

La economía política de la ambigüedad del reconocimiento: derechos colectivos de los pueblos indígenas bajo el neoliberalismo *à la* peruana (1990-2000)

Fabio Manuel Salas

fabio.salas@pucp.edu.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

 <https://orcid.org/0000-0003-1667-6577>

Resumen

La simultánea aparición en 1989 del término “Consenso de Washington” y la adopción del Convenio 169 de la OIT no son una curiosidad histórica, sino, más bien, un hito en la ambigüedad del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Ahora bien, en tanto la economía política del desarrollo peruano ha sido descrita como “fuertemente centralizada y étnicamente excluyente” (Orihuela, 2020, p. 146), ¿puede afirmarse que solo obedece al peso de la historia? ¿Qué caracterizó a la economía política del reconocimiento durante un periodo marcadamente neoliberal? El objetivo del ensayo es esbozar una propuesta de análisis del tipo de economía política que rigió el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú durante la década fujimorista (1990-2000). Si bien se han estudiado los determinantes históricos de la condición de exclusión de estos pueblos, las características del periodo neoliberal peruano y la economía política subyacente, las investigaciones enfocadas en la relación entre estos aspectos a finales de siglo XX son escasas. La primera sección aborda la relación histórica entre los pueblos en cuestión y el Estado; la segunda delimita el concepto de neoliberalismo y su relación con los derechos colectivos; la tercera sección desarrolla la propuesta de análisis. Finalmente, se arguye que el “reconocimiento” del derecho a la tierra y territorio bajo el régimen fujimorista, en realidad, implicó un desconocimiento, constreñimiento y vulneración de este y otros derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Palabras clave:

Economía política, derechos colectivos, pueblos indígenas, neoliberalismo en el Perú.



Recibido: 3/05/2022. Aprobado: 19/09/2022.

<https://doi.org/10.18800/lacolmena.202201.003>

* Traducción propia del inglés: heavily centralised and ethnically define exclusionary (Orihuela, 2020, p. 146).

The political economy of the ambiguity of recognition: collective rights of indigenous people under Peruvian-style neoliberalism (1990-2000)

Fabio Manuel Salas

fabio.salas@puccp.edu.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

 <https://orcid.org/0000-0003-1667-6577>

Abstract

The simultaneous appearance in 1989 of the term “Washington Consensus” and the adoption of ILO Convention 169 are not a historical curiosity, but rather a milestone in the ambiguity of the recognition of collective rights of indigenous people. Now, while the political economy of Peruvian development has been described as “heavily centralised and ethnically define exclusionary” (Orihuela, 2020, p. 146), can it be said that it only obeys the weight of history? What characterized the political economy of recognition during a markedly neoliberal period? The aim of this essay is to outline a proposal for analysis of the type of political economy that governed the recognition of indigenous people’s rights in Peru during the Fujimori decade (1990-2000). Although the historical determinants of the condition of exclusion of these people, the characteristics of the Peruvian neoliberal period and the underlying political economy have been studied, research focused on the relationship between these aspects at the end of the 20th century is scarce. The first section addresses the historical relationship between the people in question and the State; the second defines the concept of neoliberalism and its relationship with collective rights; the third section develops the analysis proposal. Finally, it is argued that the “recognition” of the right to land and territory under the Fujimori regime implied a lack of knowledge, constraint and violation of this and other collective rights of indigenous people.

Keywords

Political economy, collective rights, indigenous people, neoliberalism in Peru.

1. A modo de introducción: esbozo de la trayectoria histórica de algunos (des)encuentros nefastos

El origen del Perú “moderno” se ubica en medio de la crisis demográfica del siglo XVI. Entre el último quipu incaico relevante y el año 1550, la despoblación pudo alcanzar un 80 % (Assadourian, 1985). Tras la conquista, surgiría el sistema de dos repúblicas, una división explícita, tanto en términos jurídicos como prácticos, entre la población indígena, por un lado, y los españoles americanos y peninsulares del territorio, por el otro (Contreras, 2020). Desde las *leyes de Burgos*¹, que reconocían una supuesta libertad y recomendaban formas especiales de protección de los “indios”, hasta las *leyes de Indias*, que inicialmente propusieron dar fin a la “penosa condición de los indios”, la división entre un “nosotros” y un “otros” peruano fundó las raíces legales de sistemas contemporáneos de separación (Sánchez y Álvarez, 2021).

