



FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO

Sede académica Argentina

Maestría en Antropología Social

Tesis para optar el título de Magister en Antropología Social

Título: Prácticas estatales para la identificación indígena en el marco de la Consulta Previa en el Perú. Una mirada al Viceministerio de Interculturalidad.

Autor: Rosa Pizarro Cabezas

Director de Tesis: Oscar Espinosa de Rivero

2021

Lista de acrónimos y siglas:

ACR: Área de Conservación Regional

BDPI: Base de Datos de Pueblos Indígenas

CEAR: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT

DACI: Dirección General de Ciudadanía Intercultural

DGM: Dirección General de Minería

DGAAM: Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros

DCP: Dirección de Consulta Previa

DGPI: Dirección General de Derechos de Pueblos Indígenas

DP: Defensoría del Pueblo

INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

MC: Ministerio de Cultura

MINEM: Ministerio de Energía y Minas

OCI: Oficina de Control Institucional

OIT: Organización Internacional de Trabajo

OGGS: Oficina General de Gestión Social

ROF: Reglamento de Organización y Funciones

SENACE: Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales

SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas

SIPI: Sistema de Información de Pueblos Indígenas

VMI: Viceministerio de Interculturalidad

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
Preguntas de investigación	2
Selección del caso de investigación	3
Objetivos de la investigación	4
Métodos y técnicas	5
Capítulo 1: Marco teórico	7
1. El giro de los 90: las políticas del reconocimiento	7
1.1. El multiculturalismo	8
1.2. Las críticas al multiculturalismo	11
2. Los estudios étnicos	13
3. El poder de nombrar del Estado	19
Capítulo 2: Lo indígena en el Perú	21
1. Categoría de alteridad: “indios” y “salvajes”	21
2. Los estudios sobre la etnicidad en el Perú	25
2.1. Los censos y otros registros estatales	25
2.2. Las identidades indígenas	30
Capítulo 3: La Ley de Consulta Previa o Ley 29785	35
1. Antecedentes	36
2. Bagua y la ley de consulta previa	41
3. Avances en la implementación de la consulta previa	43
Capítulo 4: La nueva definición de lo indígena a partir de la Ley de Consulta Previa	51
1. El artículo 7 de la Ley o los criterios para la identificación de pueblos indígenas	51
2. La categoría indígena en la legislación peruana	56
2.1. Década de 1920	57
2.2. Década de 1970	59
2.3. Década de 1990	62
3. Las definiciones en los convenios 107 y 169	64
4. De objeto a sujeto de derechos	68
Capítulo 5: El Viceministerio de Interculturalidad	72
1. Organización interna del VMI	74
2. La Dirección de Consulta Previa (DCP)	75
3. El rol del VMI para la implementación de la consulta previa	81
3.1. Como ente técnico para la consulta previa	82
3.1.1. <i>Normas y guías para la consulta previa</i>	82
3.1.2. <i>El desarrollo de las “opiniones técnicas”</i>	84
3.1.3. <i>La “asistencia técnica” para los actores</i>	86

3.2.	Como ente promotor de la consulta previa	89
3.2.1.	<i>Identificación indígena en gabinete</i>	89
3.2.2.	<i>Ver el proceso y no la etapa</i>	90
	Capítulo 6: Identificación de pueblos indígenas en el marco de la consulta previa	94
1.	La Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI)	96
1.1.	Construcción y publicación de la BDPI (2012-2015)	98
1.2.	Actualizaciones de la BDPI: la importancia del censo del 2017	103
1.3.	Más allá de la Consulta Previa: el DL 1360	108
2.	La identificación indígena en “campo”	112
2.1.	La Guía Metodológica para la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios	113
2.2.	Perupetro: los primeros “campos” para la consulta previa	119
2.3.	Convenio MINEM: consolidación de la identificación en “campo”	121
2.3.1.	<i>Afianzar la practica</i>	123
2.3.2.	<i>La ruta del expediente</i>	125
	Capítulo 7: ¿Cómo se resuelve la identificación indígena?	131
1.	Los criterios para la identificación indígena	131
1.1.	El criterio subjetivo para la identificación indígena en “campo”	134
1.2.	Los “cuatro” criterios concurrentes	137
2.	El “campo” como una relación social	138
2.1.	Primera escena: “lo que no se dice” durante el trabajo de campo	139
2.2.	Segunda escena: la negociación	141
2.3.	Tercera escena: las barreras para el “buen” relacionamiento	143
3.	El informe de “identificación” indígena	146
3.1.	El “temor” al error	149
3.2.	¿Quién decide?	153
4.	La “no” identificación indígena	158
	Conclusiones	161
	Bibliografía	169
	Anexos	177

“Yo no soy un aculturado; yo soy
un peruano que orgullosamente,
como un demonio feliz habla en
cristiano y en indio, en español y
en quechua”
(José María Arguedas, 1968)

“¿Y tú crees que Ccasa puede
ser pueblo originario?
Sí
¿Por qué?
Sí, por cuatro maneras: tiene
conexión territorial, tiene
continuidad histórica, mantiene sus
usos y costumbres, idiomas, todo,
y... habla su idioma quechua, por
tan solo cuatro pasos se considera
pueblo originario (...) sabes por
qué, porque estas comunidades
existían desde antes, desde antes
de las comunidades, de la región,
de la provincia, antes que existía el
llamado Perú, existía desde
antes...”
(Américo, comunero de Ccasa.
Chalhuacho, Apurímac, 2018)

Agradecimientos

A todos mis compañeros de trabajo, amigos y colegas, que me dieron su tiempo y me permitieron conocer su experiencia de trabajo sin la cual hubiera sido imposible realizar la tesis

A todos los profesores de Flacso Argentina, quienes me ayudaron a acercarme de una manera distinta a la disciplina antropológica y a las ciencias sociales, considero que sin esta experiencia hubiera sido otra mi mirada y acercamiento al Estado y pueblos indígenas

Al profesor Oscar Espinosa, mi asesor de tesis, que tuvo la paciencia de escucharme, leerme y aconsejarme

A mi familia que me soporto en el transcurso de esta experiencia, en especial para Guillermo que con su juventud e inocencia me reta a seguir adelante y vencer mis propios miedos y limitaciones

INTRODUCCIÓN

En agosto del 2011 se aprobó por unanimidad en el Congreso peruano la Ley 29785 o Ley de Consulta Previa para los pueblos indígenas. En el momento de su aprobación, legisladores de distintas bancadas políticas coincidieron en evaluar que se trataba de un “hito histórico”, no solo porque se había logrado la voluntad conjunta de todos los sectores políticos, sino porque ponía en relevancia los derechos de los pueblos indígenas postergados por varios años¹.

En términos procedimentales, la Consulta Previa estuvo pensada en la Ley como un proceso de siete etapas. Las dos primeras: 1) identificación de la medida administrativa o legislativa que puede afectar los derechos de los pueblos indígenas y, 2) identificación de pueblos indígenas en el ámbito de la medida; son cruciales, pues un proceso no se puede iniciar hasta que no se verifiquen ambas condiciones.

La tesis analiza la identificación indígena en el marco de la Ley de consulta previa. El interés en esta segunda etapa se fundamenta en su importancia para el proceso en general, pero –sobre todo– porque la identificación indígena configura la base del derecho a la Consulta Previa u otros derechos o políticas para dichos pueblos. En otras palabras, si en el Perú no existiera un grupo de su población catalogada como “pueblos indígenas” no sería necesario tener derechos ni políticas “especiales” para estos.

