

Los dilemas del Estado peruano en la implementación y aplicación de la Ley de Consulta Previa en los Andes peruanos

State dilemmas in applying the Previous Consultation Law in the Andean Region

Rafael Barrio de Mendoza¹, Gerardo Damonte²

1 Investigador asistente en el área de Recursos Naturales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

2 Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es investigador principal en el área de Recursos Naturales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

RESUMEN

La promulgación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios como mecanismo estatal de participación e inclusión social ha generado debates conceptuales sobre cómo identificar a la población indígena andina. ¿Por qué esta ley tiene dificultades para otorgar a la población andina derechos indígenas a la consulta previa? El presente artículo intenta responder a esta interrogante a partir de un recuento histórico de las formas de identidad andina y de un análisis del debate conceptual internacional sobre la indigeneidad". Argumentamos que el problema radica en que la aplicación de la ley estructura un modelo de reconocimiento indígena especialmente restrictivo que no recoge de manera adecuada el dinamismo y complejidad existentes en las formas de adscripción identitaria en los Andes.

Palabras clave: Ley de Consulta Previa, indígenas, indio, campesino, identidad, Perú, Andes.

ABSTRACT

The Peruvian government enacted a new law granting consultation rights to indigenous peoples as a mechanism to enhance social inclusion in the country. The law generated debates about the criteria to identify indigenous population in the Andean region. Why does this law have problems granting consultation rights to Andean people? This paper aims to answer the question by reviewing historically the different Andean identities

and analyzing the current international debate on indigeneity. Our main argument is that the government in trying to apply the law is structuring a restrictive model that is hardly able to grasp the complexity and dynamism of Andean identities.

Keywords: Previous Consultation Law, indigenous, indian, peasant, identity, Perú, Andes.

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la consulta previa a los pueblos indígenas como mecanismo estatal de participación e inclusión social ha sido uno de los reclamos más visibles del movimiento indígena internacional en las últimas décadas. En 2011 el gobierno peruano, a partir de los lineamientos del Convenio 169 de la OIT que había ratificado en 1994, promulga la Ley del Derecho a la Consulta Previa los Pueblos Indígenas Originarios, cumpliendo además una promesa electoral. Sin embargo, la implementación de esta ley en el Perú ha encontrado serias dificultades y generado debates que van más allá del plano legal.

En el Perú, las comunidades andinas llevan siglos defendiendo su identidad y territorio del Estado y las élites que lo han gobernado. En ese sentido, existe una larga tradición de análisis social sobre las luchas indígenas y campesinas en los Andes (Glave, 1992; Stern, 1990; Rénique, 1991). Sin embargo, poco se ha escrito sobre los dilemas conceptuales que enfrenta el Estado al intentar reglamentar una ley que otorga derechos diferenciados. Nuestro artículo busca centrarse justamente en los problemas de identificación indígena desde la mirada siempre restringida del Estado (Scott, 1999). Es por ello que centramos el análisis en los problemas que enfrenta el Estado para desarrollar una política coherente de identificación indígena, sin entrar en los interesantes debates sobre la instrumentalización y utilidad analítica de la identidad (Brubaker y Cooper, 2000).

¿Por qué esta ley tiene dificultades para otorgar a la población andina derechos indígenas a la consulta previa? La primera respuesta con alguna evidencia empírica sería que la dificultad proviene del poder de influencia ejercido por grupos económicos que consideran que esta ley pone en peligro sus inversiones, principalmente en el sector extractivo, al brindar más derechos a poblaciones locales que muchas veces se oponen a los proyectos impulsados por ellos. Este razonamiento, sin embargo, no explicaría que corporaciones extractivas multinacionales acepten el derecho a consulta como parte de un paquete de derechos que se enmarcan en modelos jurídicos (neo) liberales de ciudadanía diferenciadas (Kymlicka, 1996), ni el hecho de que una parte significativa de la población andina, pudiendo hacerlo, no se reconozca como indígena.

Desde un punto de partida analítico distinto, el presente artículo argumenta que existen dos temas conceptuales especialmente importantes que generan vacíos en las políticas de identificación indígena estatal y que se reflejan en la manera en que se diseñó y se intenta implementar la ley. Por un lado, la ley no recoge de manera adecuada el dinamismo y complejidad existentes en las formas de adscripción identitaria andina. Por otro, la ley pareciera estructurar un modelo de reconocimiento indígena especialmente restrictivo que termina excluyendo y no incluyendo a la

mayoría de las poblaciones andinas. A partir de este análisis proponemos que el Estado peruano debería construir modelos de reconocimiento indígena más inclusivos, siguiendo la tendencia internacional, y mejor ajustados a la diversidad y especificidad de las poblaciones con reclamos indígenas en la zona andina del país.

El artículo se divide en tres secciones: en la primera se hace un recuento histórico de las formas de reconocimiento de la población indígena-campesina en los Andes peruanos desde el Estado; en la segunda se analiza el debate internacional actual sobre la «indigenidad», y en la tercera se presentan brevemente las bases conceptuales de la Ley de Consulta Previa. Finalmente, resumimos nuestros aportes a manera de conclusiones.

1. INDIGENEIDAD EN LOS ANDES PERUANOS

En el caso peruano andino, la historia, conformación y operación del concepto de *indígena* tiene un largo recorrido, y no es objetivo de este texto abordarlo en detalle. No obstante, se puede trazar a grandes rasgos la trayectoria del término en dos de sus usos: como lenguaje de administración estatal y como operador de diferenciación social. Una premisa de esta sección apunta a que la categorización de la diferencia cultural ha sido operada y difundida, entre otros espacios, desde el Estado, en sus distintas versiones. Así, el recuento que se realiza a continuación aborda la forma de conceptualización de lo indígena como término legal, social y de política pública, construido desde la institución estatal¹.

