

Pueblos indígenas y regiones: el desarrollo desigual-combinado en Perú y América Latina

Antonio Romero Reyes (*)

De los países más identificados con el neoliberalismo y los intereses norteamericanos, en América Latina (AL), el Perú los supera a todos por el grado de profundidad al que han llegado las relaciones de subordinación-dependencia con respecto de los poderes fácticos transnacionalizados y del gran capital internacional, a los que se someten sin chistar nuestras elites empresariales criollas, los grupos de poder, sus operadores tecnocráticos y políticos. Los DL 1015, 1073 y otros contenidos en el “huayco legislativo” de mayo-junio pasado, son fiel expresión de ello.

Esta vez tocó el turno a los territorios indígenas así como otros espacios rurales y comunales, cuyo inevitable “despojo” para alimentar un nuevo ciclo de acumulación que permita perpetuar el “crecimiento económico” del país, es ocultado o disimulado mediante un ardid legal vinculado con el mecanismo de votación de la asamblea comunal. Hace poco el primer ministro y los titulares de los ministerios involucrados en el tema (justicia, ambiente y defensa), salieron a defender lo indefendible frente a las cámaras de televisión, con un discurso destinado a los incautos sobre las supuestas “bondades” y “beneficios” que para los afectados traerían la aplicación de los cuestionados decretos. Y, ante la expectativa de muchos -incluyendo a los propios representantes de los indígenas- respecto de la “inminente” derogatoria de esos decretos por parte del Congreso, el presidente García advierte que eso sería “un gravísimo error histórico”.

Antes de la llegada de los españoles, en América Latina los pueblos indígenas y tribales se distribuían en “nacionalidades étnicas” distinguiéndose por la lengua, el dialecto, la cultura, la relación con el medio y las vecindades territoriales delimitadas por los ríos y algunos accidentes geográficos. Las repúblicas surgidas de la independencia, con sus respectivos límites y demarcaciones internas, alteró esa conformación al incorporarlos dentro de la jurisdicción de los respectivos estados-nación, de manera que un mismo grupo o clan familiar quedaba disgregado según se encontrara a uno u otro lado de la línea de frontera. Las incursiones de los misioneros, las estrategias de ocupación mediante la colonización emprendidas por los estados, así como la posterior penetración de capitales para la extracción de recursos, fueron los principales mecanismos que permitieron iniciar la “integración” del territorio amazónico a la soberanía de cada estado así como a la “economía nacional”. La construcción de carreteras y vías de penetración por parte de los estados hicieron más inevitable la penetración de la economía mercantil en los territorios indígenas, o la progresiva articulación comercial de comunidades y pueblos con espacios locales-regionales, vecinos o circundantes.

Es por eso necesario situarnos en el plano de la historia, para entender por qué han adquirido centralidad para el capital las tierras y territorios indígenas/comunales; asimismo, por qué en el caso peruano los pueblos indígenas -en palabras de Rodrigo Montoya- “aparecen como un actor político por primera vez en su historia.” [1]

Globalización de territorios y recursos desde la colonia

Desde que como continente fuimos descubiertos y las poblaciones aborígenes fueron conquistadas y colonizadas con violencia, despojo y explotación, AL no ha podido dejar de verse-a-sí-misma sin dejar de ver al mismo tiempo a Occidente. Esta suerte de doble identidad siempre fue contradictoria (identificación con Occidente; desprecio hacia lo indio o indígena en el propio país), y se fundaba en una división racial,[2] sin dejar de estar mediada por el mercado. El rol mediático del mercado operó desde la colonia, y las modalidades de su implantación en los distintos territorios no fueron las mismas pero el efecto perseguido sí lo era: consistía en articular con la mayor ventaja posible el espacio colonial con el comercio internacional.