La identificación indígena, sin embargo, no ha sido un procedimiento sencillo de resolver para el Estado peruano. Después de varios años de experiencia ganada en la implementación de la consulta previa, no hay datos concluyentes que permitan a los sectores estatales u otros actores definir claramente quién es indígena en el Perú; y por tanto, quiénes se encuentran amparados en la Ley 29785 y el derecho que promueve.

La categoría indígena como bien afirma Salazar-Solé (2013) es una categoría jurídica inscrita en la praxis social; ya que permite otorgar derechos desde el Estado, pero a la vez, configura identidades y/o categorías sociales que se hacen presentes en la vida social. En tal sentido, la identificación indígena emprendida en este nuevo contexto jurídico se

¹ Noticiero TV Congreso [Congreso de la República del Perú]. 2011/ 08/26. Noticiero TV Congreso del 26 de agosto del 2011. [archivo de video youtube]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=1M22q5VYJwg>

enfrenta con identidades sociales que, a la vez, han sido conformadas por contextos sociales e históricos específicos.

Preguntas de investigación

Las primeras preguntas que me formulé al pensar sobre el tema fueron: ¿qué hay detrás de la dificultad por “encontrar” lo indígena en el Perú?, ¿por qué no es sencillo “ubicar” lo indígena a riesgo de ser demasiado flexible o restrictivo en los criterios dados por la Ley 29785?

A partir del ejercicio de desnaturalizar/ exotizar lo cotidiano, propuesto por la disciplina antropológica, es posible ir desarmando nuestras propias posiciones y lógicas con las cuales nos acercamos a un problema. Lo primero son los términos que yo misma utilizo para acercarme al problema: términos como “encontrar” o “ubicar” incluso “identificar”, implican que hay un “otro” que es completamente identificable, discernible y con límites fijos que solo espera ser “capturado” por el ojo entrenado. La categoría indígena, en este sentido, aparece como evidente sin cuestionamientos. Pero justamente algo que queda evidente en el proceso de construcción de la práctica y los dispositivos estatales para la identificación indígena, luego de la dación de la Ley 29785 y su reglamento, es que la categoría indígena no es evidente, por el contrario puede ser altamente cuestionable; de tal modo que, independientemente de la posición política de los actores, es posible concebir distintas formas de “ser indígena”, y que en el Perú hay algunos que pueden “ser más indígenas” que otros.

Si nos alejamos del corsé de la consulta previa es posible observar que la identificación indígena en otros sectores estatales y con otros intereses sigue siendo problemática. Un ejemplo, ha sido la implementación de la pregunta de auto-identificación étnica en el censo del 2017. Respecto a los censos, se debe precisar que, hace varios años se viene discutiendo dichos dispositivos estatales como construcciones sociales, los cuales –lejos de su pretendida neutralidad matemática- imponen lógicas sobre las cuales el Estado piensa a sus poblaciones y las administra. En este marco, hay varios estudios que, desde la historia y la sociología, han contribuido a observar cómo en determinados momentos la población indígena en el Perú ha crecido o decrecido, lo cual no se explica por factores demográficos (mortalidad o migración) sino por acción de los actores involucrados en el procedimiento estatal de contar, es decir, de las propias poblaciones que optan por auto-identificarse (o no) como indio/indígena y de los encuestadores que identifican (o no) a alguien bajo esa categoría. La presente investigación se nutre de este grupo de estudios.

Las identidades indígenas (u otras) como varios de los estudios sociales de las últimas décadas han puesto de relieve no son un dato excluyente, pues son contingentes; es decir, dependen del contexto, del interlocutor e incluso del momento histórico en el que se esté preguntando por las mismas. En tal sentido, “ser indígena” en el Perú de hoy no es lo mismo que “ser indígena” en la década de 1970, aunque la historia de degradación e invisibilización ha contribuido a configurar sus significados y sentidos actuales.

Otra de las evidencias dadas por las ciencias sociales, es que las identidades sociales son construcciones sociales; entonces hay artífices, en tanto agentes, que contribuyen con esta construcción. Uno de los cuales es el Estado y sus dispositivos (leyes, registros, censo, etc.).

La “identificación indígena”, en este sentido, se corresponde con el acto “harto misterioso” del Estado de nombrar, lo cual crea “identidades sociales socialmente garantizadas” (Bourdieu 1997: 114). De tal manera que, los funcionarios al realizar la inscripción de las comunidades como “indígenas” en los registros estatales no solo cumplen una labor burocrática, sino con ello crean un “sujeto social” que para ojos del Estado ahora pasarán a ser “indígenas” y con ello se establecerán políticas o derechos especiales como la Consulta Previa, lo cual reafirma, reproduce y recrea las identidades de los sujetos que portan estas etiquetas.

El nombrar a “otros” como indígenas no es una práctica nueva para el Estado peruano, por el contrario, es una práctica cuya genealogía podría rastrearse hasta la administración colonial. En este sentido, ya “existían” identidades indígenas en el país, antes de la dación de la Ley 29785; sin embargo, lo que propone esta ley –con su nueva categoría “pueblo indígena”- es nuevas maneras de encontrar la “indigenidad” de la población o comunidades. Lo cual supone (re)crear la categoría bajo nuevos marcos de interpretación y con ello reproducir identidades y subjetividades que podrán ser renovadas u obliteradas. Los funcionarios públicos, al identificar a las poblaciones bajo el marco de la Consulta Previa, conjugan viejas y nuevas nociones acerca de la “indigenidad” de las comunidades. Poniendo en juego la categoría indígena se abren y/o cierran posibilidades para su renovación.

Selección del caso de investigación

A partir de la implementación de la Ley 29785 y el desarrollo de procesos de consulta previa, se hizo necesario incorporar prácticas de identificación indígena dentro del Estado

peruano. La construcción de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI) es un ejemplo de estas prácticas, pero no es la única, pues las continuas impugnaciones de la publicación de esta herramienta y la presencia de numerosas comunidades campesinas como parte de pueblos indígenas fueron motivos para que, se impulse la identificación indígena “en campo”. De tal manera que, la identificación indígena en el marco de la consulta previa combina ambos procedimientos: la adscripción de una comunidad (u otra localidad) en la BDPI y la identificación indígena “en campo”. La tesis rescata ambas experiencias, aunque me interesa centrarme, sobre todo, en la identificación “en campo”.

Entiendo prácticas en términos de rutinas como si se trataran de “formas de hacer” que se conocen y se mantienen estables en el tiempo. Considero que, si bien la práctica de identificación indígena fue novedosa en un primer momento, se ha ido rutinizando con el correr del tiempo y con la normalización de la identificación indígena dentro del proceso mayor de la implementación del derecho a la consulta previa. De tal manera que, los sectores estatales han ido incorporando en sus “formas de hacer” los procedimientos establecidos en la normativa y la experiencia desarrollada por el Viceministerio de Interculturalidad (VMI).

Lo hecho por la Dirección de Consulta Previa (DCP) del Viceministerio de Interculturalidad (VMI), a través de la construcción de guías, protocolos y manuales del procedimiento, y la propia acción de los profesionales que se embarcaron en la tarea de identificación, han contribuido a esta normalización y rutinización de la práctica. Por ello, la investigación se basa en la actuación de la DCP y en la tarea llevada a cabo por los profesionales de dicha dirección. Especialmente hago referencia al periodo 2016-2018, momento en el cual la DCP hizo trabajos de campo para la identificación indígena en proyectos derivados por el sector Energía y Minas, en el marco de un Convenio que dicho sector estableció con el sector Cultura.

