

LOS EFECTOS DE LA FRAGMENTACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y LA DINÁMICA POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ A UN AÑO DE SU APROBACIÓN

*Comisión de Investigaciones de Polítai¹
Pontificia Universidad Católica del Perú*

Resumen

A un año de la aprobación de la Ley de Consulta Previa, se han realizado varios análisis sobre este proceso político que hacen hincapié en la prontitud con la que se aprobó en los primeros meses del gobierno actual. No obstante, dicho proceso acelerado demandó un diseño legal e institucional que, a pesar recibir duras críticas por una fuerte desconfianza de las organizaciones indígenas con el Estado en diferentes escenarios posibles, ha sido adoptado y aceptado pragmáticamente por el Gobierno y las organizaciones indígenas con el anuncio del primer proceso de consulta previa. El presente artículo recoge esta problemática analizando el proceso de aprobación y reglamentación de la Consulta Previa, enmarcada en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, así como los desafíos del diseño institucional que este proceso demanda.

Palabras clave: *Ley de Consulta Previa, Consulta Previa, Convenio N° 169 de la OIT, pueblos indígenas, organizaciones indígenas, Viceministerio de Interculturalidad*

¹ Grupo conformado por investigadores de la Asociación Civil Polítai: Paolo Sosa Villagarcía, Jeniffer Pérez Pinillos, Manuel Figueroa Burga y Diego Uchuypoma Soria, bachilleres en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los autores agradecen los atentos comentarios a diferentes versiones de este texto a Henry Dyer, Luis Mas, Mauricio Zavaleta, Aldo Santos y Lucía Mercado, así como de la Comisión de Publicaciones. Los errores persistentes son responsabilidad de los autores.

Introducción

La Ley de Consulta Previa, aprobada por el gobierno del Presidente Ollanta Humala, abrió un camino aún incierto, pero muy importante en la institucionalidad política peruana en lo que respecta a pueblos indígenas. Los márgenes de sus implicancias constituyen una ventana inédita de oportunidades en una historia llena de desencuentros entre los pueblos indígenas y el Estado peruano. Sin embargo, este camino, lejos de ser lineal, fue una respuesta, por ejemplo, a los conflictos sociales producto de este desencuentro. El desafío del desarrollo institucional en este aspecto es triple. En primer lugar, por la deuda histórica que reclaman los pueblos indígenas en la agenda política del Estado peruano, especialmente acrecentada tras el último gobierno de Alan García y la multiplicidad de conflictos sociales. En segundo lugar, por el poco fortalecimiento de la institucionalidad indígena en sus organizaciones, tanto a nivel de federaciones como en centrales gremiales; además, de las pugnas internas y las reivindicaciones de organizaciones a nivel local o de base. Y, finalmente, por la creación de un nuevo viceministerio, el de Interculturalidad, como ente rector de los temas en pueblos indígenas, con el reto de generar un marco estatal para la aplicación del proceso de consulta.

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar, a grandes rasgos, las etapas de esta historia para comprender la importancia del diseño institucional y político que demanda este esfuerzo, buscando responder algunas interrogantes que surgen de este proceso. ¿Por qué las organizaciones indígenas de alcance nacional, agrupadas en el Pacto de Unidad, se desentendieron de los procesos posteriores a la aprobación de la Ley? Pero sobre todo, ¿por qué a pesar de este escenario se han podido llevar adelante negociaciones con grupos indígenas, e incluso se pueden llevar a cabo los primeros procesos de consulta previa? Consideramos que

para responder a esta pregunta se tiene que tomar en cuenta que, si bien es cierto que el escenario del ‘triple desafío’, mencionado anteriormente, dificulta los procesos políticos por problemas como la identificación de interlocutores representativos, también provee márgenes de negociación más amplios, especialmente con el empoderamiento de liderazgos y organizaciones intermedias a nivel regional y local.

Para ello, el artículo busca, a través del caso analizado, proponer algunas hipótesis para la comprensión de los costos y beneficios de una política fragmentada para el desarrollo de instituciones políticas, centrada esencialmente en las características de la política indígena y las dinámicas de poder en sistemas políticos en desarrollo. Se ofrece, también, una revisión necesaria de la evolución del marco institucional previo a la suscripción del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989). Posteriormente, se enmarca la discusión en el caso peruano haciendo hincapié en el proceso político de toma de decisiones para la implementación de la Ley de Consulta Previa durante el gobierno de Ollanta Humala y, finalmente, el artículo ofrece algunas reflexiones sobre las implicancias y los desafíos institucionales que encuadran este proceso, así como los alcances de la implementación del proceso de consulta previa.

Antecedentes, marco internacional y procesos de reconocimiento de poblaciones indígenas

A pesar de que los pueblos indígenas representan un grupo poblacional de tamaño significativo, cerca del 5% de la población mundial, sus derechos han sido vulnerados durante muchos años a través de los diferentes procesos económicos, sociales y políticos que se han realizado en cada país. Dichos problemas se han materializado en un legado institucional de prácticas nocivas, tanto estatales como sociales y han generado, así, exclusión y marginación

permanente. Tal como lo demuestra el Primer Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo, elaborado por el Foro Permanente de Asuntos Indígenas de Naciones Unidas en el 2010, estos problemas no solo se encuentran en la falta de acceso a servicios básicos como la salud, educación, trabajo u otros, sino además, en el ejercicio pleno de sus derechos políticos.² Algunos datos de este informe muestran que los pueblos indígenas constituyen el 15% de la población en situación de pobreza en el mundo o, que la esperanza de vida de los pueblos indígenas es hasta 20 años inferior a la de las personas no indígenas (Foro Permanente de Asuntos Indígenas de Naciones Unidas, 2010).

Pese a esto, desde hace algunos años, los pueblos indígenas de la región van aumentando su participación y representación política formal. Tal como mencionan Alcántara Sáez y Marengui (2007), en las últimas dos décadas, en Ecuador, Bolivia, Colombia o Venezuela, los ‘partidos indígenas’ han conseguido elegir al menos un representante en las elecciones legislativas.

Asimismo, afirman los autores que muchos factores explicaron la aparición de movimientos y partidos políticos indígenas. Entre las variables utilizadas se ha mencionado el crecimiento de participación electoral, en votos y cuotas de postulación a cargos públicos, sobre todo para los casos del MAS en Bolivia y el MUPP³ en Ecuador. Asimismo, han influido las diferentes reformas institucionales como la descentralización, el contexto internacional o la proporción de la población indígena.⁴

Frente a todo esto, aún se mantienen los diferentes escenarios de conflicto con altos grados de violencia. Encontramos que, por un lado, se han formado movimientos y/o partidos políticos indígenas que reivindican y exigen sus derechos, así como una mayor participación en la toma de decisiones pública.⁵ Por otro lado, existen ciertos avances, tanto formales como de prácticas políticas institucionalizadas que permiten proteger y fomentar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, es necesario describir dos procesos fundamentales para comprender el marco en el que se aprobó un instrumento de protección a los derechos de los pueblos indígenas, como lo es la consulta previa en el Perú.

Un primer proceso a destacar es el desarrollo de un marco normativo internacional de protección a los derechos de los pueblos indígenas, lo cual ha derivado en un segundo proceso de incidencia política internacional de las organizaciones indígenas en instituciones interestatales como Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Estos dos procesos han sido guiados por la puesta en discusión sobre un cambio de enfoque en las políticas de desarrollo de los diferentes países, tomando en consideración los derechos humanos y la sostenibilidad de los recursos naturales. Ambos procesos se han traducido en una apertura y aceptación por parte de los diferentes Estados para aplicar dicha normativa a nivel nacional y local. Además, se han ido elaborando diferentes políticas públicas que buscan poner en práctica dichos derechos y deberes. Los resultados han ido

² Para revisar el Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo: <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/Library/StateoftheWorldsIndigenousPeoples.aspx>.

³ Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

⁴ Revisar los trabajos de Van Cott (2003) y Brysk (2000).