La abolición legal de la esclavitud en el periodo poscolonial no dio término a dicha división. Es más, en el siglo XIX, también se instituyeron prácticas alternativas que *de facto* constituyeron procesos de vulneración a la libertad de miles de peruanos dentro de la población indígena. Parte de dichos procesos pueden caracterizarse como formas de “comodificación” a gran escala (Orihuela, 2020). Al finalizar la guerra del salitre (1879-1893) y al contemplar los efectos desastrosos de los años bélicos pervividos por una “nación” profundamente fragmentada en términos sociales (Valdivia et al., 2007), surgió una mayor conciencia y preocupación en cuanto a la denominada “cuestión indígena” (Sánchez y Álvarez, 2021).

Durante el siglo XX, el Estado atravesó varias facetas respecto de su relación con los pueblos indígenas. En la primera década, el 80 % de la población nativa de Putumayo sería aniquilada por una funesta combinación de epidemias y duros ritmos de trabajo bajo el “enganche” (Burga y Galindo, 1981), todo en el marco de la “fiebre del caucho” y el beneplácito del Estado. La Constitución de 1920 sería la primera, tras un siglo de vida como república, que reconocería la nación como cultural y étnicamente diferente. Asimismo, reconoció la existencia legal de comunidades indígenas, al señalar su condición de imprescriptibles (Chuecas, 2015). A pesar de este avance, la reforma no vino acompañada del reconocimiento del derecho al voto para la población indígena (Sánchez y Álvarez, 2021). Trece años después, la novel Constitución de 1933 ratificaría lo avanzado y ampliaría la responsabilidad del Estado para asegurar el respeto de los derechos especiales de las comunidades. Esta carta magna, además, otorgó personería jurídica a dichos grupos (Chuecas, 2015).

Bajo el régimen *de facto* de Velasco Alvarado se procuró reivindicar social y políticamente a la población indígena. Se declaró, asimismo, que la denominación de “indio” o “indígena” era oprobiosa y dificultaba la integración efectiva –en condiciones de igualdad– de la población indígena en la sociedad (Valdivia et al., 2007). Las múltiples

1 Al tiempo que también daban vía libre a los repartimientos y encomiendas (Sánchez y Álvarez, 2021).

reformas planteadas y ejecutadas, sin embargo, tuvieron efectos ambiguos (Salas, 2019). Por otro lado, la asociación forzosa entre la población indígena y la denominación de “campesino” no permitió un entendimiento adecuado de la diversidad dentro de este grupo. En 1974, se promovió la Ley de Comunidades Nativas, otorgando finalmente estatus legal y derechos de propiedad de tierra a las comunidades indígenas amazónicas (Orihuela, 2019).

Durante el gobierno de Alberto Fujimori, el reconocimiento de los pueblos indígenas estuvo pautado, en gran medida, por organismos multilaterales y se enfocó en implementar políticas de desarrollo basadas en la asistencia alimentaria, la ejecución de obras de infraestructura y la titulación (Valdivia et al., 2007). A pesar de la creación de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai), los gobiernos del ingeniero Fujimori se caracterizaron por una constante contradicción entre práctica y discurso (Valdivia et al., 2007). Se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero también se implementaron políticas que violaron los derechos humanos de los pueblos indígenas. Concretamente, más de 270 mil mujeres y 22 mil hombres –la mayor parte proveniente de comunidades indígenas y con escasos recursos económicos– fueron esterilizados en el segundo periodo fujimorista (Uchoa, 2021).

Análogamente, bajo este gobierno se consolidó un marco legal de salvaguarda de intereses privados –apuntalado por la Constitución de 1993–, que, en múltiples ocasiones, al aprobar el desarrollo de masivos proyectos mineros y concesiones de combustible en todo el país, actuó en detrimento de los compromisos referidos en el convenio (Bille, 2016). De hecho, la imposición de una nueva constitución política, si bien estuvo acompañada de una nueva forma de reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural en el Perú –artículo 2–, no condujo al reconocimiento de la figura de “pueblos indígenas” propiamente dicha. En lugar de ello, se formalizaron los términos de “comunidades campesinas” –principalmente en la sierra del Perú– y de “comunidades nativas” –en la selva– (Sánchez y Álvarez, 2021). Esto, debe señalarse, tuvo graves implicancias para el reconocimiento efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos. Por otro lado, las bases para la política de educación bilingüe promovida en el periodo se remontaban a 1972, es decir, muchos años atrás (Valdivia et al., 2007).