Objetivos de la investigación

General:

- Poner en contexto histórico social la categoría “pueblo indígena” dado en la Ley de Consulta Previa o Ley 29785
- Comprender el proceso de identificación indígena en el marco de la implementación de la Consulta Previa

Específicos:

- Comprender los avances, límites y retos del proceso de identificación indígena implementado desde el VMI.
- Dar cuenta de la experiencia del VMI implementando la identificación indígena, como segunda etapa de la consulta previa.
- Dar cuenta de los sentidos comunes en relación a las identidades indígenas

Métodos y técnicas

La investigación se basa en métodos cualitativos de recolección y análisis de información. Pues se comprende que estos métodos son los que mejor se acercan a las prácticas desplegadas por los actores involucrados en el procedimiento administrativo.

En este sentido, en un primer momento se identificaron actores sociales “clave” que pudieran dar cuenta tanto del procedimiento como de la práctica en sí. Se definieron como “actores clave” a todos aquellos que, dentro del VMI, tuvieron algún rol para la identificación de pueblos indígenas u originarios. Debe precisarse que, se privilegió a aquellos profesionales que están directamente vinculados con la práctica, vale decir los especialistas sociales de la DCP que trabajan (o trabajaron) como personal de planta o permanente del área y los que trabajaron como consultores externos durante el periodo del 2016 al 2018, periodo en el cual la DCP se encargó directamente de la identificación indígena para los proyectos del sector de Energía y Minas. A este grupo, se agregó algunos actores que no están involucrados directamente en el proceso de identificación pero tienen (o tuvieron) un rol relacionado, como los especialistas legales de la DCP y los especialistas del Sistema de Información de Pueblos Indígenas u Originarios (SIPI), encargados del mantenimiento de la BDPI.

Entre marzo del 2019 y diciembre del 2020 se realizaron un total de 23 entrevistas semi-estructuradas con los actores clave. Con un promedio de 1 hora y media de duración por cada uno de estos actores entrevistados, se recolectó un total de 29 horas y 24 minutos de grabación. Debo precisar que, se cuidan los datos personales de estos actores, por lo que no se utilizan los nombres en las citas utilizadas, solo el número de entrevista. (Para más detalles de estos actores se puede ver la lista de actores entrevistados en Anexos)

Tabla 1 Número de entrevistas semi-estructuradas realizadas para la tesis

Área VMI	Tipo	Relación laboral	Número
DCP	Consultor	Externo	8

	Especialista social	Interno	7
	Especialista legal	Interno	5
SIPI	Especialista	Interno	3
Total entrevistas			23

Asimismo, como parte de los métodos de recolección primaria, se utilizan algunas observaciones realizadas durante los trabajos de campo para la identificación indígena. Debo señalar que, en el año 2018 participé como “consultor externo” en los trabajos de “campo” llevados a cabo por la DCP, durante el convenio con el MINEM. Esta experiencia me permitió conocer a los actores entrevistados, y a relacionarme directamente con la práctica estatal que analizo, en un rol de actor. Parte de esta experiencia se refleja en el dialogo que entablo con los actores entrevistados, y en algunos de las escenas descritas en la tesis, a modo de observación participante.

A ello se agrega la revisión de documentos relacionados con la práctica social, como las normas, guías y manuales para comprender los marcos institucionales que guían el procedimiento estatal. A este grupo de documentos, agregué la revisión de los informes de identificación indígena elaborados por los especialistas sociales como el producto final de la tarea de identificación indígena. Estos documentos cargados de citas textuales del trabajo de campo, cumplen la función de validar todo el proceso, en tanto, son el resultado donde finalmente se concluye si un colectivo (comunidad campesina, comunidad nativa, localidad, caserío, etc.) es identificado como indígena, y las razones para ello.

Capítulo 1: Marco teórico

1. El giro de los 90: las políticas del reconocimiento

A inicios de la década de 1990, Xavier Albo escribió un artículo denominado “el retorno del indio”, donde daba cuenta de la emergencia de movimientos sociales en varios países andinos que apelaban a sus identidades étnicas para sus demandas y reivindicaciones. Para el autor esto representaba una sorpresa para el mundo académico, pues se creía que era una problemática superada:

la pregunta es por qué esta identidad - fundamental durante la Colonia, cuestionada por la República liberal y que había vuelto a poner cierto vigor en la primera mitad del siglo, antes o después según el país- vuelve con fuerza renovada precisamente después de haber perdido notablemente su vigencia durante las décadas desarrollistas y de reformas agrarias, en torno a los años 60, en que tantos (incluidos los interesados) hablaban ya casi exclusivamente de "campesinos" sobre todo en Bolivia y Perú. (1991, p. 364)

El texto de Albó solo era un presagio de lo que vendría años después en varios países latinoamericanos: el levantamiento zapatista en México en 1994, las movilizaciones indígenas en Ecuador en 1991, el movimiento indígena en Bolivia que llevó a Evo Morales a la presidencia, etc.; lo cual implicaba que los 90 y 2000 fueron décadas signadas por la denominada “emergencia indígena” (Bengoa 2009).

En paralelo, a nivel estatal se establecía el reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad en varios países latinoamericanos y la ratificación del convenio 169 de la OIT. Wade (2006), citando a Van Cott, menciona que estos cambios constitucionales experimentados en varios estados latinoamericanos no fueron producto de las movilizaciones indígenas sino una respuesta de las elites políticas a las presiones internacionales ante un nuevo escenario marcado por los derechos humanos y de las minorías (p. 68). A pesar de ello, es necesario matizar esta afirmación pues –al menos para el caso colombiano- él considera que “es difícil pensar que los redactores de la constitución hubieran incluido tales derechos en ausencia de tal movilización y de la participación de los activistas indígenas (y negros), o de sus partidarios, en las asambleas constituyentes”; y por tanto, si bien, la movilización indígena no es el factor más relevante para los cambios experimentados si jugó un papel importante en este escenario más abierto y proclive a los derechos y políticas dirigidas a los indígenas y afrodescendientes (p. 72).

Lo que dan cuenta varios de los análisis vinculados a la etnicidad en América Latina (en términos de derechos e identidad) es que luego de los 90 hay una “nueva política” relacionada con los pueblos indígenas, un giro relacionado con las “políticas de reconocimiento” en un contexto de afianzamiento de políticas neoliberales (Wade 2006, Assies et al 2002); de tal forma que, estaríamos ante un “neoindigenismo” (Gros 1999 y Giraudo 2007).

El neoindigenismo reconoce la existencia jurídica de una territorialidad indígena asociada con derechos específicos. Esto ocurre en un contexto en el cual las políticas neoliberales y de descentralización hacen que los estados tiendan a desentenderse de las políticas sociales (o a considerar legítimo su desentendimiento), sobre todo en el medio rural, en donde proliferan nuevos agentes que van suplantando al Estado. De este modo, los gobiernos que emprenden una política neoliberal, pueden al mismo tiempo reconocer derechos colectivos indígenas... como ha sugerido, entre otros, Charles Hale en su análisis del “multiculturalismo neoliberal”, los principios del multiculturalismo no están necesariamente en tensión con las políticas neoliberales (Giraudo, 2007: p. 23)

Políticas multiculturales (o de reconocimiento), en conjunción con “nuevos” derechos culturales y renovadas identidades étnicas serían entonces el correlato de la década de 1990 en adelante, y que implica una ruptura con el pasado de las políticas indigenistas en varios países latinoamericanos, entre ellos el Perú. Asimismo, hay un nuevo impulso por reformular los procesos identitarios (étnicos y raciales) a partir de un lenguaje de derechos que se van instituyendo a nombre de estos; de tal manera que, se reactualizarán y resignificarán viejas identidades étnicas y raciales construidas a lo largo de la historia de la constitución de los estados-nación latinoamericanos.