⁵ Para una visión comparada de los movimientos indígenas se recomienda revisar los trabajos de Van Cott (2005) y Yashar (2005) y el trabajo crítico de Madrid: (2012). Para participación política indígena y los límites del movimiento indígena en el caso peruano se recomiendan revisar los textos de Maritza Paredes (2010) y Jorge Aragón (2012_).

variando en cada contexto y se reflejan no solo en el diseño, sino también en la implementación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas. La brecha entre lo que dicta la norma y lo que se presenta en la realidad aún parece ser amplia.

El Derecho Internacional ha desarrollado un progresivo reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, otorgándoles además, espacios de participación en la comunidad internacional. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial que se motiva la adopción de instrumentos internacionales que reconozcan derechos y planteen la universalidad de los Derechos Humanos. En ese contexto, tal como afirma el trabajo realizado por Salmón et al. (2012), la mirada multicultural de la Declaración Universal de Derechos Humanos se concentró en las minorías étnicas y religiosas que fueron perseguidas y sufrieron violaciones a sus derechos durante ambas Guerras Mundiales, y es así que en la mayoría de ocasiones el lenguaje normativo internacional reconocía solo de manera tangencial los derechos de los pueblos indígenas e incluso planteaba un enfoque homogeneizador, sin defender autonomías o particularidades culturales.

El trabajo mencionado afirma que un quiebre en esta realidad fue la publicación del Estudio sobre el Problema de Discriminación contra las Poblaciones Indígenas elaborado por José Martínez Cobo (1983), en ese momento Relator Especial para la Subcomisión para la

Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, debido a que evidenció que los órganos de ONU y OEA carecían de normas que protegieran específicamente a este grupo de la población. Es así, que esto se puede relacionar con la adopción de diferentes tratados, que conformaron el ‘Código Laboral de los Nativos’, elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las décadas de 1930, 1940 y 1950.⁶ Tal como afirma Aylwin (2004), en ese momento se buscó elaborar diferentes tratados, desde organismos como la OIT, que eliminaran la esclavitud indígena, lo cual solo fue el inicio para normar los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, tal como lo señala Érica Daes (2010), el Estudio Cobo pudo plantear una definición operativa sobre pueblos indígenas retomada en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de ONU y posteriormente, en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT en 1989.

Actualmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en septiembre del año 2007 permite renovar las preocupaciones planteadas en instrumentos de protección anteriores. Esta fue admitida luego de un largo proceso de trabajo e incidencia política y se comenzó a redactar a manera de proyecto en el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas desde el año 1985.⁷ Su importancia radica en que, por primera vez, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y se especifican obligaciones, planteadas con anterioridad en el Convenio 169,

⁶ Convenio 50 sobre reclutamiento de trabajadores indígenas (1936); Convenio sobre contratos de trabajadores indígenas (1939); Convenio sobre sanciones penales a trabajadores indígenas (1939); Convenio relativo a la duración máxima de los contratos de trabajo de trabajadores indígenas (1947) y el Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (1955).

⁷ El proyecto fue remitido en 1993 a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la cual aprobó un texto en 1994 y lo remitió a la antigua Comisión de Derechos Humanos. Esta última, a su vez, estableció un Grupo de Trabajo sobre la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Seguidamente, en junio de 2006, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la Declaración, y en septiembre de 2007 lo hizo la Asamblea General de la ONU. Véase proceso de adopción en: www.cinu.org.mx/especiales/2008/pueblosindigenas/FAQsindigenousdeclaration_ESP_FORMATTED.pdf

para los Estados que integran el sistema de la ONU. Es en este escenario que los diferentes Estados han ido ratificando e incorporando a través de sus legislaciones los diferentes instrumentos de protección a los derechos de los pueblos indígenas, en particular, el del Convenio 169. Como afirma Salmón et al. (2012), nueve constituciones de Latinoamérica reconocen los derechos de los pueblos indígenas con mayor firmeza a partir de la Declaración de ONU sobre la materia de los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁸

Así también, como afirma Sevillano (2012), el Convenio 169 demostró un avance frente al Convenio 107, sobre todo porque dejó de lado un enfoque ‘asimilacionista’, bajo el cual solo se consideraban algunos derechos a las denominadas poblaciones indígenas que habitaban tradicionalmente diferentes territorios. Sin embargo, este no reconocía a la consulta como un mecanismo de protección a esos derechos. En el Convenio 169 se busca respetar la diversidad cultural, la voluntad de los pueblos indígenas, pero además plantear una institucionalidad que brinde espacios de diálogo y participación efectiva de los pueblos indígenas en la construcción de una visión de desarrollo.⁹ La obligatoriedad de la consulta remite a una reparación institucional sobre la exclusión y vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, debe quedar claro que no solo tiene un carácter reactivo, sino por el contrario, conciliador y propositivo. En ese sentido, el instrumento normativo se vuelve un mecanismo generador de políticas públicas de forma participativa. Esto permite, no solo legitimar las políticas que el Estado busque implementar, sino también el logro de objetivos concertando visiones sobre el desarrollo.

A nivel de incidencia política internacional y nacional, vemos que, actualmente la ONU y la OEA se muestran receptivas a incorporar la cuestión indígena como agenda de trabajo. Es así que se debe resaltar la experiencia del Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, como precedente del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de Naciones Unidas, que cuenta con representación de las organizaciones indígenas a través de líderes o lideresas. Asimismo, antes de la creación de OEA se realizaron diversas conferencias internacionales que abordaron los problemas indígenas, en las cuales si bien no se logró adoptar compromisos internacionales, si se mantuvo una agenda de trabajo importante sobre los pueblos indígenas (OEA, 2011). Es así que en el año 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano principal de OEA) creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, espacio en el que se sistematizan y elaboran diferentes informes sobre la problemática de la vulneración a los derechos de los pueblos indígenas.

Como menciona Willemsen-Díaz (2010), estos espacios de diálogo, negociación y representación de los pueblos indígenas frente a funcionarios públicos, permitieron comenzar a desarrollar diagnósticos e investigaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, cabe señalar que existen algunas dimensiones de los derechos de pueblos indígenas que han tenido mayor apertura en los últimos años. Como menciona Brysk (2000), durante la década de los noventa, la aparición de actores transnacionales permitió apoyar las causas indígenas creando una densa red de instituciones de sociedad civil. Esto trajo, como consecuencia, no solo la apertura de espacios transnacionales de representación

⁸ Hasta el 2009, eran 14 los Estados que ratificaron el Convenio N° 169 en América Latina. Entre estos se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En otros países de la región, la ratificación está pendiente de aprobación.

⁹ Cabe destacar que la consulta también fue recogida en el artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

y participación de los pueblos indígenas, bajo el soporte de una legislación internacional favorable, sino que además, la construcción de una opinión pública a favor de políticas públicas de respeto a los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, afirman Cárdenas et al. (2011) que, analizar la institucionalidad indígena en la región nos puede brindar mayores conclusiones sobre los límites en la construcción de políticas públicas, programas o proyectos que puedan poner en la práctica un desarrollo inclusivo y multicultural.

Ahora bien, se debe recordar que el fortalecimiento de la institucionalidad indígena se encuentra directamente relacionado con el fortalecimiento de la democracia en los términos de la ciudadanía. Entonces, podemos señalar que la Ley de Consulta Previa puede tener una función democratizadora frente a los aún problemas de conflictividad social que se vienen presentando en nuestro país. Como bien menciona el Informe Defensorial N.º 156, una de las variables a tomar en cuenta sobre la violencia en los conflictos sociales en el Perú es la de mantener un diálogo intercultural insuficiente entre entidades públicas y la población (Defensoría del Pueblo, 2012).

Apuntes sobre la fragmentación y la participación política indígena como marco para comprender el proceso político

En los últimos años hemos sido testigos de una serie de debates que priorizan la fragmentación política (partidaria, electoral y movimentista) como una de las trabas para el desarrollo político del país, así como una de las explicaciones más importantes para comprender por qué el Perú no tiene organizaciones sociales fuertes o partidos políticos institucionalizados. Sin embargo, poco se ha analizado las implicancias que tiene esta fragmentación, sumada al auspicioso crecimiento económico, para ‘facilitar’ una

suerte de estabilidad política peruana (Tanaka y Vera: 2010, 199-203),¹⁰ y, en este caso, la posibilidad de que se puedan llevar adelante ciertas medidas que en un contexto de partidos políticos y movimientos sociales fuertes serían impensables.