La responsabilidad política de dicha articulación recayó en el estado colonial, el cual salió fortalecido luego de aplastar la resistencia indígena. Ésta tuvo como principal escenario de confrontación el espacio andino, y estuvo inspirada por un “pasado imaginado” según Bonilla.[3] Tampoco podemos olvidar las incursiones españolas y portuguesas en la Amazonía atraídas por el mito de El Dorado. En estas condiciones, el mercado surgió como una realidad impuesta también desde afuera, mediante la aplicación de métodos violentos, sojuzgando y esclavizando a las etnias aborígenes en tanto que fuerza de trabajo no-asalariada, tal como efectivamente aconteció en Bolivia y Perú, Brasil y Paraguay. La relación de desarrollo de América Latina con Europa (mejor dicho, a través de España y Portugal) en los siglos XVI al XIX (hasta los años de Independencia) fue una relación de expoliación/saqueo de riquezas (principalmente oro y plata), precisamente mediante el sometimiento de esa población; al que siguió después una modalidad primario-exportadora de materias primas. Lo que podríamos llamar de alguna manera la “identidad latinoamericana”, luego de las luchas independentistas, nació en realidad como una identidad fragmentada en diversos nacionalismos político-estatales y diversas nacionalidades étnico-culturales. Esta fragmentación territorial, además, se hallaba en conjunción con la inserción diferenciada de cada país en la división internacional del trabajo.

De manera que, históricamente, tuvimos un primer ciclo largo de acumulación de riquezas para el atesoramiento y la monetarización del capitalismo central europeo. El rol de la naturaleza fue extractivo (metales preciosos) explotándose a una fuerza de trabajo indígena proveniente de los andes en condiciones de esclavitud. Se trataba, en síntesis, de una “economía de rapiña”, la cual tendrá continuidad durante el resto del XIX y buena parte del XX, teniendo como escenarios privilegiados a las regiones costeñas (guano y salitre, harina de pescado, caña de azúcar y algodón en Perú; cacao, café y banano en Ecuador). Este segundo ciclo se extiende aproximadamente hasta los años 70, en que ni la Amazonía ni sus poblaciones oriundas estaban plenamente visibilizadas, excepto como “espacio vacío” por ocupar o como materia de disputa entre estados vecinos, o por la presencia de algún *boom* excepcional proveniente de la demanda externa (caso del caucho).

Ese segundo ciclo de acumulación tuvo una duración que estuvo supeditada a la demanda externa para las agroexportaciones costeñas. La emergencia de los competidores asiáticos provocó el desplazamiento de esa demanda hacia otros territorios fuera de AL, ante lo cual el interés económico del capitalismo interno y externo redirigió su atención hacia los recursos minerales y

energéticos del subsuelo, en la Sierra y Amazonía de los países, iniciando un tercer ciclo que ha tenido varias etapas. En una primera etapa, desde los años 40 y 50 según los casos, tenemos la aparición de economías de enclave, prolongándose hasta los años 70 en que una ola de gobiernos nacionalistas civiles o militares estatizaron recursos como el cobre y el petróleo, y emprendieron reformas en la propiedad. Esta etapa llega incluso hasta los 80 cuando la cuenca amazónica se internacionalizó con acontecimientos como el asesinato de Chico Mendes (líder de los seringueiros y defensor de la floresta en el Estado de Acre) en Brasil. Recordemos que en los setentas y ochentas el contexto internacional estuvo influenciado por la difusión del primer informe del Club de Roma, la crisis del petróleo y la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 5-16 de junio 1972).

Hasta aquí los territorios indígenas aparecían ante la mirada del capital como reservorios para extraer y exportar recursos naturales. Para los respectivos estados nacionales constituían territorios de frontera que serían progresivamente incorporados a la economía de cada país mediante estrategias de ocupación (colonización), inversión pública en infraestructura e incentivos para la colocación de inversiones directas externas. Por su parte, el debate internacional –de corte académico, intelectual o político- transitaba hacia una concepción holística de las relaciones entre ecología y desarrollo, pero los pueblos y nacionalidades indígenas seguían siendo “invisibilizados”; en todo caso, sus demandas y reivindicaciones frente al Estado central eran de alcance local por reconocimiento y titulación de tierras.

