánica. En menos de un día, el número de manifestantes aumentó a 600, luego de que se sumaran pobladores de El Carmen. El día 13 de abril se realizó una reunión en la que participaron, principalmente, actores subnacionales de la provincia, incluido el alcalde distrital de San Gabán, Roger Larico. Sin embargo, la reunión más importante se llevó a cabo el 14 de abril y logró concentrar a más de 600 pobladores de los sectores de El Carmen, Lechemayo y San Gabán. Fue en esta asamblea donde, gracias a la iniciativa de los propios habitantes y sus líderes comunales, se acordó la conformación de un comité de lucha en el distrito para acatar un paro de 24 horas el 15 de

abril, con el objetivo de exigir la retirada inmediata del CORAH y de la Policía Nacional del Perú.

Este informe revela el nivel de organización y convocatoria de los actores sociales del valle de San Gabán, un territorio que, como se mencionó anteriormente, cuenta con bases organizativas sólidas gracias a sus figuras de liderazgo. Respecto a las manifestaciones de 2021, Luis Idme, coordinador del sureste de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en esa época, reveló durante la entrevista que el paro de los cocaleros de octubre de 2021 fue el resultado de un acuerdo alcanzado en el Encuentro de Rondas Campesinas del Distrito de San Gabán, realizado el 9 de octubre de ese mismo año, según el informe de evaluación de la situación de conflictividad social derivada de los cultivos ilegales de la hoja de coca de febrero de 2022. El informe también indica que en el encuentro participaron aproximadamente cien personas, quienes acordaron acatar el paro indefinido de octubre de 2021 mediante el bloqueo de vías de la carretera Interoceánica· Como resultado de dicha movilización, el equipo especial CORAH se retiró y suspendió las acciones de erradicación en la zona. Esta información es vital para comprender la capacidad de convocatoria y organización interna de las rondas campesinas, que al parecer lideraron el episodio de conflicto de 2021.

Tras revisar esta documentación y analizar las entrevistas realizadas, se concluye que, durante los paros cocaleros en San Gabán, las rondas campesinas no solo actuaron como «vigilantes» en forma de patrullas, sino que también desempeñaron el rol de representantes de las necesidades del valle. Además, como señala Orin Starn, mostraron «cómo el activismo campesino representa la creación de modos alternativos de visión e identidad política» (1991, p. 16).

En resumen, las directivas comunales, los frentes de defensa y las rondas campesinas son formas de organización comunal que fortalecen su capacidad para hacer frente a la implementación de políticas de control de cultivos que obstaculicen su camino hacia el desarrollo rural, y encarnan una cosmovisión andina en defensa del cultivo de la hoja de coca. Este nivel de coordinación y coalición alrededor de una identidad compartida crea un poder de movilización lo suficientemente fuerte como para organizar a la población, gestionar sus demandas y darles visibilidad a través de episodios de resistencia. Por todo ello, resulta acertado considerarlas como generadoras de bienestar e inclusión en favor de la reciprocidad andina y en defensa de su cosmovisión andina.

4.2.3. Coalición de actores subnacionales

Se sostiene que los paros cocaleros de 2019 y 2021 se desarrollaron y tuvieron un alcance representativo gracias a un sistema de creencias y valores que encarnan una cosmovisión compartida por los miembros de la población, los productores de coca y las autoridades locales. Esta cosmovisión estaría relacionada con la valoración cultural de la hoja de coca y con el sentimiento de rechazo que la población siente hacia las estrategias de control de los cultivos de hoja de coca en el valle de San Gabán, especialmente hacia las estrategias de erradicación.

Gelin Espinoza (analista del Ministerio del Interior), y Sofía Vizcarra (especialista en temas de seguridad internacional) abordan la importancia de la hoja de coca en la cultura andina y hacen especial énfasis en que forma parte de siglos de historia y tiene diversos usos, desde la medicina hasta los rituales religiosos. Consideran que Puno es un territorio con una fuerte afiliación cultural y ven la defensa del cultivo como una posible manifestación de la cultura e identidad locales. Además, al estar ubicada cerca de la cuenca del Inambari, zona en la que se centra la investigación de Tumi, sería acertado entender la defensa del cultivo en San Gabán como una expresión de defensa cultural y ancestral de la hoja de coca. Este argumento aboga por la desestigmatización de la hoja de coca y supone una crítica contundente a la erradicación, ya que se trata de una estrategia que atenta contra la economía local y las prácticas culturales ancestrales, especialmente en las comunidades indígenas de los Andes. Estas declaraciones, junto con el trabajo de campo realizado en Puno, refuerzan la existencia de un factor identitario alrededor de la hoja de coca, que está presente en diferentes ámbitos de la vida social y comercial desde el primer momento en que se llega a su capital o a ciudades como Juliaca.

Cabe preguntarse si el apoyo de las autoridades locales también responde a esta cosmovisión e identidad alrededor de la hoja de coca. Este estudio sostiene que hay factores diferenciales que explican, en parte, el apoyo público que los paros de los cocaleros recibieron por parte de su alcalde, gobernador regional e incluso de un congresista de la época. Por un lado, existe un factor político detrás de la coalición de estos actores, que apunta a la defensa del cultivo de la hoja de coca y de los intereses de los cocaleros debido a la cercanía de las autoridades, especialmente del alcalde, con la población. Sobre este factor,

Nancy Rossel señala que la mayoría de los alcaldes de los valles de Carabaya han sido cocaleros o han estado relacionados con el cultivo, lo que les ha permitido ganar influencia e incluso conseguir los votos necesarios para convertirse en autoridades locales. Esto quiere decir que apoyar la movilización popular no solo es rentable políticamente, sino que también responde a una defensa verdadera del cultivo, ya que han formado parte de las comunidades. Además, cuando se le preguntó si la relación entre la población y sus autoridades subnacionales era buena, la exalcaldesa mencionó lo siguiente: «Sí, sobre todo con los alcaldes distritales y de centros poblados. La población allá abajo de San Gabán elige a las personas que los van a apoyar y conocen la realidad de la zona». (Rossel, comunicación personal, 23 de noviembre de 2024).

Por otro lado, se ha construido un factor sociocultural caracterizado por un sistema de creencias en contra de medidas coercitivas como la erradicación. Zevallos (2017) aporta al análisis al proponer el estudio de las dinámicas de resistencia para identificar los factores económicos y productivos que influyen en la construcción de los discursos y valoraciones de los actores sociopolíticos cocaleros. Aplicado al caso de San Gabán, se podría establecer una relación entre la expansión de los cultivos de la hoja de coca y el nivel de resistencia hacia las medidas estatales, lo que convierte al valle en uno de los lugares donde «[...] ha existido mayor manifestación de acciones de defensa de los intereses cocaleros frente al control de cultivos» (Zevallos 2012, p. 12).

Roger Larico, exalcalde de San Gabán, también se ha manifestado en contra de la erradicación y ha expresado su malestar por la falta de una política de empadronamiento de agricultores de hoja de coca y por el incumplimiento, por parte del Estado, de la instalación de mesas técnicas de trabajo sobre la hoja de coca (RPP, 2021d). Ha señalado que piden el cese de la erradicación porque no representa una política de desarrollo viable para el valle y que la creación de una política de reactivación económica en la provincia es responsabilidad del Gobierno y no de los agricultores. Además, el alcalde resaltó que tanto él como el alcalde provincial han estado viajando a Lima para reunirse con representantes del MININTER y transmitir «la posición del pueblo que solicita el cese inmediato de la erradicación de la hoja de coca» (RCR, 2021).

Otro ejemplo de esta defensa del cultivo por parte de actores subnacionales se encuentra en el informe de ayuda memoria de la reunión de instalación de la Mesa Técnica de la Hoja de Coca entre el Poder Ejecutivo, las autoridades y

los representantes de la provincia de Carabaya (Puno). Este documento, proporcionado por un entrevistado que prefirió mantenerse en el anonimato, recoge la participación de miembros del Ejecutivo, como la presidenta del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez, así como de representantes de DEVIDA, la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y el SERNANP.

Entre las autoridades locales que asistieron a la reunión se encontraban Fabio Vargas, alcalde de la Municipalidad Provincial de Carabaya; Roger Larico, alcalde distrital de San Gabán; y Valentín Molina, alcalde de la Municipalidad Distrital de Ayapata. En este espacio, la cosmovisión alrededor de la defensa del cultivo de la hoja de coca se hizo presente en las declaraciones de Fabio Vargas, quien hizo énfasis en la defensa de la hoja de coca de uso tradicional y pidió el cese de la erradicación. Asimismo, Valentín Molina reafirmó su apoyo a los productores de coca y resaltó la importancia de que las entidades estatales, como DEVIDA, atiendan las necesidades de las comunidades rurales agrarias. Por su parte, Roger Larico, en representación de San Gabán, apoyó lo mencionado por los otros alcaldes y denunció la falta de atención por parte del Ejecutivo, que no estaría dando seguimiento a los procesos de intervención realizados por las entidades estatales. Esta última declaración refuerza nuevamente el argumento del *standoffish state*, propuesto por Brinks et al. (2020), ya que la percepción de un estado alejado y distante no proviene exclusivamente de la población, sino también de las autoridades subnacionales, como el alcalde de San Gabán.

Como se ha podido comprobar, la figura del alcalde distrital ha estado presente de manera constante en los espacios de diálogo y gestión, con autoridades estatales y locales. Este discurso es compartido por otros alcaldes de la región y responde a los mismos factores de coalición: la defensa de la hoja de coca como patrimonio cultural y el rechazo a la erradicación de los cultivos. Gracias a la coalición de actores bajo este discurso e intereses, que el bloque de defensa mantuvo una posición firme durante las mesas de trabajo.

A este rechazo se le suma la crítica por el uso desproporcionado de la fuerza y la falta de un enfoque integral para la resolución de conflictos. Un ejemplo claro es el oficio que el congresista Oracio Pacori envió en 2019 al ministro del Interior para expresar su preocupación por la muerte de agricultores y comuneros durante el conflicto de ese año. Este acto de solidaridad con el pueblo de Puno vino acompañado de una petición de respeto de los derechos

fundamentales por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP), lo que puso de manifiesto la necesidad de detener el desborde de violencia en San Gabán durante el año 2019. Dicho oficio, sumado al presentado por el gobernador de Puno, Walter Aduviri, hizo énfasis en la necesidad de retirar a los efectivos de la PNP y del Proyecto CORAH, y en la importancia de instalar una mesa de diálogo en la zona (Chacón, 2019).

Al igual que el congresista Pacori, Roger Larico expuso la imprudencia de los efectivos policiales durante los enfrentamientos de 2019 (Reuters, 2019), y dejó entrever que tanto los representantes políticos nacionales como las autoridades subnacionales consideraban que la instalación del Proyecto Especial CORAH tenía un alto costo social para Puno y que la solución al conflicto no estaba en el uso desproporcionado de la fuerza. Sobre la base de esta evidencia, se sostiene que, a pesar de tener intereses diversos, los actores políticos locales forman una coalición con el propósito común de impedir la erradicación de los cultivos de la hoja de coca, participar en espacios de diálogo y pedir mayor atención por parte del Estado. Es decir, se han organizado a favor de las demandas de los productores de coca de San Gabán debido a factores políticos, ya que no es rentable políticamente ni socialmente aceptado el que las autoridades locales no apoyen las movilizaciones de los cocaleros, y por factores sociales, dado que los actores institucionales no solo comparten la identidad del pueblo a favor del cultivo de la hoja de coca, sino que también están en contra de una intervención estatal coercitiva y violenta.

5. Conclusiones

El objetivo principal de este trabajo de investigación fue conocer los factores que explican la excepcionalidad de la resistencia llevada a cabo por una multiplicidad de actores en el valle de San Gabán frente a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021. A partir del trabajo de campo, de las entrevistas realizadas, así como de la revisión de material bibliográfico primario y secundario, se ha logrado argumentar que, aunque los paros de los cocaleros del 2019 y 2021 incrementaron su visibilidad mediática y política gracias a su cercanía a la carretera Interoceánica, la ubicación estratégica es una condición necesaria, pero no suficiente, para explicar el nivel de

movilización y el resultado exitoso de los episodios. En resumen, a lo largo del estudio se identificaron dos factores principales, además de la ubicación, que explican este fenómeno: la existencia de un poder de movilización y una coalición de actores. La ubicación del valle es una ventana de oportunidad, mientras que el alto poder de movilización de parte de los productores de coca, los líderes comunales y los miembros de la población, junto con el apoyo de actores subnacionales, como el alcalde, explican el desarrollo y el impacto de las movilizaciones rurales y las acciones de resistencia.

Estos hallazgos destacan la importancia de tener en cuenta el poder de movilización rural como determinante social a la hora de implementar las políticas públicas, ya que los actores locales, que se consideran teóricamente como no institucionales, no son actores pasivos, sino que cuentan con capacidad organizativa y con el apoyo de las autoridades subnacionales. En el caso de San Gabán, se trata de una cuenca cocalera con fortalezas organizativas e identitarias en forma de organizaciones comunales, como las rondas campesinas, las directivas y los frentes de defensa, que funcionan de manera legítima en el territorio y encarnan una identidad local que gira alrededor de la defensa del cultivo y a favor de los espacios participativos.

Por otro lado, el análisis de estos episodios de conflicto reaviva un tema que, aunque recibió una atención significativa durante el siglo xx, debido a las reformas agrarias y los cambios globales en América Latina, ha dejado de estudiarse en la época contemporánea a la luz de nuevos retos, como la revolución tecnológica, el cambio climático, la seguridad internacional y los mercados ilegales, entre otros. Este es el caso del interés académico por la movilización rural y la política agraria. Los paros de los cocaleros en San Gabán son solo algunos de los muchos de casos de acción colectiva de resistencia y revelan la importancia de retomar el debate sobre la inclusión efectiva de la nueva agenda rural en la arena política, con el fin de asegurar no solo una implementación, sino también el diseño de políticas públicas basadas en la consulta previa, un trabajo coordinado a nivel subnacional y la aplicación de estrategias interculturales de resolución de conflictos.

Ahora bien, estos hallazgos también responden a un patrón que es reconocible en la lucha cocalera de países como Bolivia, donde las manifestaciones, protestas y marchas son una evidencia del fuerte rechazo a las políticas antidroga restrictivas y coercitivas, que profundizan la condición de vulnerabilidad de

los productores de hoja de coca, niegan su vinculación cultural con la planta y los consideran actores pasivos en el ciclo de las políticas públicas. Aunque la experiencia boliviana resulta ambiciosa para el caso peruano, ya que el movimiento cocalero a escala nacional no tiene el nivel de articulación ni la influencia necesarios para extenderse a la arena política, sí sirve de base histórica para el estudio de esta lucha en la región andina y permite ver los conflictos de San Gabán como una manifestación contemporánea de la acción colectiva de los cocaleros frente a la intervención estatal.