El cambio constitucional se produjo en un contexto libre de repartimientos y encomiendas, y se sostuvo –*de iure*– el reconocimiento legal de la dignidad de todas las personas independientemente de su origen étnico, condición económica o lugar de origen (Constitución Política del Perú, 1993). Sin embargo, aún enfrentamos la herencia intransferible de un pasado marcadamente presente. La fragmentación social, segregacionismo y racismo hacia determinadas personas en función de su identificación étnica siguen caracterizando a nuestro país actualmente (Valdivia, et al. 2007; Bruce, 2008; Avilés, 2016). Entonces, ¿por qué en un contexto de aparente apertura hacia el reconocimiento de derechos de la población indígena persisten divisiones y brechas tan severas?

Chuecas (2015) sostiene que la mentalidad jurídica de la época se ve fuertemente perfilada por la política imperante, lo cual lleva al sostenimiento de una simbiosis práctica entre esferas de poder y, de forma simultánea, la perpetuación de la condición de exclusión

de la población indígena. Esto abogaría por un entendimiento crítico de todo cambio legal en contextos políticos excluyentes. Para entender la exclusión social de los pueblos indígenas en el periodo fujimorista, es necesario entonces estudiar el contexto en el que se produjeron los cambios legales.

2. El neoliberalismo à la peruana, una aproximación

2.1. Definiendo lo inaprehensible

No podemos plantear una alternativa de entendimiento del neoliberalismo à la peruana en la década de 1990 sin resaltar la dificultad de su aprehensión. Duárez (2014) dio cuenta de dos perspectivas principales al momento de definir el concepto: legitimadora del discurso (Arellano, Torres y Althaus) versus crítica de la dominación (Durand, Adrianzén y Lynch). Nosotros rescatamos los intereses centrales de ambas perspectivas y, a través de ello, reconocemos los elementos básicos de una primera definición.

Bajo el neoliberalismo, la acción privada (iniciativa individual y competencia en mercados) estaría enfocada en la consecución de logros en materia económica, pero no bastaría para el desarrollo económico integral al socavarse tanto discrecional como indirectamente la acción pública (organizaciones sociales, acción estatal, praxis política). También puede plantearse la existencia de cierta presión interna para comprender lo público remanente en referencia al interés personal. Es decir, lo público –bajo la perspectiva neoliberal– no trasciende a la búsqueda del bienestar personal y responde a necesidades humanas constituidas, en última instancia, por fines privados (véase el debate de acción pública versus privada en Caporaso y Levine, 1992). Mientras que existe cierta integración económica de sectores y regiones en torno a distintos mercados, también persisten agudas asimetrías de poder y una realidad profundamente fragmentada en términos sociales. Se observa, además, una escisión discursiva entre una dimensión técnica y otra ideológica en la práctica política (Duárez, 2014).

Estos elementos se conjugan y refuerzan al momento de plantear al neoliberalismo como discurso político que, a partir de una conceptualización compartimentada de la realidad, establece a la dimensión económica como fuente de sentido social. Por ello, algunos autores han definido el fenómeno como un conjunto de políticas y acciones que propugnan “el libre mercado y la apertura hacia el exterior; los equilibrios macroeconómicos, el libre comercio, las privatizaciones y un Estado regulador (...)” –por ejemplo, Parodi (2019)– sin referencia a las “otras dimensiones” implicadas.

Esta jerarquización dimensional –economía por sobre otras dimensiones– también nos lleva a comprender el “orden democrático” como el medio necesario y maleable para lograr la estabilidad económica. También en esta línea podemos entender la aguda afirmación de Cotler: “La suerte de la Gobernabilidad parece depender del crecimiento económico” (2013, pp. 85-86). Son los resultados en materia económica los que resignifican los hechos sociales y políticos. Por ello pueden existir logros importantes en cuanto a la política social en un contexto de gran desafección frente al rendimiento del sistema, mientras que las formas democráticas pueden ser ajustadas hasta el grado

de “absurdo” si se demuestran resultados relevantes en indicadores económicos clave. El hecho de que se defina neoliberalismo como discurso político –construcción de la realidad y las relaciones de poder– también permite entender la propuesta de inevitabilidad del giro neoliberal del país. Recordemos si no lo señalado por Durand (2006): “Si el neoliberalismo no lo ponía en práctica un candidato, lo hacía otro; y si la democracia fracasaba en abrazarlo, bien lo podían hacer los militares autoritariamente” (p. 33). Es decir, la construcción del sentido de realidad neoliberal precede a la concreción de sus afanes en materia de política económica.