1.1. El multiculturalismo

Multiculturalismo, políticas de reconocimiento, pluralismo, interculturalidad son todas palabras –e ideas- vinculadas con el giro de los 90. Aunque estas políticas no tienen un origen común, todas dan cuenta de la diversidad “cultural” presentes en los estados nacionales.

No es fácil definir qué es el multiculturalismo, pues como dice Hall (2010), citando a Homi Bhabha, el término es utilizado de múltiples maneras, de tal forma que, se ha convertido en un “significante flotante”. En tal sentido, la primera distinción que establecerá Hall es entre “multicultural” referido a las sociedades nacionales plurales, y

“muticulturalismo” referido a las políticas y estrategias “para gobernar o administrar los problemas de la diversidad” (p. 583).

La “cuestión multicultural”, para Hall, no es nada nuevo pero adquirió cierta relevancia luego de la Segunda Guerra Mundial donde se intensificaron los problemas relacionados con la diversidad. Para Hall, los procesos globales relacionados con esta intensificación son: i) el nacimiento de nuevos estados nacionales, luego de la disolución de imperios como el británico, por ejemplo; ii) el fin de la guerra fría que llevó a la disolución de la URSS lo cual implicó la emergencia de etnicidades nacionales; y iii) la globalización. El autor se detendrá especialmente sobre este último proceso, pues, uno de sus efectos es la “proliferación subalterna de la diferencia”:

“[La globalización] Se trata, más bien, de un proceso hegemónico en el estricto sentido gramsciano. Se “estructura en la dominación”, pero no puede controlar o saturar todo lo que está en su órbita. De hecho, uno de sus efectos no buscados es producir formaciones subalternas y tendencias emergentes que no puede controlar, pero que debe tratar de “hegemonizar” o domesticar para sus fines, aún mayores. Es un sistema para la *configuración de la diferencia* antes que sinónimo de la obliteración de la diferencia.” (p. 589)

Para este autor, la globalización con su impronta homogenizadora engendra, a su vez, múltiples diferencias locales “que está obligado a tomar en cuenta”, de tal forma que, tenemos ante nosotros la sensación de “un mundo formado por muchas diferencias locales”, así ya no es posible pensar en la oposición tradición/ modernidad de la Ilustración, sino que se nos presenta numerosas “modernidades vernáculas” (p. 589-590).

Por otra parte, para el autor, hay varios efectos “disruptivos” de la nueva “cuestión multicultural”: entre ellos, cuestionar “los cimientos del estado liberal”, tales como la ciudadanía universal y la “neutralidad cultural” de los estados liberales (p. 603). Bases que se cuestionan ante esta “nueva” diversidad (social y cultural) y que reclama dentro de las repúblicas liberales tanto derechos de igualdad como el reconocimiento de sus diferencias. En este sentido, algunos estados –como el caso británico que analiza –, han establecido reformas en su interior, de tal manera que sus políticas respondan ante estas demandas actuales de diversidad e igualdad; aunque para Hall, se trata de políticas fragmentarias y por tanto poco sostenibles (p. 606-607). En consecuencia, el multiculturalismo –como política- es parte de un proyecto por construir.

Desde otra perspectiva, Stavenhagen se pregunta ¿si era posible la nación multicultural? Y, aunque su respuesta no es concluyente, su análisis deja como resultado una serie de argumentos que podrían contribuir a pensar este proyecto a futuro. Así, para el autor, la demanda de autonomía y derechos culturales de los pueblos indígenas en América Latina, por ejemplo, no da pie para retroceder al modelo anterior; y por tanto, lo que se requiere es construir una “ciudadanía muticultural” que implica a su vez reformular las bases de la nación (2000: p. 345).

Este autor, toma como referencia –para su argumentación- la “homogeneidad cultural” sobre la cual fue construido el Estado-nación, a pesar de su diversidad interna:

En la medida que el modelo dominante del Estado nacional significa no solamente la unificación territorial, sino también la homogenización –cuando no la uniformización- cultural, se han generado tensiones, discordias y a veces conflictos entre el Estado, con su proyecto hegemónico de nación, y aquellos otros grupos y comunidades sociales, culturalmente diferenciadas, que no necesariamente comparte la visión hegemónica. (p. 330-331)

La historia de los estados latinoamericanos, por ejemplo, están plagados de estas situaciones, pues dejaron fuera de la nación a los pueblos indígenas, o cuando los incorporaron fue para “asimilarlos” a través de políticas sociales que borrarán estas diferencias internas. El ideal nacional, fue construido así –en muchos casos- a través de la figura del criollo-mestizo, lo cual constituye parte de los “mitos” fundacionales de la nación latinoamericana (p.340). En este sentido, la persistencia de –los ahora denominados- “pueblos” indígenas contravienen todos los esfuerzos que el Estado (y sus élites) impulsó para borrarlos y/o asimilarlos, reflejando que, tales políticas no solo fueron poco efectivas sino que resultan absurdas.

Stavenhagen -en un enfoque similar a lo observado por Hall- considera que, el liberalismo, en tanto proyecto político e ideológico para la construcción de la democracia republicana, tiene límites en un contexto de ampliación a derechos culturales; ya que uno de sus postulados es que “todos los ciudadanos son iguales” en la esfera pública, manteniendo sus diferencias y especificidades culturales, religiosas, lingüísticas o étnicas en la esfera privada. Para que este proyecto sea realizable y posible, las dos esferas deben mantenerse separadas y diferenciadas. Pero esta premisa es ideal (e irrealizable), y por tanto, no hay ningún ejemplo de “nación cívica” que se haya construido sobre esta base

(p. 337), ni siquiera aquellas naciones que se presentan como los ideales democráticos liberales: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, etc.

1.2. Las críticas al multiculturalismo

Varios citan a Hale, para dar cuenta del proceso mediante el cual varios de los estados latinoamericanos adoptaron el modelo multicultural y neoliberal al mismo tiempo como dos fenómenos concurrentes; y que, a diferencia de lo que podría pensarse, no se contraponen ni entran en tensión (Giraudó 2007), sino incluso se retroalimentan (Gros 1999).

Hale, denomina a este modelo como “multiculturalismo neoliberal”; para este autor el neoliberalismo –entendido como proyecto cultural- se articula cómodamente con el multiculturalismo, incentivando activamente las reivindicaciones de derechos culturales pero al mismo tiempo estableciendo los límites, definiendo lo aceptable (y posible) dentro de sus propios intereses:

Con todo, estas iniciativas también llegan con límites claramente articulados, intentos por distinguir aquellos derechos que son aceptables de aquellos que no lo son. Aún más importante, las concesiones y prohibiciones del multiculturalismo neoliberal estructuran los espacios que los activistas de derechos culturales ocupan: definiendo el lenguaje de controversia; estableciendo cuáles derechos son legítimos y qué formas de acción política son apropiadas para alcanzarlos; e inclusive, sopesando las cuestiones básicas de lo que significa ser indígena. (2007, p. 293)

Este marco da como resultado el “sí pero [no]” que se traduce –para el caso guatemalteco- en un espacio político previamente definido, ya sea en términos de qué derechos se disputan, en qué espacios se da la participación, e incluso los actores que pueden intervenir. Para el autor, esta combinación: “abre el espacio político suficiente para desalentar una oposición frontal, pero insuficiente para permitir el cambio importante desde dentro” (p. 317)². En tal sentido, coopta y encauza la posible disidencia, convirtiéndola en afín al modelo hegemónico. Grimson (2011) haciéndose eco de las críticas postuladas por Hale, dirá que, el multiculturalismo neoliberal “busca dar por la

² Alza y Zambrano (2015), mencionan, para el caso peruano, que la política indígena dentro del aparato estatal y de gobierno se muestra como una “presencia incómoda”. En este sentido, si bien el Estado peruano no puede rehuir su obligación de incorporar la política (y el aparato institucional) indígena, se hacen esfuerzos sostenidos para sepultar estas políticas a los sótanos de la agenda pública, debilitándolas continuamente.

cultura aquello que se quita con la economía” (p. 80). En esta lógica, por ejemplo, se afianzan los derechos culturales sobre el uso y la promoción de la lengua indígena pero se niegan (o limitan) derechos relacionados con las tierras y territorios de estos pueblos.

