



Consulta, legitimidad
y ciudadanía
**desde las
organizaciones
indígenas
amazónicas** ¹⁰⁰

*Junta Directiva de la Central Asháninka del río Ene
(CARE), Ruth Buendía Mestoquiari, Saúl Vega, Ángel
Pedro Valerio, Dita María Marcos*

Introducción

Como representantes de una organización indígena amazónica, podemos aventurarnos a describir los cambios que hemos percibido en los últimos seis años en el tipo y la calidad de la relación entre el Estado, y los pobladores indígenas de la Amazonía, a través de sus organizaciones representativas. Organizaciones que intentamos representar con legitimidad y credibilidad a la sociedad civil indígena articulada.

Partiremos para esa descripción de constatar que, a pesar de que se han dado pasos en la buena dirección, es larga todavía la ruta que falta por explorar y recorrer para hablar de una real, y no sólo declarativa, ciudadanía indígena. Pero, al mismo tiempo, sería injusto no reconocer esos pasos dados en la buena dirección, aunque hayan sido pocos y en ocasiones demasiado indecisos. Queremos centrarnos en algunos de esos necesarios y esperanzadores cambios.

Cambios después de Bagua

Sin negar la importancia de las conquistas en derechos y avances en la legislación durante al menos los últimos 35 años, desde que las comunidades amazónicas empezaron a organizarse en federaciones y organizaciones, creemos que el punto de inflexión en la relación Estado-pueblos indígenas de la selva, se da con los lamentables y sangrientos sucesos de junio del 2009 en la localidad de Bagua, en la Amazonía Norte del país.

Esa trágica jornada, que terminó con 33 muertos (23 policías y 10 pobladores) y a la que le siguieron semanas de tensión e incertidumbre que provocaron medidas gubernamentales equivocadas y precipitadas, propició un proceso de lenta mutación en el mismo Ejecutivo y, con él, en el conjunto de los poderes del Estado.

Empujados por una opinión pública indignada, el Estado tuvo que empezar a promover espacios de diálogo, concertación y propuestas. Espacios donde por primera vez a los pueblos indígenas se les reconoció como sujetos y no sólo como objetos sobre los que se aplican medidas y se les concede algún programa social. El pueblo peruano volvió su mirada hacia los rostros de sus conciudadanos de los bosques amazónicos y los vio como iguales, y participó de su dolor. Esa ola, como apuntábamos, terminó por empujar también al Estado que se vio obligado a hacer una relectura de su discurso y un replanteamiento del tipo de relaciones que mantenía con las comunidades. Por supuesto, observamos esto con cautela, porque este proceso de transformación de los últimos años es lento y frecuentemente se ve salpicado por aparentes retrocesos y por constantes malentendidos, ya que no basta sólo que se esté generando una nueva sensibilidad hacia la Amazonía y sus pobladores, sino que es necesario que esa nueva mirada se concrete en políticas viables. Urge que se institucionalicen.

Es en esa coyuntura política y en ese momento concreto, cuando la Amazonía pasa al primer plano de la actualidad y del debate nacional, en el que llega la hora de los representantes de ese sujeto

100 Noviembre, 2015.



político en que se estaban convirtiendo, por fin, las comunidades amazónicas. Esos representantes eran y son las organizaciones indígenas¹⁰¹.

CARE y la consulta sobre el buen vivir

CARE: (Central Asháninka del Río Ene) había empezado, desde el año 2005, pero con renovado empeño desde el 2008, todo un proceso de transformación para pasar de una primera época de la organización, centrada en la pacificación de la cuenca del río Ene (por los estragos sufridos tras la guerra contra Sendero Luminoso que dejó un balance de más de seis mil muertos), a una segunda etapa de consolidación, en la que urgía construir y plantear propuestas de desarrollo legitimadas desde las aspiraciones de las familias asháninkas.

Esta nueva fase comenzó en el 2008, con una gran consulta en la mayoría de comunidades que duró ocho meses¹⁰². En las asambleas comunales y en los hogares se preguntó y conversó con la población asháninka sobre el futuro que esperaba y deseaba para su comunidad y sus hijos. En este proceso de escucha y diálogo, se priorizó con especial intensidad y con metodologías culturalmente pertinentes, la participación de la mujer asháninka desde sus expectativas y esperanzas.