Henry Pease (1994) arguyó respecto de la concreción del neoliberalismo en el Perú bajo el régimen fujimorista que “sólo es factible escindiendo en dos al país, marginando objetivamente a las mayorías” (p. 21). Así, tras el conjunto de *shocks* pervividos por el pueblo peruano en los noventa, algunos autores reconocen que, efectivamente, se ha “instituido el desamparo social y entronizado la darwiniana ley del más fuerte en la competencia económica” (Iguíniz, 2009, p. 196). Las consecuencias mediatas de las políticas neoliberales de estabilización son fundamentadas por dicho discurso como colaterales y necesarias para la consecución de la estabilidad económica y, en última instancia, se expresan en términos económicos: desempleo, caída del producto, inflación.

2.2. Pueblos indígenas bajo el neoliberalismo

De forma simultánea al desarrollo de los sentidos neoliberales en la región, aparecía una necesaria efervescencia del “movimiento internacional por los derechos indígenas”, lo que trajo consigo la determinación de que la estabilidad democrática en nuestras sociedades requería de la resolución de conflictos étnicos latentes y abiertos (Oliart, 2003). Es complejo identificar los efectos del discurso neoliberal sobre la búsqueda efectiva del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (DDCC-PI). Argumentamos, sin embargo, que el rol instrumental en el reconocimiento de dichos derechos es el articulador de las políticas de reconocimiento desde el neoliberalismo a la peruana.

El marco legal y político sostendrá el carácter “necesario” de estos derechos en tanto coadyuven a una vinculación positiva entre gobernabilidad y *performance* económica. Una estrecha relación entre el régimen político y el ciclo económico peruano –estudiada anteriormente por Gonzales de Olearte (1991)– conduce a que, en periodos de inevitable desaceleración económica, surja un *trade-off* entre protección de derechos y recuperación productiva. La protección de derechos estaría principalmente asociada con la vinculación internacional o formalización de legitimidad gubernamental. La recuperación productiva en un país primario-exportador como el Perú, con el fomento de inversiones en industrias extractivas y atomización de la propiedad de tierras para su explotación. Como la vinculación internacional es una apuesta de largo plazo y los resultados en materia económica son solo indirectamente influenciados por dicha vinculación, la opción de priorizar la recuperación por sobre la protección parece consecuente con la propuesta de dimensión económica como fuente de sentido social.

Debe aclararse que esto no implica la inutilidad de las herramientas internacionales para la defensa efectiva de los DDCC-PI. Ha sido frecuente, de hecho, que organizaciones indígenas hagan uso de dichos mecanismos para la consecución del reconocimiento en instancias supranacionales de derecho (i.e. la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Tampoco implica, por otro lado, que puedan desarrollarse formas alternativas de adecuación entre logros de reconocimiento de los pueblos indígenas y esquemas políticos neoliberales. María Bargh (2018), por ejemplo, ha documentado que, para algunos miembros del pueblo maori, la retórica neoliberal del “empoderamiento” se encontraba en sintonía con sus aspiraciones de autodeterminación. Sin embargo, también se aduce que la extensión de los mecanismos de mercado sobre áreas tradicionalmente gobernadas de forma alternativa ha resultado en vulneraciones de derechos maori en aspectos como la gestión del agua, del territorio y el uso de recursos (Bargh, 2018).

Para múltiples países latinoamericanos, la negociación de los términos del Convenio 169 no implicó realmente su adopción efectiva, sino que derivó en una forma de implementación perennemente en marcha, en un territorio normativo –siguiendo a Bille (2016)– aún negociable en relación con el sentido de “pueblo” –*peoplehood*– y el alcance de los DDCC-PI. Esto revelaría –aún siguiendo a Bille (2016)– tensiones y competencia entre la adaptación neoliberal, la expansión del Estado y las políticas de emancipación de los pueblos indígenas. En esta línea, la brecha entre metas emancipadoras tras los estándares de DDCC-PI y la supervivencia de las draconianas desigualdades en la región se explica –más que por un vacío legal– por una avalancha de reformas legislativas en campos como los recursos naturales, la gobernanza corporativa y la reforma agraria, que socavan o reintensifican ciertas obligaciones de derecho (Bille, 2016). Pero ¿cómo se han expresado dichas reformas en relación con un derecho colectivo específico? ¿Cómo es que inhiben la intención de reconocimiento de derecho en la práctica?