El declive y la crisis del Estado desarrollista en AL dio paso a la segunda etapa del tercer ciclo de acumulación, que tuvo en contrapartida la irrupción desde mediados de los 70 del “diluvio neoliberal”, hegemonizando la conducción de las políticas económicas en los 90 y en lo que va del nuevo siglo en varios países, destacando el Perú. En este marco es que se produce un gran cambio social, pues también por primera vez los movimientos indígenas aparecen organizados a nivel nacional en países como Bolivia y Ecuador, en cuyas respectivas plataformas políticas la reivindicación por la tierra en general fue replanteada en términos del reconocimiento de territorios y territorialidades indígenas. Estos movimientos confluyeron en el tiempo con otros como el MST en Brasil y en espacios de intercambio propiciados por el Foro Social Mundial y Foro Social de las Américas. En pocos años, una serie de coordinaciones y encuentros en distintos países han permitido la proyección de un poderoso movimiento de los “Pueblos Originarios del Abya Yala” en todo el espacio latinoamericano que hacen suyo el planteamiento de Estados Plurinacionales.

El regreso del estado, ¿cuál Estado?

Nos encontramos entonces en un periodo histórico *en transición*, donde confluyen el “aparente” debilitamiento del neoliberalismo en algunos países, el retorno del nacionalismo económico en otros, junto a procesos no menos importantes como la descentralización y reformas constitucionales. Pero también concurre la fuerte presión de los países del Norte y los organismos internacionales por una mayor apertura de los mercados (los TLC con EEUU y la UE); presión a la que se pliegan también las transnacionales que han puesto su atención sobre los territorios

indígenas. Como ha sostenido hace poco Boaventura de Sousa Santos: “En este momento, la mercantilización de los recursos naturales es la estrategia fundamental para la acumulación de capital a mediano plazo, poniendo la biodiversidad enorme de América Latina en el centro de la atención”.^[4] Como lo evidencia el caso peruano, es el propio Estado el principal promotor e instigador de dicha “mercantilización”, afectando a territorios indígenas así como otros espacios rurales y comunales que están siendo directamente involucrados.

Hemos llegado a una situación tal que el capitalismo no puede desprenderse de la naturaleza,^[5] convirtiéndola en parte de la inmensa maquinaria de acumulación mundial, que ocasiona pérdidas de biodiversidad por valor de US\$ 78,000 millones al año.^[6] La defensa y pervivencia de los territorios indígenas van de la mano con la defensa de la vida en el planeta.

Los pueblos indígenas atraviesan por una situación evidentemente paradójica, pues mientras son parte de los excluidos del sistema, a lo largo de la historia sus territorios y recursos fueron enajenados e incorporados masivamente a las cadenas de valoración del capital mundializado, con la anuencia de los estados-nación. Con la globalización, la explotación extensiva de recursos no renovables, la apropiación de la biodiversidad para la investigación genética, biotecnología y cultivos transgénicos; todo ello se realiza reforzado por una relación de asimetría tanto política como económica, que niega el aporte de los conocimientos originarios (ancestrales) que contribuyeron a la preservación de la naturaleza.

Desde los albores del capitalismo, el capital siempre ha requerido del Estado para los requerimientos de la acumulación a escala internacional, y con la globalización ese requerimiento es mayor al que hubo en el pasado, pese a la ideología neoliberal y anti-estado. En este contexto, la “autonomía relativa” del estado depende de la forma como está inserto en el sistema interestatal, más que de la relación entre poder económico y poder político al interior del estado nacional-territorial.