Hale asume un enfoque marxista y foucaultiano para formular su crítica. El autor, desarrollará especialmente la noción de “gubernamentalidad” y la “formación de sujetos” desarrollada por Foucault (p. 209) para comprender, en este nuevo contexto de apertura a los derechos culturales, cómo otros agentes –diferentes al Estado- contribuyen a la generación de estos sujetos-ciudadanos indígenas, bajo los propios términos que el Estado pretende (y puede) administrar; función derivada, a las ONG profesionales (o la sociedad civil) (p.301). Para el autor, este mandato se cumple a cabalidad a través de dar beneficios e incentivos a aquellos grupos (o movimientos) que se encauzan en los términos que el Estado o las ONG postulan y castigando a otros que se salen de estos términos (p.303).

Briones et al (2007) acordes con la crítica de Hale, amplían la noción de “gubernamentalidad neoliberal”:

Aquí el punto crítico es –como señala Nikolas Rose- que el lenguaje de los derechos habilita que los ciudadanos representados se narren a sí mismos como individuos autónomos que cuestionan anteriores relaciones tutelares por ser degradantes para su autonomía, y exigen “poder decir algo respecto a las decisiones que afectaban sus vidas”, reclamando un aumento de recursos para sus condiciones particulares (Rose, 1997: 31). Así, las técnicas de gobierno de la época crean distancia entre las decisiones de las instituciones políticas formales y los ciudadanos definidos no sólo como consumidores sino como clientes (1997: 40), y tratan de actuar sobre ellos sirviéndose de su libertad de elección (1997: 33). (p. 268)

Bajo esta premisa, la autora y otros analizan la participación indígena en el censo argentino, por ejemplo; concluyendo que, dicha participación lejos de proponer nuevas formas de intervención de los actores étnicos en las decisiones estatales, tienen que ajustarse a los parámetros propuestos por el Estado (tiempos, agendas, formas de participación, etc.) aún con el riesgo de poner en cuestión su representatividad (p. 283). Esto no puede ser de otro modo, a riesgo que quedarse al margen de aquello que los propios movimientos indígenas demandan al Estado en términos de participación (p. 283-284). Esta paradoja, conlleva finalmente a lo que Hale postula como cooptación y encauzamiento de la disidencia.

2. Los estudios étnicos

¿Qué es la etnicidad? ¿Por qué algunos grupos humanos son caracterizados por su raza y/o etnia? Son algunas de las preguntas iniciales que uno se hace cuando se acerca al tema de lo indígena. En las últimas décadas se han publicado estudios que hacen un balance y crítica de los estudios étnicos y/o raciales para tratar de comprender esto de las “identidades” étnicas o raciales, que se volvieron preponderantes en la escena pública a partir de la década de 1990 en América Latina.

Varios de los análisis parten de una concepción fundamental: tanto las nociones de raza y etnia son “construcciones” sociales, y por tanto, actualmente no cabe comprender lo étnico, ni las identidades –construidas- en estos términos como “naturales” o “esenciales”. Sin embargo, no es suficiente con afirmar la construcción para comprenderlas pues no hay nada –en el mundo social- que no sea una construcción o un artefacto (Restrepo 2004 y 2007, Wade 2000, Grimson 2011).

Aunque la noción de “construcción” ha llegado a su límite³, sigue siendo una metáfora útil y poderosa, pues, si algo –como las fronteras étnicas o raciales- no es natural (o inmanente), entonces siempre será posible rastrear sus orígenes y analizar su transformación; es decir, observar los múltiples procesos por medio de los cuales ciertas ideas o tramas de significados –como plantea Grimson- fueron posibles y devinieron en “hechos” sociales. En esta perspectiva, cada uno de los autores que aquí presentamos, contribuye, desde su propio enfoque al análisis de la etnicidad y las identidades étnicas, desde enfoques que bien podrían denominarse como “post-constructivistas”.

Restrepo (2004) inicia su texto afirmando:

“En los albores del nuevo milenio parece haberse consolidado una lectura de la etnicidad que parte de cuatro premisas centrales: a) su contingencia, positividad y especificidad histórica; b) su no reductibilidad o epifenomenalidad con respecto a otros entramado o precipitados de la vida social; c) su inmanente heterogeneidad y polifonía en la filigrana

³ Para Grimson las nociones de “comunidad imaginada” o “invención de la tradición” resultan útiles en tanto funcionan como metáforas para “desnaturalizar sentidos comunes”, pero deberían evitarse para calificar a una “identidad”, “tradición” o “cultura”; sobre todo cuando solo algunas se califican de esta manera, mientras otras permanecen como naturales o naturalizadas (2011: p. 25)

de las practicas e imaginarios de los disímiles actores sociales; y d) su intrínseca relacionalidad y estrecha imbricación con articulación de poder y resistencia” (p. 11)

Para el autor, si bien se ha logrado cierto consenso al interior de las ciencias sociales en torno a la etnicidad, aún es posible encontrar distintos énfasis. Así una de las grandes diferencias que pueden establecerse es entre los enfoques “constructivistas”⁴ y los “esencialistas”. Estos últimos postulan que la etnicidad “sería immanente a la condición humana como manifestación de su ser biológico o cultural” y a partir de ella, se condiciona otras dimensiones de la vida social, como por ejemplo, la necesaria correspondencia entre clase e identidad (o consciencia) de clase (p. 29-30). Estos enfoques han sido cuestionados por el constructivismo que “historiza, eventualiza y desnaturaliza” la etnia; “el constructivismo se pregunta por los específicos y localizados procesos no discursivos y discursivos de la producción de la diferencia étnica” impugnado de esta manera que ésta sea un “fenómeno natural” (o necesario) de la condición humana (p.30-31).

Asimismo, hoy es posible encontrar nuevos enfoques que han superado esta dicotomía esencialismo/ constructivismo, lo cual plantea nuevos retos para el estudio de la etnicidad. En cuanto al esencialismo, el autor, dice que se han ido superando estos enfoques; de tal forma que, el “esencialismo” ha dejado de ser explicación para pasar a ser objeto de estudio mediante el concepto de “esencialismo estratégico” (p. 32). Sin embargo, hay un riesgo de caer en el “instrumentalismo”, mediante el cual, la etnicidad se comprende – únicamente- como “recurso” “simbólico” que los actores utilizan para acceder o maximizar sus beneficios (p. 98). De la misma forma, los enfoques posmodernos y/o deconstructivistas corren el riesgo de caer en el “textualismo” (p. 74).

En este contexto, Restrepo, considera que tanto los aportes postulados por Hall y por Foucault contribuyen a comprender la etnicidad en los términos expresados al inicio de su texto. En el primer caso, Hall hace contribuciones específicas para el estudio de las identidades étnicas así como para problematizar la etnicidad como categoría para la diferenciación. En el segundo caso, el autor dará cuenta de algunos de los conceptos desarrollados por Foucault (como el poder, la gubernamentalidad, entre otros) que contribuyen -como “caja de herramientas”- para avanzar en la crítica a los enfoques

⁴ Restrepo (2004) alerta que el denominado “constructivismo” o mejor el “giro constructivista” no es una corriente teórica o enfoque homogéneo, sino que se trata de “una multiplicidad de posiciones que reacciones diferencialmente ante las argumentaciones esencialistas” (p. 29)

instrumentalistas y no caer en el “textualismo” desarrollado por los enfoques deconstructivistas (p. 73-74).