1.1. Indio colonial

La experiencia de «indigenidad» toma forma y sentido a partir del establecimiento del Estado colonial, que empleó la categoría para establecer los límites de la alteridad (en un rango que va desde la naturaleza humana del otro hasta su cualidad de adulto). Esa categoría servía para echar a andar un sistema de tributos —es decir, gravar las actividades de los indios por el hecho de serlo y preservar el acceso a sus tierras— (Contreras, 2005; Sala i Vila, 1996), o para actualizar un imaginario de otredad forjado en la transición finimedieval-modernidad (Manrique, 1993).

Así, el *indio* pasó a ser el concepto homogeneizador del panorama social del Perú colonial, homologando y diluyendo las especificidades en un solo gran sujeto social subordinado². Este ejercicio se desplegó a través de la formalización de los parámetros de cruce racial y sus nomenclaturas, lo que sirvió al Estado colonial para organizar la sociedad en función de las separaciones políticas: las repúblicas de españoles e indios (Spalding, 1974; O'Phelan, 2012).

1.2. Indígena republicano

Paulatinamente, en la república decimonónica, los rasgos que definían esta categoría fueron vinculándose con determinantes geográficos, *racializando* los espacios montañosos de los Andes (Orlove, 1993) mediante imágenes puestas a circular desde los campos del conocimiento experto de la élite criolla (Méndez, 2011; Poole, 2000). Se haría más común el binomio indio-serrano. Este imaginario, que ubicaba a los indígenas en las montañas y determinados por ellas, reelaboró la vocación homogeneizadora del término colonial *indígena*, planteándolo ahora desde el proyecto de asimilación a la ciudadanía peruana, tanto en los planos domésticos como en los formales (Flores Galindo, 1988). Para echar a andar la asimilación, el Estado de

principios del siglo XX empezó a utilizar de forma más estable en su lenguaje el concepto de *indígena*, motivado por la promoción de esta terminología desde los círculos indigenistas y liberales para referirse a la población india objeto de las políticas públicas de entonces (Deustua y Rénique, 1984; Drinot, 2011).

En ese sentido, la condición de indígena empezó a acarrear beneficios para las poblaciones a las que nombraba a través de, por ejemplo, las políticas de reconocimiento de comunidades indígenas desde la década de 1920. El primer proceso de formación de comunidades rurales como entidades diferentes del Estado se dio bajo este signo, y de esta manera se crearon incentivos para que, desde las comunidades andinas, el uso e identificación del concepto *indígena* tuviera réditos en términos de asegurar derechos territoriales y legales. No obstante, la capacidad del término para operar como diferenciador social en el sentido común siguió comprometiendo las posibilidades de que la autoidentificación indígena de las comunidades andinas fuese estable.

1.3. Campesino tras el régimen militar

Una nueva transición se operaría con el gobierno militar de la década de 1970, debido a la re-elaboración emprendida por el régimen —echando mando a elementos de análisis provenientes del marxismo— con la intención de explicar las razones de la subordinación de las poblaciones andinas desde la perspectiva de clase, trasladando los incentivos positivos de la identificación social y política al término *campesino*. De esta manera, las organizaciones comuneras pudieron acceder a reivindicaciones territoriales y sociales desde el lenguaje *campesinista* que promovía el Estado³.

Uno de los efectos de este giro fue que, en el lenguaje estatal, el uso del término *indígena* empezara a referirse a poblaciones amazónicas bajo la nomenclatura de *nativo*. En los Andes, el uso del término *indígena* como identidad colectiva cesó en aquellos lugares en donde existía, estableciéndose con mayor consistencia las referencias de *campesino comunero*. La identificación positiva del término *campesino* se difundiría con mayor alcance a partir de una historia de politización de lucha por la tierra y la formación de sindicatos campesinos (Rénique, 1991, 2004; García Sayán, 1982). A diferencia del caso de los aimaras en Puno (Damonte, 2011; Pozo, 2011), entre los cuales la identidad no se define explícitamente en términos de «indigeneidad» sino de *diferencia cultural*. La categoría de *indígena* se asentó en el resto de comunidades andinas como un marcador ubicuo de discriminación y diferenciación social, en combinación con otros referentes como el género, fenotipo, estilo de vida, educación, raza o lugar (De la Cadena, 1992; Salas, 2007; Cánepa, 2007; Poole, 2000).

1.4. Dispersión de referentes identitarios

La constatación de una nueva ruralidad y la flexibilización de los referentes identitarios debido a la urbanización, la diversificación de actividades económicas en el campo, y la alta movilidad territorial (Giarracca, 2001; Diez, 1999) relativizan las bases sociales y políticas de la identidad campesina y ponen en otro tipo de anclajes, como el del lugar o la comunidad. De esta manera, identidades locales y comuneras emergen como referentes de identificación en las sociedades andinas rurales (Del Valle, 2007)⁴. Esto se debe a que, tras la consolidación de la instalación de infraestructura y servicios de comunicación, la integración económica y social entre los ámbitos rurales y urbanos propiciaría estrategias de «residencialidad» en donde la vida y las actividades

económicas alternan entre la casa rural y la casa urbana, reorganizando las formas de construir la identidad social a partir del paisanaje y solidaridades territoriales —antes que de clase—, etcétera⁵.