En cuanto a las limitaciones de este estudio, en primer lugar, se encuentra el difícil acceso geográfico al valle de San Gabán. Al encontrarse en la selva, la única ruta de acceso es un viaje de aproximadamente seis horas desde Juliaca a través de una carretera recientemente asfaltada, lo que impidió concretar la visita durante el trabajo de campo. En segundo lugar, el estudio de los valles de Puno también implica considerar las barreras existentes, como las lingüísticas y tecnológicas, dado que gran parte de la población es quechuahablante y vive en zonas con baja cobertura de telefonía móvil e internet, por lo que no siempre es posible obtener información a través de videollamadas y/o llamadas telefónicas fluidas. En tercer lugar, a pesar de que estos conflictos son contemporáneos, el limitado acceso a las actas de las reuniones realizadas tanto antes como durante los paros cocaleros, sumado a la falta de conocimiento sobre su existencia, dificultó la disponibilidad de datos estadísticos y cualitativos, necesarios para el análisis de todos los indicadores de medición contemplados en la metodología de este estudio. Por último, aunque la temática principal de la investigación no es el narcotráfico, los actores locales muestran recelo a la hora de hablar sobre la hoja de coca con personas externas a su comunidad. Este ambiente de desconfianza desincentivó a los líderes comunales y a las autoridades subnacionales de San Gabán para mantener la comunicación, lo que imposibilitó obtener sus testimonios y redujo el número de actores locales entrevistados.

Pese a estas limitaciones, la presente investigación proporciona una base sólida para futuras investigaciones relacionadas con el análisis de la acción colectiva de las comunidades rurales como estrategia de resistencia frente a las políticas implementadas por el Estado. Además, aunque el estudio se ha realizado a partir del caso de la defensa del cultivo de la hoja de coca, estos episodios de contención dejan entrever otro patrón que se repite en conflictos relacionados con la minería y la deforestación, donde cada año se registran

más casos de enfrentamientos, asesinatos de activistas medioambientales y promesas incumplidas.

Mientras se sigan apostando por políticas *top-down* ('de arriba hacia abajo') que no consideren los intereses de los actores locales, es probable que estos se organicen y hagan contención, lo que conllevará el consiguiente fracaso de dicha política. Por esta razón, futuras líneas de investigación tienen la oportunidad de contribuir a esta lucha por la defensa del territorio, la cosmovisión andina y los derechos de las comunidades. Para ello, es necesario visibilizar no solo el nivel de agencia, influencia y coalición de los actores sociales y subnacionales de San Gabán, sino también el alto costo político, económico y social que representa para el Estado continuar operando sin alianzas con los movimientos rurales.

Referencias bibliográficas

Amengual, M., y Dargent, E. (2020). The social determinants of enforcement: Integrating politics with limited state capacity. En D. M. Brinks, S. Levitsky, y M. V. Murillo (Eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America* (pp. 161-182). Cambridge University Press.

Beckmann, N. A. (2022). *The Psychoactive Politics Framework and the Beginning of Coca Eradication in Peru*. *Colombia Internacional*, 111, 31-58.

Brinks, D. M., Levitsky, S., y Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.

Cabieses, H. (2005). Sobre coca, cocaleros y drogas: Fallos satánicos y debates de fondo. *Debate Agrario, 39*, 27-80.

Chacón, B. D., y Choque, M. A. (2018). *Percepción socio cultural del narcotráfico en la población del distrito de San Gabán de la provincia de Carabaya - Puno*. Universidad Nacional del Altiplano.

Chacón, K. (2019, 15 de abril). Muerte y tensión en uno de los mayores valles productores de hoja de coca en Perú. *Ojo Público*.

Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (DEVIDA). (2017). Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (2017-2021). Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Legislativo n.° 1241 (2015, 26 de septiembre). Normas legales, n.° 562320. Diario oficial *El Peruano*.

Defensoría del Pueblo. (2021, octubre). *Reporte mensual de conflictos sociales*. Defensoría del Pueblo, (212).

Durand, A. (2018). *La irrupción cocalera. Movilización social y representación política en los productores de hoja de coca del Perú (2000-2008).* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial, Facultad de Ciencias Sociales.

EFE, Agencia. (2021, 18 de octubre). *Cocaleros protestan en el sur de Perú para frenar la erradicación de cultivos*. efe.

Fernández, C. (2019, 21 de abril). Puno: se mantiene incertidumbre sobre reanudación de paro cocalero en San Gabán. *El Comercio*.

Martinón, R. (2005). La importancia del marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas contemporáneo. *Revista de Ciencia Política*, *25*(2), 33-34.

Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona Abierta*, *69*, 153-180.

Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.

Miranda, E. (2021). *Cocaleros levantan paro, pero insisten en que el gobierno pare de erradicar la hoja de coca.* Convoca.

Miranda, E. (2022, julio-diciembre). Impacto de la erradicación sobre el volumen legal de hoja de coca en el Alto Huallaga y Ucayali. *Balance's*, *10*(16), 44-55.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), (2022). Informe Mundial sobre las Drogas.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, *11*, 11-56.

Paredes, M., y Pastor, Á. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el vraem. *Revista de Ciencia Política*. (Santiago), *41*(1).

Paredes, M., Pastor, Á., y Enrico, N. (2024). *Cultivo ilícito de la coca y políticas públicas en el Perú: Un enfoque de conflictos socioterritoriales*. [Documento de trabajo]. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (rimisp), (289).

Parra y Guerra, E. (2014, enero-julio). Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos. *Perspectivas Rurales. Nueva Época*, *12*(23), 85-104.

Radio La Decana (2021, 19 de octubre). Cientos de cocaleros del valle de San Gabán se mantienen en huelga con bloqueo de vías. Radio La Decana.

Radio Programas del Perú (RPP). (2021a, 18 de octubre). *Puno: Cocaleros bloquean varios puntos de la carretera Interoceánica en San Gabán*. Redacción rpp Noticias.

Radio Programas del Perú (RPP). (2021b, 21 de octubre). Paro cocalero: Esta es la situación en el octavo día de bloqueo de la Interoceánica. Redacción rpp Noticias.

Radio Programas del Perú (RPP). (2021c, 22 de octubre). Alcalde de Carabaya pide suspender la erradicación de la hoja de coca para que cocaleros liberen la carretera. Redacción rpp Noticias.

Radio Programas del Perú (RPP). (2021d, 21 de octubre). Alcalde de San Gabán: «Hay una inacción del Estado en la política del cultivo de hoja de coca». Redacción rpp Noticias.

Redacción *Gestión*. (2019, 13 de abril). *Comuneros bloquean Carretera Interoceánica por muerte de dos agricultores. Gestión*.

Red de Comunicación Regional (RCR) (2021, 19 de octubre). Entrevista a Roger Larico, alcalde del distrito de San Gabán provincia de Carabaya - Puno [Archivo de video]. https://youtu.be/hkGcT3lTzEs

Reuters. (2019, 12 de abril). *Clashes in Peru coca eradication operation leave at least two dead*. Reuters.

Sabatier, P. A., y Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal, 8*(4), 538-560.

Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

Saldaña, J. (2019, 13 de abril). Puno: Comuneros cocaleros bloquean tramo de carretera Interocéanica [Video]. Diario *Correo*.

Silva, E., y Toledo, Z. (2024). Protecting gains: Extractivism, social movements, and the politics of policy implementation. *The Extractive Industries and Society, 17*(2),101447.

Starn, O. (1991). *«Con los llanques todo barro». Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Svampa, M. (2007, julio). *Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*. Observatorio de América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades (clacso).

Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Addison-Wesley.

Tumi, J. (2019). Impacto social del programa devida en el desarrollo agropecuario y ambiental en la cuenca del Inambari, Puno Perú. *Revista de Investigaciones Altoandinas*. Puno, *21*(1), 29-48.

Vilcanqui, S. (2021, 19 de octubre). Cocaleros de San Gabán exigen reactivación de mesa de diálogo para suspender la erradicación de la hoja de coca. *Noticias ser*.

Zegarra, E. (2004). *Estudio en Profundidad sobre los Impactos de los Proyectos de Desarrollo Alternativo en la Cuenca del Aguaytía*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

Zevallos, N. (2012). El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú [Tesis para optar por grado de Magíster]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zevallos, N. (2017). Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, *4*(7), 2017, 9-29.

Patrones de la deforestación en el área cocalera de La Convención y Lares: ¿Qué papel desempeñan las carreteras, las áreas tituladas y las transferencias públicas de gas?

César Contreras

Resumen

Los distritos de La Convención y Lares constituyen una zona de producción y consumo tradicional de la hoja de coca. Esta investigación examina si la expansión de los cultivos de coca ha tenido algún impacto en la deforestación de esta área. La aplicación de modelos econométricos espaciales sugiere que, por cada hectárea de cultivo de coca, la deforestación aumentó en 0,1 ha, lo que representa el 19 % de la deforestación promedio en el área de estudio entre 2007 y 2017. Este resultado es pequeño en comparación con los estudios sobre la deforestación causada por el cultivo de la hoja de coca a nivel nacional, lo que podría deberse a que la producción de hoja de coca en La Convención y Lares ha estado relativamente controlada por el Estado peruano, que ha fijado un precio de compra y ha fiscalizado a productores y comerciantes cocaleros. Una vez corroborada la robustez de los resultados, el estudio evalúa hipótesis que podrían mitigar o promover la expansión de la frontera cocalera, como las carreteras, las áreas tituladas y el presupuesto público.

Palabras clave: agricultura familiar, hoja de coca, deforestación, canon gasífero.

Abstract

The regions of La Convención and Lares constitute an area of traditional coca leaf production and consumption. This research examines whether the expansion

of coca leaf cultivation impacted deforestation in this area. The application of spatial econometric models suggests that, for each hectare of coca leaf, deforestation increased by 0,1 hectares, representing 19 % of the average deforestation in the study area from 2007 to 2017. This result is small compared to the literature that has studied coca leaf deforestation at the national level, which could be due to the fact that coca leaf production in La Convención y Lares has been relatively controlled by the Peruvian state through the setting of a purchase price and the oversight of coca producers and traders. Once the robustness of the results is corroborated, the study evaluates hypotheses that could mitigate or promote the expansion of the coca-growing frontier, such as roads, titled areas, and public budgets.

Keywords: family farming, coca leaf, deforestation, canon gasífero.

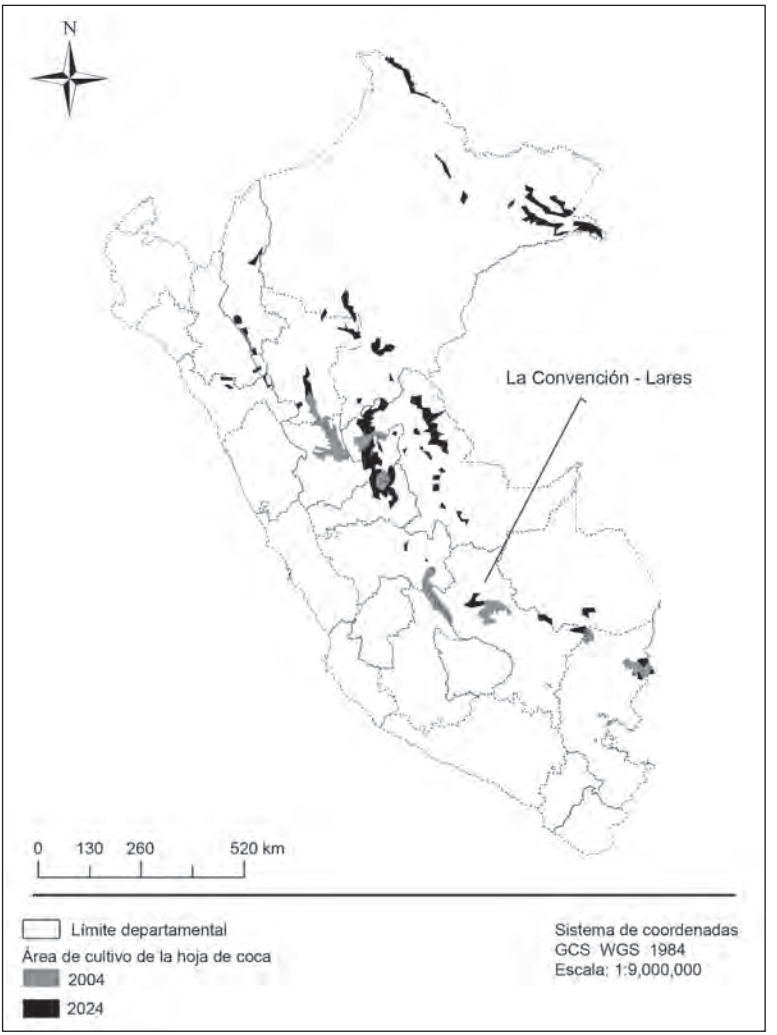
1. Introducción

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) ha identificado 21 áreas con plantaciones de hoja de coca (*Erythroxylum coca*) (HC en adelante) en 2023 (DEVIDA, 2023). Estas áreas no se corresponden necesariamente con límites político-administrativos, sino con la proliferación de la HC. DEVIDA (2023; 2005) evidencia un incremento de la superficie dedicada a la HC en todas las zonas cocaleras,[1] como se muestra en el Mapa 1. La superficie total cultivada con HC pasó de 50 300 ha en 2004 a 95 008 ha en 2022. El aumento se observa principalmente en el límite entre la Amazonía y la sierra del Perú, así como en Ucayali y Loreto, en comparación con 2004. Sin embargo, el Mapa 1 no permite visualizar la elevada heterogeneidad entre las zonas cocaleras y en su interior.

Un caso particular es el área cocalera de La Convención y Lares[2] (LCL), donde se observa una reducción del agregado de la superficie cultivada con HC

1. Es pertinente enfatizar que la metodología para identificar la HC es similar en 2004 y 2022, y que la expansión de estos cultivos no se debe a que haya más zonas monitoreadas, sino a que han aumentado las áreas donde se cultiva la HC.

2. Esta investigación define el área cocalera de La Convención y Lares como nueve distritos: dos (Lares y Yanatile) pertenecen a la provincia de Calca, y los siete restantes (Santa Ana, Huayopata, Maranura, Ocobamba, Quellouno, Santa Teresa y Vilcabamba) a la provincia de La Convención.



Mapa 1. Distribución geográfica de los cultivos de hoja de coca (2004-2022).

Fuente: Informes de monitoreo de la UNODC. Elaboración propia.