Desde CARE, después de este ejercicio de escucha atenta, pudimos construir una primera agenda política sobre ocho horizontes del buen vivir, fruto de la sistematización de las conversaciones y consultas en las comunidades. Estas ocho metas fueron:

- Vivir como asháninkasanori.
- Vivir tranquilos y seguros en nuestro territorio de siempre.
- Vivir bien vendiendo nuestros productos para comprar lo que necesitamos.
- Vivir bien comiendo lo que sabemos.
- Vivir en paz sin sufrir por el terrorismo.
- Vivir con una educación que nos mejore y dé poder como asháninkas.
- Vivir sanos, atendidos por los centros de salud y con nuestros conocimientos de siempre.
- Vivir con una organización que nos escuche y defienda nuestros derechos.

La agenda se llamó *Kametsa Asaike*, “buen vivir” en idioma asháninka, y se convirtió en una herramienta estratégica eficiente y legítima para orientar y ordenar nuestras intervenciones de desarrollo en la cuenca e incidir en políticas públicas, porque ciertamente la organización se veía con frecuencia envuelta en difíciles e injustas coyunturas y ante intensos dilemas que convertían nuestro *día a día* en un campo obligado de *reacción*. Esta solía ser rápida, apremiada por las circunstancias, condenándonos en tantas ocasiones a no poder transformarla en estrategia, ni a convertir nuestra *protesta*

¹⁰¹ Desde las federaciones a nivel local hasta las nacionales.

¹⁰² Utilizando metodologías de diálogo culturalmente pertinentes y especialmente atentas a una participación de la mujer asháninka constante, intensa y empoderada.



en propuesta¹⁰³. De esa forma asfixiaba y asfixia el corto plazo. Pero CARE contaba ya, gracias a esta agenda política, con una herramienta que sí podía estar a la altura de la responsabilidad que nos delegaban las comunidades: podíamos seguir acompañándolas en sus demandas y expectativas, pero también orientar a sus autoridades, comuneros y comuneras, ante los trepidantes cambios provocados por el contacto y la interrelación con la sociedad global.

En paralelo a esta estrategia política de legitimación y planificación, tuvimos que hacer frente a dos megaproyectos considerados como amenazas por la población asháninka del Ene. La concesión de un lote petrolero sobre todo el territorio ancestral asháninkas del Ene, y el intento de promover una mega-hidroeléctrica que inundaría 18000 hectáreas y desplazaría a más de 10000 asháninkas de las comunidades del Ene. Utilizando únicamente como “armas” la legislación (nacional e internacional) y las estrategias de comunicación, y legitimándonos con justicia en la consulta a las comunidades, ambas amenazas, al menos de momento, se desactivaron. Frenar estos dos megaproyectos no consultados, también nos permitió centrarnos en una estrategia al 2015 que fortaleciese y desarrollase los ocho horizontes surgidos de la consulta. Por cada horizonte se propusieron metas realistas y acciones pertinentes para alcanzarlas. De esta forma, con una estrategia en la mano que articulaba una agenda, la CARE estuvo en condiciones de clarificar sus propias prioridades y

evitar el peligro de dejarse arrastrar por intereses ajenos o extraños a las comunidades, que en ocasiones promueve el Estado o la cooperación. Eso permitió, además, a mediano plazo, entablar relaciones más equilibradas precisamente con esos dos actores, porque nos encontramos, por un lado, con un Estado en busca de interlocutores representativos y, por otro, con una cooperación dispuesta a fortalecer a organizaciones de la sociedad civil indígena con estrategias y objetivos definidos.