Así, estaríamos ante una mayor complejización de los factores que influyen en la formación de identificaciones políticas y sociales. Además del caso de los aimaras mencionado líneas arriba, en aquellos entornos en donde existe competencia por recursos naturales debido a la presión de industrias extractivas, las identidades ambientales propugnadas desde referencias locales y territoriales cobrarían sentido en contextos de confrontación y conflicto (Bebbington, 2007). Por otra parte, desde la década de 1990, los nuevos marcos de comprensión de la subordinación de poblaciones andinas habrían puesto a circular la categoría *pobre* desde el Estado, proporcionando incentivos indirectos y difusos para esta identificación social con la finalidad de acceder a beneficios (Del Pozo-Vergnes, 2004, pp. 222-226). Este proceso estaría dado básicamente por la expansión de los programas sociales que difunden y validan el enfoque de la pobreza entre sus poblaciones beneficiarias, añadiendo un matiz más a las posibilidades de identificación en entornos rurales.

1.5. La localización y territorialidad como referente de identidad

Una de las dimensiones que en este panorama de dispersión podría dar rúditos de un tipo de identificación política en los Andes radicaría, como ya se apuntó, en la reificación de referentes territoriales locales. Procesos como la distritalización en comunidades campesinas podrían estar dando pistas sobre cómo es que la búsqueda de adscripción a la organización espacial del Estado apuntalaría formas de manejo territorial que propician rangos de autonomía local (Barrio de Mendoza, 2012). Desde un punto de vista más general, la territorialidad —esto es, los arreglos institucionales, las prácticas territoriales y los discursos que historizan la relación con el territorio— que despliegan las comunidades campesinas podría ser posicionada como fuente verificable de diferencia cultural. De esta manera, por ejemplo, territorialidades aimaras o campesinas se plantearían como formas de relacionamiento con espacios considerados vinculados con estos colectivos, empleando el argumento de ancestralita, en donde se enfatizan los puntos de diferencia con otras formas de relación con la tierra, como la propiedad privada, la concesión extractiva, etc. (Damonte, 2011; Barrio de Mendoza y Cussianovich, 2012).

De esta manera, se tiene para el caso de la «indigenidad» en los Andes un panorama que ha transitado desde el énfasis homogeneizador y subordinante de la diferencia cultural, con el uso de los conceptos de *indio* e *indígena* durante la Colonia, hasta el intento de asimilación jerarquizada a la comunidad nacional a través de la ciudadanía durante la temprana república. Así, en la primera mitad del siglo XX, los derechos ciudadanos fueron planteados desde un lenguaje indigenista, re-elaborado en la década de 1970 con la puesta en circulación la identificación de *campesino*, que tuvo mayores efectos de reivindicación identitaria al desprenderse de las connotaciones diferenciadores de la etiqueta de *indígena*.

En la actualidad, tenemos una dispersión de referentes desde las comunidades y desde el Estado, alternando identidades locales, ambientales, urbanas y aquellas que enfatizan la vulnerabilidad. Una posible fuente de identidad política, en ese sentido, puede encontrarse a partir de los intentos de lograr mayor autonomía local desde el posicionamiento de territorialidades planteadas como culturalmente diferentes.

2. EL CONCEPTO DE INDÍGENA: DEBATES INTERNACIONALES ACTUALES E INCERTIDUMBRE NACIONALES⁶

La categoría de *indígena* es, como es consenso en la literatura, una construcción histórica, contingente e interactiva (Merlan, 2009). Al operar con efectos sociológicos y jurídicos, su naturaleza y contenido han estado en contante negociación. La aparición del concepto como término legal se suele situar, en la literatura, a partir de la producción académica que, desplegada en países poscoloniales, logró hacer visible la existencia de colectividades subordinadas debido a su diferencia cultural y que, desde un punto de vista histórico, trazan su línea de descendencia a partir de grupos sociales precoloniales (Coates, 2004). La conceptualización de la condición de «indigeneidad» se ha ido organizando a partir de una serie de trayectorias que homologaron el término a categorías como *salvaje*, *aborigen*, *nativo tribal*, según los respectivos contextos nacionales. El conjunto de experiencias que propiciaron la formación de este concepto proviene de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, los países escandinavos y América Latina. La legislación de estos países se constituye como la fuente más importante de difusión de sentidos comunes sobre la «indigeneidad», y se han adaptado a partir de proyectos de asimilación de estas poblaciones a la vida nacional hasta el reconocimiento de derechos diferencia de autonomía. Esta adaptación no es homogénea, y en la mayoría de los casos ha sido animada e instrumentada a partir de los mandatos de la legislación internacional sobre asuntos indígenas.

De esta manera, la difusión global del término *indígena* se ha organizado desde dos procesos mutuamente influenciados a partir del debate de políticas sobre este sujeto colectivo (Szablowski, 2010). El primero de ellos es el activismo político movilizad de colectividades indígenas que reificaron el término logrando establecer redes transnacionales y, mediante ellas, espacios en donde sus demandas y reivindicaciones encontraron acogida de audiencias internacionales receptivas a esta problemática (Hodgson, 2002). El segundo proceso es el animado por la progresión de la institucionalidad internacional abocada al tema que, desde adscripciones y objetivos diversos, se ha establecido en el más importante sostén financiero e institucional de las agendas de las organizaciones indígenas.

Ambos espacios han ido componiendo derroteros propios, aunque entrelazados, de construcción del concepto de *indígena*. La formalización de este concepto y los rasgos y condiciones que lo componen se han ido plasmando, de esta manera, en la serie de borradores, documentos de trabajo y declaraciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las planteamientos trabajados por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA por sus siglas en inglés), y la normatividad y estándares promovidos por el Banco Mundial.