En los últimos años, el Perú ha vuelto a experimentar una serie de estallidos de violencia como consecuencia de conflictos sociales desatendidos (Arce: 2010, 285-286); sin embargo, estos conflictos no han escalado al punto de poner en peligro la estabilidad institucional ni al gobierno de turno (Tanaka y Vera: 2010, 232-233). Por un lado, como sostiene Alberto Vergara (2012), el crecimiento y estabilidad económica generan en gran parte de la población no solo urbana y costeña, sino también a nivel de ciudades intermedias, un mayor apoyo a la preservación del sistema político y económico actual. Sin embargo, este crecimiento económico también ha generado una reacción ‘negativa’ por parte de algunas regiones del país. El libro editado por Martín Tanaka y Romeo Grompone (2009) nos presenta una serie de estudios minuciosos sobre diversos conflictos sociales, y concluyen que la fragmentación a nivel vertical y horizontal explica, en gran medida, que dicho fenómeno de insatisfacción forme parte de estallidos aislados que generan gran conmoción pero no implique grandes crisis nacionales.

Así, debido a la fragmentación horizontal podemos encontrar organizaciones sociales relativamente cohesionadas y dinámicas, pero desvinculadas y hasta enfrentadas entre sí, conforme pasamos al ámbito de una localidad a otra; debido a la fragmentación vertical, vemos organizaciones locales, regionales y nacionales, pero que no construyen un sistema coherente de representación política.” (Tanaka y Grompone, 2009: 388).

¿De dónde viene esta fragmentación? Ciertamente los estudios sobre la fragmentación política

¹⁰ Ver al respecto las reflexiones de Vergara (2012), Encinas (2012) y Sosa (2012).

podrían extender sus orígenes hasta los procesos de formación del Estado y la nación peruana, sin embargo para este estudio queremos centrarnos en los orígenes de la fragmentación política en términos de organización, especialmente desde la introducción de la reforma descentralizadora. Siguiendo los argumentos sostenidos en el clásico libro de Samuel P. Huntington (1972), podemos observar que la inserción de reformas institucionales que introducen, por ejemplo, nuevos espacios de participación, lejos de fortalecer las instituciones preexistentes genera incentivos para que estas sean objeto de nuevos intereses que las debiliten, especialmente si se trata de países en un proceso de desarrollo institucional.¹¹

Si en el caso colombiano, por ejemplo, la introducción de reformas descentralizadoras y electorales tuvieron una influencia en la desinstitucionalización del sistema de partidos al ofrecer a los candidatos locales incentivos perversos para abandonar a los partidos de alcance nacional (Dargent y Muñoz: 2011, 63); en el caso peruano, donde los partidos ya habían colapsado previamente, encontramos un sistema de partidos desinstitucionalizados (Cotler: 1995; Vergara: 2009, Tanaka y Vera: 2010). Las reformas descentralizadoras ofrecieron aún más incentivos para la formación de movimientos políticos de carácter regional en desmedro de los partidos políticos por dos razones.¹² En primer lugar, porque la descentralización no previó la magnitud de la aparición de actores políticos regionales y, en segundo lugar, porque la Ley de Partidos Políticos aprobada posteriormente regulaba asimétricamente a los partidos de

alcance nacional, mientras que los regionales no eran objeto de casi ninguna regulación (Meléndez, 2010: 171).

Sin embargo, los efectos no son homogéneos en toda la región. Como sostiene Alberto Vergara (2011, 70),¹³ las experiencias de los partidos bolivianos y peruanos no encajan fácilmente en este patrón: todos los partidos peruanos han caído en su desempeño en los niveles subnacionales mientras que el MAS¹⁴ y otros partidos en Bolivia han mejorado su desempeño. El autor propone que el sistema político boliviano parece estar unido por la discordia mientras que el peruano parece estar dividido por el consenso.¹⁵ La persistencia del clivaje este/oeste en Bolivia favorece a que el MAS y otros partidos puedan agregar los intereses tanto del nivel nacional como de los niveles subnacionales; mientras que en el caso peruano, donde no existe un clivaje similar que estructure la vida política, el sistema político carece de partidos nacionales que puedan articular los distintos niveles de gobierno (Vergara: 2012, 86-87).¹⁶ Esta reflexión en el ámbito de los partidos políticos también es compartida para el caso de los movimientos sociales. Como veremos, los principales movimientos indígenas de alcance nacional tienen que lidiar con el fortalecimiento y legitimidad de organizaciones indígenas de carácter regional y local, muchas de ellas incluso siendo sus propias bases gremiales.

Como han argumentado Bebbington, Sucurrah y Bielich (2011, 212) las organizaciones nacionales, a pesar de su imagen cohesionada, son en la

¹¹ Para ver trabajos alternativos sobre los incentivos regionales para la formación de movimientos se recomienda revisar los textos de Diane De Gramont (2010) y Mauricio Zavaleta (2012).

¹² Algunos autores incluso plantean que el fenómeno de fragmentación quedó corto en algunos casos, pasando a ser un proceso de 'pulverización' (Vilca, Santos y Choquehuanca: 2010; Vilca: 2011).

¹³ La versión en español de este texto puede encontrarse en el presente número de la Revista Polítai.

¹⁴ Movimiento al Socialismo.

¹⁵ Sobre el caso peruano puede verse Vergara (2012).

¹⁶ Una lectura diferente a estas aproximaciones puede encontrarse en Meléndez (2012).

práctica coaliciones relativamente sueltas de comunidades nativas, federaciones étnicas y organizaciones regionales que disputan por influir y liderar el movimiento indígena. Es por ello que, dentro de las organizaciones de nivel regional, las redes establecidas con organizaciones del Estado, ONG o redes internacionales tienen mayor peso estratégico para la consecución de sus objetivos que sus propias organizaciones nacionales.

¿Qué dilemas enfrentan los movimientos indígenas de carácter nacional? Como sostiene Raúl Madrid (2012), a diferencia de otras regiones, en América Latina la participación

política indígena se ha dado históricamente a través de diversos partidos políticos tradicionales sin que exista una relación fuerte entre el grupo étnico y su orientación política. Sin embargo, en las últimas décadas, la participación política de grupos indígenas a través de movimientos sociales en protestas contra el Gobierno se ha incrementado, generalmente demandando reformas políticas y económicas. En ese sentido, son los partidos políticos –especialmente populistas– los que se han acercado a este grupo electoral, buscando incluir sus demandas y reclutando candidatos indígenas (Madrid: 2012, 1).¹⁷



Fuente: Bebbington et al: 2011. *Organigrama de las organizaciones Achuar en el Perú*. Pp. 179.

¹⁷ Sobre este aspecto, la participación indígena puede verse como una fuente de recursos políticos de carácter sustancial u orgánico, o como estrategias que se limitan al cumplimiento de un formalismo electoral. Pero las propias organizaciones indígenas no están exentas de esta dinámica al momento de configurar su identidad indígena. Como menciona Maritza Paredes (2010: 216), existen enfoques primordialistas que acentuaban la durabilidad y lazos étnicos para explicar los impulsos de acción colectiva que han tenido las organizaciones indígenas. Sin embargo, también existen enfoques instrumentalistas que han enfatizado la utilización de las identidades de forma racional y estratégica, creando una infraestructura de oportunidad política para tener mayores alcances en la acción colectiva. Finalmente, un enfoque constructivista ha priorizado la idea de que las identidades mantienen un proceso de adaptación y transformación a lo largo de los años y de acuerdo a variables institucionales, económicas, políticas o sociales.