Nos encontramos frente a un proceso cuyo movimiento no deja de ser contradictorio, con consecuencias sobre la cuestión de la democracia: *i)* el Estado-nación se vuelve cada vez más distante y se va desentendiendo de las necesidades sociales de sus ciudadanos (ejemplo típico en América Latina: las privatizaciones a granel, así como la prioridad que reciben la inversión extranjera y la deuda externa); *ii)* el Estado, por eso mismo, va dejando de ser un garante de los derechos democráticos (con excepción del derecho al sufragio) ya que se ha ido convirtiendo en un Estado del capital más internacionalizado, sirviendo y respondiendo sobre todo a los intereses de éste, como parte del proceso de “re-concentración mundial del control de la autoridad”.

En esta situación las nociones de nación y democracia se convierten en un terreno de disputa ideológica y política, entre el capital y sus asociados de un lado, y la masa del “pueblo” y el conjunto de los trabajadores del otro. En la periferia del sistema como los países latinoamericanos, y del área andina en especial, el desborde de demandas y exigencias sociales puede desembocar no sin mediaciones en organización política y en un proyecto de sociedad, lo cual constituye el mayor temor de los dominadores.

No cabe duda de que el Estado ocupa un lugar central en el problema. El rol que el capital requiere del estado a escala global es el mismo que cumple a la escala nacional (asegurar las condiciones de acumulación y reproducción). La contradicción es que mientras el Estado sólo puede desempeñar ese rol sin sobrepasar las fronteras nacionales, el capital se expande continuamente por todo el globo. De esta manera, la división entre el poder de apropiación del capital y el poder de coerción del estado, al interior de un territorio nacional, muestra dificultades para poderse reproducir a escala global. Contradicción que sería posible resolver debilitando, no tanto el poder de coerción del Estado, sino su poder de negociación sobre el cual descansa la autonomía relativa, y esto implica el debilitamiento de la democracia, con todo lo formal y representativa, limitada y restringida que es. Allí están para mostrarlo las negociaciones sobre el TLC con los Estados Unidos, sin ningún debate democrático -menos aún con decisiones tomadas con ese carácter-; o más recientemente en el Perú, las reacciones suscitadas por los dispositivos legales sobre venta de tierras nativas y comunales sin ninguna consulta y violando compromisos internacionales.[7]

El escenario peruano y las perspectivas

Si atendiéramos a los resultados de las elecciones presidenciales del 2006, junto con los efectos que está produciendo la bonanza económica en términos regionales, y las expresiones de malestar en distintas partes del país, el Perú proyecta la imagen de un país fragmentado antes que de un “estado unitario” (excepto por la formalidad). Lima sigue siendo el principal centro de poder en el país, aunque las distancias socioeconómicas con respecto a las regiones y provincias del interior son muy grandes y hasta abismales en muchos casos, particularmente con los espacios rurales, cualquiera sea el indicador de desarrollo que se tome para la comparación.

Megaurbe al mismo tiempo que región, absorbiendo ingentes recursos, concentrando decisiones claves y funciones de gobierno, el crecimiento y desarrollo de Lima se ha ido desacoplando y desentendiéndose de la suerte de regiones que se mantienen en el atraso y subdesarrollo, llegando incluso a volverse un obstáculo para las posibilidades de muchas partes del país que se mantienen postradas y abandonadas, como si el tiempo allí se hubiese detenido. En términos de la teoría ortodoxa del desarrollo económico, la región de Lima Metropolitana es incapaz de generar algún “efecto de arrastre” sobre las economías del interior.[8] Éstas están libradas a la capacidad ejecutiva y de gestión de sus propios gobiernos regionales y locales, a su propia dotación local de recursos naturales para la exportación y a la coyuntura favorable (o errática) de los mercados internacionales.