En relación a las contribuciones hechas por Hall, el autor dirá que propone una definición “maximalista” de etnicidad, por medio del cual, la etnicidad incluye a todos, incluso a aquellos grupos que se han considerados como “no étnicos” o “paradigmas de la civilización y la modernidad” (p. 40-41). Para Restrepo, esta concepción contribuye a romper uno de los ejes argumentativos de la etnicidad, por medio del cual se equipara: “eticidad y tradición”, “eticidad y comunidad”, y “eticidad y otredad radical” (p. 41-42).

Asimismo, tomar en serio la etnicidad como histórica, implica, poner en cuestión la “tendencia reificante” de concebir esta diferencia como parte de la naturaleza o esencia de lo humano, así se debe comprender que “la etnicidad es una modalidad (entre otras como género, generación, clase, nación) históricamente articulada (y, por tanto, necesariamente plural) de inscripción/problematización de la diferencia/mismidad” (45). En este sentido, Hall propone comprender la etnia y raza –categorías vinculadas⁵- como ideológicas; comprendiendo que, la ideología se «“refiere a las imágenes, conceptos y premisas que proveen los marcos de pensamiento a través de los cuales representamos, interpretamos, entendemos y ‘hacen sentido’ ciertos aspectos de la existencia social” (Hall 1981:31); es, en otras palabras, una “rejilla de inteligibilidad”» (p. 51).

Para Restrepo, concebir la etnia –y raza- como producida ideológicamente contribuye a pensar los “procesos de subjetivación que la posibilitan y que producen el sujeto étnico” (p. 72). Lo cual se relaciona con el aporte de Hall a la conceptualización de las identidades como relativas (abiertas, cambiantes, múltiples) e históricas, producidas discursivamente a través de relaciones de poder (p. 62-63). Al respecto, el autor dirá:

“Para entender las identidades étnicas se debe analizar no sólo la producción de las locaciones étnicas a través de las cuales los individuos étnicamente marcados (o aquellos no marcados) son localizados sino también los continuos y contradictorios procesos mediante los cuales ellos avalan, reproducen o confrontan estas locaciones.” (p. 63)

⁵ Para Hall, ambas categorías “constituyen sistemas diferenciables de prácticas discursivas y subjetividades que dividen y clasifican el mundo social con sus historias específicas y sus modos de operación”; de tal manera que se pueden ver –también- como “dos registro del racismo”: “el racismo biológico y cultural” (Restrepo, 2004: p. 49).

En un texto posterior, Restrepo (2007) retomará varios de los alcances de Hall, Foucault y otros autores para el análisis de las identidades. En este texto, el autor menciona un conjunto de planteamientos teóricos para su estudio, los cuales representan un punto de partida. Así, nociones como relacionalidad, contextualidad, historicidad, multiplicidad, poder (y dominación), son todos conceptos que entran en juego en el análisis de las identidades (en plural). En tal sentido, se propone superar ciertas discusiones teóricas y metodológicas:

“En el estudio de las identidades no basta con quedarse en el lugar común de afirmar que las identidades son construidas, en la repetición cuasi ritual de que las identidades no son esenciales, inmutables o ahistóricas. Decir esto sobre una identidad, es no decir nada. Los estudios deben mostrar, mas bien, las formas específicas, las trayectorias, las tensiones y antagonismos que habitan históricamente y en un momento dado las identidades concretas.” (p. 33)

Así, el “esencialismo estratégico” de los actores, por ejemplo, no debe comprenderse como una acción “maquiavélica y calculada de sujetos racionales” sino como parte de los procesos de subjetivación, por medio de los cuales, en un momento dado son posibles; y por tanto, su análisis debería estar en términos de comprender el “cómo, por qué, y con qué consecuencias ciertas identidades aparecen como primordiales o esenciales a los ojos de los actores sociales” (p. 33). Asimismo, el autor alerta acerca del uso de conceptos como “cultura”, “tradicición” o “comunidad” para explicar las identidades étnicas, ya que no se trata de conceptos simples –si no, todo lo contrario- y por tanto conviene evitarlos (p.34). La advertencia señalada por Restrepo, puede comprenderse en relación al “culturalismo”, enfoque teórico (y político) mediante el cual un concepto reificado de “cultura” se ha utilizado para comprender las identidades⁶.

Identidad y cultura

Es lo mismo la identidad y la cultura, qué significa que un grupo de personas (o poblaciones) hayan sido marcados-y diferenciados- por “su cultura”.

Wade (2000), dice que, luego de la Segunda Guerra Mundial hubo un momento de quiebre, por medio del cual, se concluyó que no existen las “razas” –para hablar sobre los

⁶ De acuerdo a Grimson, “para el culturalismo, la identidad deriva de un grupo cultural”. Debe señalarse que este enfoque articula y complementa con el “instrumentalismo” mediante el cual, la identidad se construye por medio de un discurso que apela a una “cultura común” (2011, p. 152)

seres humanos- llegando al consenso –dentro de las ciencias sociales- que la “raza” es una idea, y como tal, las nociones relacionadas a las diferencias basadas en las características físicas definibles y la superioridad de unas sobre otras es el resultado de procesos históricos específicos (p. 20-21). En este contexto, empezó a utilizarse el término de “etnia”, que pasó a sustituir el de “raza”, para referirse a “grupos que todavía se consideraban agrupaciones biológicas, sin ser razas biológicas” (p. 23).

“¿Pero qué quiere decir ‘etnicidad’? (...) La etnicidad es una construcción social para las identificaciones de la diferencia y la igualdad, pero lo mismo podría decirse de la raza, el género y la clase; por tanto, ¿dónde está la especificidad de la etnicidad, si acaso existe? Algunos comentaristas continúan sin definirse en este punto, pero el consenso general es que la etnicidad se refiere a las diferencias ‘culturales’, mientras que la raza se refiere a las diferencias fenotípicas, como vimos.” (p. 24)

Para el autor, si bien la etnicidad se relaciona con la “diferenciación cultural” “se tiende a utilizar un lenguaje de lugar” para marcar estas diferencias, de tal forma que, dichas diferencias se extienden por el espacio geográfico, creando “geografías culturales” o “topografías morales” (p. 25-26). Grimson, en su crítica al “culturalismo”, menciona que, la Antropología contribuyó a pensar la “cultura” “como un conjunto de elementos simbólicos o bien como costumbres y valores de una comunidad asentada en un territorio”, lo cual se tradujo en la metáfora de “archipiélago cultural” idea que proyectó la imagen de un mundo dividido con fronteras visibles (y permanentes), a manera de islas o “unidades culturales” donde hay una correspondencia cultura-territorio (2011, p. 61). En este sentido, lo que aquí resulta problemático es el concepto de cultura, o mejor dicho, la reificación de la idea de cultura que se encuentra detrás (p. 60).