A pesar de ello, cabe recordar, siguiendo a Madrid, que la politización de la agenda indígena en las elecciones, que generalmente favorece al éxito de partidos etnopolulistas,¹⁸ no es muy exitosa en países donde la población es mayoritariamente mestiza debido a que dicha politización nunca alcanza niveles de polarización relevantes. No obstante, las reformas institucionales introducidas para facilitar la creación de partidos políticos en los años noventa, sumados al desprestigio de los partidos políticos tradicionales y el discurso antipartido propiciado desde el gobierno de Fujimori (Tanaka: 2010, 130; Tanaka y Vera: 2010, 206-207; Degregori: 2012, 53), así como la aparición de grandes movimientos de orientación indígena beneficiaron también a la aparición de los partidos indígenas en América Latina (Aragón: 2012, 19). Sin embargo, las propuestas de partidos indígenas no son muy exitosas. Como argumenta Raúl Madrid (2012, 4), el éxito electoral de los partidos indígenas se explica a raíz de sus estrategias: los partidos de orientación étnica o mestizos que combinan políticas de inclusión indígena y atractivos populistas son los que tienen mayor éxito en la arena política.

Como veremos, en el caso peruano la agenda indígena ha sido recogida fundamentalmente por el Partido Nacionalista Peruano bajo estas características: un partido 'no-indígena' o mestizo, pero que combinó estas estrategias de campaña antes mencionadas.¹⁹ Tras su éxito electoral, fue el gobierno de Ollanta Humala el que llevó a cabo la aprobación de la Ley de Consulta Previa y la aprobación de su reglamento; procesos

que, al estar enmarcados en este contexto de fragmentación, ofrecen al Ejecutivo un mayor margen de maniobra para negociar directamente con organizaciones indígenas de carácter local, y generar consensos para el proceso de institucionalización de esta medida.

La problemática indígena en el siglo XXI: cambios y continuidades

El objetivo de este trabajo es centrarse en el escenario político contemporáneo a raíz de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.²⁰ Sin embargo, si quisiésemos establecer el inicio de la inclusión de los temas indígenas en la agenda política nacional tendríamos que remitirnos hasta principios del siglo XX.²¹ Durante la formación del Estado peruano en la era republicana, el desencuentro entre Estado y pueblos indígenas u originarios, ya mencionado, fue una constante que se introdujo en el debate político a raíz de los trabajos sobre inclusión social fundamentalmente de pensadores como José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre y Víctor Andrés Belaunde y la introducción de diversos marcos de análisis en las ciencias sociales (Tanaka: 2011, 62).

A pesar de ello, en la historia política nacional sus aproximaciones fueron regularmente más teóricas que políticas, centradas en la academia de ciencias sociales y muy pocas veces tomadas como base de reformas desde el Estado. En este sentido, el conjunto de reformas estructurales y políticas de Estado llevadas a cabo en los años

¹⁸ 'Etnopolulismo' hace referencia a estrategias de campaña y gobierno que combinan atractivos populistas y étnicos. Estos pueden ser inclusivos (como en América Latina) o excluyentes (como en Europa), indistintamente de las orientaciones políticas o económicas que promueven, en América Latina usualmente son de orientaciones estatistas y nacionalistas, pero también pueden llevar adelante proyectos neoliberales. (Madrid: 2012, 8).

¹⁹ Este capital 'étnico' fue aprovechado inicialmente por Alejandro Toledo y Perú Posible, cabe recordar las alusiones a Pachakutec y el discurso incásico.

²⁰ Ver El Peruano, martes 3 de abril de 2012.

²¹ Para un análisis histórico de la formación del Estado y la nación peruana se recomienda Cotler: 1978 y Vergara: 2007.

setenta por el gobierno de las Fuerzas Armadas, encabezadas por el general Juan Velasco Alvarado, constituyen un cuadro sin precedentes por la dinámica y el cambio radical en la estructura social y económica. No obstante, los límites de estas políticas hicieron que la voluntad del Gobierno de cooptar a las organizaciones indígenas y campesinas quede trunca en medio de una polarización que favoreció las relaciones entre estas organizaciones y los grupos de izquierda (Paredes: 2010, 237). Pero tampoco tuvo parangón con escenarios posteriores por la naturaleza reivindicativa de sus fundamentos, ya que podríamos enunciar a las reformas de mercado como otro cambio estructural contemporáneo de importancia que logró un crecimiento económico sin precedentes, sin embargo el resultado fue, a la larga, un déficit en temas de ciudadanía e inclusión (Tanaka: 2011, 75; Dargent: 2010, 80). Con el regreso a la democracia podemos observar, como menciona Maritza Paredes (2010: 237-238), una reconfiguración de la lógica movimentista de

las organizaciones indígenas, las cuales se ven subordinadas por la naturaleza misma de los partidos políticos, y obstaculiza así, la constitución de una infraestructura organizacional e identidad política de sus organizaciones. La ‘arena hostil’, continúa Paredes, se torna aún más complicada con la criminalización de la protesta en un escenario postconflicto armado interno y el desprestigio de la movilización social, especialmente en el área rural.

Podemos afirmar que la politización de lo ‘indígena’ sigue siendo un elemento importante para comprender la dinámica política y electoral post-Fujimori, a pesar de que este discurso de reivindicación indígena a nivel electoral²² esté lejos de las organizaciones sociales indígenas, las mismas que no han logrado superar las barreras mencionadas anteriormente siendo aún débiles, a pesar de que son parte de procesos de conflictividad social muy polarizados (Paredes: 2010, 227; Aragón: 2012: 34-38). Como observamos al comparar los Cuadros 1 y 2, la

Cuadro 1. Organizaciones indígenas de alcance nacional

Organización	Siglas	Año de fundación
Asociación Interétnica de la Selva Peruana	Aidesepe	1979
Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú	Conap	1987
Confederación Campesina del Perú	CCP	1974 ²³
Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería	Conacami	1999
Confederación Nacional Agraria	CNA	1972 ²⁴
Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú	Onamiap	1995

Fuente: Paredes: 2010, Pacto de Unidad: 2012. Elaboración propia.

²² Para profundizar ver: Madrid: 2012.

²³ Al respecto revisar Grompone y Tanaka: 2009; Remy: 2010.

²⁴ Fundada originalmente en 1947.

Cuadro 2. Organizaciones indígenas de carácter regional participantes en procesos relativos a la Consulta Previa

Organización	Siglas
Asociación de Nacionalidades Ashaninka del valle Pichis	Anap
Asociación Regional de Pueblos Indígenas de Selva Central	Arpisc
Central Ashaninka del Río Ene	Care
Central de Comunidades Nativas de la Selva Central	Ceconsec
Comisión Especial Permanente de los Pueblos Indígenas Awajún Wampís	CEPPAW
Comité de Gestión del Bajo Urubamba	CGBU
Consejo de Nacionalidades Indígenas del Perú	Conaip
Consejo Machiguenga del Río Urubamba	Comaru
Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo	Corpi-SL
Federación de Comunidades Ashaninka del Bajo Perené	Feconabap
Federación Indígena Regional y del Alto Mayo	Feriaam
La Asociación Indígena de Estudiantes Universitarios de la Amazonia Peruana	Aaupi
Organización de Pueblos Indígenas del Oriente	Orpio
Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Peruana del Norte del Perú	Orpian-P
Unión de Comunidades Aymara	Unca

Elaboración propia. Fuente: Varios.²⁵

cantidad de organizaciones que efectivamente participan en la configuración y diseño de los procesos de consulta previa, no solo a nivel de ley y reglamento, es mucho más grande que las organizaciones de alcance nacional. Casi todas estas son organizaciones focalizadas en regiones como la Selva Central, San Lorenzo o Puno, y en algunos casos responden como ‘bases’ de organizaciones nacionales, siendo la Amazonía la que concentra el mayor número de organizaciones de carácter indígena. Como ya hemos señalado, esta fragmentación entre el ámbito subnacional y nacional es un elemento

característico de todos los movimientos sociales en el Perú, indistintamente de la agenda que representen,²⁶ pero en este caso ha sido funcional para los procesos políticos posteriores a la aprobación de la ley.