La cooperación internacional y las políticas nacionales

En la esfera de la cooperación internacional, esta nueva fase de trabajo de la CARE nos facilitó ampliar el círculo de nuestros socios y aliados e iniciar el diseño de iniciativas propias de desarrollo en las comunidades. En ese escenario de planificación, trabajo y alianzas es que la CARE ha logrado impulsar una asociación asháninka de productores de cacao y café en alianza con Rain Forest Foundation de Reino Unido (que en cuatro años ha logrado más de 300 familias socias), promover cambios en la gestión de la educación intercultural bilingüe en la cuenca, diseñar una propuesta para la gobernanza compartida de áreas naturales protegidas en territorios indígenas, titular y proteger el territorio de varias comunidades, fortalecer sus comités de autodefensa y múltiples acciones de incidencia, con el objetivo de que el Estado despliegue sus políticas y servicios con mayor cobertura, eficacia y pertinencia en las comunidades.

¹⁰³ Sin que ello signifique dejar de ser una organización vigilante y alerta ante lo que suponemos siempre son contextos políticos frágiles y cambiantes.



Con todas estas acciones y proyectos se ha tenido siempre muy presente que, en lo posible, las iniciativas exitosas a pequeña escala en el Ene deben promover o articularse con políticas públicas de mayor alcance. Por ejemplo, las iniciativas educativas promovidas por la CARE para el nivel secundario en dos comunidades de la cuenca, se están convirtiendo en un insumo fundamental para la Propuesta Nacional de Educación Secundaria Intercultural Bilingüe; o en el ámbito de la política local municipal, el trabajo en alianza con la institución italiana Terra Nuova y la incidencia de la organización han servido para rediseñar los espacios de representatividad indígena en tres gobiernos locales.

De alguna forma, esta experiencia de la CARE de maduración política y de pasar de la protesta a la propuesta con el Estado, la hemos desarrollado en paralelo a la de otras organizaciones a nivel nacional. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), nuestra organización nacional que agrupa organizaciones indígenas amazónicas de todo el país, es un buen ejemplo de este cambio.

Una ley de consulta.

Por todo lo expuesto, se puede decir que el difícil y tenso panorama heredado de Bagua, plagado de espinas y malentendidos por ambas partes, se ha ido transformando lenta pero ininterrumpidamente. Desde unas tímidas primeras mesas de diálogo ya en el año 2009, hasta una actualidad marcada por iniciativas más

audaces y ambiciosas. Pero en este lapso de tiempo de cuatro años, el logro más importante de la incidencia indígena y sus aliados ha sido sin duda la aprobación y reglamentación de la Ley de Consulta Previa N° 29785. Sin dejar de señalar sus debilidades, y tal vez la mayor sea que tenga que promulgarse una Ley específica de **consulta**, siendo el Perú firmante del Convenio 169 de la OIT, que es de naturaleza vinculante, sería una torpeza política no subrayar la oportunidad que representa esta vía legal para alcanzar una ciudadanía de hecho para nosotros, indígenas amazónicos.

Como CARE, ya hemos tenido la oportunidad de participar en la Consulta de Reglamento de la nueva Ley Forestal N° 29763, una de las primeras medidas del ejecutivo en pasar por consulta. Junto a la participación, tuvimos también la oportunidad de monitorear el proceso y comprobar en qué medida se daban las siete condiciones de la consulta: **oportunidad, interculturalidad, buena fe, flexibilidad, plazo razonable, ausencia de coacción e información oportuna**. Siendo el bosque, su manejo sostenible y el negocio forestal ordenado (desde los múltiples enfoques que señala el Reglamento), vital para nuestras comunidades, al finalizar las etapas de consulta y, a pesar de sus limitaciones, es justo señalar que la percepción última ha sido positiva.

En la actualidad se va a dar inicio al proceso de consulta de la Matriz de Planificación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en el que participaremos integrados al equipo de AIDSESP. Nos parece importante destacar, al hilo de este proceso de consulta



en educación, que como la CARE venía solicitando, no sólo las medidas con una posible afectación negativa deben **pasar por consulta**, sino también las que se les presupone, como el caso de la educación intercultural bilingüe, un impacto beneficioso.

Con todo ello, queremos reiterar que sin duda se ha abierto una vía de participación política y gobernanza compartida efectiva para las comunidades amazónicas. Y que esta vía redobla la responsabilidad de todos nosotros, sus representantes. Este nuevo espacio de consulta, que también lo es de diálogo, discusión y toma de decisiones, nos exige una mayor profundidad en nuestros diagnósticos, mayor coherencia en nuestros argumentos y una mayor claridad en nuestras propuestas.