En el primer caso, el del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas, la definición empleada incide en la continuidad histórica de los pueblos indígenas contemporáneos con sociedades pre-coloniales, el carácter *territorial* del desarrollo de esta continuidad, su papel subordinado en las sociedades nacionales, la autoidentificación y la autodeterminación (Martínez Cobo, 1987, pp. 30-31). Por su parte, las ideas que plantea la definición contenida en el Convenio 169 de la OIT no difieren mucho de aquellas empleadas por Martínez Cobo, enfatizando la diferencia cultural y abriendo pistas de entendimiento más flexible e históricamente pertinente, como la posibilidad de que esta continuidad cultural sea parcial o que las instituciones indígenas hayan tenido acotaciones o supervivencias parciales.

Un aspecto sobre el que llamar la atención es la invocación del texto en conceder importancia a la autoidentificación de un colectivo como indígena como criterio fundamental para determinar la adjudicación de los derechos diferenciados (OIT, 2007, p. 18). Una conceptualización afín es planteada por IWGIA a partir de las fuentes antes referidas, pero modera los alcances de la categoría al sostener que «no existe una definición universal del concepto "pueblos indígenas", pero sí existe un número de criterios que sirven para identificarlos globalmente y caracterizar individualmente a cada grupo» (IWGIA, s.f.). Por su lado, el Banco Mundial propone una serie de criterios de identificación apoyándose en las definiciones de la institucionalidad especializada — mencionada líneas arriba— y, acorde a su mandato, ofrece una comprensión que liga la vulnerabilidad de los grupos indígenas con políticas de desarrollo, afirmando que:

[...] han sido los habitantes más desfavorecidos, marginados y excluidos en muchas partes del mundo. Sus identidades, culturas, tierras y recursos se encuentran estrechamente entrelazados y son especialmente vulnerables a los cambios que causan los programas de desarrollo (Banco Mundial, s.f.).

La puesta en circulación de la categoría ha devenido en su creciente problematización y puesta en cuestión, desde distintas redes de activismo, foros internacionales, centrales de coordinación de organizaciones indígenas, ONG y organismos multilaterales. Esto ha propiciado que las interrogantes sobre la versatilidad y sensibilidad del concepto empiecen a organizarse, a grandes rasgos, a partir de tres campos de difusión de consensos y disensos.

Desde el primer campo, animado por los movimientos indígenas y sus organizaciones internacionales representativas, se ha planteado una estrategia de elaboración de conceptos vinculados con su diferencia cultural, posicionando una serie de discursos identitarios (Li, 2000), en donde no pocas veces se han dado visiones y conceptos que compiten, a la vez que muchos colectivos se han adscrito a definiciones de «indigenidad» que encontraban problemáticas (Hodgson, 2002; Merlan, 2010)⁷. Así, los incentivos difieren entre las posibilidades que supone contar con una red de instituciones internacionales organizada, con acceso a espacios de comunicación y producción de política públicas, por un lado, y la situación de que en términos identitarios, legales y políticos el concepto de *indígena* no tenga réditos de reconocimiento en los contextos nacionales de cada grupo, por el otro.

El segundo campo está delimitado por la economía política de los organismos multilaterales que a través de sus políticas acogen, propagan y promueven la adopción de decisiones en favor de los pueblos indígenas, como el Banco Mundial. Mediante una serie de grupos de trabajo y la elaboración de directivas y protocolos, esta organización ha desplegado incentivos financieros y técnicos para Estados y empresas que cumplan con implementar sus inversiones y proyectos de desarrollo con mecanismos y políticas que incluyan y atiendan los intereses de los colectivos indígenas que pudieran ser impactados con el despliegue de dichos emprendimientos (Sarfaty, 2005). Estas políticas multilaterales dinamizan los debates nacionales alrededor del tema, favoreciendo la construcción de legislación que internalice el reconocimiento de derechos indígenas, afinando normativas preparadas con este fin o preparando tratamientos diferenciados directos entre el banco y las poblaciones indígenas (Sarfaty, 2005, p. 1794).

El tercer espacio está organizado por el debate académico y político sobre la conceptualización de *indígena*. Se señala, en ese sentido, una tensión al interior de las democracias liberales sobre los alcances de derechos diferenciados. Así, dentro de la cultura política del liberalismo, las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas habrían tenido el apoyo inicial de activistas y teóricos liberales, pero las fronteras entre los derechos individuales y los colectivos, y su potencial interferencia, promovieron argumentos que enfatizaban e invocaban peligros como la reificación de nacionalismos y de identidades étnicas excluyentes (Merlan, 2009; Rawls, 2006).

Estos dilemas son planteados desde posturas que proponen una apertura hacia el establecimiento de arreglos sociales sobre los parámetros de reconocimiento de las esferas de autonomía de colectivos que se anuncian y piensan como distintos en el marco del Estado-nación, propiciando consensos multiculturales y comunitaristas (Taylor, 1994; Kymlicka, 1995; Povinelli, 2002). Recogiendo estas inquietudes, una parte de la literatura ha llamado la atención sobre la política del significado de la «indigenidad», enfatizando que el concepto de *pueblo indígena* es esgrimido por los movimientos de este signo dentro de un proyecto mayor que no solo cuestiona una situación de vulnerabilidad y subordinación, sino la relación colonial que la sostiene (Hall, 1996; Escobar, 2008; González, Burguete y Ortiz, 2010).