Nota: el VRAEM también ha experimentado una expansión, pero no es posible visualizarla a esta escala. El mapa solo muestra las áreas geográficas en donde se ha expandido el cultivo de coca, sin considerar su densidad ni su distribución.

y una expansión de su cobertura espacial. El agregado de la superficie cultivada con HC se ha mantenido relativamente constante en el período 2001-2012 (con un promedio de 12 959 ha), pero desde entonces ha empezado a descender hasta alcanzar las 3351 ha en 2023 (DEVIDA, 2023; 2005). Sin embargo, la cobertura espacial de la HC se ha extendido en dirección a otra área cocalera conocida como el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) (DEVIDA, 2015). Esta investigación hace especial énfasis en este último aspecto y trata de responder a preguntas como ¿la expansión de la cobertura espacial de la HC ha incrementado la deforestación en LCL?, y ¿qué factores han intensificado o restringido el avance de la cobertura espacial de la HC en LCL?

Para responder a estas preguntas es necesario identificar las características únicas a las que se enfrenta la zona cocalera de LCL. A diferencia de otras áreas cocaleras, en LCL el cultivo de la HC se ha practicado históricamente y, principalmente, se ha utilizado para el consumo tradicional (Hobsbawm, 1969). También ha abastecido de HC a las zonas aledañas de Cusco, Calca, Urcos y Sicuani. Los productores de HC la venden en las ferias o zonas de producción a transportistas, mayoristas, minoristas, acopiadores o a la Empresa Nacional de la Coca (ENACO)[3] (Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016). En contraste, en otras áreas cocaleras, los productores de HC también se relacionan con narcotraficantes o intermediarios de estos. Según los informes de monitoreo de HC de DEVIDA, hasta el 2013, no había evidencias suficientes para afirmar que en LCL existía un vínculo entre los productores y los narcotraficantes (DEVIDA, 2014). Sin embargo, se sugiere que la HC producida en Kepashiato, en el oeste de LCL, se utiliza para obtener derivados cocaínicos desde 2014 (DEVIDA, 2015).

La expansión de la superficie dedicada al cultivo de la HC puede explicarse por el vínculo entre narcotraficantes y productores de HC a partir de 2014, pero el panorama es aún más complejo. Antes de 2014, todas las zonas cocaleras, especialmente LCL, se enfrentaban a la incapacidad de ENACO para satisfacer la demanda de HC. En 2009, la diferencia entre las adquisiciones de ENACO (2001 t) y la producción legal de HC (14 491 t) en LCL era considerable (DEVIDA, 2021a). Esta brecha continuó creciendo. Las compras de ENACO en esta área se redujeron hasta alcanzar las 975 t, mientras que la producción legal se man-

3. ENACO es una empresa creada en 1949 cuya función es la compra y decomiso de HC en las zonas de producción, así como la venta de la HC en sus centros de venta.

tuvo relativamente estable y alcanzó las 13 123 t en 2018 (DEVIDA, 2021a). Esto sugiere que gran parte de la producción de HC ha estado destinada a compradores informales, como los transportistas, los mayoristas, las minoristas y acopiadores, entre otros.[4]

En este escenario, el objetivo de esta investigación es analizar los efectos de la expansión de la HC en la deforestación[5] en LCL. En función de la disponibilidad de las bases de datos sobre HC y deforestación, esta investigación abarca el período 2007-2017. El estudio utiliza principalmente métodos econométricos espaciales, que consisten en la estimación de modelos de efectos fijos a nivel de grillas. El resultado principal sugiere que, por cada hectárea de HC cultivada en LCL, la deforestación aumenta en 0,1 ha. Este efecto representa el 19 % de la deforestación total del área.[6] Esta proporción es notoriamente menor que la proporción (entre el 27 y el 40 %) de las áreas de cultivo de HC a nivel nacional (García-Díaz, 2024). La existencia de una entidad como ENACO no parece suficiente para explicar el destino de la gran mayoría de la producción de HC, pero limita su expansión de la HC porque puede fijar los precios de compra y fiscalizar a los productores y comerciantes cocaleros.

En un esfuerzo por complementar el resultado anterior, se exploran otras tres vías que pueden explicar la expansión (o reducción) de la HC y, por ende, las variaciones en la deforestación.[7] En primer lugar, LCL obtiene unos considerables ingresos públicos de los impuestos por permitir la explotación del gas

4. ENACO otorga licencias para comercializar la HC de manera legal y formal. Los requisitos para obtenerla son los siguientes: hay que rellenar una solicitud, firmar una declaración jurada, aportar una fotocopia del documento nacional de identidad (DNI), la licencia de funcionamiento o la autorización municipal, los certificados de antecedentes policiales, penales y judiciales y el registro único de contribuyentes (RUC) (ENACO, 2025). La compra de la HC debe realizarse directamente a ENACO y luego se puede vender en los mercados.

5. En este artículo, se opta por denominar a este fenómeno «deforestación», independientemente de si la tala de árboles se realiza con permisos legales.

6. Es pertinente mencionar que existen otros factores que también pueden afectar a la deforestación, como la minería ilegal y la urbanización, entre otros. En esta investigación se hace especial énfasis en la HC.

7. Esta investigación no cierra el debate sobre otros mecanismos que pueden afectar a la relación entre la coca y la deforestación. Se ha optado por estos grupos de variables porque provienen de las bases de datos.

natural, lo que genera empleos con salarios más altos que pueden desincentivar el trabajo agrícola. En los distritos que conforman esta área cocalera, se obtuvieron S/. 0,36 de canon gasífero y S/. 1,1 de regalía gasífera por cada 1000 habitantes en 2007. Posteriormente, estos niveles alcanzaron su punto máximo alrededor de 2012, con S/. 2 de canon gasífero y S/. 4,3 de regalía gasífera por cada 1000 habitantes. En los años siguientes, esta cantidad se ha mantenido en promedio en S/. 1,3 de canon gasífero y S/. 2,6 de regalía gasífera por cada 1000 habitantes. En segundo lugar, se ha reportado de que se utiliza una de las carreteras de LCL para transportar derivados de la HC, lo que puede facilitar el acceso a los productos y a los comerciantes, tanto legales como ilegales. En tercer lugar, existen áreas tituladas como las áreas naturales protegidas (ANP) o las comunidades indígenas que potencialmente pueden limitar la expansión de la HC.

La estructura de esta investigación es la siguiente: en la próxima sección se presenta la revisión de la literatura. La tercera sección se muestra el marco teórico sobre cómo la expansión de la HC puede afectar la deforestación en LCL. La cuarta sección muestra la metodología empleada. La quinta sección expone los resultados, el análisis de robustez y los mecanismos. Finalmente, la sexta sección presenta la discusión y las conclusiones.

2. Revisión de literatura

Esta investigación forma parte de una creciente literatura que busca explicar los efectos locales de la expansión de los cultivos de HC en la deforestación. Para los fines de esta investigación, organizamos la literatura en dos secciones: i) la variabilidad de la expansión de los cultivos de HC en relación con otros factores, y ii) los efectos de los programas de erradicación y desarrollo. En ambos grupos se hace especial énfasis a los estudios que analizan la deforestación.

Existe una amplia variedad de estudios que han analizado los efectos locales de la expansión de la HC en los conflictos sociales (Stoelinga, 2024), el trabajo infantil y la acumulación de capital humano (Sviatschi, 2022), la degradación del suelo (Rhodes et al., 2023), entre otros. Un área de estudio en expansión es el efecto de la HC en la deforestación, debido a que los bosques tropicales son cada vez más importantes para el cumplimiento de los compromisos climáticos globales. Bagan et al. (2020) realizaron un estudio sobre los patrones de deforestación

en la región de Chapare (Bolivia) en 1986, 1999 y 2018. El resultado principal sugiere que la HC tiene menos relevancia en la deforestación que variables como la urbanización, la expansión de productos agrícolas legales y la construcción de carreteras. De manera similar, Bax y Francesconi (2018) analizaron también los patrones de deforestación en la sierra del Perú entre 2011 y 2017. Esta investigación pone en evidencia que la producción de HC es una de las principales variables que promueven la deforestación por encima de la minería artesanal, las comunidades indígenas y las comunidades no indígenas. La HC es una planta arbustiva que puede crecer incluso a la sombra, lo que justificaría su cultivo cerca de zonas boscosas y su potencial contribución a la deforestación.

Otras investigaciones exploran la interacción entre la expansión de los cultivos de HC y las áreas de conservación. Bonilla-Mejía e Higuera-Mendieta (2019) analizan la funcionabilidad de las ANP de Colombia[8] para frenar la deforestación causada por el cultivo de la HC. Los resultados indican que las ANP no siempre reducen la deforestación: aquellas que están cerca de las grandes ciudades lo consiguen porque cuentan con más recursos, mientras que las que están más alejadas presentan mayores tasas de deforestación, especialmente en las zonas con cultivos de HC. Estudios de caso en el Perú, como en el valle del Huallaga (Young, 1996), también han puesto en evidencia que la expansión de los cultivos de HC y las tasas de deforestación se han incrementado, incluso en las ANP. Otro estudio de caso en el Perú revela que la HC se cultiva mayormente en áreas alejadas de las carreteras para evitar ser vista por las autoridades (Young, 2004). Además de los efectos en múltiples dimensiones, estos estudios sugieren que los bosques están altamente amenazados por la expansión de la HC y que la titulación de tierras no es necesariamente un mecanismo para reducir dicha expansión.

La lucha contra la expansión de la HC se ha realizado principalmente de dos formas. Por un lado, se han promovido políticas de erradicación de la HC, pero se ha comprobado que generan resultados inesperados como, por ejemplo, el aumento del trabajo infantil y el abandono escolar (Rodriguez, 2020). Por otro lado, se ha estudiado la combinación de la erradicación de la HC con políticas de desarrollo alternativo, como el llamado «Milagro de San Martín»

8. Las ANP en Colombia tienen la misma finalidad que en Perú que es la conservación de los ecosistemas y la preservación de la biodiversidad y la protección de los servicios ambientales.

en el Perú[9] (Villarán et al., 2011). Este caso destaca por la drástica reducción de la HC que pasó de 28 600 ha en 1992 a 483 ha en 2014, gracias a la articulación de diferentes niveles de gobierno, empresarios y sociedad civil para reformular la economía agrícola basada en nuevos productos agrícolas como el café, la palma aceitera y el cacao (Villarán et al., 2011).

La literatura sobre los efectos de los programas de desarrollo y erradicación en la deforestación es escasa. Ramos et al. (2023) sugieren que la deforestación en el Trópico de Cochabamba (Bolivia) ha pasado por tres fases desde 1960 hasta 2003. La deforestación fue alta antes de la producción de la HC, disminuyó con su expansión y aumentó nuevamente con los programas de desarrollo alternativo y erradicación. Sin embargo, el desarrollo alternativo no sería la única vía para controlar la expansión de los cultivos de la HC. Un estudio de caso en LCL sugiere que las transferencias públicas provenientes de los impuestos a la explotación del gas, conocidas como el canon y las regalías, reducen las horas trabajadas en los cultivos de HC y aumentan las horas trabajadas en los proyectos de inversión, como carreteras o escuelas (Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016).

El aporte de la presente investigación es significativo por dos motivos. En primer lugar, es la primera investigación que explora los efectos de la expansión de la HC sobre la deforestación en un área de producción legal que ha sido poco estudiada (véanse algunas excepciones en Manrique-López, 2022; Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016). En segundo lugar, esta investigación contribuye a la exploración de potenciales mecanismos para controlar el avance de los cultivos de HC, que difieren de los mecanismos comúnmente analizados, como la erradicación y los programas de desarrollo. Dichos mecanismos son las carreteras, las titulaciones de áreas y el flujo de rentas derivadas de las industrias extractivas, tales como las regalías y el canon gasífero. Esto también puede ayudar a comprender por qué los cultivos de HC en el área cocalera de LCL se han reducido significativamente después de la pandemia del COVID-19 (DEVIDA, 2021a).

9. Es pertinente enfatizar que existen pruebas que cuestionan el éxito del «Milagro de San Martín» como modelo de desarrollo alternativo (McClintock y Vallas, 2018). No se han observado casos con tanto éxito en Bolivia (Unlu y Kapti, 2012) ni en Colombia (Acero y Machuca, 2021), pero se ha logrado detener parcialmente los efectos locales de la expansión de la coca.

3. Marco teórico

Esta sección responde por qué la expansión de la HC genera más deforestación. Para ello partimos del modelo de Cropper et al. (1999), quien teoriza cómo la agricultura promueve la deforestación. Este autor señala que los factores comúnmente asociados a la deforestación son el precio del cultivo, la disponibilidad de caminos, la calidad del suelo, el acceso al crédito, la distancia al mercado, la densidad de los bosques, el ingreso rural no agrícola y el precio de la tierra. Este modelo es de especial interés por su flexibilidad para adecuarse a otros contextos como la Amazonía de Brasil (Ferraz, 2001).

Para contextualizar este modelo en LCL, primero se describen las características agrícolas del área de interés, luego se presentan las ventajas de la HC frente a otros cultivos y, por último, se enfatizan en tres factores particulares de LCL que no se encontraban en el modelo anterior. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2012, los productos que abarcan más superficie agrícola en LCL son el café (62 %), la HC (7,7 %), el achiote (4,6 %) y el cacao (4,3 %). Conforme a los Censos Nacionales de Población de 2017, el 55 % de los trabajadores de LCL están empleados en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca.

A pesar de que no es el producto más sembrado en LCL, la HC tiene ventajas frente a otros cultivos, lo que ha contribuido a que tenga un importante arraigo. Su producción de la HC no requiere tantos cuidados como la de otros productos agrarios. Además, el café se cosecha una vez al año, mientras que la HC se puede cosechar entre tres y cuatro veces al año. Además, el café plantado por primera vez en un terreno no es rentable hasta pasados casi tres años. En contraste con otros productos de LCL, la HC tiene un alto rendimiento, no solo por el tiempo de siembra, sino también por el precio que se paga por ella, en especial por parte de narcotraficantes y vendedores informales (DEVIDA, 2021a). Por último, la HC suele crecer en áreas pequeñas, en forma de parches, lo que no genera una deforestación continua y a gran escala como sucede generalmente con otros productos agrícolas. Todas estas características favorables convierten a la HC en una alternativa para obtener ingresos de forma inmediata en contextos de pobreza y falta de alternativas productivas (Dávalos et al., 2011).

Como sugiere el estudio de Cropper et al. (1999), en LCL es posible identificar que el precio de la HC incentiva un incremento de su producción, lo que

incidiría en la deforestación de la zona. DEVIDA (2021a) afirma que las compras de HC en LCL han disminuido desde las 1700 toneladas métricas en 2011 hasta cerca de las 1200 toneladas métricas en 2017, mientras que la producción de HC en la misma área ha aumentado de cerca de 14 000 toneladas métricas a casi 15 000 toneladas métricas en ese mismo período. Este aumento podría deberse al incremento del precio de la HC (de USD 3,2 a USD 3,9 entre 2011 y 2013). Aunque el precio bajó ligeramente (a USD 2,7) en el 2017 (DEVIDA, 2018), esto podría sugerir que la producción de la HC se volvió más rentable. Prueba de ello es el incremento de la producción de HC en las comunidades indígenas (DEVIDA, 2024; 2018), que generalmente no tienen acceso a los mercados agrícolas formales ni cuentan con el apoyo estatal.