3. La economía política del reconocimiento del derecho colectivo a la tierra y al territorio

Para desarrollar la propuesta de análisis, hemos adaptado un modelo interpretativo diseñado por Ford Cole (2018), que estudia la forma en que la perspectiva neoliberal se operacionaliza en un contexto dado. Lo novedoso de la presente propuesta es aplicarlo para entender la relación entre la economía política del gobierno fujimorista y los resultados en reconocimiento efectivo del derecho colectivo a la tierra y el territorio. Este derecho –siguiendo a la DAR (2018)– implica el reconocimiento formal de tierras y territorios ancestrales y tradicionales; esto es, la titulación, registro y formalización ante el Estado peruano de la existencia de un espacio en el que los integrantes de pueblos indígenas viven con sus familias y realizan prácticas culturales diversas. Análogamente, el derecho al uso de recursos naturales refiere el uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos que se encuentran en el territorio de los pueblos y que utilizan tradicionalmente (DAR, 2018). No obstante, el derecho al uso de la tierra no implica que el reconocimiento del derecho solo deba expresarse en términos de la posibilidad del uso productivo/económico de dicha tierra. En el marco del Convenio 169 de la OIT (2014) –véase la tabla 1 en anexo–, el derecho colectivo a la tierra y el territorio implica que los gobiernos:

deberán respetar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y *en particular los aspectos colectivos de esa relación* (Artículo 13 – Parte II. Tierras, énfasis añadido)

Ahora bien, como lo ha constatado el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH (2017), “desde los inicios de los años noventa, estamos asistiendo a un debilitamiento de los mecanismos jurídicos que permitían proteger las tierras y territorios de las comunidades campesinas y nativas” (p. 7). ¿A qué responde este debilitamiento?

1. El dominio social estaría representado por la propiedad de la tierra, que, bajo el periodo considerado, sería traducido en el mercado de la propiedad de tierras

El supuesto de que la tierra estuviera deslindada del reconocimiento de la importancia que los pueblos indígenas le confieren como “elemento integral de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural” no es trivial. Es más, bajo la Constitución peruana no se plantea reconocimiento alguno del *territorio* de los pueblos indígenas a pesar de que dicho concepto es referido explícitamente por el Convenio en su artículo 13 (OIT, 2014): “La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios (...).” (p. 35). Mientras que el concepto de “tierra” hace referencia al espacio físico que ocupan directamente los PI, el de “territorio” comprende dicho ámbito y lo supera, al incluir el espacio en que los PI obtienen recursos naturales que son necesarios tanto para la subsistencia como para el desarrollo, también aquel espacio en el que las costumbres y tradiciones se realizan, en última instancia constituyéndose como manifestación de su identidad (Landa, 2020). Esto tendría claras implicancias para el respeto efectivo de otro DD.CC-PI: la autodeterminación.

2. La propiedad colectiva de la tierra dificulta la toma de decisiones respecto de su uso productivo

En tanto la propiedad corresponde a intereses *a priori* “extra-económicos” es deslegitimada en la práctica y se procura su desvinculación de dicho interés. Monterosso et al. (2017) han resaltado que la década fujimorista contiene los procesos de modificación más significativos en la propiedad de la tierra y bosques desde la reforma agraria. Aquí destacan los procesos de formalización de los derechos de propiedad individual –véase la tabla 2 en el anexo–. Concretamente, la Ley de Promoción de la Inversión en el Sector Agrario buscó regular la propiedad individual y promover la seguridad legal para inversores en la Amazonía, pero requirió que los propietarios demuestren su posesión a través de uso económico; dicho uso significaba limpiar el terreno para fines de agricultura (Monterosso et al., 2017). Esto representa un claro condicionante de la forma en que los pueblos indígenas pueden significar la propiedad de la tierra, y, en ese sentido, debería reconocerse como una vulneración simultánea de otro DDCC-PI: identidad cultural. Recordemos que la relación de los PI con la tierra –y el territorio– desborda la dimensión económica. Es más, Landa (2020) afirma que “la identidad cultural de los pueblos indígenas yace en sus modos de vida y en el uso y disfrute de los recursos naturales que existen dentro de sus territorios (...).” (p. 103).