El momento más álgido del desencuentro entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos se suscitó el 5 de junio de 2009 en Bagua²⁷ con la movilización de diversas organizaciones bajo la dirigencia de Aidesep como resultado de un escalamiento de conflicto que se inició con la aprobación de un paquete de decretos

²⁵ Varias Instituciones del Estado.

²⁶ Para un recuento minucioso de este proceso se recomienda revisar el trabajo de María Paula Brito (2012).

²⁷ Fue declarada ilegal en 1976 durante el Gobierno de las Fuerzas Armadas.

legislativos²⁸ en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (Remy: 2010, 279). Es a partir de este momento que surge en el debate la ausencia de un proceso de consulta que recoja los aportes y prioridades de los pueblos indígenas antes de cualquier decisión a nivel de Gobierno Nacional. Varios actores políticos, entonces, reflexionaron sobre las causas que desencadenaron los episodios de junio de 2009, y decidieron construir un proyecto de ley que incluyera el tema de la consulta previa. Es así que, el 6 de julio, la Defensoría del Pueblo presentó al Congreso de la República el proyecto de ley sobre la Consulta Previa del Pueblo. Con ello, se buscaba establecer un mecanismo operativo para facilitar la aplicación el derecho incluido en febrero de 1995, cuando entra en vigor el Convenio 169 de la OIT (Ibíd.). Cabe recordar que esta discusión surgió durante las mesas que se formaron a partir del conflicto amazónico con los miembros del Ejecutivo, gobiernos regionales, Aidesep y Conap.

Como corolario de lo anterior, en el Congreso se empezó a debatir el Proyecto de Ley de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas, como resultado de la discusión derivada del conflicto de Bagua (Vallenas et. al, 2011: 1). Dicho debate incluye lo discutido en las mesas y el proyecto de ley de la Defensoría. Este proceso estuvo a cargo de la Comisión de Constitución y Reglamento (dirigida por Mercedes Cabanillas) y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. La primera de ellas presentó un documento al Pleno; sin embargo, dicho texto

no recogía todos los puntos discutidos en las mesas.²⁹ Tras una rápida negociación entre líderes indígenas y miembros del Pleno, se hacen unas correcciones con respecto a la implicancia del derecho a veto³⁰ sobre la realización de los proyectos consultados, el cual se retira. Durante esas negociaciones, Edgar Raymundo presidía la Comisión de constitución y se interrumpió la futura aprobación, debido a la incapacidad física de la exministra Cabanillas.

El 18 de mayo de 2010, la Comisión de Constitución aprueba el dictamen de la futura Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas. Al día siguiente, el Pleno del Congreso aprobó la ley con el agrado del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, quien señaló que “dicho proyecto de ley representaba un avance significativo dentro de la legislación nacional en materia de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, lo cual podría establecer un precedente importante como ‘buena práctica’ para otros países de la región y del mundo” (Noticias SER, 2010). Asimismo, Anaya expresó sus deseos respecto a que “el Poder Ejecutivo promulgara la ley durante el periodo que le corresponde bajo la legislación nacional, y que la nueva ley sea aplicada e implementada de manera congruente con las obligaciones internacionales del Perú en materia de los derechos de los pueblos indígenas” (Noticias SER, 2010).

Efectivamente, varias comunidades indígenas saludaron la aprobación de la norma, pues ellas habían pedido su rápida aprobación. No

²⁸ Como resultado del enfrentamiento con la Policía Nacional murieron 33 personas entre civiles y militares. Ver: Manacés y Gómez: 2010; como menciona Martín Tanaka en su columna del domingo 18 de abril de 2010 publicada en el diario La República, el Informe en Minoría (IM) difiere del Informe en Mayoría (IMA) al responder la pregunta “¿por qué si la protesta fue en toda la Amazonía solo generaron sucesos luctuosos de la magnitud de los de Bagua?” en las evidencias que presenta para afirmar que la responsabilidad se encuentra en la acción represiva del Estado y un proceso histórico más complejo que la coyuntura política.

²⁹ Entrevista al Viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra Quispe. Archivo Politai: 2012.

³⁰ Es decir, la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan decidir sobre la viabilidad de un proyecto.

obstante, algunas ONG y especialistas discutían que la consulta previa podría servir para paralizar proyectos de inversión en la zona amazónica (Archivo Politai, 2012). Es en ese contexto que, el 21 de junio, el Presidente de la República Alan García, en uso de su atribución constitucional de observar toda o en parte una ley aprobada por el Congreso, observó y devolvió al Parlamento el texto con ocho objeciones siendo remitido nuevamente a la Comisión de Constitución y Reglamento, y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso (Chirif, 2011, 151).

El expresidente García señaló en su momento: “Nosotros defendemos el concepto de consulta previa suscrito internacionalmente por el Perú, pero la consulta en ningún caso puede significar el derecho al veto” (El Comercio, 2010), puesto que si no se lograba un acuerdo o consentimiento con la comunidad afectada, ello no implicaba que se limite, suspenda o prohíba al Estado adoptar decisiones, “incluso en contra de la opinión de los pueblos consultados, lo cual debe señalarse de manera expresa”. En dichas objeciones, el Poder Ejecutivo hizo referencia al informe anual de 2009 de Anaya, en el cual este hacía un análisis del deber de los Estados de consultar con los pueblos indígenas y donde se hace hincapié en que el Relator Especial haya declarado que los principios de consulta no implican un derecho de veto a favor de la parte indígena (El Comercio, 2010). La reacción inmediata fue un comunicado publicado el 7 de julio por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2010), donde se especificaba que, efectivamente, no existe tal poder de veto por parte de las comunidades indígenas, sin embargo:

Tal como ha señalado el Relator Especial en ocasiones anteriores, la normativa internacional sí establece requisitos de consulta que limitan el poder del Estado y que promueven el diálogo intercultural y el consenso en cuanto a la toma de decisiones que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. Por lo tanto, el Relator Especial quisiera enfatizar que la cuestión del poder estatal en relación con la consulta con los pueblos indígenas no se agota, ni a juicio del Relator Especial, se puede tratar apropiadamente, enfocándose en la cuestión de que si existe o no un poder de veto por la parte indígena. (Naciones Unidas, 2010)

Asimismo, dicha observación “representó una dilación en el proceso de aprobación de la Ley de Consulta y, por ende, en el cumplimiento de uno de los compromisos del diálogo instaurado luego del conflicto de Bagua, el cual fue aprobar una ley marco que regule los aspectos esenciales de los procesos de consulta con los pueblos indígenas” (Vallenas et al, 2011: 2). Posteriormente, pese a la solicitud de parte de ambas comisiones ordinarias que recibieron los dictámenes observados por el Ejecutivo y la exhortación del Tribunal Constitucional al Poder Legislativo mediante una sentencia³¹ de priorizar en la agenda del Pleno la aprobación de la Ley del Derecho a la Consulta, el Congreso no sometió a debate los mencionados dictámenes en el tiempo que restaba de legislatura.

La indecisión del Ejecutivo y la lentitud del Congreso generó un escenario incierto sobre la normatividad, debido a que no se había aprobado hasta ese momento la Ley de Consulta Previa, asimismo, el Congreso de la República se encontraban en debate diversos proyectos de ley que debían ser sometidos a un proceso de consulta a los pueblos indígenas, tales como el de

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional: EXP. N° 05427-2009-PC/TC presentado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), fundamento 68-69.

la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el de la Ley de Servicios Ambientales, entre otros dispositivos legales que afectan los derechos de los pueblos indígenas (Vallenas et al, 2011: 3). Además, esta situación retuvo el contexto de alta desconfianza en el que se daba el diálogo entre comunidades indígenas y el Estado, por lo que la aprobación de la legislación en materia de Consulta Previa a los pueblos indígenas sería un buen paso para recuperar dicha confianza. Lamentablemente, como reflexiona Benavides (2012: 210), ni el Ejecutivo ni el Parlamento estuvieron a la altura de las circunstancias en aquella oportunidad.