Además del precio de la HC, existen tres factores particulares que pueden frenar o impulsar su expansión. Estos factores son la cercanía a las carreteras por donde circula la droga procesada, la proximidad a las áreas tituladas y el presupuesto público. Respecto a la primera variable, se ha evidenciado que la construcción de carreteras contribuye a la deforestación, ya que facilita el desplazamiento de los taladores ilegales y el aprovechamiento de las áreas aledañas a las carreteras para el cultivo de productos agrícolas (Galarza et al., 2025). No obstante, es necesario modificar el modelo, debido a que la HC se siembra lejos de las carreteras para evitar la presencia de las autoridades (Young, 2004). También es pertinente ampliar el modelo, porque es posible que la presencia de la HC sea mayor al analizar una carretera que se ha reportado que se utiliza para transportar droga procesada. Esto último puede ocurrir porque los agricultores están en constante contacto con los narcotraficantes y los costos de transacción son menores.

El segundo factor específico de la HC es la distancia a las ANP y a las comunidades indígenas. En la Amazonía peruana, Miranda et al. (2016) evidencian que la deforestación se reduce en un 8 % en las áreas boscosas situadas dentro de las ANP en comparación con las zonas aledañas situadas fuera de los límites de dichas áreas. De manera similar, Schleicher et al. (2017) sugieren que el efecto de la titulación de las comunidades indígenas es aún mayor que el de las ANP en la Amazonía peruana. En base a estos estudios, se puede sugerir que las áreas tituladas permiten contener la expansión de la HC; sin embargo, los reportes de DEVIDA (2023; 2005) muestran que cada vez hay más cultivos de HC cerca de estas áreas. El último factor lo sugieren Barrio de Mendoza y Rodríguez (2016),



Mapa 2. Zona cocalera de La Convención y Lares.

Fuente: Informes de monitoreo de DEVIDA (2005; 2018), IBC (2026), MINAM (2025), ANA (2026).

Elaboración propia. El mapa solo muestra el área geográfica general donde se cultiva la HC, sin considerar su densidad o distribución, que son muy heterogéneas.

quienes señalan que una de las causas de la caída de la HC en LCL se produjo cuando aumentó el canon gasífero. En sus entrevistas, afirman que, cuando el precio del jornal financiado por el canon gasífero para infraestructuras o empleos rotativos aumentó de S/.10 a S/. 35, se desincentivó el trabajo agrícola.

En consecuencia, siguiendo el modelo de Cropper et al. (1999), la expansión de la HC puede ocurrir por aumentos en el precio del producto. Al explorar otras variables no contempladas en el modelo, se observa que la cercanía a carreteras, las áreas tituladas (como ANP o comunidades nativas) y el presupuesto público pueden impactar en los patrones de cultivo de HC. En el Mapa 2 presenta el área de estudio, en la que se incluye carreteras, ríos y áreas tituladas como comunidades indígenas y ANP. En la siguiente sección, nos enfocaremos en la estrategia empírica que nos permitirá evaluar si existe una relación entre la HC y la deforestación.

4. Metodología

4.1. Recopilación de bases de datos

4.1.1. Monitoreo de hoja de coca (MOHOCA)

Esta fuente de información se descargó mediante una interfaz de programación de aplicaciones (API) de las plataformas virtuales de DEVIDA (DEVIDA, 2021b). Se trata de datos anuales sobre los cultivos de HC en formato *Shape File* desde el 2007 hasta el 2017.[10] Según DEVIDA, la identificación de las áreas cocaleras, se realiza de la siguiente manera. En primer lugar, se seleccionan imágenes capturadas por satélites como SPOT5 y ASTER, entre otros. Estas imágenes permiten identificar los cultivos de HC con una resolución aproximada de 12 m^2. En segundo lugar, se procesan las imágenes para identificar las áreas de cultivo de HC y homogenizar las mediciones provenientes de diferentes satélites. Finalmente, se realizan trabajos de campo y vuelos de verificación para disminuir errores de medición.

10. Cabe mencionar que no se pudo descargar la información de 2010, por lo que se decidió hacer una predicción para ese año, que consiste en obtener el promedio simple de las cantidades de 2009 y 2011 para los cultivos de coca.

4.1.2. Monitoreo de bosques (MOBO)

Esta fuente de información, perteneciente al Ministerio del Ambiente, se actualiza anualmente (MINAM, 2025). En ella se utilizan imágenes del satélite Landsat para detectar la cobertura y pérdida de bosques. Los bosques a los que se hace referencia son los bosques húmedos amazónicos, que incluyen los aguajales, bosques de varillales, bosques de colinas y lomadas, bosques de terrazas, bosques ribereños y bosques de pacales.[11] También es posible identificar las áreas no boscosas, tales como cuerpos de agua, ciudades, centros poblados, áreas mineras, etc. Las imágenes satelitales tienen una resolución de 30 m^2. Esta información solo está disponible para la Amazonía del Perú desde el 2001.

4.1.3. ERA5-Land

Así como MOHOCA, ERA5-Land debe descargarse previamente a través de una API (ECMWF, 2025). Se creó una base de datos de variables climáticas para cada día del período 2007-2017. Esta base de datos consta de un grupo de puntos que están distanciados uniformemente cada 11 km del territorio peruano. A continuación, se obtuvieron promedios anuales de precipitación y temperatura. Estas variables se asignan a la grilla más cercana mediante coordenadas de latitud y longitud.

La unión de las bases de datos se realiza de la siguiente manera: en primer lugar, se crea una grilla para el área cocalera de LCL. Cada grilla mide 2 km de longitud y se crean otras grillas de distintos tamaños para medir la robustez de los resultados (véase la sección 5.1 sobre robustez). A continuación, se agrega la información sobre la HC y la deforestación a nivel de grillas. La Figura A.1 del Anexo resume este procedimiento y muestra las grillas de 2 km con la información procesada sobre la deforestación y la HC.

Asimismo, se añaden variables de otras bases de datos complementarias. Por ejemplo, la DEVIDA (2018) sugiere que la droga procesada que sale del VRAEM llega a LCL a través de la carretera Quimbiri-Kepashiato, para cruzar finalmente la frontera con Bolivia (véase la Figura A.2 del Anexo).[12] Se calcula la distancia

11. Esta es una de las múltiples definiciones de bosque en el Perú que se hacen según la capacidad de uso mayor y sin considerar los servicios ecosistémicos (EIA, 2015).

12. Es pertinente hacer énfasis en que la droga procesada también se transporta por otros lugares, como, por ejemplo, a pie por las montañas o en vehículos que toman otras

Nombre	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Mediana	Máximo
Deforestación (ha)	0,58	1,63	0	0	33,47
Hoja de coca (ha)	0,15	1,61	0	0	96,90
Temperatura (°C)	15,90	4,08	5,81	16,65	23,78
Lluvia (mm)	0,003	0,001	0,001	0,003	0,01
Distancia a la carretera	34,54	22,25	0	33,04	98,07
Distancia al ANP	17,24	18,54	0	10,81	66,91
Distancia a la comunidad indígena	24,45	22,06	0	20,55	80,42
Canon gasífero real (10 mil hab.)	0,16	0,21	0	0,08	0,70
Regalía gasífera real (10 mil hab.)	0,45	0,47	0	0,33	1,97
Gasto real en transporte (10 mil hab.)	0,14	0 23	0	0,02	0,87
Gasto real en educación (10 mil hab.)	0,07	0,14	0	0	1,00
Muestra total	43 417				

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de la muestra en 2007-2017.

Fuente: elaboración propia basada en MOHOCA, MOBO, ERA5-Land, MEF (2026), MTC (2026), MINAM (2025).

ha: hectáreas / °C: centígrados / mm: milímetro.

ANP: áreas naturales protegidas más cercanas a cada grilla.

Nota: se utiliza una grilla de 2 km de longitud, lo que genera una superficie de 400 ha por cada grilla.

entre las grillas y la carretera por donde se transporta la droga procesada. Para ello, se utilizan las carreteras dispuestas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. De manera similar, se calcula la distancia hasta el límite de las comunidades indígenas y de las ANP, como se muestra en el Mapa 2. La información de las comunidades indígenas proviene del Instituto del Bien Común, y la de las ANP, del Ministerio del Ambiente.

Finalmente, se incorporan variables del presupuesto público distrital obtenidas de la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, que incluyen el gasto en transporte y educación, así como las transferencias por canon y regalías gasíferas. El gasto público se destina principalmente al mantenimiento, la construcción y el mejoramiento de la infraestructura, mientras que el canon —equivalente al 50 % del impuesto a la renta y las regalías pagadas por las empresas productoras— solo puede destinarse a inversiones. En cambio, las regalías gasíferas varían según la producción y no tienen restricciones de uso. Las estadísticas descriptivas se muestran en el Cuadro 1, que consta de 43 417 grillas de 2 km en 2007 y 2017.

4.2. Modelo econométrico

Teniendo en cuenta que la unidad de análisis de la muestra es la grilla «g», en el año «a» y en el distrito «d», se estima el siguiente modelo de efectos fijos:

$$y_{gad} = \beta Hoja\_Coca_{gad} + X'\theta + \delta_g + \delta_a + \tau_d + \epsilon_{gad} \quad (1)$$

Donde «y_{gad}» representa la deforestación (ha) en la grilla «g» y año «a». $Hoja\_Coca_{gad}$ es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la grilla «g» presenta HC en el año «a». «X» representa a las variables de control, que son la temperatura y la precipitación anuales. Se añaden efectos fijos a nivel de grilla δ_g para controlar las variables inobservables que no varían con el tiempo, como las preferencias de los agricultores por la HC. También se añaden efectos fijos por años, $\delta_{a,}$ para identificar períodos en los que el precio de la HC es alto o bajo.

direcciones y no transitan por esta carretera (Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016), pero esos caminos son generalmente desconocidos y no es posible evaluarlos.

τ_d es una tendencia lineal a nivel distrital que permite capturar cualquier diferencia que afecte a nivel distrital. Por último, los errores estándar se agrupan a nivel de grillas para hacer frente a la correlación espacial y serial.

5. Resultados

5.1. Resultado principal

En esta subsección se busca evaluar si la expansión de la HC tiene un impacto en la deforestación en LCL. Para ello, se estima la Ecuación 1 y los resultados se muestran en el Cuadro 2. En el Panel A se aprecia el efecto de la HC en toda la muestra, mientras que, en el Panel B, se eliminan las grillas que presentó la HC hasta el 2007. El resultado del Panel A sugiere que una hectárea adicional de HC genera un aumento de 0,008 ha de deforestación en el período 2007-2017, independientemente de la especificación econométrica, como se muestra en las columnas 1 a 3. Teniendo en cuenta que la HC en el año 2010 se obtuvo mediante un promedio simple de los años 2009 y 2011, se estima la Ecuación 1 considerando únicamente el período 2011-2017. Este resultado se observa en las columnas 4-6, y la significancia estadística se mantiene; de hecho, la magnitud del efecto es mayor, independientemente de la especificación econométrica.

Una limitación de los resultados del Panel A es que existen grillas que no tienen o tienen muy pocas áreas boscosas porque históricamente ha predominado el cultivo de la HC (véase la Figura A.1 del Anexo). Esto subestima el efecto principal, ya que la expansión de la HC en estas grillas es mínima. En el Panel B, se evalúa la Ecuación 1 sin considerar estas grillas, es decir, sin las grillas que presentaron HC hasta el 2007. Para el período 2008-2017, se obtiene que una hectárea adicional de HC aumenta entre 0,106 y 0,109 ha deforestadas, como se muestra en las columnas 1 a 3. De manera similar, se distingue que el efecto es estadísticamente significativo y de mayor tamaño cuando se evalúa el período 2011-2017, como se muestra en las columnas 4 a 6. Ambos efectos de la HC son coherentes, por lo que se puede sugerir que la HC genera un aumento de la deforestación de hasta el 19 % en LCL.

Además de variar la especificación econométrica de la Ecuación 1, se han realizado otros ejercicios de robustez, como cambiar el tamaño de la grilla para

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel A. Total de la muestra						
Hoja de coca	0,011***	0,013***	0,012***	0,012***	0,013***	0,012***
	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Def. Prom.	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Observaciones	46 739	46 739	46 739	29 743	29 743	29 743
Panel B. No incluye grillas que tuvieron hoja de coca en 2007						
Hoja de coca	0,110***	0,109***	0,107***	0,128***	0,127***	0,123***
	(0,027)	(0,026)	(0,026)	(0,027)	(0,027)	(0,027)
Def. Prom.	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Observaciones	43 417	43 417	43 417	27 629	27 629	27 629
Controles		X	X		X	X
Efecto fijo anual	X	X	X	X	X	X
Efecto fijo grilla	X	X	X	X	X	X
Tendencia distrito		X			X	
2011 en adelante			X	X	X	

Cuadro 2. Efectos de la hoja de coca en la deforestación.

Fuente: elaboración propia basada en mohoca, mobo, era5-Land, mef (2026), mtc (2026), minam (2025).

Nota: todas las estimaciones usan la Ecuación 1. Los controles corresponden a la temperatura y la precipitación anuales. No se dispone de información sobre los cultivos de hoja de coca en 2010, por lo que se ha calculado mediante un promedio simple con los datos de 2009 y 2011. La longitud de la grilla es de 2 km. Los errores estándar están agrupados a nivel de grilla.

Def. Prom. es la deforestación promedio en la muestra.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

calcular los cultivos de hc y la deforestación. En la Figura A.3 del Anexo se observan las estimaciones de la Ecuación 1 con diferentes tamaños de grillas, de 1 km y 1,5 km. Los resultados continúan siendo positivos y estadísticamente significativos, independientemente de la especificación econométrica. Por

último, DEVIDA (2016) menciona que la cobertura satelital para identificar la HC aumentó a partir de 2015. Por este motivo, se decidió estimar la Ecuación 1 con información de 2015, con el fin de contar con una misma cobertura satelital. Estos resultados se muestran en el Cuadro A.1. En esta ocasión, se constata una reducción en la magnitud del efecto, pero se mantiene su significancia y la dirección del mismo. Este ejercicio es robusto ante la utilización de distintos tamaños de grillas (1 km, 1,5 km y 2 km). Esto indica que la expansión de la cobertura espacial no explica por completo el efecto de la HC en la deforestación. En realidad, la expansión de la cobertura espacial se debe a que se ha reportado una expansión de la HC hacia el oeste de LCL (DEVIDA, 2015).