Una cultura de consulta

Precisamente para fortalecer y legitimar esos diagnósticos, argumentos y propuestas, esta oportunidad de la Ley N° 29785, igualmente, nos debe servir como acicate interno. Nos recuerda que también nosotros estamos obligados a construir e impulsar una auténtica cultura de la consulta dentro de las propias organizaciones indígenas, y que de nuestra capacidad para lograrlo dependerá nuestro grado de legitimidad y, por lo tanto, nuestra credibilidad al considerarnos representantes. No una vía legal, sino una vía para la legitimidad política.

Desarrollar sin excusas una cultura que nos exija escuchar de forma constante

y eficaz a las familias de nuestras comunidades y evitar así que se abran brechas de representatividad. La CARE, en consonancia con ese imperativo y a la luz de aquella primera experiencia de consulta del 2008, que permitió elaborar su agenda política “Kametsa Asaike”, está de nuevo inmersa en un proceso de consulta interna para elaborar la Estrategia CARE al 2021. Durante tres meses, se están generando los espacios de diálogo pertinentes culturalmente a nivel comunal y familiar. Asambleas en la comunidad, conversaciones con las familias en los hogares o en las chacras, charlas con los alumnos en los colegios, análisis con las autoridades y jefes, espacios para que la organización planifique teniendo siempre en cuenta las demandas y expectativas de los asháninkas del Ene. Aspiraciones y anhelos que en estos cinco años de vigencia de la primera Estrategia CARE, se han ido también matizando o transformando al ritmo de los cambios y procesos dinámicos, en los que se ven envueltas las comunidades, de relación con la sociedad local y global.

Doble consulta y ciudadanía

Como hemos intentado describir en estas líneas, desde la CARE defendemos la consulta como un derecho, un deber y como un instrumento insustituible de legitimación. En su vertiente legal, nos está dando la oportunidad de generar espacios de toma de decisiones con el Estado y hacer efectivo nuestro derecho a participar en el desarrollo de nuestros pueblos; y por otro lado, la consulta como herramienta interna de construcción de



agendas y estrategias, se convierte en el itinerario más eficaz y justo no sólo para clarificar diagnósticos y propuestas, sino para que estos sean legítimos.

Ser consultados por el Estado sobre las medidas jurídico-administrativas que puedan afectarnos y, a su vez, consultar a nuestras comunidades sobre sus verdaderas necesidades y aspiraciones, pensamos que es la ruta más segura para no terminar desorientados defendiendo agendas artificiales, inyectadas con reclamos borrosos de procedencia dudosa.

Pero, ¡cautela!

Los relatos, la memoria y la historia de nuestras comunidades, nos invitan también a ser cautelosos. Estos pasos tímidos en la buena dirección en el reconocimiento de nuestra ciudadanía, y este nuevo espacio para ejercer el derecho y la responsabilidad que nos brinda la Ley de Consulta Previa, no dejan de ser sólo una parte de nuestro escenario presente, de nuestro “aquí y ahora”. Porque en

el día a día de nuestras comunidades, también continuamos viviendo y sufriendo las dramáticas brechas de acceso a la justicia, a la salud, o a una educación que pueda merecer ese nombre. Por ello, junto a la cautela a las que nos invita el pasado, debemos mantener una actitud de alerta a las que nos obliga el presente. Un presente que todavía convive con algunas de las estructuras sociales de inequidad, y con las narrativas oficiales del poder, que dificultan *nuestro derecho a tener derechos*.

Teniendo entonces este panorama ambivalente muy presente, tejido al mismo tiempo de esperanza, cautela y alerta, es que la CARE apuesta como sociedad civil indígena organizada, por seguir participando en los espacios de incidencia necesarios para apuntalar este proceso de transformación, y provocar el cambio que debería ser la meta compartida entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos: pasar de una ciudadanía solamente declarativa a una ciudadanía intercultural de hecho.