Como se sabe, desde el 2002 la economía peruana muestra una performance de crecimiento ininterrumpido. En el 2007 la economía peruana creció entre 8 y 9%, según la fuente oficial que se tome (MEF o INEI). Las proyecciones para el presente año (más del 9%) rebasan las previsiones del gobierno.[9] Este comportamiento de la economía como un todo tiene, en contrapartida, un proceso de desarrollo muy dispar entre las diferentes regiones, como la costa norte por un lado y la sierra sur por otro.[10] Ciertamente, el desarrollo capitalista del país viene produciendo en la práctica un proceso de regionalización muy diferente a lo esperado en los dispositivos y normas legales del estado peruano actual. Espacios productivos y territorios, ciudades y puertos, son

reordenados por el capital en términos de nuevos circuitos, corredores y ejes económicos, que son así incorporados a las cadenas internacionales de valorización de mercancías. La cara inversa de este proceso es el rezago de áreas, zonas y hasta regiones enteras que no logran acoplarse ni ser acopladas con la dinámica exterior, quedando expuestas a la voluntad política del gobierno central y dependiendo de las transferencias de recursos financieros desde Lima (canon minero).

Si bien las relaciones entre Lima (sede del poder centralizado) y las regiones son muy tensas políticamente hablando, la reproducción del escenario boliviano en el Perú sería el peor de los escenarios posibles. Las condiciones políticas son diferentes en ambos países, empezando por la identidad racial y política de los gobernantes. En el caso de un hipotético gobierno indigenista o “nacionalista”, en el Perú, proclive a priorizar el desarrollo regional, la oposición provendría principalmente de las elites limeñas que, a pesar de constituir una minoría, recurrirían a su poder económico e influencias internacionales para tratar de chantajear y doblegar cualquier voluntad de cambio en sentido “nacional-popular”. El caso boliviano muestra también que las tendencias autonómicas representadas por las provincias de la medialuna (Santa Cruz, Pando y Beni), proclives al separatismo para formar *otros estados*, y en contra de la voluntad mayoritaria del país, es un negocio políticamente rentable para las transnacionales y para un país como Chile, cuyo proyecto histórico como estado-nación quedó nítidamente perfilado desde la Guerra del Pacífico.

Veinte años de neoliberalismo en el Perú han generado y vienen perpetuando un desarrollo desigual-combinado, como ya se explicó, cuya correspondencia con la política fue anticipada hace mucho tiempo por Aníbal Quijano: “[...] *nada es más claramente establecido en la historia contemporánea que el hecho de que solamente aquellas formaciones sociales en donde se produjo una revolución industrial desde dentro, y revoluciones burguesas profundas fundadas en aquella, han podido desarrollar todo lo que podía esperarse históricamente de un régimen político ya limitado por su naturaleza de clase, como marco de un orden social de dominación. Y nada de eso ha ocurrido y obviamente no podrá ocurrir más en lugar alguno de América Latina. [...] es precisamente en países como los de América Latina donde la burguesía, interna e internacional, se descubre en cada momento cada vez más urgida de tirar por la borda las reglas del juego democrático para poder sostener su dominación. La democracia, bajo un manto burgués, va convirtiéndose en estos países y tanto más subdesarrolladas sus bases capitalistas y más profundo su sometimiento imperialista, en un juego de imposibilidades cuyo desemboque no puede ser sino... o la derrota de las masas acaudilladas por direcciones que sólo buscan la afirmación de la democracia burguesa, o la imposición de la democracia con otro contenido de clase, como democracia de los trabajadores.*”[11]

El actual estado de cosas puede ser suplantado si se enarbola y construye desde ahora un proyecto “nacional-popular” que afronte el cambio social como un largo y difícil proceso de transición cuyo tiempo político e histórico no se agota en coyunturas electorales. Además de corregir lo que las elites dominantes han puesto “de cabeza” (la inserción plena del país en la globalización sin ninguna o poca preparación de las condiciones internas, económicas, políticas y sociales), el desarrollo desigual tiene que ser reemplazado por otro “modelo” que se vaya desplegando en base a la movilización de las capacidades endógenas y los recursos locales.