5.2. Potenciales mecanismos

En la subsección anterior, se demostró que la expansión de la HC en LCL aumentó moderadamente la deforestación. En esta subsección se examinan los mecanismos que podrían mitigar o potenciar el efecto de la HC en la deforestación. Por ello, se analizan tres grupos de mecanismos según la distancia a áreas tituladas, la distancia a las carreteras y el tamaño del presupuesto público de los distritos. En el primer grupo se explora la distancia a la carretera que la DEVIDA (2018), reporta como área de circulación del narcotráfico en la zona, y este hallazgo se contrasta con el obtenido para otra carretera elegida aleatoriamente que también está en LCL. En el segundo grupo se estudia la distancia hasta las ANP y hasta las comunidades indígenas. En el tercer grupo se analiza el canon y la regalía gasíferos, así como el gasto público. Con la intención de realizar una evaluación más precisa de la expansión de la HC, no se consideran las áreas donde había HC en 2007, ya que apenas quedan bosques por talar y, como se mencionó en la subsección anterior, esto podría provocar una subestimación del efecto principal.

Para identificar si una grilla está cerca o lejos de las carreteras, se ha decidido usar el percentil 50 de la distribución de la distancia hasta la carretera. Es decir, una grilla está cerca de la carretera si su distancia es inferior al percentil 50; en caso contrario, estará lejos. El procedimiento es similar para calcular la cercanía a las ANP y a las comunidades indígenas. El Mapa 2 muestra la distribución espacial de las comunidades indígenas y las ANP. Seguidamente, la muestra se

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Panel A. Distancia a la carretera por donde circula la droga procesada		Panel B. Distancia a una carretera por donde no circula la droga procesada	
	Cerca	Lejos	Cerca	Lejos
Hoja de coca	0,100***	0,055	0,083***	0,165***
	(0,025)	(0,101)	(0,028)	(0,031)
Def. Prom.	0,58	0,58	0,58	0,58
Observaciones	21 714	21 703	21 703	21 714
Controles	X	X	X	X
Efecto fijo anual	X	X	X	X
Efecto fijo grilla	X	X	X	X
Tendencia distrito	X	X	X	X

Cuadro 3. Mecanismos asociados a la distancia hacia las carreteras.
Fuente: elaboración propia basada en MOHOCA, MOBO, ERA5-Land, MEF (2026), MTC (2026), MINAM (2025).
Nota: se usa la misma especificación que en el Cuadro 2. Se usa el percentil 50 para identificar si una grilla está cerca o lejos de la carretera. En el Panel A, el percentil 50 representa 33 km, mientras que, en el Panel B, equivale a 38 km.
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

divide en dos partes para identificar las grillas cercanas y lejanas a los lugares mencionados anteriormente. En cada una de las submuestras se estima la Ecuación 1.

En las Cuadros 3 y 4 se presentan los mecanismos asociados a las distancias y se pretende explicar qué áreas se ven más afectadas por la HC en lo que respecta a la deforestación. El primer resultado que llama la atención del Panel A del Cuadro 3 es que las grillas que están sufriendo una mayor deforestación son las grillas que están cerca de la carretera que se ha reportado que se utiliza para el narcotráfico. Esto contrasta con lo sugerido por Young (2004) quien afirma que la HC se cultiva en áreas alejadas de las carreteras para evitar ser descubierta. Sin embargo, cuando se analiza una carretera por la que no circula droga procesada, se obtienen los resultados sugeridos por Young (2004), es decir que, en efecto, la HC se cultiva en áreas alejadas de la carretera. En el Panel B del

Cuadro 3 se observa que la HC tiene un mayor impacto en la deforestación en las áreas alejadas de la carretera por donde no circula la droga procesada.

En el Cuadro 4 se aprecian los resultados respecto a la distancia hacia áreas tituladas. En el Panel A del Cuadro 4 se observa que los coeficientes según la distancia hacia a las ANP son similares, por lo que no hay muchas evidencias que sugieran que el efecto de la HC es mayor cerca o lejos de dichas áreas. Este resultado contrasta con la literatura empírica, que ha demostrado que las ANP funcionan como barreras que permiten reducir la deforestación (Miranda et al., 2016; Schleicher et al., 2017). El Panel B de el Cuadro 4 muestra un resultado que contrasta aún más con la literatura empírica mencionada anteriormente. Se aprecia que las grillas cercanas a las comunidades indígenas concentran el efecto de la HC. El aumento de la HC en áreas tituladas, como las ANP, se ha puesto de manifiesto desde la década de 1990 (Young, 1996). De las 95 008 ha de HC en 2022, el 16 % de los cultivos de HC se encontraban en las ANP (DEVIDA, 2023). Más aún, la superficie de HC en comunidades indígenas pasó de 2588 ha en 2016 a 17 434 ha en 2023 (DEVIDA, 2024; 2018).

Para evaluar el tercer grupo de mecanismos, se estima la siguiente ecuación:

$$y_{gad} = \beta Hoja\_Coca_{gad} + \beta_2 PresupuestoMunicipal_{gd} + \beta Hoja\_Coca_{gad} * PresupuestoMunicipal_{gd} + X'\theta + \delta_g + \delta_a + \tau_d + \epsilon_{gad} \quad (2)$$

Donde, la nueva variable es , que representa la transferencia por canon o regalía gasífera o el gasto en transporte o educación. Es pertinente mencionar que el gasto está dividido según su función tal y como se mencionó en la subsección 3.1. Las variables restantes de la ecuación son iguales a la Ecuación 1.

En el Cuadro 5 se muestran los resultados de la estimación de la Ecuación 2. En todas las columnas se observa el efecto de la HC, la transferencia y el gasto, así como su interacción entre ambas variables. El efecto aislado de la HC continúa siendo positivo y estadísticamente significativo en todas las columnas. Asimismo, el efecto de la transferencia o del gasto es negativo y estadísticamente significativo, lo que sugiere una reducción de la deforestación a medida que aumenta la transferencia o el gasto. Así, por ejemplo, 1 sol adicional de canon gasífero por cada 10 000 habitantes reduce la deforestación en 0,365 ha. De manera similar, 1 sol adicional de gasto en educación por cada 10 000 habitantes reduce la deforestación en 0,380 ha.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Panel A. Distancia a las ANP		Panel B. Distancia a las comunidades indígenas	
	Cerca	Lejos	Cerca	Lejos
Hoja de coca	0,069***	0,099***	0,121***	0,034**
	(0,020)	(0,026)	(0,036)	(0,015)
Def. Prom.	0,58	0,58	0,58	0,58
Observaciones	21 714	21 703	21 703	21 714
Controles	X	X	X	X
Efecto fijo anual	X	X	X	X
Efecto fijo grilla	X	X	X	X
Tendencia distrito	X	X	X	X

Cuadro 4. Mecanismos asociados a la distancia hacia áreas tituladas.
Fuente: elaboración propia basada en MOHOCA, MOBO, ERA5-Land, MEF (2026), MTC (2026), MINAM (2025).
Nota: se usa la misma especificación que en el Cuadro 2. Se usan el percentil 50 para identificar si una grilla está cerca o lejos de las ANP o de las comunidades indígenas.
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

La interacción entre las variables de HC y la transferencia o el gasto da como resultado en un efecto negativo y estadísticamente significativo. Esto implica que las variables como transferencia por canon gasífero, regalía gasífera, gasto en transporte y gasto en educación mitigan el efecto negativo de la HC en la deforestación. Sin embargo, es pertinente subrayar que estos efectos pueden estar sobreestimando los resultados, ya que no es posible verificar la ubicación exacta de todos los proyectos de inversión ni la actividad que tiene como fuente el canon o la regalía gasífera, ni tampoco para las variables de gasto público. Así, por ejemplo, en 2017, el distrito de Santa Ana (capital de la provincia de La Convención) gastó el 16 % del presupuesto proveniente del canon gasífero en transporte, y el proyecto de inversión al que se destinó la mayor cantidad de canon gasífero fue la construcción del terminal terrestre interprovincial de pasajeros de la ciudad de Quillabamba.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Panel A. Canon y regalía gasífera		Panel B. Gasto público	
	Canon	Regalía	Transporte	Educación
Hoja de coca	0,257***	0,233***	0,175***	0,238***
	(0,059)	(0,069)	(0,060)	(0,058)
Transferencia o gasto	-0,365***	-0,182***	-0,211***	-0,380***
	(0,062)	(0,025)	(0,053)	(0,061)
Hoja de coca * Transferencia o gasto	-0,379***	-0,204**	-0,321*	-0,856***
	(0,101)	(0,082)	(0,194)	(0,240)
Def. Prom.	0,58	0,58	0,58	0,58
Observaciones	43 417	43 417	43 417	43 417
Controles	X	X	X	X
Efecto fijo anual	X	X	X	X
Efecto fijo grilla	X	X	X	X
Tendencia distrito	X	X	X	X

Cuadro 5. Mecanismos asociados al presupuesto público.

Fuente: elaboración propia basada en mohoca, mobo, era5-Land, mef (2026), mtc (2026), minam (2025)_

Nota: se usa la misma especificación que en el Cuadro 2. La transferencia corresponde al canon gasífero o a la regalía gasífera en términos reales de 2021 y por cada 10 000 habitantes. De manera similar, las variables de gasto público están expresadas en términos reales de 2021 y por cada 10 000 habitantes. El canon gasífero se calcula como el 50 % del impuesto sobre la renta y de las regalías de las empresas productoras de gas. La regalía gasífera es una cantidad de dinero que depende de la producción de gas. Tanto el canon como la regalía son compensaciones monetarias por permitir la explotación del gas natural y sus condensados. El gasto público se clasifica según su función. Las actividades y proyectos relacionados con la función de transporte incluyen la construcción, mejora o mantenimiento de carreteras, mientras que la función de educación se relaciona con la construcción, mejora o mantenimiento de instituciones educativas. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

6. Discusión y conclusión

El objetivo de esta investigación fue analizar el efecto de la expansión de la HC en la deforestación en LCL. A partir de datos administrativos sobre la HC y la deforestación, se aplicaron métodos de efectos fijos a nivel de grillas y se obtuvo que 1 ha de HC aumentó la deforestación en al menos 0,1 ha. En términos porcentuales, el efecto del cultivo de la HC generó el 19 % de la deforestación en esta área cocalera. ¿Qué tan grande es este efecto? García-Díaz (2024) puso en evidencia que, en las zonas cocaleras del país, la expansión de la HC representa entre un 27 % y un 40 % de la deforestación. De manera similar, DEVIDA (2024) calculó cuánta deforestación se produjo directamente por el cultivo de HC y reveló que el área de LCL registró los niveles más bajos a nivel nacional.

Es posible que el efecto encontrado en LCL sea de menor magnitud porque la HC está relativamente controlada por el Estado. La ENACO cuenta con un padrón de productores que le permite identificar dónde realizar sus compras y también realizar decomisos de la HC a quienes no figuran en los padrones. LCL concentra el mayor número de productores de coca legales a nivel nacional (53 %) (Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016). Además, la ENACO puede incautar la HC a los comerciantes que no cuenten con un permiso emitido por esta misma entidad. Esto es más notorio en LCL, ya que esta región es su principal fuente de suministro (86 %) de ENACO (Barrio de Mendoza y Rodríguez, 2016). En contraste, en las demás zonas cocaleras, la presencia de la ENACO es mínima o inexistente.[13] Es posible que, sin la intervención de la ENACO, aumente la deforestación, aunque no es posible comprobarlo con los datos disponibles.

Asimismo, en esta investigación se han explorado los mecanismos que refuerzan o mitigan los efectos de la HC. Con respecto a las carreteras, se ha comprobado que el efecto es mayor cuando las zonas están cerca de la carretera por donde circula la HC o en sus diferentes estados de procesamiento. Esto contrasta con lo que sugiere la literatura especializada, que indica que los cultivos de HC se encuentran lejos de las carreteras (Young, 2004). Sin embargo,

13. DEVIDA (2021a) evidencia que, en las zonas cocaleras de Huallaga Central, Mazamari, Aguaytía, y San Gabán hay productores de hc empadronados, pero la ENACO no ha realizado compras entre 2008 y 2018.

cuando se evalúa una carretera por la que no circula la droga, se observa lo mismo que sugiere Young (2004): la HC se cultiva lejos de la carretera. Las carreteras facilitan el desarrollo de otras actividades conexas; pero, en el caso particular de las carreteras por donde circula la HC, se sugiere que se reducen los costos de transacción y que se permite una mayor cercanía con los compradores ilegales o informales. Así, por ejemplo, una vez concluida su construcción, en el 2010, se podía transportar el clorhidrato de cocaína desde el VRAEM, donde se compraba por USD 1000, hasta Bolivia, donde se vendía por USD 2200 (DEVIDA, 2010). Además de los narcotraficantes, los productores también interactúan con los comerciantes informales. Barrio de Mendoza y Rodríguez (2016) informan de que el precio que pagaban los comerciantes informales por la arroba de HC varió entre S/. 75 y S/. 95, mientras que el precio que ofrecía la ENACO se mantuvo en S/. 65 en promedio en una sucursal de la ENACO en LCL entre 2000 y 2014.

En lo que respecta a la distancia hacia las áreas tituladas, se observa que el impacto de la HC es mayor en las zonas cercanas a las comunidades indígenas. Esto podría deberse en parte a que la producción y el consumo de HC han estado históricamente vinculados a las comunidades indígenas de los alrededores de LCL (Hobsbawm, 1969). Sin embargo, Ojo Público (2021) evidencia que, cada vez más, las comunidades indígenas de Perú se enfrentan a acciones de intimidación, extorsión e intentos de asesinato, ya que sus territorios son estratégicos para las organizaciones criminales, que buscan fomentar la producción de la HC y la construcción de pistas de aterrizaje clandestinas. La expansión del cultivo de la HC, en especial después de la pandemia del COVID-19, concuerda con los reportes de monitoreo de la HC de DEVIDA, que indican que el 19 % de la HC a nivel nacional se concentraba en comunidades indígenas en 2022 (DEVIDA, 2023). Es posible que esté sucediendo lo mismo en las ANP. DEVIDA (2023) informa de un incremento de la superficie dedicada a la HC en las zonas de amortiguamiento y en las ANP. En 2019, la superficie con HC en las zonas de amortiguamiento era de 6805 ha, y de 218 ha en las ANP. En 2023, ambas cifras aumentaron a 14 343 ha y 414 ha, respectivamente.