Por este motivo, a inicios del año 2011 la campaña electoral presidencial venía tomando mayor dinamismo y los candidatos de aquel momento comenzaban a perfilar sus posiciones y brindar sus compromisos sobre diferentes temas de interés. Tras los sucesos de Bagua y el desinterés mostrado por parte del gobierno saliente por la agenda indígena, uno de los principales temas fue la Ley de Consulta Previa. Bajo el lema de la inclusión social, el candidato Ollanta Humala exigía comprensión y diálogo con las diferentes comunidades indígenas y amazónicas por parte del Gobierno, ofreciendo el reconocimiento del Estado peruano y la construcción de una política como país multicultural “en el que viven y se desarrollan pueblos y grupos étnicos que mantienen sus propias culturas y lenguas. Que al igual que los peruanos que hablan castellano tienen los mismos derechos que deben estar presentes en el Estado y respetados en la vida cotidiana”.³² Cabe señalar brevemente que el concepto inclusión social estuvo muy presente en las elecciones presidenciales que llevaron a Ollanta Humala a Palacio de Gobierno, un concepto del que “muchos sectores políticos y económicos se han querido apropiarse con mayor

o menor éxito en el contexto de mensajes, personajes y escenarios que los ciudadanos, como espectadores del espectáculo político, hemos observado y vamos a observar en los próximos años” (Patrón, 2011: 85).

En este sentido, el tema entra rápidamente en agenda, aunque no como tema prioritario, por lo que muchos actores lo entendieron como una falta de voluntad para la aprobación de la ley.³³ Entonces, el 17 de agosto de 2011, todas las organizaciones indígenas, las ONG, entre otros, emiten un comunicado donde solicitan mayor apoyo al texto del 18 de mayo de 2010. Es así que, con el inicio del nuevo gobierno del presidente Humala, el 23 de agosto de 2011, el Congreso de la República aprobó la Ley de Consulta Previa. Fiel a su estilo de comunicación, el presidente Humala señaló desde su cuenta en la red social Twitter: “El derecho a la consulta previa sobre el desarrollo de los pueblos indígenas es un signo más de inclusión social. Forjamos un Perú para todos”. (La República, 2011).

Al mes siguiente, el 6 de setiembre de 2011, la Ley de Consulta Previa fue promulgada en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, como un acto simbólico (Benavides: 2012, 210), pero no solo con los pueblos indígenas sino que de alguna forma la propia agenda de inclusión social que el Gobierno había embanderado y que parecía disolverse desde la óptica de su electorado original; como recurso de legitimación política tras el supuesto abandono de su agenda original (Encinas, Sosa y Zavaleta: 2011). En aquel momento el presidente Humala señaló que como gobierno se estaba dando “un paso importante a lo que es la conducción de una nación (sic), la construcción de una República (...) es un paso importante para las

³² Plan de gobierno del Partido Nacionalista del Perú, 2006. Pp. 32.

³³ Entrevista al viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra Quispe. Archivo Politai: 2012.

comunidades, para que así puedan expresar su voluntad libre y soberana”. (El Comercio, 2011: A4) La promulgación de la norma fue elogiada por diferentes organismos internacionales y puesta como ejemplo para los demás gobiernos latinoamericanos en materia de protección de los Derechos Humanos fundamentales de poblaciones nativas. La presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, Mirna Cunningham, señaló que “la Ley de Consulta Previa es el primer paso para seguir avanzando hacia la construcción de esta ciudadanía intercultural, que no solo reconoce a una sola cultura, sino a una más variada y diversa”. (Andina, 2012).

En noviembre del mismo año, se creó una Comisión Multisectorial para el Diálogo Intercultural en la que se incluyó a organizaciones indígenas concentradas en el Pacto de Unidad,³⁴ la Conap, con la participación de 18 viceministerios, presidida por un funcionario de la Presidencia del Consejo de Ministros y el viceministerio de Interculturalidad como secretaria técnica (Benavides: 2012, 211) con el fin de establecer una agenda de reglamentación de la consulta previa.³⁵ A pesar de tratarse de un proceso largo en el que se evidenciaron ciertos desencuentros entre el borrador del reglamento y las aspiraciones de las organizaciones indígenas,³⁶ el reglamento de la Ley de Consulta Previa fue aprobado y publicado en el diario

oficial El Peruano por el Ministerio de Cultura el 3 de abril de 2012.³⁷ El objetivo del reglamento es regular el acceso a la consulta, las características del proceso, así como la formalización de los acuerdos arribados, con el fin de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Nuevos discursos y los márgenes políticos (y sociales) del derecho a la consulta previa

El 28 de agosto de 2011 se anunció el inicio del Primer Proceso de Consulta en el caso del Lote 1AB con las comunidades indígenas de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigres, en la Región Loreto, bajo los parámetros establecidos en la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. Sin embargo, la implementación de la nueva ley ya refleja diversos problemas que se desprenden del proceso político en el cual fue aprobada. La premura con la que se aprobó la Ley de Consulta tuvo mucho que ver con el activismo de muchos representantes y organizaciones indígenas, entre ellas Aidesep. El activismo de todos estos grupos logró que la ley sea aprobada con votación unánime a favor en el Congreso de la República. No obstante, luego de la aprobación de la ley en setiembre de 2011, hubo alrededor de dos meses de inacción política,³⁸ por lo que recién en el mes de noviembre en que se designa al nuevo viceministro de Interculturalidad se inician las reuniones con las comunidades indígenas para crear un reglamento para la aplicación de la ley.

³⁴ Formada por las organizaciones Aidesep, Conacami, Onamiap, CCP y la CNA (Pacto de Unidad: 2011).

³⁵ Esta intención original buscaba incorporar la participación de organizaciones indígenas en el proceso de construcción institucional. Como menciona Alicia Abanto (2012), “Los pueblos indígenas han venido reclamando al Estado una institucionalidad adecuada para atender sus demandas y necesidades, que tome en cuenta a un organismo que asuma la labor de formulación de políticas públicas y que además incorpore mecanismos de participación para dichos pueblos.” Esta actitud parece continuar, a pesar de los desencuentros, pero es notable la desconfianza que discursivamente proclaman algunas organizaciones luego del impase en la aprobación del reglamento.

³⁶ Ver el texto del Pacto de Unidad (2011) que establece una serie de principios no negociables. Revisar también Benavides: 2012.

³⁷ Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

³⁸ Entrevista al viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra Quispe. Archivo Polítai: 2012.

Cuando se iniciaron las reuniones, algunos grupos, a pesar de los reclamos con respecto a lo estipulado en la Ley de Consulta, trabajaron en aminorar dichos problemas en el Reglamento. Sin embargo, pronto se hizo notoria la presencia de una agrupación de organizaciones de carácter nacional que propone continuar el debate sobre aquello que señalan como “contradicciones, vacíos y trampas”, buscando la posibilidad de modificar la ley (Benavides, 2012: 215), cuestionando el Reglamento (Decreto Supremo 001-2012-MC), así como la propia Ley de Consulta Previa.³⁹ Estas señalan que la Ley y el Reglamento no recogen el espíritu del Convenio 169, ni responden a las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, desde el punto de vista más pragmático, se trata de la misma ley que muchas agrupaciones indígenas y ONG, entre otras, apoyaron a mitad del año pasado;⁴⁰ no obstante, las organizaciones que forman parte del Pacto de Unidad han desestimado este argumento aduciendo que ya desde el año 2011 habían presentado críticas al documento por considerarlo insuficiente (Aidese, Conacami, CNA y Onamiap; 2012). Por otro lado, a pesar de que dentro del Congreso se haya presentado un proyecto de ley que busca modificar la ley vigente por las inquietudes de las organizaciones indígenas (Diez Cansaco, 2012: 6), se puede señalar, sin embargo quienes promovieron la ley vigente no fueron los congresistas, sino las propias organizaciones.