Asimismo, la consideración de las historias regionales y nacionales ha añadido matices importantes al ejercicio de conceptualización del término *indígena*, enmarcado en escenarios de negociación política de argumentos y posturas entre Estados, organismos multilaterales y colectivos indígenas. De esta manera, diferencias en la valoración de las experiencias que cuentan para definir a la «población indígena» han motivado el debate, al interior de los movimientos africanos y asiáticos, sobre la conceptualización construida desde América y Oceanía (Hodgson, 2002). Una fuente de disensos mayores se encuentran en lo que se ha dado en llamar «la controversia asiática», en donde Estados como el chino o el indio, entre otros, han levantado objeciones al concepto de *pueblo indígena*, argumentado su especificidad configurada por experiencias de ocupación colonial ajenas a la región (Kingsbury, 1998).

La categoría de *indígena* difundida desde la institucionalidad internacional no tendría, en ese sentido, utilidad legal en estos países debido a que los criterios que se plantean para la identificación de los sujetos de derecho no son pertinentes en contextos sociales que no tienen categorías de diferenciación cultural para un colectivo indígena en tanto primigenio y originario, por una parte, y en donde la situación de subordinación constriñe la forma de vida de grupos tan dilatados —por la movilidad social y espacial, y por el mestizaje— que no se piensan e identifican a sí mismos como indígenas.

Asimismo, el uso legal del concepto podría generar la invisibilización de colectivos con condiciones comparables de subalternidad, al igual que los *indígenas*, pero cuya diferenciación se realiza a partir de otro tipo de interacciones sociales. En muchos casos nacionales, la aplicación del criterio de primigenia situaría a la mayoría de la población en la categoría de *indígena*, anulando el espíritu de los derechos diferenciados preparados para estos casos. En otros escenarios—argumentan los detractores del concepto y de su aplicación— estos criterios podrían llevar a incentivar reivindicaciones nacionalistas o secesionistas entre grupos que se consideren a sí mismos como fundacionales o previos al establecimiento de los Estados-nación vigentes.

A partir de un enfoque más versátil, Kingsbury (1998) plantea elaborar conceptos más acotados a experiencias menos generales, como las regionales, en donde más puntos en común pueden emerger. Acotar y especificar el alcance de la categoría de *indígena* para un contexto de países con historias de colonialidad similares, con arreglos sociales comparables para la situación indígena, generaría marcos conceptuales más sensibles y pertinentes. Este ejercicio no excluiría, argumenta el autor, fijar una abstracción mínima sobre el contenido de la definición de *pueblo indígena*, susceptible de ser utilizada por las organizaciones indígenas internacionales, los organismos multilaterales, las ONG y los Estados. Pero para que el concepto sea operable, debe ser construido en función de evidencias y propuestas con puntos en común más discernibles, de modo que la identificación y el reconocimiento de un *pueblo indígena* se realicen cada caso nacional específico, aportando interpretaciones al concepto jurídico y asegurando el cumplimiento del espíritu de la normatividad internacional sobre el tema (Kingsbury, 1998, p. 450).

En muchos sentidos, este enfoque constructivista permite plantear un debate sobre qué características se ajustan a cada caso nacional. La generación de normativas en América Latina, en ese sentido, tiene desarrollos distintos con casos como el boliviano o el panameño, en donde se ha incorporado decididamente legislación proindígena en aspectos como el territorial y de conocimientos tradicionales, por un lado, y países que reconocen una legislación indígena pero afrontan dificultades en hallar espacios de aplicación o acuerdos sobre sus alcances, como Perú y Colombia, y casos en donde las leyes sobre el tema no tienen cuerpos específicos, no han desarrollado reglamentos, o están en debate, como Chile, Uruguay o Costa Rica (IWGIA, 2011).

3. CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ⁸

La jurisprudencia peruana sobre derechos indígenas ha trabajado sus principales líneas de doctrina a partir de los conceptos propuestos por el Convenio 169 de la OIT, sobre todo en el contexto de ausencia o dispersión en la legislación peruana de una definición clara y consensuada de pueblos indígenas (CEACR, 2009 y 2010). Esta indefinición del sujeto jurídico habría obstaculizado la elaboración de reglamentos y protocolos administrativos en el tema. La promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la OIT, supone la institucionalización del diálogo con los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar sus derechos colectivos. La norma establece un conjunto de prerrogativas de consulta con la intención de moderar o corregir la vulnerabilidad que emerge de la condición de indigeneidad.

Al definir a los sujetos de derecho en el Artículo 7, la ley expone dos tipos de criterios para el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios. El primero, llamado «objetivo», incide en una serie de rasgos y características que deberán tomarse en cuenta al momento de identificar a un pueblo indígena. La «objetividad» de dicho recuento sugeriría la existencia verificable y susceptible de replicación de uno o más de estos rasgos en el colectivo, a saber:

1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
3. Instituciones sociales y costumbres propias.

4. Patrones culturales y modos de vida distintos de los de otros sectores de la población nacional.

De esta manera, la reglamentación de la legislación requiere algún tipo de indicadores y criterios que establezcan con algún grado de rigurosidad y sensibilidad la condición de indígena de un pueblo. La pregunta sobre el reconocimiento de estos colectivos y los criterios a ser utilizados, sin embargo, suponen rangos de ambigüedad debido a la complejidad de la conceptualización sobre la condición indígena.

El segundo tipo de criterio, el «subjetivo», plantea la existencia de una conciencia colectiva sobre la posesión de una identidad *indígena*. Los mecanismos de identificación de un grupo a partir de su autoidentificación son problemáticos, como en el primer caso. No existe claridad, por ejemplo, sobre si es que la sola autoidentificación basta para establecer la condición indígena de un colectivo, como lo plantea el Convenio 169 de la OIT, o si resulta necesario verificar los criterios objetivos para constatar o validar el criterio subjetivo. Además, un campo de indefinición mayor emerge desde que la ley sostiene que «las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos» pueden ser identificados como indígenas a partir de la constatación de alguna de estas combinatorias.