Aunque en LCL no se han realizado actividades de erradicación de la HC ni intervenciones de programas de desarrollo alternativo (DEVIDA, 2016), las exorbitantes rentas gasíferas pueden actuar como mecanismos de mitigación de la expansión de la HC. Este resultado es coherente con el estudio de caso de

Barrio de Mendoza y Rodríguez (2016). Existe un *trade-off* entre las transferencias de canon gasífero y la producción de HC en LCL. Más aún, la presente investigación señala que, cuando el gasto público se destina al área de transporte, en comparación con el área de educación, la mitigación del efecto de la HC es mayor. Esto podría deberse a que la construcción de carreteras requiere más mano de obra y tiene una duración mayor que la construcción de colegios.

Esta investigación no cierra el debate sobre los factores que pueden mitigar o promover la expansión de la HC. En este sentido, se anima a continuar investigando sobre el posible efecto de sustitución entre otros productos agrícolas, como el café y la HC (Hobsbawm, 1969). Asimismo, DEVIDA (2015) sugiere que el agregado de la superficie agrícola se va reduciendo porque los jóvenes se interesan cada vez menos por las actividades agrícolas.

Finalmente, esta investigación sugiere tres implicancias políticas. En primer lugar, a corto plazo, es vital actualizar el padrón de productores de HC porque la ENACO solo puede comprar a los productores de HC que están empadronados y tienen licencia para cultivar la HC (DEVIDA, 2021a). Sin embargo, únicamente hubo dos empadronamientos, en 1978 y 1981, y no es posible empadronar a nuevos productores, porque la Ley n.° 22095 establece que el padrón no puede modificarse. En segundo lugar, el consumo de la HC no desaparecerá de LCL y, a mediano plazo, es posible identificar cadenas de valor que puedan incrementar el valor añadido de la HC. En tercer lugar, hay indicios de que existe un *trade-off* entre la expansión de la HC y la transferencia/gasto en LCL. Esta investigación sugiere que, a largo plazo, se reformule la distribución del canon y las regalías gasíferas para obtener un fondo estabilizador que proporcione más canon y regalías cuando las proyecciones de las transferencias sean bajas, y brinden menos canon y regalías en caso contrario. De este modo, el gasto público sería más estable y no habría escasez de obras, lo que reduciría la expansión de la HC.

Referencias bibliográficas

Acero, C., y Machuca, D. (2021). The substitution program on trial: progress and setbacks of the peace agreement in the policy against illicit crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, *89*, 103158.

Autoridad Nacional del Agua (ANA). (2026). Observatorio del Agua. Consultado el 1 de marzo de 2025, en: https://snirh.ana.gob.pe/onrh/

Bagan, H., Millington, A., Takeuchi, W., y Yamagata, Y. (2020). Spatiotemporal analysis of deforestation in the Chapare region of Bolivia using Landsat images. *Land Degradation and Development*, *31*(18), 3024-3039.

Barrio de Mendoza, R., y Rodríguez, S. (2016). Las fronteras de la hoja de coca: entendiendo la cadena informal de comercialización de la hoja de coca para el consumo tradicional en Cusco. En J. F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XVI* (pp. 87-132). Seminario Permanente de Inverstigación Agraria (sepia).

Bax, V., y Francesconi, W. (2018). Environmental predictors of forest change: An analysis of natural predisposition to deforestation in the tropical Andes region, Peru. *Applied Geography*, *91*, 99-110.

Bonilla-Mejía, L., y Higuera-Mendieta, I. (2019). Protected Areas under Weak Institutions: Evidence from Colombia. *World Development*, *122*, 585-596.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2005). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca. Junio 2005*. devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2010). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. Junio 2010.* devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2014). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2013. Junio 2014*. devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2015). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio 2015.* devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2016). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2015. Julio 2016.* devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2018). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2017. Diciembre 2018.* devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2021a). *Análisis de compra-venta de hoja de coca en el Perú.* devida.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). (2021b). *Geovisor monitoreo de cultivos*. Consultado el 12 febrero de 2021, en http://95.216.18.168/devida/visor.htm.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2023). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2022. Junio 2023.* DEVIDA.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2024). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2023. Junio 2024.* DEVIDA.

Cropper, M., Griffiths, C., y Mani, M. (1999). Roads, Population and deforestation in Thailand - 1976-1989. *Land Economics*, *75*(1), 58-73.

Dávalos, L. M., Bejarano, A. C., Hall, M. A., Correa, H. L., Corthals, A., y Espejo, O. J. (2011). Forests and Drugs: Coca-Driven Deforestation in Tropical Biodiversity Hotspots. *Environmental Science & Technology*, *45*(4).

European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF). (2025). ERA5-Land hourly data from 1950 to present. (Acceso: 1 de marzo de 2025) https://cds.climate.copernicus.eu/datasets/reanalysis-era5-land?tab=overview

Environmental Investigation Agency (EIA). (2015). *Deforestación por definición. El gobierno peruano no define bosques como bosques, mientras que la expansión de la palma aceitera y la influencia de Malasia amenazan la Amazonía.* Environmental Investigation Agency.

Empresa Nacional de la Coca (ENACO). (2025). *Comerciantes: para ser comerciante minorista de hoja de coca.* Consultado el 1 de junio de 2025 en: https://transparencia.enaco.com.pe/comerciantes/

Ferraz, C. (2001). *Explaining agriculture expansion and deforestation: Evidence from the Brazilian Amazon - 1980/98.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Galarza, F., Kamiche, J. N., y Gómez, R. (2025). *Roads and Deforestation: Do Local Institutions Matter?* Universidad del Pacífico.

García-Díaz, J. A. (2024). *Estimating Deforestation Due to Coca Cultivation in the Peruvian Amazon (2011-2021).* Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Hobsbawm, E. (1969). A Case of Neo-Feudalism: La Convención, Perú. *Journal of Latin American Studies*, *1*, 31-50.

Instituto del Bien Común (IBC). (2026). Mapa de comunidades indígenas. Consultado el 1 de marzo de 2025, en: https://ibcperu.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ffb473dc2294415abad2b46299320dd8

Manrique-López, H. (2022). *La Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y el fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú: una mirada a los debates contemporáneos.* Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

McClintock, C., y Vallas, F. (2018). *The United States and Peru: Cooperation—At A Cost.* Routledge.

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2025). *Bosque y pérdida de bosques.* Consultado el 1 de enero 2025, en: https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2026). Consulta Amigable del Gasto Público. Consultado e1 de marzo de 2025, en: https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). (2026). Consulta Amigable del Gasto Público. Consultado e1 de marzo de 2025, en: https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

Miranda, J. J., Corral, L., Blackman, A., Asner, G., y Lima, E. (2016). Effects of Protected Areas on Forest Cover Change and Local Communities: Evidence from the Peruvian Amazon. *World Development*, *78*, 288-307.

Ojo Público. (2021). *Cultivos de hoja de coca avanzan y amenazan territorios indígenas*. Consultado el 10 de junio 2025, en: https://ojo-publico.com/2904/cultivos-coca-avanzan-y-amenazan-territorios-indigenas?tztc=2

Ramos, B. I., Benavides, J. P., Vélez, M. A., Jauregui, G., y Restrepo, D. (2023). *Control social de la producción de coca: lecciones del Trópico de Cochabamba (Bolivia) para Colombia.* Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas.

Rhodes, T., Ordoñez, L. S., Acero, C., Harris, M., Holland, A., y Sanín, F. G. (2023). Caring for coca, living with chemicals: Towards ecological harm reduction. *International Journal of Drug Policy*, *120*, 104179.

Rodriguez, C. (2020). The Effects of Aerial Spraying of Coca Crops on Child Labor, School Attendance, and Educational Lag in Colombia, 2008-2012. *Journal on Education in Emergencies*, *6*(1), 84.

Schleicher, J., Peres, C. A., Amano, T., Llactayo, W., y Leader-Williams, N. (2017). Conservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon. *Scientific Report*, *7*(1131).

Stoelinga, N. (2024). Cultivation and competition in Colombia: Disentangling the effects of coca price changes on violence. *Journal of International Development*, *36*(2), 1007-1042.

Sviatschi, M. M. (2022). Making a narco: Childhood Exposure to Illegal Labor Markets and Criminal Life Paths. *Econometrica*, *90*(4), 1835-1878.

Unlu, A., y Kapti, A. (2012). Failed alternative development programs: An implementation analysis of coca supply-reduction programs in Bolivia. *International Journal of Public Policy*, *8*(1-3), 160-179.

Villarán, F., Dávila, M., Urday, P., Sánchez, B., y Vargas, R. (2011). *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín. Un estudio de caso de desarrollo económico local.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc).

Young, K. R. (1996). Threats to biological diversity caused by coca/cocaine deforestation in Peru. *Environmental Conservation*, *23*(1), 7-15.

Young, K. R. (2004). Environmental and Social Consequences of Coca/Cocaine in Peru: Policy Alternatives and a Research Agenda. En M. K. Steinberg, J. J. Hobbs, y K. Mathewson (Eds.), *Dangerous Harvest: Drug Plants and the Transformation of Indigenous Landscapes* (pp. 249-273). Oxford University Press.

Anexos

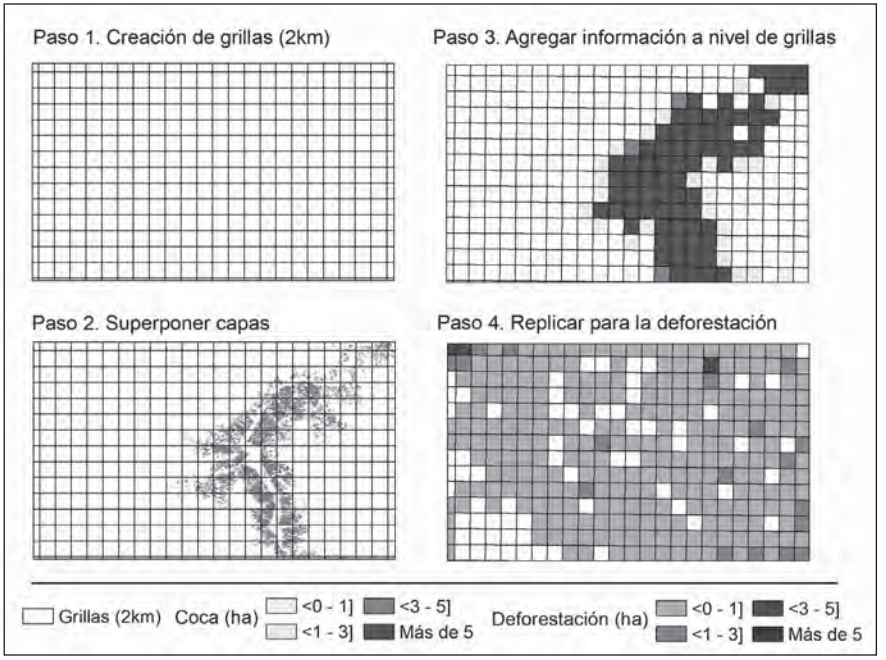


Figura A.1. Grillas sobre deforestación y hoja de coca, valores promedio de 2007 A 2017.

Fuente: devida, minam.

Elaboración propia. Grilla de 2 km. En ambos paneles se identifica la misma área. Información para cada año del 2007 al 2017.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Panel A. Grilla de 1 km			Panel B. Grilla de 1,5 km			Panel C. Grilla de 2 km		
Coca	0,001	0,005***	0,004***	0,003**	0,009***	0,007***	0,002	0,008***	0,006***
	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Def. Prom.	0,15	0,15	0,15	0,33	0,33	0,33	0,57	0,57	0,57
Observaciones	49 317	49 317	49 317	22 047	22 047	22 047	12 747	12 747	12 747
Controles		X	X		X	X		X	X
Efecto fijo anual	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Efecto fijo grilla	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tendencia distrito			X			X			X

Cuadro A.1. Efectos de la hoja de coca en la deforestación usando el mismo marco satelital.
Fuente: elaboración propia basada en mohoca, mobo, era5-Land, mef (2026), mtc (2026), minam (2025).
Nota: Especificación del Cuadro 2. Muestra corresponden a 2015-2017.
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

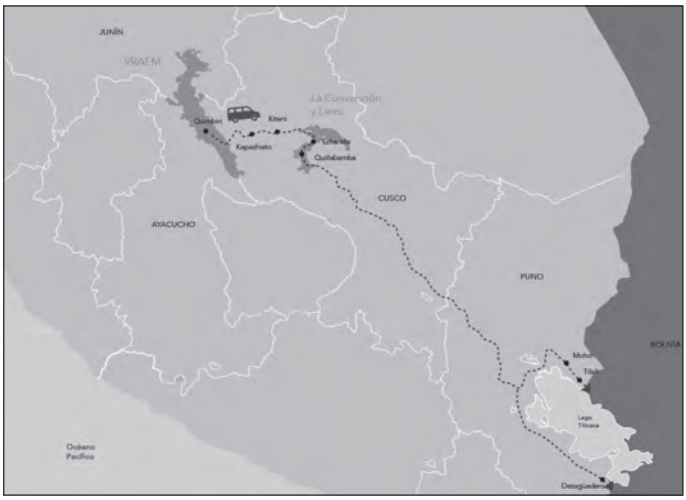


Figura A.2. Ruta empleada por el narcotráfico hacia Bolivia.
Fuente: extraído de devida (2018).