Hablamos de un tipo de desarrollo *autocentrado* en sus propias posibilidades, donde lo “externo” es colocado en función de las necesidades endógenas (ojo: no estamos queriendo decir solamente “atención de necesidades básicas”), el desarrollo de fuerzas productivas a distintas escalas territoriales y la generación de bases locales de acumulación;[12] concertando democráticamente con y entre actores que se empoderan estratégicamente en su propio territorio, así como entre regiones que busquen la complementariedad y relaciones de articulación entre sus espacios, antes que la inútil y febril competencia. Para todo eso y más se necesita de “otro estado” y otros actores-sujetos-liderazgos políticos.

Lima, 22 de agosto 2008

(*) Economista peruano. Especialista en desarrollo local y economía regional.

[1] Rodrigo Montoya, «Solidaridad con el movimiento indígena amazónico en Perú», Lima, 18 de agosto 2008. Artículo divulgado en la red dglocal (<http://mx.groups.yahoo.com/group/dglocal/>).

[2] Refiriéndose al Perú, Heraclio Bonilla escribió: “Desde su nacimiento...la sociedad colonial combinó una estructuración de clase con una estructuración étnica [...] Que las relaciones étnicas camuflaran las relaciones de clase no es incomprensible en una sociedad que hizo de la separación estricta de indios y españoles uno de sus principios básicos de funcionamiento.” H. Bonilla, **La trayectoria del desencanto. El Perú en la segunda mitad del siglo XX**. Lima: Arteidea Editores, 2006, pp. 52-53.

[3] H. Bonilla, “1492 y la población indígena de los Andes”. En: **Los Conquistados. 1492 y la población indígena de las Américas** (Heraclio Bonilla, compilador). Quito: FLACSO-Libri Mundi-Tercer Mundo Editores, 1992, p. 122.

[4] Boaventura de Sousa Santos, “Entre la represión del neoliberalismo y la imaginación utópica de los pueblos” (entrevista de Raphael Hoetmer). ALAI, 9-06-08. <http://alainet.org/active/24577>

[5] La naturaleza 'ha pasado de ser un fenómeno exterior a ser un fenómeno *producido*. Como consecuencia de su transformación técnico-industrial y de su comercialización mundial, la naturaleza ha quedado incluida en el sistema industrial.' Ulrich Beck, **La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad**, Barcelona: Paidós, 2006, p. 13.

[6] Pavan Sukhdev, “La economía de los ecosistemas y la biodiversidad”, presentado en la IX Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP-9). Bonn, 19-30 de mayo 2008. Fuente: www.poderciudadano.org.pe/?p=2342

[7] Artículos 19, 26 y 32 referidos a los temas de consulta, cooperación y participación de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (7 de septiembre 2007); **Convenio 169** de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (suscrito por el Perú el 5 de diciembre de 1993).

[8] “Lima está mucho más ligada al extranjero, a través de las importaciones, que al universo regional, al cual destina muy poco consumo. La gran demanda metropolitana no es un factor de desarrollo para el resto de regiones, pues la oferta regional -caracterizada por la baja productividad, la lejanía y mecanismos empresariales precarios- no logra competir con la producción importada.” Efraín González de Olarte, «Lineamientos económicos y políticos para la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones». En: **Regiones integradas** (Walter Alejos, compilador), Lima Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003, p. 16.

[9] En el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se proyectaba un crecimiento del 6,5% en el PBI.
URL:www.mef.gob.pe/ESPEC/MMM2008_2010.PDF

[10] Nos referimos a las áreas costeras de las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash, de un lado; y las regiones surandinas de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, de otro, donde se concentra la mayor pobreza en el país.

[11] Aníbal Quijano; «Los usos de la democracia burguesa», *Sociedad y Política* Nº 10, Lima, noviembre 1980, p. 7.

[12] La defensa de empresas públicas e infraestructuras a cargo del Estado tendrían que ser puestas al servicio de esos propósitos.

Fuente: Globalización, Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura [en línea]
<http://rcci.net/globalizacion/2008/fg766.htm>