Entre las principales críticas que realizan las organizaciones y algunas ONG⁴¹ al dispositivo legal se encuentra el agente sobre el cual recae la decisión final. Según el artículo 15° la Ley

de Consulta Previa, es el Estado el encargado de tomar la decisión final luego del proceso de consulta. Ello representa un gran problema para las comunidades indígenas, ya que existe entre las organizaciones desconfianza ante la posibilidad de que el Estado no respete el consentimiento de la población consultada.⁴² Por otro lado, se cuestiona la definición de ‘pueblo indígena’ y la construcción de la base de datos, así como los tiempos de implementación del proceso de consulta (120 días) que no toma en cuenta recursos organizativos y capacidades tanto del Estado como de organizaciones indígenas (Aidese, Conacami, CNA y Onamiap, 2012; Chirif, 2011). El mayor desafío del primer proceso de consulta recae, justamente, en el equipo técnico responsable del proceso. Ya que al ser el Estado quien entabla la relación con los pueblos indígenas, es necesario que sus equipos de especialistas asuman el difícil reto de llevar adelante un proceso de consulta que cumpla con los parámetros del Reglamento, pero que al mismo tiempo cree y fortalezca vínculos de confianza con las organizaciones.

En segundo lugar, la ley no especifica en qué momento se realiza el proceso de consulta, dejando esta potestad en las manos del Estado (Benavides, 2012: 218). En teoría, las autoridades competentes son las responsables de identificar la transgresión de algún derecho colectivo de pueblos indígenas u originarios (Artículo 9° de la Ley N° 29785). Sin embargo, existen dos problemas inmediatos con dicha estipulación: la solicitud de consulta puede ser previa al contrato concesionario, o puede aparecer recién en el

³⁹ Ver: Blog de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/ridei/tag/Ley%20de%20Consulta%20previa>.

⁴⁰ Este argumento ha sido usado también por el viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra (Benavides: 2012, 215).

⁴¹ Este listado ha sido elaborado a través de la recolección de información en diversos documentos y publicaciones periódicas. No son todas las organizaciones, el número de organizaciones puede ser incluso mayor.

⁴² “Lo de ahora no es serio porque la ley no es vinculante para nosotros. Si el Gobierno lo decide, le da luz verde a la empresa que quiera explotar los recursos naturales, sin importar nuestra opinión. Iremos al Tribunal Constitucional y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para hacer valer nuestro derecho” Saúl Puertas Peña, secretario general de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidese). Disponible en El Comercio, 6 de marzo de 2012, página A6.

inicio de la fase de explotación y exploración. Esto es así por una razón esencial: el momento en que se comienza a transgredir el derecho colectivo varía según el caso. En ocasiones será identificable previo a la concesión, como es el caso de la suscripción del contrato de explotación de hidrocarburos del lote IAB en Loreto, pero en otros no se da hasta que la empresa ya ha iniciado sus actividades. Lo cual, bajo la experiencia peruana, siempre dificulta más el proceso, ya que los intereses en juego se incrementan. En segundo término, cabe preguntarse ¿Con qué tiempo de anterioridad se debe realizar la consulta? En otras palabras, ¿qué tan previa debe ser la consulta? Si la respuesta es cuando se cuente con la información necesaria, entonces sigue la pregunta, ¿cuánta información es necesaria para establecer el inicio del proceso? Estos son límites que se vienen solucionando a la marcha y que, tras el anuncio del primer proceso, obligan al Estado, representado por el Viceministerio de Interculturalidad, a diseñar las instituciones y forjarlas en el día a día.

Bajo esos ánimos, algunas organizaciones procedieron bajo la lógica de que no podía hacerse nada hasta que la ley sea modificada.⁴³ No obstante, como mencionan Gerardo Damonte y Tania Rodríguez (2012: 22) la imagen de los pueblos indígenas como un ‘todo armónico’ esconde las pugnas de poder y conflictos al interior de sus colectivos. Como propusimos, dentro de las organizaciones indígenas, especialmente aquellas de nivel regional o local que se reclaman como bases, la actitud parece ser más pragmática al participar en las convocatorias del Viceministerio (Ver Cuadro 2). Esto tiene una fuerte relación con que, al margen de las discusiones políticas y los entrampamientos legales, las actividades extractivas y otros proyectos que amenazan sus derechos colectivos

siguen desarrollándose en sus comunidades; por lo que la ley vigente y útil se impone, en términos pragmáticos, sobre la ley ideal. El nivel de ‘autonomía’ que les permite negociar, al margen de la oposición de organizaciones de carácter nacional, es un efecto colateral de la propia fragmentación de los movimientos sociales. No podemos afirmar si este escenario es positivo o negativo en términos de prácticas políticas, pero si constatamos que en este caso específico, este contexto amplió los márgenes de negociación del Ejecutivo, y evitó un entrampamiento con las organizaciones nacionales, ayudando también a los pueblos indígenas al proveerles un marco legal útil, a pesar de reconocer que se trata de un documento perfectible.

El discurso y las categorías usadas a raíz de este proceso de construcción institucional han generado no solo nuevas expectativas sino que han modelado un espacio de ‘redefinición’ de la agenda sobre lo indígena. Como menciona Juergen Golte (2011), una vez que categorías como ‘nativos’, ‘indígenas’ o ‘pueblos originarios’ son favorecidas por la legislación, se crean incentivos para que diversos grupos y organizaciones reclamen su naturaleza ‘indígena’ para verse beneficiados. Este fenómeno ya se ha visto en los diferentes procesos como el de reglamentación. Sin embargo, el dejar de lado categorías como comunidades campesinas o indígenas y remplazarlas por ‘pueblos indígenas’, basadas en los criterios del Convenio 169, es una medida política e institucional que se lleva adelante desde el Estado. Su importancia no debe relativizarse sin perder de vista que es necesario superar el modelo de tutela indígena basado en la ideología colonial de la minoridad o incapacidad indígena (Yrigoyen, 2009), o que se genere una ‘ciudadanía indígena’ paralela a la ciudadanía a secas (Golte, 2011; Chirif, 2011).

⁴³ Entrevista al viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra Quispe. Archivo Polítai: 2012.

Lo cierto es que la trayectoria del indigenismo de inicios del siglo XX, luego marcada por una orientación clasista en la segunda mitad del mismo siglo con la reivindicación campesina, ha vuelto a sus orígenes en el nuevo milenio bajo los pueblos indígenas y sus justas reivindicaciones; sin embargo, el largo camino de desarrollo institucional y la deuda histórica que reclaman sigue vigente. A un año de la aprobación de la Ley de Consulta Previa hay todavía muchos desafíos políticos e institucionales que superar. El primer proceso de consulta previa anunciado todavía no se ha llevado a cabo, pero se ha abierto una ventana cuyas implicancias deberán ser analizadas con más detenimiento con el paso del tiempo, ya que las instituciones democráticas se forjan lentamente y, para bien o para mal, entre diversos escenarios de conflicto.

Bibliografía

ABANTO, Alicia.

2011 "La institucionalidad indígena en el Perú". *Argumentos*, año 5, N.º 4. Setiembre 2011. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALCÁNTARA Sáez, Manuel, Patricia MARENGUI.

2007 "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral". En Martí Puig, Salvador (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI*. Barcelona: Fundación Cidob.

ARAGÓN, Jorge.

2012 *Participación y representación política indígena. Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú*. Documento de Trabajo N.º 1. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

AYLWIN, José.

2004 *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los pueblos indígenas*. Santiago.

BEBBINGTON, Anthony, Martin SCURRAH y Claudia BIELICH.

2011 "Un hito en la emergencia del movimiento indígena amazónico: el caso del río Corrientes". En *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BENAVIDES, Margarita.

2012 "Límites a la consulta previa en una economía extractiva". En *Perú hoy. La gran continuidad*. Lima: Desco.

BRYSK, Alison.

2000 *From tribal village to global village: indian rights and international relations in Latin America*. Standford: Standford University Press.

BRITO, María Paula.

2012 "El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los Decretos Legislativos de Bagua". En *Politai Revista de Ciencia Política. Seguridad Internacional y crimen organizado*. Año 3, N.º 4. Lima: Asociación Civil Politai.