3. Se revela la posibilidad de atomizar la propiedad, “manteniendo” el reconocimiento

El Proyecto Especial de Títulos de Tierra –Ley 25902– buscaba finalizar la distribución de tierras sujeta a la reforma agraria y registrar títulos de propiedad privados, a pesar de que no contaba con fondos asignados para la titulación de comunidades nativas (Monterosso et al., 2017). Análogamente, una reforma constitucional en 1993 modificó el régimen de propiedad comunal para permitir que las comunidades seccionen y vendan sus tierras, abriendo estas áreas a la inversión pública. Así, la nueva Constitución rescindió el estatus previo de inalienable de las tierras comunales (Monterosso et al., 2017). En esta línea, “respetar” el derecho colectivo a la tierra y al territorio conferido por el Convenio 169 implicó para el gobierno fujimorista (i) un desconocimiento del “territorio” como parte consustancial del derecho, (ii) un constreñimiento del ejercicio del derecho a su manifestación de uso productivo/económico de la tierra –vulnerando así la autodeterminación de los PI como principio registrado en el Convenio–, (iii) una vulneración directa al despliegue y salvaguarda de la identidad cultural de los PI. En suma, un “reconocimiento” de derecho que desconoce, limita y vulnera derechos.

4. “Logro” de reconocimiento del derecho colectivo y simultánea vulneración de derecho

La propiedad colectiva –en línea con Monterosso et al. (2017)– fue tratada como un obstáculo al desarrollo del libre mercado de tierra y la promoción de inversiones privadas en el sector agrario. De hecho, si bien Bille (2016) argumenta que la implementación del Convenio “estuvo gobernado (...) por una política del descuido y de la *irregulación*, que confinó su implementación a un limbo legal”² (p. 5), consideramos que estuvo más bien pautada por una política de reconocimiento ambigua que albergaba en su manifestación la aceptación parcial, sesgada y –en algunos casos– perjudicial de derechos.

4. Conclusión: de la ambigüedad a la consecuencia

El reconocimiento económico no implica necesariamente el político ni tampoco el respeto por la identidad cultural. Garantizar un derecho va más allá de asumir elementos aislados del discurso y herramientas que lo defienden. Un esquema de políticas que busquen un reconocimiento efectivo no debería contrastarse con otro destinado a condicionar sus alcances en función de intereses externos. Existen elementos para pensar que la búsqueda por el reconocimiento y respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es especialmente difícil bajo el neoliberalismo a la peruana. Incluso tomando en cuenta el hecho de que la lucha por dicho reconocimiento en nuestro país ha sido –desde una perspectiva histórica– compleja y que gran parte de sus victorias han sido pírricas.

Por otro lado, también existen razones concretas para plantear aún las posibilidades de un reconocimiento efectivo. Contamos con instrumentos legales y políticos de defensa

2 Traducción propia del inglés: “In effect, the implementation of the Convention 169 was for many years governed through a policy of neglect and ‘irregulation’, confining implementation to a legal limbo” (Bille, 2016, p. 5).

de dichos derechos –como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas– que se complementan con una jurisprudencia cada vez más robusta en la materia. Asimismo, contamos con instituciones internacionales –como el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA) o el Danish Institute for Human Rights (DIHR)– y organizaciones nacionales –Aidesep, Conap, Fenamad, entre otras–, que articulan esfuerzos para promover el reconocimiento efectivo de los derechos en cuestión.

Este ensayo esbozó una propuesta de análisis para el entendimiento de la economía política del reconocimiento de la década del noventa y los límites que impuso al ejercicio de derechos colectivos. Consideramos que el análisis puede expandirse en los siguientes frentes: (i) evaluando a profundidad las restricciones del reconocimiento de otros derechos colectivos (i.e. derecho a la formación profesional, educación intercultural y salud intercultural); (ii) incorporando los testimonios de miembros de pueblos indígenas respecto del proceso de reconocimiento de sus derechos en dicho periodo; (iii) estudiando la situación de un pueblo indígena en particular (i.e. el pueblo indígena quechua, awajun, kukama kukamiria, entre otros). Asimismo, desde un marco, si bien más general, aún relacionado con el tema en cuestión, podría estudiarse la relación entre ciclos económicos y ciclos de conflictos sociales que impliquen a los pueblos indígenas. Debido a la extensión y naturaleza de este ensayo no pudo incluirse en el análisis el conjunto de políticas sociales que, habiendo sido implementadas en el periodo, también pudo afectar la relación que los pueblos indígenas sostenían con su tierra y territorio. Los pueblos indígenas en aislamiento y situación de contacto inicial (PIACI) tampoco fueron considerados, a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad.