Así, al ampliar el rango de colectividades con potencialidad de ser reconocidas, la ley estaría tratando de dar cuenta de un panorama nacional de grupos subordinados a partir de la constatación implícita de que no todos estos colectivos son pensados como indígenas desde el Estado o por ellos mismos. Como toda sociedad con una historia compleja en su relación con el Estado, el derrotero del reconocimiento legal y la categorización social de la «indigeneidad» en el Perú ha generado campos dispersos, ambiguos y persistentes para este tipo de definiciones (Diez, 2006, pp. 112-117). Las lecciones sobre el empleo de estos criterios y los dilemas que suponen recién se están presentado⁹, debido a lo reciente del debate, y los planos en donde este tipo de dilemas se decantarían están empezando a vislumbrarse paulatinamente.

4. REFLEXIONES FINALES

El Estado peruano fue parte del reducido grupo de países en ratificar el Convenio 169 de la OIT y por tanto comprometerse a establecer políticas especiales para pueblos indígenas. Sin embargo, este compromiso no llevó al Estado a desarrollar políticas de identificación ni mucho menos a impulsar modelos pluriétnicos de ciudadanía diferenciadas. Por el contrario, el Estado peruano mantuvo un modelo de ciudadanía homogénea en lo nominal y trato discriminatorio en lo real. Así, se busca implementar la Ley de Consulta Previa como una medida aislada y sin un horizonte claro de política pública.

En este contexto, la Ley de Consulta Previa debe aún desarrollar mecanismos para poder responder a la complejidad, especificidad y dinamismo de las identidades culturales andinas. Por un lado, si bien es claro que la mayoría de la población andina tiene una ascendencia indígena u originaria, el análisis histórico nos muestra que las identidades andinas se han construido y reconstruido en relación con las políticas indígenas o campesinistas del Estado. Esto nos indica que las identidades en los Andes no son *esenciales*, pero tampoco puramente *instrumentales*, sino el resultado de procesos históricos específicos.

Por otro lado, el ejemplo peruano y regional nos muestra que las identidades son dinámicas y que se pueden transformar, perder, recuperar y yuxtaponer en distintos períodos históricos. En el caso peruano, la adopción de una identidad clasista campesina hace algunas décadas no significó la anulación de una latente adscripción originaria, mientras la actual «crisis» de la adscripción campesina no conlleva necesariamente a una reindigenización de la identidad sino a la dispersión y yuxtaposición de identidades. En este contexto, buscar mecanismos cerrados de certificación indígena solo nos puede llevar a la exclusión.

En segundo lugar, la ley no recoge de manera adecuada las políticas de identificación indígena que se generan a partir de los conceptos de territorialidad y autonomía; conceptos que emergen del debate actual internacional con el fin de definir criterios más inclusivos de identificación indígena. La idea de territorialidad tiene como correlato la capacidad de identificar identidades territoriales, es decir, formas de pertenencia a un territorio considerado ancestral más allá de su reconocimiento como indígenas. El concepto de autonomía implica el reconocimiento de maneras de autogobierno más allá de identificaciones específicamente indígenas u originarias. La utilización flexible de estos conceptos puede contribuir al debate sobre quién es indígena e integrar al menos a poblaciones andinas cuya posible «indigeneidad» es ahora soslayada.

Por último, siguiendo a Kingsbury, consideramos que las categorías jurídicas deben realizarse en contextos específicos. Esto significa que la identificación de las poblaciones andinas como indígenas u originarias debe basarse en criterios más ajustados y específicos, reconociendo, por ejemplo, la existencia de identidades territoriales locales o comunales consideradas ancestrales que no son mediadas por una adscripción identitaria indígena quechua o aimara.

REFERENCIAS

Alaperrine-Bouyer, Monique (2007). *La educación de las élites indígenas en el Perú colonial*. Lima: IFEA. [[Links](#)]

Banco Mundial s.f. [En línea] Disponible en: <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/indigenas.htm> [último acceso: 21 de mayo de 2012].

Barrio de Mendoza, Rafael y Alexandra Cussianovich (2012). *Construcción de criterios territoriales de identificación de pueblos indígenas en el marco de la Ley de Consulta Previa*. Lima: CIES (en línea). [[Links](#)]

Barrio de Mendoza, Rafael (2012). La construcción del gobierno municipal en el espacio comunal: la transición territorial e institucional en la comunidad de Chacán. En Alejandro Diez (ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: PUCP. [[Links](#)]

Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP, Cepes. [[Links](#)]

Brubaker, Rogers y Frederick Cooper (2000). Beyond «identity». *Theory and Society*, 29, 1-47. [[Links](#)]

Cánepa, Gisela (2007). Geopoética de identidad y lo cholo en el Perú: migración, geografía y mestizaje. En *Crónicas urbanas*. [[Links](#)]

CEACR (2009). *Observaciones para Perú de la aplicación del Convenio 169 de la OIT - 2009*, s.l.: OIT. [[Links](#)]

CEACR (2010). *Observaciones para Perú de la aplicación del Convenio 169 de la OIT - 2010*, s.l.: OIT. [[Links](#)]

Coates, Kenneth (2004). *A global history of indigenous peoples. Struggle and survivals*. Nueva York: Palgrave McMillan. [[Links](#)]