Para Grimson, en esta concepción “culturalista clásica” la identidad deriva simplemente de la “cultura” (p. 20) – como en otros enfoques clase e identidad de clase-. Su análisis, por tanto, tiene como objetivo -entre otros- discutir esta correspondencia:

“En una primera distinción, entonces, lo cultural alude a las prácticas, creencias y significados rutinarios y fuertemente sedimentados, mientras que lo identitario refiere a los sentimientos de pertenencia a un colectivo y a los agrupamientos fundados en intereses compartidos. El problema teórico deriva del hecho, empíricamente contrastable, de que las fronteras de la cultura no siempre coinciden con las fronteras de la identidad.” (p. 138)

En este sentido, no hay correspondencia (necesaria) entre identidad y cultura, aun cuando ambos fenómenos aparezcan imbricados como en el caso de las identidades étnicas (o

nacionales). Grimson propone el concepto de “configuración cultural” –en sustitución a cultura- para comprender estas correspondencias.

“Se trata de encontrar límites culturales en los cuales los participantes perciben diferencias en los regímenes de significación. Allí donde hay fronteras relevantes, que nunca son absolutas, resulta crucial no pensar su “interior” heterogéneo y desigual como “cultura” sino más bien como configuración” (p. 178)

A diferencia del concepto de “cultura” frecuentemente utilizado, la noción de “configuración cultural” contribuye a comprender las múltiples heterogeneidades y desigualdades, así como el poder (hegemonía) y los procesos históricos (p. 43)⁷ que se encuentran detrás de la construcción de aquello que se conoce como identidad(es).

“Las personas incluidas en la categoría “negros” son distintas en los Estados Unidos y en Brasil. **Son categorías localmente significadas, y por lo tanto, habitadas por personas diferentes en cada espacio.** Si esto se aceptara, deberían perder toda credibilidad los estudios que se siguen sosteniendo sobre definiciones puramente objetivistas y pretendidamente universalistas de “indígena” o “afro”, así como los estudios que estructuran preguntas de modo fijo naturalizando la existencia de razas o etnias.” (p. 175)

El autor, tomará los estudios sobre nación, para comprender cómo las diferentes identidades étnicas o raciales –construidas en su interior⁸- tienen una especificidad histórica; de tal forma que, significan diferentes modos, formas o personas, dependiendo del lugar y el momento histórico⁹ en el que se enuncian.

El autor propone cuatro elementos para comprender una configuración cultural: 1) “*son campos de posibilidad*” (p. 172); 2) existe una lógica de interrelación entre las partes; 3) implica una “*trama simbólica común*”; 4) hay una lógica de unidad, pero no en términos de homogeneidad interna, sino de tramas (de sentido, de significado) compartidos (p. 175-177). En este sentido, las identidades étnicas no derivan de “una cultura común” pero si pueden ser comprendidas o significadas como si se tratara de esto.

⁷ Grimson, dice: “Este libro parte de la noción de la cultura imbricada en el sentido común, los hábitos, las creencias y los rituales, pero que va un poco más allá y nos permite pensar las desigualdades, la historia y el poder dentro de cada cultura y entre las culturas. De allí la noción de configuraciones culturales.” (p. 43)

⁸ Grimson da cuenta aquí de los análisis realizados por Segato y Briones (p. 175)

⁹ Un estudio muy interesante para el caso peruano es realizado por Karen Spalding (2016). De indio a campesino. Cambios en la estructura social del Perú colonial. 2ª edición. Lima: IEP

Me parece especialmente relevante el examen que hace Grimson respecto a las identidades étnicas, a partir de los análisis de Segato y Briones –para el caso argentino–, pues pone en relevancia la relación entre “las partes” (las diferentes poblaciones marcadas por su etnia o raza) y “el todo” (comprendido como la nación en su conjunto) para que se diera una configuración nacional específica (p. 175). Bajo esta lógica, el autor establece que uno de los elementos de la configuración cultural es justamente la “lógica de interrelación entre las partes” (p. 176). Lo que implica observar las diferentes articulaciones en los estados-nación, las cuales derivaron en diferentes formas de comprender a estos “otros” nacionales.

Así, por ejemplo, retomando a Segato (2007), en Brasil se dio una configuración nacional a partir del mito nacional “ciego para el color”, mediante el cual los “negros” e “indios” fueron incorporados a la nación, a partir de un lugar ya establecido por las elites “mestizas y blanquedas” (p. 31). Esta situación fue completamente distinta en la Argentina donde hubo un “terror étnico” a través de la homogenización por parte de sus élites (p. 30). Tal vez, el caso peruano, se parece más al caso brasileño, pues la configuración nacional se hizo a partir de incorporar al “indio”, aunque en un lugar subordinado y minusvalorado, tendiente a su desaparición mediante el mestizaje.

3. El poder de nombrar del Estado

¿Qué papel tiene el Estado en la construcción de identidades sociales?

(...) el Estado, ha sido el actor externo más poderoso (si bien, no el único, sobre todo en tiempos recientes) que se ha atribuido el derecho de aplicar lo que Jenkins llama la categorización social de las poblaciones que ahora denominan “indígenas”... En síntesis, “en el fondo está la cuestión que es el Estado quien decide quién es y quién no es indígena” (Canessa 2007: 210), lo cual nos confronta con el hecho, probablemente difícil de digerir para muchos activistas indígenas y sus aliados, de que la indigenidad es principalmente producto de una identificación desde arriba y no tanto el resultado del esfuerzo propio de sujetos sociales que buscan posicionarse (Devine 1099). (Huber 2021: p. 33)

Huber (2021), quien analiza las recientes experiencias del Estado peruano en torno a la identidad indígena, luego de la consulta previa, da cuenta de diversas corrientes que desde las ciencias sociales analizan el rol del Estado en la construcción de categorías sociales (p. 39), en su afán de hacer “legible” la sociedad que administra (p. 34). En este afán se

convierten “conceptos abstractos y complejos como la cultura humana y la etnicidad en variables duras” “convirtiendo identidades múltiples en una sola categoría unitaria” (p. 35). Lo cual puede resultar problemático, sobre todo para los sujetos sociales marcados por su etnicidad, pues se genera una “disyunción entre el “indio de carne y hueso” por un lado y el indio “burocratizable” o “modelo” por el otro” (p. 39).

Este rol lo ejerce el Estado en mérito del monopolio del “poder simbólico” que detenta (Bourdieu 1997: p. 97). En el texto citado, Bourdieu hace un ejercicio de desnaturalización del Estado (p. 98) para comprender este capital simbólico que podría traducirse como el de “legitimación” (p. 103) de sus actos que van más allá de la coerción o fuerza. Mediante su ejercicio de poder simbólico, el Estado se arroga el “poder, harto misterioso de nombrar” (p. 111):

(...) los actos destinados a producir un efecto de derecho, como las actas del estado civil, nacimiento, matrimonio o defunción, o las actas de venta, **tienen la capacidad de crear (o de instituir), mediante la magia del nombramiento oficial... identidades sociales socialmente garantizadas (la de ciudadano, de elector, de contribuyente, de pariente, de propietario, etc.) o uniones y grupos legítimos (familias, asociaciones, sindicatos, partidos, etc.)**. Al enunciar con autoridad lo que un ser, cosa o persona, es en realidad (veredicto), en su definición social legítima, es decir lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser, el ser social que tiene derecho a reivindicar, a profesar, a ejercer (por oposición el ejercicio ilegal), el Estado ejerce un verdadero poder creador, casi divino.... (p. 114-115)

En tal sentido, el reconocimiento estatal de espacios (comunidades), poblaciones o grupos como indígenas “crean” dichos espacios y poblaciones o grupos bajo sus parámetros, los cuales deben acomodarse a los mismos, con el riesgo de no ser reconocidos e identificados, y por tanto excluidos, de las políticas o los derechos implementados por el Estado. En tal sentido, “el actor de nombrar nunca es inocuo” (Huber, 2021: p. 36).