En última instancia, un reconocimiento efectivo de dichos derechos y, consecuentemente, de la dignidad de los pueblos indígenas y sus integrantes requiere cambiar nuestra economía política de la ambigüedad del reconocimiento a una economía política del reconocimiento consecuente. Para conseguirlo, es necesario entender los procesos subyacentes a la toma de decisiones políticas, reflexionar en torno al alcance real de las medidas que se adoptan desde el Estado, pero, sobre todo, implicarnos en el proceso de reconocimiento de los derechos referidos. Para pasar de la ambigüedad al reconocimiento efectivo, son necesarios al menos 30 millones de pasos.

Referencias bibliográficas

- Assadourian, C. (1985). La crisis demográfica del siglo XVI y la transición del Tawantinsuyu al sistema mercantil colonial. En N. Sánchez-Albornoz (ed.), *Población y mano de obra en América Latina*. Alianza Editorial.
- Avilés, M. (2016). *De dónde venimos los cholos*. Seix Barral.
- Bargh, M. (2018). Māori political and economic recognition in a diverse economy. En D. Howard-Wagner, M. Bargh y I. Altamirano-Jiménez (eds.), *The Neoliberal State, Recognition, and Indigenous Rights: New paternalism to new imaginings*. Australian National University Press.
- Bille, P. (2016). The 'New Jungle Law: Development, Indigenous Rights and ILO Convention 169 in Latin America. *International Development Policy*, 7(1) <https://doi.org/10.4000/poldev.2220>
- Burga, M., y Galindo, A. F. (1981). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Ediciones Rikchay Perú.
- Bruce, J. (2008). *Nos habíamos choleado tanto. Psicoanálisis y racismo*. Fondo Editorial Universidad San Martín de Porres.
- Chuecas, A. (2015). El derecho de los pueblos indígenas y comunidades en el contexto histórico del Perú.
- Contreras, C. (2020). Apuntes del curso de Historia Económica. Pontificia Universidad Católica del Perú 2020-1.
- Constitución Política del Perú [Const] Art. 2, 29 de diciembre de 1993.
- Cotler, J. (2013). Las paradojas de la democracia peruana. En B. Revesz (ed.), *Miradas cruzadas: políticas públicas y Desarrollo regional en el Perú*. CIPCA e IEP.
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). (2018). *Cartilla 1: Los pueblos indígenas y sus derechos*. Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).
- Durand, F. (2006). *La mano invisible del Estado*. Fundación Friedrich Ebert.
- Ford Cole, F. (2018). Neoliberalism's Law in Peru: A Model. En G. MacNaughton y D. Frey (eds.), *Economics and Social Rights in a Neoliberal World*. Cambridge University Press.
- Gonzales, E. (1991). *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. CIES e IEP.
- Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH. (2017). Informe EPU 2017: Vulneraciones a los Derechos de los Pueblos Indígenas del Perú. DAR.
- Iguíñiz, J. (2009). *Economía y derechos sociales*. Instituto Bartolomé de las Casas y CEP.
- Caporaso, J., y Levine, D. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.
- Landa, C. (2020). *Derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas u originarios. Apuntes desde una perspectiva constitucional*. Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura. (2019). Cartilla informativa: ¿Cómo somos? Diversidad cultural y lingüística del Perú. Ministerio de Cultura-Gobierno del Perú. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla_informativa_AILI_23.05.19.pdf

- Monterosso, I., Cronkleton, P., Pinedo, D., y Larson, A. (2017) Reclaiming collective rights: Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016) [Working Paper 224 - Center for International Forestry Research (CIFOR)].
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OIT/Oficina Regional.
- Oliart, P. (2003). *El Estado peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90*. IEP.
- Orihuela, J. C. (2020). Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities in the Peruvian Amazon. *New Political Economy*, 25(1), 140-155, <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1570101>
- Parodi, C. (2019). *Perú: 1995-2012. Cambio y continuidades*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Pease, H. (1994). *Los años de la langosta: La escena política del fujimorismo*. La voz/ Ediciones.
- Salas, F. (2020). Estatización de la minería: ¿Buscada, lograda, rendida? En Contreras, C. (ed.), *Reflexiones de estudiantes de Historia Económica I-Trabajos sobre estatización de la minería y expropiación de los medios de comunicación*. Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.
- Sánchez, D., y Álvarez, D. (2021). Derechos de los Pueblos Indígenas y Políticas Interculturales. Curso de extensión en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya llevado a cabo entre enero y marzo de 2021.
- Uchoa, P. (2021). *Esterilización forzada en Perú: “Me abrieron la barriga cuando aún no estaba dormida”*. BBC World Service. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56243650>
- Valdivia, N., Benavides, M., y Torero, M. (2007). *Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente*. GRADE.