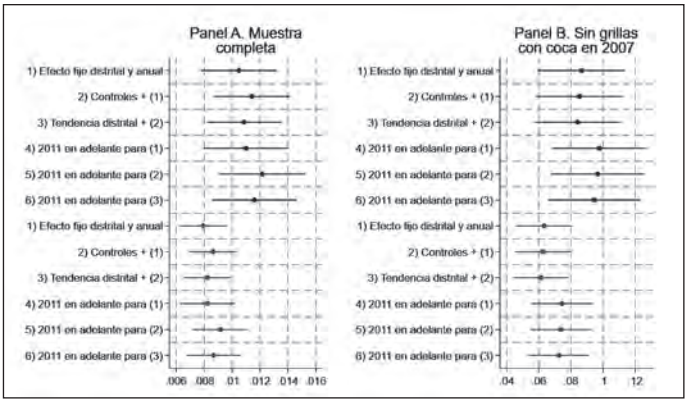


Figura A.3. Efectos de la hoja de coca en la deforestación usando otras grillas.
Fuente: elaboración propia basada en mohoca, mobo, era5-Land, mef (2026), mtc (2026), minam (2025).
Nota: Especificación del Cuadro 2. Azul para grilla de 1,5 km y rojo para 1 km.
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

Notas sobre los editores y los autores

EDITORES

Carlos Eduardo Monge Salgado es bachiller en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Historia por la Universidad de Miami (EE. UU.). En la actualidad, trabaja como investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), es presidente del consejo directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) y del consejo directivo global de Resource Justice Network (RJN). Entre sus intereses de investigación y especialización se encuentran el Perú, las actividades extractivas y la transición energética justa.
Correo-e: cmongesalgado@gmail.com

Fabiola Tatiana Yeckting Vilela es licenciada y máster en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y doctora en Antropología Social y Etnología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París (Francia). En la actualidad, trabaja como docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM, donde también es coordinadora del Grupo de Investigación Territorio, Historia, Sociedad y Cultura (TERRAHSOC). Entre sus intereses de investigación se encuentran la etnicidad, el género y las políticas de desarrollo andinas y amazónicas. Ha realizado investigaciones sobre minería, medio ambiente y territorio en las comunidades del sur andino del Perú.
Correo-e: fyecktingv@unmsm.edu.pe

María Isabel Remy Simatovic es licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es diplomada en Estudios en Profundidad (hoy máster II) en Historia y Civilización por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. En la actualidad, trabaja como investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Entre sus intereses de investigación y especialización se

encuentran la sociedad rural, el desarrollo territorial, la descentralización, la participación ciudadana y los conflictos sociales.
Correo-e: mremy@iep.org.pe

AUTORES

Alejandra Huamán Tejo es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en Antropología, Medio Ambiente y Desarrollo por la University College London (Reino Unido). En la actualidad, es docente e investigadora en la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Es especialista en investigación y desarrollo rural, particularmente en temas vinculados con los medios de vida y economías familiares, tenencia de la tierra, gobernanza de los recursos naturales y bienes comunes, y lógicas agroindustriales y de plantaciones. Entre sus intereses de investigación se encuentran el posdesarrollo, la justicia ambiental, las desigualdades interseccionales, las transiciones rurales justas y el ecofeminismo.
Correo-e: ahuamantejo@gmail.com

Anderson Julio Morocco Quispe es bachiller en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y ha finalizado la maestría en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional en la misma universidad. En la actualidad, trabaja como investigador independiente. Su área de interés y especialización es el estudio de los derechos políticos.
Correo-e: amorocco@unsa.edu.pe

Angela Jazmín Luyo Ramírez es bachiller en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política y Gobierno, por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue ponente en la conferencia de REDESDAL 2025 (Red de Estudios Sobre Drogas en América Latina). Sus áreas de interés y especialización son los mercados ilegales, la conflictividad social, las relaciones comunitarias, las políticas contra las drogas y la transversalización del enfoque de género.
Correo-e: angela.luyo@pucp.edu.pe

Antonio Alejandro Diez Hurtado es bachiller en Ciencias Sociales y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es doctor en Antropología Social y Etnología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París (Francia). En la actualidad, es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales y director de estudios de Antropología de la

Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Sus áreas de interés y especialización son las sociedades rurales, la historia rural, el campesinado, la política y la economía campesina, el desarrollo rural y las comunidades campesinas, así como las transformaciones sociales.
Correo-e: adiez@pucp.edu.pe

Carlos de los Ríos es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, máster en Ciencias Económicas y de Recursos Agrícolas por la Universidad de California en Davis y máster en Ciencias Económicas y de Desarrollo y Análisis de Políticas por la Universidad de Nottingham. En la actualidad, es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y economista principal en el Comité de Evaluación de la Sostenibilidad. Sus áreas de interés y especialización son la pobreza, la desigualdad, la economía del desarrollo, el desarrollo rural, las microfinanzas rurales, los estudios agrarios y los sistemas alimentarios.
Correo-e: cdelosrios@iep.org.pe / carlos.delosrios.farfan@gmail.com

César Contreras Soria es licenciado y máster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En la actualidad, trabaja como profesor a tiempo parcial en la PUCP y como asistente de investigación en la Carleton University. Sus áreas de interés y especialización son la economía del desarrollo, la economía ambiental y la economía política. Sus investigaciones han sido publicadas en revistas como *International Journal of Drug Policy* y *Mineral Economics*.
Correo-e: c.contreras.soria@outlook.com

Diego Alonso Palacios Llaque es licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y tiene un máster en Antropología Social por la Universidad de Edimburgo (Reino Unido). En la actualidad, trabaja como docente en la PUCP. Es especialista en investigaciones etnográficas y cualitativas en espacios rurales, centradas en la gobernanza y la economía política de los bienes comunes marítimos, agrícolas y forestales en comunidades campesinas, pesqueras y áreas naturales protegidas. Entre sus intereses de investigación se encuentran la ecología política, las relaciones multiespecie, el extractivismo, el capitalismo racial y las antropologías del sur.
Correo-e: d.palacios@pucp.edu.pe

Diego Antonio Saavedra Celestino es bachiller en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es miembro del grupo de investigación Territorio, Historia, Sociedad y Cultura (TERRAHSOC) de la misma universidad. Es miembro asociado del Fondo Socioambiental del Perú. En la actualidad, trabaja

como líder de proyecto en la Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Sus áreas de interés y especialización son los derechos de los pueblos indígenas, el territorio y la territorialidad indígena, las autonomías y la libre determinación indígena, la consulta previa, libre e informada, la representación y los movimientos indígenas, el desarrollo sostenible, la infraestructura vial, los impactos de las actividades extractivas, la Amazonía y la biodiversidad.
Correo-e: dsaavedra@dar.org.pe / saavedracelestino@gmail.com

Edith Zavala Condori es antropóloga por la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA), con experiencia en investigación participativa en el sur andino sobre gobernanza en espacios rurales con dinámicas extractivistas. Ha desarrollado investigaciones sobre agroecología en comunidades campesinas de Cusco y Madre de Dios, y sobre los cambios en las dinámicas juveniles de la región de Cusco en articulación con YPARD (Young Professionals for Agricultural Development).
Correo-e: ezavalaco@gmail.com

Elena Borasino Deustua es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y máster en Estudios de Desarrollo Internacional por la Universidad de Wageningen. Actualmente es candidata a doctora en Geografía y Desarrollo Sostenible por la Universidad de Berna. Sus áreas de interés y especialización son la gobernanza de los recursos naturales y los bosques tropicales, los medios de vida rurales y los sistemas agrícolas de la Amazonía peruana, los enfoques de paisaje y la agroecología.
Correo-e: elena.borasino@unibe.ch / elena.borasino@wyssacademy.org

Fabián Dennis Moisés Sánchez Huertas es licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés y especialización son la teoría política, la formación y configuración del Estado en zonas rurales y los extractivismos.
Correo-e: fa.sanchezhuertas@gmail.com

Fernando Rivera Rua es licenciado en Antropología y egresado de la maestría en Sociología con mención en Estudios Políticos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). En la actualidad, trabaja como especialista en la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Su trabajo se centra en los pueblos indígenas amazónicos, la gobernanza ambiental y territorial, las autonomías indígenas, la conservación y la consulta previa, y, en particular, en las relaciones entre el territorio, las formas indígenas de gobierno y el Estado. También

ha realizado investigaciones en antropología de las infraestructuras, estudios urbanos, educación intercultural bilingüe y políticas públicas con enfoque territorial e intercultural.
Correo-e: frivera@dar.org.pe / friverarua@gmail.com

Giselle Vila Benites es doctora en Geografía por la Universidad de Clark (Worcester, Massachusetts). En la actualidad, trabaja como investigadora postdoctoral Atkinson en la Escuela de Desarrollo Global y Medio Ambiente Ashley de la Universidad de Cornell (Ithaca, Nueva York). Sus áreas de interés y especialización son la ecología política, la geografía crítica de los recursos, las fronteras extractivas y la gobernanza de los recursos naturales.
Correo-e: Gv243@cornell.edu

Hatsumi Otsu es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), donde se desempeña como asistente de Investigación y Proyectos en el Instituto de Ética y Desarrollo. Su investigación se centra en los estudios de género y el trabajo sexual desde el análisis del discurso y las relaciones de poder. También estudia las economías ilegales y los procesos extractivos en la Amazonía, haciendo especial hincapié en la trata de personas.
Correo-e: hgutierrez@iep.org.pe

Isabel Clara Delgado Flores es bachiller en Ciencias Sociales, con mención en Sociología, por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En la actualidad trabaja como asistente de investigación de un investigador del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC). Sus áreas de interés y especialización abordan los pueblos indígenas, las dinámicas territoriales y las relaciones con el agua.
Correo-e: isabel.delgado@pucp.edu.pe

Johanna Nayeli Urbizagastegui Ortiz es bachiller en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Trabaja como consultora independiente. Sus áreas de interés y especialización son el género, los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la democracia, la ciudadanía y las relaciones comunitarias.
Correo-e: johanna.urbizagastegui@unmsm.edu.pe

Juan Víctor Béjar Sayas es ingeniero zootecnista por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco y tiene una maestría en Ciencias con mención en Seguridad Alimentaria y Desarrollo Humano por la Universidad San Agustín de

Arequipa. En la actualidad, trabaja como investigador y especialista en gestión social del agua y cambio climático en el Centro Bartolomé de Las Casas. Sus áreas de interés y especialización son la justicia hídrica, la gestión integral de cuencas hidrográficas, la gestión social del agua, el cambio climático y la ecología de pastizales. También le interesan la seguridad y la soberanía alimentarias, la agroecología, la gobernanza del agua y del territorio, los conflictos socioambientales y los derechos colectivos.
Correo-e: juanvictor.bejar@cbc.org.pe / juanvictor.bejar@gmail.com

Karla Joselyn Flores Príncipe es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas. Cuenta con experiencia en litigio estratégico, incidencia y acompañamiento territorial a comunidades, pueblos y organizaciones indígenas, especialmente en procesos vinculados con la defensa del territorio, los conflictos socioambientales y las actividades extractivas. En la actualidad, está realizando un fellowship profesional dentro de la línea de Justicia Económica, donde trabaja temas relacionados con empresas y derechos humanos.
Correo-e: karlajfp@gmail.com

Lucía Rojas Rodríguez es bachiller en Ciencias Sociales, especialidad de Antropología, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; máster en Metodología de la Salud Pública por la Universidad Libre de Bruselas; máster en Antropología Social por el London School of Economics and Political Science, y doctora en Antropología Social por la Universidad de Cambridge. En la actualidad, trabaja como investigadora posdoctoral en la Universidad de Cambridge. Sus áreas de interés y especialización son la etnografía histórica, la ciudadanía, la indigeneidad, los Andes y la reforma agraria.
Correo-e: lu_rjs@hotmail.com

Luis Idme Ccajma es licenciado en Ciencias de la Comunicación y candidato a maestro en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional del Altiplano de Puno (UNAP). Actualmente, investiga y escribe el libro a partir de su investigación: «Estallido social en el Perú: dinámicas sociales, políticas y etnoculturales del caso Puno 2023», también en la UNAP. Sus áreas de interés son la ruralidad, los movimientos sociales, la memoria social y las resistencias territoriales.
Correo-e: lidme@epg.unap.edu.pe

Manuel Augusto Glave Testino es doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (EE. UU.). En la actualidad, trabaja como investigador principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y como profesor titular en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés y especialización incluyen el desarrollo territorial rural, la gobernanza de la conservación, el campesinado y la territorialidad indígena, y la política ambiental, con especial énfasis en el desarrollo rural de bajas emisiones de carbono en la Amazonía andina.
Correo-e: mglave@grade.org.pe

Marcela Cavassa del Carpio es licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la actualidad, trabaja como investigadora asistente en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Sus áreas de interés y especialización son la política pública agraria y ambiental, la gestión sostenible de los recursos naturales y los sistemas alimentarios sostenibles.
Correo-e: mcavassa@grade.org.pe

Miguel Angel La Rosa Salazar es bachiller en Economía por la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) de Lima, y máster en Ciencias por el programa Gestión Integrada de Recursos Naturales (INRM) de la Universidad Humboldt de Berlín (Alemania). Actualmente, es estudiante de doctorado en el grupo de Políticas Agrarias y Alimentarias (APol) del Instituto Albrecht Daniel Thaer de Ciencias Agrarias y Horticultura de la misma universidad y participa en el Programa de Graduados del Instituto de Investigación Integrativa en Transformaciones de Sistemas Humano-Ambientales (IRI THESys). En la actualidad, trabaja como profesor auxiliar en el Departamento Académico de Economía y Planificación de la Facultad de Economía y Planificación de la UNALM. Sus áreas de interés y especialización son la economía ecológica institucional, el análisis institucional, los sistemas agrarios de la Amazonía peruana y las políticas agrarias.
Correo-e: lamiguel@hu-berlin.de / mlarosa@lamolina.edu.pe

Nelson Ernesto Pereyra Chávez es bachiller en Ciencias Sociales en Historia por la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (Ayacucho), máster en Historia con mención en Estudios Andinos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Historia con mención en Estudios Andinos por la misma universidad. En la actualidad, trabaja como profesor titular a tiempo completo en la Escuela Profesional de Arqueología e Historia de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. Sus áreas de interés y especialización incluyen

la participación política de los campesinos en la formación del Estado peruano y la historia y cultura de la región de Ayacucho.
Correo-e: nelson.pereyra@unsch.edu.pe

Oliver Thomas Coomes es licenciado en Ciencias, con honores de primera clase, por la Universidad de Victoria, (Columbia Británica, Canadá, 1979), máster en Geografía por la Universidad de Toronto (Ontario, Canadá, 1982) y doctor en Geografía por la Universidad de Wisconsin-Madison (EE. UU., 1992). Sus áreas de interés y especialización son los medios de vida rurales, la conservación y la pobreza de los pueblos de los bosques tropicales, particularmente en la Amazonía peruana. Ha realizado estudios sobre el cambio en el uso y la cobertura del suelo.
Correo-e: oliver.coomes@mcgill.ca

Oriana Lucía Heredia Flores es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y máster en Ciencias Humanas y Sociales, con mención en Antropología, por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). En la actualidad, trabaja como consultora en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Sus áreas de interés y especialización son el desarrollo rural, los estudios amazónicos, la conservación y la sostenibilidad.
Correo-e: oriheredia@gmail.com

Paola Lucero Candiotty Guzmán es licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En la actualidad, trabaja como predocente en esta misma universidad. Sus áreas de interés y especialización son la historia social y política contemporánea, especialmente en lo relativo a la etnicidad.
Correo-e: l.candiottyg@pucp.edu.pe; lucerocandiotty@gmail.com

Rafael Mendoza Lozano es bachiller en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), doctor en Antropología por la Universidad de Florida y máster en Estudios Socioambientales por FLACSO, Ecuador. En la actualidad, trabaja como consultor para The Nature Conservancy (TNC) y es profesor a tiempo parcial en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lleva 20 años trabajando en temas amazónicos y se ha especializado en la convergencia entre sociedad, territorio y naturaleza. Sus áreas de interés y especialización incluyen la ecología política, la antropología de los desastres, la infraestructura y su relación con el entorno, el cambio climático, la migración como experiencia humana, la adaptación a entornos sociales y naturales, la historia amazónica y la sociolingüística.
Correo-e: ramendoza@pucp.edu.pe

Ricardo Soberón Garrido es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Lima y máster en Artes en Política y Seguridad Internacional por el Departamento de Estudios de la Paz de la Universidad de Bradford (Inglaterra). En la actualidad, trabaja como investigador en el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH). Sus áreas de interés y especialización son la evolución de la criminalidad organizada, las economías ilícitas extractivas en la Amazonía sudamericana, la seguridad internacional y las políticas de drogas en los Andes.
Correo-e: drogasyddhh@gmail.com

Roger Merino es doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, Reino Unido. Es profesor principal en la Universidad del Pacífico. Sus áreas de interés y especialización son la ecología política, la gobernanza ambiental y los derechos humanos.
Correos-e: ra.merinoa@up.edu.pe

Rosa Inés Gordillo Salazar es bachiller en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es miembro fundadora de la Asociación Cuencas - Red de Asuntos Amazónicos. Sus áreas de interés y especialización son los estudios amazónicos, territoriales, de interculturalidad y de género.
Correo-e: rosain.gs@gmail.com

Samuel Hull Koenig es licenciado en Artes y Ciencias en Sostenibilidad Medioambiental por la Universidad McGill de Canadá. Sus áreas de interés y especialización son el derecho medioambiental e indígena, los derechos territoriales indígenas y el desarrollo sostenible.
Correo-e: samuelhkoenig@gmail.com

Sarah A. Radcliffe es licenciada en Ciencias con honores por la University College London (Reino Unido) y doctora por la Universidad de Liverpool (Reino Unido). En la actualidad, es profesora emérita de Geografía de América Latina en la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Sus áreas de interés y especialización son las geografías políticas y desiguales de Abya Yala.
Correos-e: sar23@cam.ac.uk.