Contreras, C. (2005). El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX. *Histórica*, 19(2). Lima: PUCP. [[Links](#)]

Damonte, Gerardo (2008). *The constitution of political actors: peasant communities, mining and mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. Berlin: VDM Berlag Dr. Muller. [[Links](#)]

Damonte, Gerardo (2011). *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima: CLACSO, GRADE. [[Links](#)]

Damonte, Gerardo (2012). Dinámica rentista: transformaciones institucionales en contextos de proyecto de gran minería. En *Recursos naturales y desarrollo rural*. Lima: GRADE. [[Links](#)]

De la Cadena, Marisol (1990). De utopías y contrahegemonías: el proceso de la cultura popular. *Revista Andina 8-15*. pp. 65-76. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

De la Cadena, Marisol (1992). Las mujeres son más indias: etnicidad y género en una comunidad del Cuzco. En Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres, 16. Santiago de Chile. [[Links](#)]

De la Cadena, Marisol (2004). *Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco*. Lima: IEP. [[Links](#)]

De la Cadena, Marisol y Orin Starn (2010). *Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización*. Lima: IEP, IFEA. [[Links](#)]

Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: IEP. [[Links](#)]

Del Pozo-Vergnes, E. (2004). *De la hacienda a la mundialización. Sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano*. Lima: IFEA, IEP. [[Links](#)]

Del Valle Pablo (2007). Identidad y comunidades campesinas: un ensayo de balance. En Pedro Castillo *et al*, ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? (pp. 291-361). Lima: Grupo Allpa. [[Links](#)]

Deustua, José y José Luis Rénique (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú, 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. [[Links](#)]

Diez, Alejandro (1999). Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural. En Víctor Ágreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA VII* (pp. 245-326). Lima: sepia. [[Links](#)]

Diez, Alejandro (2003). Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual. *Debate Agrario. Análisis y alternativas*, 36, 71-88. [[Links](#)]

Diez, Alejandro (2006). Las organizaciones colectivas, los recursos y los pueblos indígenas en el Perú. En *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (pp. 111-130). Lima: Cepes. [[Links](#)]

Drinot, Paulo (2011). *The Allure of Labor: Workers, Race, and the Making of the Peruvian State*. Durham: Duke University Press. [[Links](#)]

Escobar, Arturo (2008). *Territories of Difference: place, movements, life, redes*. Durham: Duke University Press. [[Links](#)]

Flores Galindo, Alberto (1988). La república sin ciudadanos. En *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo. [[Links](#)]

García-Sayán, Diego (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: DESCO. [[Links](#)]

Giarracca, Norma (ed.) (2001). ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: CLACSO. [[Links](#)]

Glave, Luis Miguel (1992). *Vida, símbolos y batallas. Creación y recreación de la comunidad indígena, Cusco siglos XVI-XX*. México: Fondo de Cultura Económica. [[Links](#)]

González, Miguel, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, P. (2010). *La autonomía en debate*. Quito: FLACSO.

Hall, Stuart (1996). Who needs identity? En *In questions of cultural identity*. Londres: SAGE. [[Links](#)]

Hodgson, Dorothy. (2002). Introduction: Comparative Perspectives on the Indigenous Rights Movement in Africa and the Americas. *American Anthropologist, New Series*, 104(4), 1037-1049. [[Links](#)]

IWGIA (s.f.). [En línea] Disponible en: <http://www.iwgia.org/esp> [último acceso: 20 de mayo de 2012] [[Links](#)].

- Kingsbury, Benedict (1998). «Indigenous Peoples» in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy. *The American Journal of International Law*, 92(3), 414-457. [[Links](#)]
- Kymlicka, Will (1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press. [[Links](#)]
- Li, Tania (1996). Images of Community: Discourse and Strategy in Property Relations. *Development and Change*, 27, 501-527. [[Links](#)]
- Li, T. (2000). Instituting tribal space: Indigenous identity and resource politics in Indonesia. *Comparative Studies in Society and History*, 42, 149-179. [[Links](#)]
- Martínez Cobo, J. (1987). Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones. Conclusiones, propuestas y recomendaciones. s.l.: Naciones Unidas. [[Links](#)]
- Manrique, Nelson (1993). *Vinieron los sarracenos. El universo mental de la conquista de América*. Lima: DESCO. [[Links](#)]
- Mayer, Enrique (2009). *Cuentos feos de la Reforma Agraria*. Lima: IEP. [[Links](#)]
- Méndez, Cecilia (2011). De indio a serrano: nociones de raza y geografía en el Perú (siglos XVIII-XXI). *Histórica*, 23(1).Lima: PUCP. [[Links](#)]
- Merlan, Francesca (2009). Indigeneity. Global and Local. *Current Anthropology*, 50(3), 303-333. [[Links](#)]
- Merlan, Francesca (2010). La indigeneidad como identidad relacional: la construcción de los derechos sobre la tierra en Australia. En Marisol de la Cadena y Orin Starn, *Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización* (pp. 141-168). Lima: IEP, IFEA. [[Links](#)]
- O'Phelan, Scarlett (2012). Los diputados peruanos en las Cortes de Cádiz y el debate sobre el tributo, la mita y la ciudadanía indígena. *Revista de Historia Iberoamericana*, 5(1). [[Links](#)]
- Organización Internacional del Trabajo (2007). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, s.l.: OIT.
- Orlove, Benjamin (1993). Putting race in its place: order in Colonial and Postcolonial Peruvian Geography. *Social Research*, 60(2). [[Links](#)]
- Pacto de Unidad (2012). Estado peruano consume violación de derechos de los pueblos indígenas, mediante la reglamentación de una inconstitucional Ley de Consulta, s.l.: s.n. [[Links](#)]
- Poole, Deborah (2000). *Visión, raza y modernidad. Una introducción al mundo andino de imágenes*. Lima: Sur, Casa de Estudios del Socialismo. [[Links](#)]