Anexos

Anexo 1. Contenido concerniente al Derecho a la Tierra y al Territorio en el Convenio N.°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Instrumento internacional	Artículo	Contenido
Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo	Artículo 13	A que los gobiernos respeten la importancia especial que tienen las <i>tierras y territorios para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados.</i>
	Artículo 14	A reconocerles a los pueblos interesados el <i>derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.</i>
	Artículo 15	A los recursos naturales existentes en sus tierras. Este derecho comprende participar en la utilización y conservación de dichos recursos.
	Artículo 16	A no ser trasladados de las tierras que ocupan. Si se da de forma excepcional debe contarse con su consentimiento libre y con conocimiento de causa.
	Artículo 17	A respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por ellos.
	Artículo 18	A que la ley nacional prevea sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos.

Extraído de Sánchez y Álvarez (2021)

Anexo 2. Contenido concerniente al Derecho a la Tierra y al Territorio en la legislación nacional

Constitución Política del Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2.- inciso 19.- "A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación." • Artículo 88.- "[...] Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. [...]" • Artículo 89.- "Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas [...] en el uso y la libre disposición de sus tierras [...], dentro del marco que la ley establece."
En comunidades campesinas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas y su reglamento el Decreto Supremo N° 008-91-TR. • Ley N° 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades campesinas.
En comunidades nativas	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva y su reglamento el Decreto Supremo N° 003-79-AA.

Extraído de Sánchez y Álvarez (2021)

Anexo 3: Principales cambios en la regulación en torno a la formalización de los derechos de propiedad individual y la promoción de la inversión que afectan la titulación de comunidades nativas en el Amazonas (1990-1997)

Año	Ley	Descripción
1990	Decreto legislativo Nº 613 <i>Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales</i>	Reconoció derechos de propiedad de comunidades nativas y campesinas ubicadas en áreas protegidas y zonas de amortiguación
		Exigió la restauración de tierras de comunidades nativas afectadas por industrias extractivas
1991	Decreto legislativo Nº 667 <i>Ley de Registro de Predios Rurales</i>	Creó el registro nacional de predios rurales (agrícolas, de pastoreo y forestales), el cual asignó oficinas de catastro al Ministerio de Agricultura, a cargo del registro de predios rurales
		Facilitó el registro de predios informales para individuos que carecían de títulos de propiedad
1992	Decreto legislativo Nº 25891	Transfirió la función de titulación de tierras de comunidades nativas y campesinas (definida en la Ley Nº 22175) a las oficinas regionales del Ministerio de Agricultura nacional
1993	Reforma constitucional	Modificó el régimen de derechos de propiedad para las comunidades nativas y campesinas, brindando autonomía para vender o hipotecar sus tierras
		Las tierras comunales permanecieron imprescriptibles, pero sus residentes podían vender o transferir sus derechos
1995	Ley Nº 26505 <i>Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas</i>	Reconoció derechos de las comunidades campesinas para adjudicar la propiedad individual de sus territorios comunales a miembros o terceras partes (principalmente aplicado a comunidades costeras)
		Reconoció el derecho de miembros de las comunidades a alquilar o hipotecar sus lotes individuales
1997	Ley Nº 26845 <i>Ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la costa</i>	Promovió la individualización de tierras colectivas en comunidades campesinas costeras
		Permitió la división de tierras comunales en lotes individuales siguiendo la decisión de por lo menos el 50% de los miembros asistentes a una asamblea comunitaria
		Redujo el límite al 30% de los miembros la decisión de transferir derechos de propiedad a miembros individuales y terceras partes
1997	Ley Nº 26834 <i>Ley de Áreas Naturales Protegidas</i>	Reconoció las áreas protegidas como propiedad de dominio público y prohibió su transferencia a particulares
		Declaró las áreas protegidas como dominios de conservación imprescriptibles
		Restringió el uso de propiedad privada preexistente en áreas protegidas para alinearse con los objetivos de conservación

Adaptado a partir de Monterosso et al. (2017). Traducción propia.