CÁRDENAS, Víctor Hugo, André FERNANDO, Andrés JOUANNET, Guillermo PADILLA, Luis MALDONANDO, Víctor Hugo JIGÓN, Catalina SOBERANIS, Francisco REYES, Josué OSPINA y Elizabeth SALMÓN.

2011 *Participación política indígena y políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

CHIRIF, Alberto.

2011 "La ley de consulta previa: dudas y deudas por saldar". En *Perú hoy. Ajustes al modelo económico, la promesa de la inclusión*. Lima: Desco.

COBO, José.

1983 *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. 56º periodo de sesiones, tema 11 del programa provisional. Naciones Unidas, 30 de diciembre de 1983.

COTLER, Julio.

1978 *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1995 "Political parties and the problems of democratic consolidation in Peru". En Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

DAES, Érica.

2010 "La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones indígenas a la génesis y evolución de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas". En Charters, Claire y Rodolfo Steinhagen (eds.), *El desafío de la Declaración - Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhagen.

DAMONTE, Gerardo y Tania RAMÍREZ.

2012 "Ley de Consulta: avances, problema y posibilidad". En Rodríguez María Ana y Omar Coronel (eds.) *Los retos de la gran transformación. Política económica, Ley de Consulta Previa y relación con los medios de comunicación*. Lima: PerúDebate.

DARGENT, Eduardo.

2010 "El Perú en la política comparada: Temas de estudio". En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (eds.). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DARGENT, Eduardo y Paula MUÑOZ.

2011 "Democracy against parties? Party system deinstitutionalization in Colombia". *Journal of Politics in Latin America* N.º 3 Vol. 2, 2011.

DE GRAMONT, Diane.

2010 "¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006". *Politai Revista de Ciencia Política*. Descentralización y gobiernos subnacionales. Año 1, N.º 1. Lima: Asociación Civil Politai.

DEGREGORI, Carlos Iván.

2012 *La década de la antipolítica*. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ENCINAS, Daniel, Paolo SOSA y Mauricio ZAVALA.

2011 "Los retos políticos de la inclusión social". *Argumentos*, N.º 5 noviembre de 2011. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GOLTE, Juergen.

2011 "El Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana y la Ley de Consulta Previa". *Argumentos*, N.º 5 noviembre de 2011. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HUNTINGTON, Samuel P.

1972 *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

MADRID, Raúl.

2012 *The rise of ethnic politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

MANACÉS, Jesús y Carmen GOMEZ.

2010 *Informe en minoría de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. Lima: Congreso de la República.

MELÉNDEZ, Carlos.

2010 "¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras?" En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2012 *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario, Perú 2001-2011*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2012.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

2011 *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano. Principios básicos*. Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

1989 *Convenio OIT N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

PAREDES, Maritza.

2010 "En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú". En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PATRÓN, Pedro.

2011 "Inclusión social ¿nueva fase política en el Perú o eslogan de campaña?". En: *Politai Revista de Ciencia Política*. Comunicación Política. Año 2, N.º 3. Lima: Asociación Civil Politai.

REMY, María Isabel.

2010 "El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú". En *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, International Development Research Centre de Canadá e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.

SALMÓN, Elizabeth, Renata BREGAGLIO, Diego OCAMPO y Jean Franco OLIVERA.

2012 *La consulta previa, libre e informada en el Perú: Hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Documento inédito. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) y Fundación Konrad Adenauer.

SEVILLANO, María del Rosario.

2010 *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú. Últimos avances*. Lima: Derecho, ambiente y recursos naturales.

TANAKA, Martín.

2010 "Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos". En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (eds.),

- La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2011 "La desigualdad en las ciencias sociales peruanas: itinerario y temas de la agenda actual". En *Cotler, Julio y Ricardo Cuenca* (eds.), *Las desigualdades en el Perú: balances críticos.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Sofía VERA.**
- 2010 "Perú: La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos". En Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la región andina.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- VALLENAS, Kantuta, Lucila PAUTRAT y Catty SAMANIEGO.**
- 2012 *Análisis de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas, y criterios para su implementación en el contexto del debate del proyecto de ley forestal y de fauna silvestre.* Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. Disponible en web: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/13602.pdf>. Última visita: 25 de junio de 2012.
- VAN COTT, Dona Lee.**
- 2003 "Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica". En *Análisis Político* N.º 48. Enero-abril, 2003.
- 2005 *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics.* New York: Cambridge University Press.
- VERGARA, Alberto.**
- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica.* Lima: Solar.
- 2009 *El choque de los ideales. Partidos políticos y reformas institucionales en el Perú post-Fujimori.* Lima: International Idea.
- 2011 "United by discord, divided by consensus: national and sub-national articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010". *Journal of Politics in Latin America.* N.º3, Vol. 3.
(Versión en español: Unidos por el disenso, separados por el consenso: La articulación nacional y sub-nacional en Bolivia y Perú, 2000-2010. En *Politai Revista de Ciencia Política.* Fortalecimiento Institucional. Año 3, N.º 5. Lima: Asociación Civil Politai: 2012)
- 2012 "Alternancia sin alternativa: ¿un año de Humala o veinte años de un sistema?". En *Revista Argumentos*, año 6, N.º 3. Julio 2012.
- VILCA, Paulo.**
- 2011 "Las nuevas luchas en el Altiplano". En *Perú hoy. Ajustes al modelo económico, la promesa de la inclusión.* Lima: Desco.
- WILLEMSEN-DIAZ, Augusto.**
- 2010 "Cómo llegaron los pueblos indígenas a la ONU". En Charters, Claire y Rodolfo Stevenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración - Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas.* Copenhague.
- YASHAR, Deborah J.**
- 2005 *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge.* New York: Cambridge University Press.
- YRIGOYEN, Raquel.**
- 2009 "De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento". *El otro derecho* N.º 40.
- ZAVALETA, Mauricio.**
- 2012 *La competencia política post-Fujimori. Partidos y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos.* Tesis para optar por el grado de licenciado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP.
- Publicaciones periódicas**
- AGENCIA DE NOTICIAS ANDINA,** 17 de febrero de 2012. "Ley de Consulta Previa es el primer paso a la construcción de una ciudadanía intercultural, afirman". En línea: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ley-consulta-previa-es-primer-paso-construccion-ciudadania-intercultural-afirman-400450.aspx>
- ENCINAS, Daniel.** La precaria estabilidad peruana. Noticias SER, 19 de setiembre de 2012.
- NOTICIAS SER.** "Relator ONU se pronuncia sobre Ley de Consulta". Noticias SER, 7 de julio de 2010.
- SOSA, Paolo.** Coaliciones independientes y políticos sin carrera. Noticias SER, 22 de agosto de 2012.
- TANAKA, Martín.** Informe en minoría sobre Bagua. La República, 18 de abril de 2010.
- VILCA, Paulo, Aldo Santos y Zenón Choquehuanca.** ¿Fragmentación o pulverización política?: las elecciones regionales en Puno. Noticias SER, 15 de setiembre de 2010.

Documentos y pronunciamientos:

AIDSESP, CONACAMI, CNA, ONAMIAP. Perú: Informe Alternativo 2012. Sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Lima, agosto de 2012.

DIEZ CANSECO, Javier. Proyecto de Ley que garantiza el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos indígenas u originarios desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT. Congreso de la República, 17 de agosto de 2012.

NACIONES UNIDAS. Primer Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo. Naciones Unidas, 2010. Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional de Trabajo” aprobada por el Congreso de la República del Perú. 7 de julio de 2010.

PACTO DE UNIDAD. Principios mínimos no negociables para la aplicación de los derechos de participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado. Lima, 1 de diciembre de 2011.

Entrevista:

Entrevista a Iván Lanegra Quispe, viceministro de Interculturalidad, Ministerio de Cultura. Realizada por Jeniffer Pérez el viernes 31 de agosto de 2012. Archivo de la Asociación Civil Politai, 2012.