Trilce Urpilay Escurra Cárdenas es bachiller en Ciencia Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). En la actualidad, se desempeña como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y cuenta con experiencia en investigación aplicada sobre derechos humanos, género y territorio

en Perú. Sus áreas de interés son la representación política, las dinámicas de poder en contextos de alta desigualdad estructural, la violencia de género y los derechos de las defensoras de los derechos humanos.
Correo-e: tescurra@iep.org.pe

Víctor Hugo Pachas Cuya es doctor en Ciencias Sociales, en la especialidad Antropología, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) (2020). En la actualidad trabaja como gerente del Laboratorio de Investigación de Economías de Pequeña Escala en Earth First Conservation and Development. Sus áreas de interés y especialización se centran en poblaciones indígenas y no indígenas dedicadas a actividades extractivas de pequeña escala en Sudamérica, a partir de los siguientes ejes temáticos: i) economía andina y cadenas de suministro de diferentes metales; ii) religión y secularización, como procesos de adaptación de la cultura andina al entorno extractivo; iii) política, violencia e incertidumbre, a partir de conflictos entre poblaciones indígenas que participan en actividades extractivas y el Estado; iv) historia cultural de los metales, a través de crónicas y documentos coloniales para comprender la concepción cultural de los metales (oro, cobre, estaño, zinc y mercurio); y v) ética ambiental y propuestas filosóficas sobre las relaciones entre los seres humanos y su entorno.
Correos-e: victorhugo@earthfirst.pe

Yurfa Lizeth Toralva Ramos es licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo y en Políticas Públicas. Cuenta con experiencia en el Sistema de Naciones Unidas y el sector público peruano, donde ha diseñado e implementado sistemas de monitoreo y evaluación para políticas públicas y proyectos sociales. Ha colaborado con organismos como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de la Coordinación Residente de las Naciones Unidas en el Perú. Sus áreas de interés incluyen la violencia de género, las poblaciones vulnerables, la descentralización, la gobernanza y los derechos humanos.
Correo-e: yurfa.toralva@gmail.com.

Abreviaturas, acrónimos y siglas

ACCY: Asociación de Conservación Comunal Yurúa
ACEER:Fundación Centro Amazónico de Educación e Investigación Medioambiental
ACF: Marco de Coaliciones Promotoras
ACONADIYSH: Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurúa Yono Sharakoiai
ADA: Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo
AGRORURAL: Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AIDESEP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AJAAP: Asociación de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado
ALA: Autoridad Local del Agua
ANA: Autoridad Nacional del Agua
ANECAD: Asociación Nacional de los Ejecutores de Contrato de Administración
ANP: área naturalprotegida
APCOCAS: Asociación de Productores y Agricultores de Hoja de Coca de la Selva de Puno
API: Interfaz de Programación de Aplicaciones
APRA: Alianza Popular Revolucionaria Americana
BCRP: Banco Central de Reserva del Perú
BDPI: Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios
BIFEA: Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines
BNP: Biblioteca Nacional del Perú
BR: Bandera Roja
CAAAP: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
CAH: Consejo Aguaruna-Huambisa
CAI: conflicto armado interno
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CAP: Cooperativas Agrarias de Producción
CBC: Centro Bartolomé de las Casas
CC: comunidad campesina
CCP: Confederación Campesina del Perú
CCQS: comunidades campesinas de Querecotillo y Salitral
CDB: Convención sobre la Diversidad Biológica
CDIH: Comisión Intermericana de Derechos Humanos
CEAS: Comisión Episcopal de Acción Social
CEDET: Centro de Desarrollo Étnico
CEDIP: Centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
CEDLA: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEMS: Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad
CENAGRO: Censo Nacional Agropecuario
CENCIRA: Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPES: Centro Peruano de Estudios Sociales

CEPESER: Central Peruana de Servicios
CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CETA: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía
CGEC: Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz
CGMCPCC: Comité de Gestión de la Microcuenca Piuray-Ccorimarca
CHS: Capital Humano y Social
CI: Comisión Internacional
CIA: Agencia Central de Inteligencia
CIAS: Center for Integrated Area Studies, Kyto University
CIAT: Centro Internacional de Agricultura Tropical
CICAJ-DAD: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (PUCP)
CIDH: Corte Interamerican de Derechos Humanos
CIES: Consorcio de Investigación Económica y Social
CINCIA: Centro de Innovación Científica
CIPCA: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
CISEPA: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas
CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CMA: Compañía Minera Antamina
CMA: Compañía Minera Afrodita
CNA: Confederación Nacional Agraria
CNDDHH: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CODEVRAEM: Comisión Multisectorial del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
ColCiv: Colonial. Juicios Civiles
ColCrim: Colonial. Juicios Criminales
COMISEDH: Comisión de Derechos Humanos
CONABI: Comisión Nacional de Bienes Incautados
CONAMI: Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros del Perú
CONAP: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONCYTEC: Concejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONPACCP: Confederación Nacional de Productores Agrarios de las Cuencas Cocaleras del Perú
CONTRADROGAS: Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas
CorAdm: Corregimiento Administrativo
CORAH: Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga
CorOrd: Corregimiento Ordinario
CORPI-SL: Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo
COSHICOX: Consejo Shipibo-Conibo-Xetebo
COVID: Corona Virus Disease
CP: centro poblado
CPCAC: Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente
CRO: Contrato de Reconocimiento de Obligaciones
CRS: Catholic Relief Services

CTCUM: clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor
CUAD.: cuaderno
CUSAF: Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales
CVR: Comisión de la Verdad y Reconciliación
DAIS: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
DAR: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DDOT: Departamento Contra la Delincuencia Organizada Transnacional
DEA: Drug Enforcement Administration
DESCO: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DESCOSUR: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Sur
DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DI: Derecho Indigena
DIGESA Dirección General de Salud Ambiental
DIRANDRO: Dirección Nacional Antidrogas
DIRCETUR: Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo
DIRESA: Dirección Regional de Salud
DNI: Documento Nacional de Identidad
DNTDT: Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial
DRAP: Dirección Regional Agraria de Puno
DREM: Dirección Regional de Energía y Minas
D. U.: Decreto de Urgencia
ECA: Ejecutor del Contrato de Administración
ECMWF: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts
EdeE: estado de emergencia
EDZ: Estudio de Diagnóstico y Zonificación
EIA: Environmental Investigation Agency
ELN: Ejército de Liberación Nacional
ENA: Encuesta Nacional Agropecuaria
ENACO: Empresa Nacional de la Coca
EPS: Entidad Municipal Prestadora Servicios
EXP.: expediente
FADEMAD: Federación Agraria de Madre de Dios
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCDS: Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible
FCE: Fondo de Cultura Económica
FECONAPIA: Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca y Afluentes
FEDECAP: Federación Departamental de Campesinos de Piura
FEDECCH: Federación Departamental de Comunidades y Campesinos de Huancavelica
FEDEMARPE: Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú
FEDEMIN: Federación Minera
FEMA: Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FEMANU: Federación Matsigenka del Río Manu
FENAMAD: Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes

FENAP: Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú
FEPCA: Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas
FERIAAM: Federación Regional Indigena Awajún del Alto Mayo
FF. AA.: Fuerzas Armadas
FILAC: Fondo para el Desarrollo de la Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCEP: Frente Obrero Campesino, Estudiantil y Popular
FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal
FU: folio
GAMA: Gestión Ambiental en la Minería Artesanal
GEF: Global Environment Facility (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
GIECOD: Gestión Integrada y Efectiva del Control de la Oferta de Drogas
GIIDA: Grupo de Iniciativa de Institucionalidad Democrática de Ayacucho
GOMIAM: Gold Mining in the Amazon
GOREMAD: Gobierno Regional de Madre de Dios
GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRFA: Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas
GTA: gobiernos territoriales autónomos
GTAA: Gobierno Territorial Autónomo Awjún
HC: hoja de coca
IBC: Instituto del Bien Común
ID: Institucionalismo Discursivo
IDEI: Instituto de Estudios Internacionales
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IDL: Instituto de Defensa Legal
IDP: Instituto de Diálogo y Propuestas
IEP: Instituto de Estudios Peruanos
IFEA: Instituto Francés de Estudios Andinos
IGA: Instrumento de Gestión Ambiental
IH: Institucionalismo Histórico
IIAP: Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
IISP: Instituto para la Investigación Social
INCB: International Narcotics Control Board
INDES: Investigación para el Desarrollo Sustentable
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales
IntCrim: Intendencia. Juicios Criminales
INTE-PUCP: Instituto Naturaleza, Tierra y Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú
IRD: Instituto Regional para el Desarrollo
IWGIA: International Work Group for Indigenous Affairs
JA: justicia ambiental
JASS: Junta Administradora de Agua y Saneamiento
JPIC: Juzgado de Primera Instancia Civil
KHA: miles de hectáreas
INTORD: Intendencia Ordinaria
LCL: La Convención y Lares

LEG.: legajo
MAAP: Monitoring of the Andean Amazon Project
MAPE: Minería Artesanal y a Pequeña Escala
MAS: Movimiento al Socialismo
MDD: Madre de Dios
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MERESE: Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos
MERISS: Plan de Mejoramiento de Riego en Sierra y Selva
MGP: Marina de Guerra del Perú
MHC: Ministerio de Hacienda y Comercio
MIDAGRI: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMA: Manejo Intensivo de Microcuencas Altoandinas
MINAM: Ministerio del Ambiente
MINCUL: Ministerio de Cultura
MINEM: Ministerio de Energía y Minas
MININTER: Ministerio del Interior
MINJUSH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA: Ministerio de Salud
MOBO: monitoreo de bosques
MOHOCA: monitoreo de hoja de coca
MOVADEF: Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales
MRSEH: Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos
MRTA: Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCAN: Organización de Comunidades Amazónicas Nativas
ODID: Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford
OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMEC: Otras Medidas Efectivas de Conservación
ONEC: Oficina Nacional de Estadísticas y Censos
ONG: Organización No Gubernamental
ONP: Oleoducto Norperuano
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ORAU: Organización Regional AIDESEP Ucayali
ORPIAN-P: Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú
ORPIO: Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente
OSINERGMIN: Organismo de Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSINFOR: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OXFAM: Oxford Committee for Famine Relief
PAMA: Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PBI: producto bruto interno
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PCP: Partido Comunista del Perú

PCP-SL: Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso
PEA: población económicamente activa
PETROPERÚ: Petróleos del Perú
PIACI: Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial
PIP: Policía de Investigaciones del Perú
PNB: Programa Nacional de Bosques
PNM: Parque Nacional del Manu
PNP: Policía Nacional del Perú
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMR: Partido Obrero Marxista Revolucionario
PPC: Partido Popular Cristiano
PRODIG: Póle de Recherche pour L'organisation et la Diffusion de l'Information Géographique
PRONAMACHS: Programa Nacional de Manejo y Conservación de Microcuencas
PSR-ML: Partido Socialista Revolucionario - Marxista Leninista
PTAR: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
PUCP: Pontificia Universidad Católica del Perú
R. M.: Resolución Ministerial
RAISG: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
RCP: Revista de Ciencia Política
REINFO: Registro Integral de Formalización Minera
RENATI: Registro Nacional de Trabajos de Investigación
RepCiv: República. Expedientes Civiles
RPP: Radio Programas del Perú
RRPP: Registros Públicos
RSE: Responsabilidad Social Empresarial
RUC: Registro Único de Contribuyentes
SAIS: Sociedad Agrícola de Interés Social
SBS/UIF: Superintendencia de Banca y Seguros / Unidad de Inteligencia Financiera
SEDA: Servicios de Agua y Saneamiento
SENACE: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SER: Servicios Educativos Rurales
SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SERVINDI: Servicios de Comunicación Intercultural
SINAMOS: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SINANPE: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNMPE: Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía
SOCEE: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos
SOS FAIM: Socorro Hambre
SOT: Saneamiento y Organización Territorial
s. p.: sin página
SPDA: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNASS: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TIC: tráfico ilícito de coca
TICCA: territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales

TID: tráfico ilícito de drogas
TLC: Tratado de Libre Comercio
TNI: Transnational Institute
TOR: Tendencia Obrera Revolucionaria
UAC: Upper Amazon Conservancy
UDP: Unidad Democrática Popular
UG: Unidad geográfica
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAJ: Universidad Nacional de Juliaca
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
UNAMAD: Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNMSM: Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UNODC: United Nations Office on Drugs and Creme
UNSAAC: Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco
USAID: United States Agency for International Development
USD: United States Dollar
USMP: Universidad de San Martín de Porres
VR: Vanguardia Revolucionaria
VRAEM: valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
VRPM: Vanguardia Revolucionaria Político Militar
WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza

sepia
Seminario Permanente de Investigación Agraria

Organizan:

sepia
Seminario Permanente de Investigación Agraria

UNDAC
Universidad Nacional
Daniel Alcides Carrión

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

Ford Foundation

Climate and Land Use Alliance

WYSS ACADEMY FOR NATURE