- Povinelli, Elizabeth A. (2002). *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press. [[Links](#)]
- Pozo, Erik (2011). Lo aymara. Sobre los discursos identitarios reivindicativos aymara en el sur de Puno. Ponencia de sepia XIII. [[Links](#)]
- Rappaport, Joanne (1998). *The politics of memory; native historical interpretation in the colombian Andes*. Durham: Duke University Press. [[Links](#)]
- Rawls, John (2006). *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [[Links](#)]
- Rénique, José Luis (1991). *Los sueños de la sierra. Cusco en el siglo XX*. Lima: Cepes. [[Links](#)]
- Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes, 1866-1995*. Lima: IEP. [[Links](#)]
- Roldán, Roque (2004). *Models for recognizing indigenous land rights in Latin America*. s.l.: Banco Mundial. [[Links](#)]
- Salas, Guillermo (2007). Narrativas de modernidad e ideologías de diferenciación social. *Crónicas urbanas*, 12, 107-122. [[Links](#)]
- Sala i Vila, Nuria (1996). *y se armó el tole-tole! El tributo indígena en el virreinato del Perú (1784-1814)*. Ayacucho: Instituto de Estudios Regionales Andinos. [[Links](#)]
- Sarfaty, Galit A. (2005). The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms. *The yale Law Journal*, 114(7), 1791-1818. [[Links](#)]
- Scott, James C. (1999). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press. [[Links](#)]
- Spalding, Karen (1974). *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*. Lima: IEP. [[Links](#)]
- Stern, Steve (ed.) (1990). *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX*. Lima: IEP. [[Links](#)]
- Szablowski, David (2010). Re-empaquetando en CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos. *Anthropologica*, 28(1). Lima: PUCP. [[Links](#)]
- Taylor, Charles (1994). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press. [[Links](#)]
- Valdivia, Néstor (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE. [[Links](#)]

1 Otro campo de investigación acerca de la conceptualización estatal sobre lo indígena viene dado por la generación de estadísticas. Como instrumento de gobierno de poblaciones, los censos y registros se constituyeron, sobre todo en la República, en el espacio de construcción y naturalización de categorías étnicas. En ese texto no se abordarán estos terrenos de análisis. Para una exploración completa ver Valdivia (2011), y para sus efectos en la composición de la ciudadanía ver Del Águila (2013).

2 Esta homogeneización fue consolidándose a medida que la jerarquización al interior de la sociedad de indios fue normada o combatida. Un ejemplo de esto fue la desaparición de las políticas educativas iniciales para la élite indígena colonial. Ver Alaperrine-Bouyer (2007).

3 La operación, desplegada desde el Estado, para redefinir los rasgos que determinaban al sujeto subordinado, consistió en la producción y difusión de imágenes que revitalizaban la herencia campesina, el énfasis en Túpac Amaru como «héroe campesino» y la articulación de la movilización desde el régimen. Algunos efectos interesantes emergieron, como situar al quechua como una lengua campesina preconizada por el régimen. Para explorar más esta etapa y sus versiones locales, ver Mayer (2009).

4 Para una visión crítica de esta postura ver De la Cadena (1990).

5 Damonte (2012) propone entender las aristas demográficas de la *nueva ruralidad* a partir del proceso de diversificación de las actividades económicas de las familias campesinas, en donde la gama de actividades productivas se amplía tanto espacial como profesionalmente, en detrimento de la labor agrícola. La variedad de fuentes de ingreso sería el correlato de una tendencia en las unidades domésticas a incursionar en actividades no agropecuarias en el tejido de centros poblados inmediatos.

6 Esta sección ha sido preparada a partir del documento *Construcción de criterios territoriales de identificación de pueblos indígenas en el marco de la Ley de Consulta Previa*. CIES, GRADE (2012).

7 Como el caso descrito por Merlan en Australia, en donde la tensión entre la reivindicación territorial propició el posicionamiento de una imagen de «indigeneidad», desde las poblaciones demandantes, que no tenía resonancias identitarias entre sus miembros, y que competían y se retroalimentaban con las imágenes de «aborígenes» presentes en la sociedad no indígena urbana.

8 Esta sección ha sido preparada a partir del documento «Construcción de criterios territoriales de identificación de pueblos indígenas en el marco de la Ley de Consulta Previa». CIES, GRADE: Barrio de Mendoza y Cussianovich (2012).

9 En los últimos meses del año 2011 y los primeros de 2012, el Pacto de Unidad, conformado por la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Nacional de Comunidades afectadas por la Minería (CONACAMI), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), ha presentado una serie de reparos a la reglamentación de la ley, argumentando, en materia de reconocimiento, la consideración de todos los descendientes de pueblos precoloniales, no solo los directos, como indígenas (Pacto de Unidad, 2012). Por otra parte, desde sectores empresariales con inversiones en actividades extractivas se viene planteando que las comunidades campesinas de los Andes no son indígenas, debido a su reciente formación como tales durante el proceso de Reforma Agraria.

Fuente: BARRIO DE MENDOZA, Rafael y DAMONTE, Gerardo. Los dilemas del Estado peruano en la implementación y aplicación de la Ley de Consulta Previa en los Andes peruanos. *Anthropologica* [online]. 2013, vol.31, n.31 [citado 2014-10-13], pp. 127-147 . Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122013000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0254-9212.