“El reconocimiento y su negación presentan así las dos caras de la misma moneda, y se confirma que las definiciones no son simples “proposiciones que exponen con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial”, tal como las define el *Diccionario de la lengua española*, sino que son expresiones del ejercicio de poder y control (Forte 2013, Jenkins 2008: 23). (p. 43-44)

Capítulo2: Lo indígena en el Perú

1. Categoría de alteridad: “indios” y “salvajes”

En el 2011, luego de la promulgación de la Ley de consulta previa, Jurgen Golte, reconocido antropólogo andinista, escribió:

“El Convenio debería ser utilizado en el contexto para el cual ha sido diseñado y no ser difusamente aplicado a las amplias mayorías de la población, sino solo para aquellos que definitivamente han estado al margen de la sociedad virreinal y de la república peruana, básicamente la población de la Amazonía peruana, en cuanto esta ha vivido en un relativo aislamiento de las estructuras estatales.” (2011 p. 2)

Con esta postura Golte –aunque sin proponérselo- se ponía del lado de aquellos que, desde las canteras políticas, proponían que, los indígenas en el Perú solo se encontraban en la Amazonía, objetando la indigenidad de los Andes, representada en las múltiples comunidades campesinas. Pero al mismo tiempo, (re)actualizaba una mirada que –desde el Estado- en la década de 1970 se había puesto en funcionamiento luego de la “incorporación” de las comunidades indígenas de los Andes a la nación a través de eliminar la categoría “indio” y sustituirla por “campesino” y dejar a los “nativos” de la Amazonía como los únicos pueblos indígenas en el Perú.

¿Cómo comprender esta diferencia en el Perú?

Remy, en un artículo escrito en la década de 1990, explicaba que en el Perú se daba dos tipos de alteridad: “indios” y “salvajes”. Dicha alteridad impuesta luego de la conquista se articuló en base a la diferencia que el Tahuantinsuyo tenía para aquellos pueblos que habían sido sojuzgados e incluidos al imperio incaico, con aquellos que se habían mantenido al margen del imperio. En este sentido, para el estado virreinal, los primeros pasaron a ser “indios”, y los segundos pasaron a ser “salvajes” (2014, p. 17)¹⁰.

Esta primera diferencia, que es política y económica –y no ecológica o étnica- (p. 17) se mantuvo durante la República, y se reactualizó en los diferentes momentos de la construcción nacional; el último intento, el más contemporáneo, es la década de 1970 cuando los militares nacionalistas en su intento por ampliar las bases de la nación

¹⁰ Para Espinosa (2009), estas diferencias también contribuyeron a imaginar a estos últimos, como “los más salvajes”, como aquellos que podrían ser semejantes a las “bestias sin alma”, imaginarios que lejos de desaparecer se han recreado, llegando hasta la actualidad, como las imágenes y comentarios que se propalaron en los medios de comunicación y redes sociales a partir de los sucesos de Bagua en el 2009.

incorporaron a los indígenas de los Andes al conjunto nacional, a través de su campesinización, y dejaron a los grupos amazónicos (las “tribus selvícolas” como eran denominadas por la legislación) como los únicos indígenas de la nación (Santos Granero 2005, Martín-Sánchez 2011), enfatizando así su alteridad. En este sentido, la historia de las categorías étnicas también es una historia de la construcción nacional.

Remy (2014), da cuenta de aquello, cuando en su análisis considera que los denominados “indios” por la colonia tuvieron “un largo camino” de articulación con el Estado, ya sea a través de la “reducción” de sus ayllus y la conformación de comunidades de indios (durante el Virreinato), el reconocimiento de las comunidades indígenas (en la década de 1920) o las distintas políticas asimilacionistas (durante el indigenismo oficial a partir de la década de 1940). Mientras que, los denominados “salvajes” se mantuvieron al margen del control estatal y fueron tratados como “pueblos de frontera” desde la colonia hasta mediados del siglo XX, cuando el Estado peruano recién se preocupa por intervenir en esta zona a través de la instalación de escuelas bilingües (en coordinación con el ILV) y legisla sobre las tierras ocupadas por familias indígenas, a través de la figura de “reservas” primero, y más adelante como “comunidades nativas”.

Incluso, el movimiento indigenista peruano, que en las primeras décadas del siglo XX discutieron y plantearon soluciones al “problema indígena”, obvió a los grupos amazónicos, dejándolos, en consecuencia, fuera la nación:

“...la selva no era la cuestión nacional de la que hablaban Mariátegui o el apriismo; la selva y los “silvícolas” eran marginales a esa cuestión, eran una oportunidad de recursos económicos y un problema de conservación de la frontera nacional... no aparecían como parte actora de la historia nacional: los indígenas de la selva eran otros indígenas más indígenas, mas precolombinos, pues seguían siendo precolombinos, “salvajes” y otros términos despectivos usados para nombrarlos, es decir, todavía eran considerados prenacionales” (Martín-Sánchez, 2011: p.225 – 226)

Santos Granero (2005), considera que, en el Perú hubo un “proceso continuo de periferización de la Amazonía” convirtiendo esta zona en una antítesis de los Andes. El autor encuentra, en los múltiples relatos que describen al Perú que la Amazonía es completamente ignorada; mientras que, “el término *Andes* es utilizado metonímicamente para representar al Perú” (p. 144).

Sugiero que esto es así porque la frontera entre la Amazonía y los Andes no marca simplemente el límite entre dos regiones ecológicamente diferentes, sino que separa una esfera estatal en expansión de una esfera en donde el Estado no está firmemente implantado.

En contextos en donde el Estado se expande hacia regiones sobre las cuales tiene poco o ningún control, la producción de localidad requiere representar esos territorios como periféricos y a sus habitantes como Otros salvajes. Más aún, requiere que estos territorios periféricos y estos Otros salvajes sean representados como mercancías a ser utilizadas y consumidas, lo que Root ha denominado como *la mercantilización de la diferencia*.” (p. 145)

Por tanto, para el autor, en diferentes momentos de la historia colonial y republicana del Perú distintos actores (la iglesia, colonizadores, funcionarios estatales, sendero luminoso, empresas turísticas) han propuesto eliminar la frontera Amazónica a través de “domesticar” las diferencias y “el consumo simbólico de ese Otro” (p. 146). En un texto anterior, escrito junto a Frederica Barclay, donde analizan la historia regional de Loreto, uno de estos tantos procesos de “domesticación de la frontera” fue la incorporación forzosa de la mano de obra indígena a través de las correrías implementadas por la industria del caucho a fines del siglo XIX (Santos Granero y Barclay 2002). Este terrible episodio de la historia de la Amazonía peruana, fue justificado en su momento por el afán civilizador del Estado y sus agentes.

Santos Granero (2005) reconoce que hay dos hitos en el proceso de alterización de la Amazonía: el primero, “a fines del siglo XIX, cuando el topónimo *Anti* o *Andes*, que en tiempos incaicos y de la colonia temprana fue utilizado para referirse a las tierras bajas del Cuzco, comenzó a ser utilizado sistemáticamente en mapas y textos oficiales para referirse a las tierras altas”. Y por tanto, los Andes –y la cordillera- se constituyeron así en una frontera natural, casi infranqueable, que dividía el país en dos áreas geográficas y culturales disímiles. Y el segundo, a fines de la década de 1960, cuando el gobierno militar “transformó a los *indios* quechuas y aymaras de la sierra en *campesinos*, dejando a los amazónicos como los únicos pueblos indígenas del Perú” (p. 147-148).

Para Santos Granero, los Andes necesitaron de la Amazonía para construirse: “En el imaginario peruano, los Andes son tales porque tienen una Amazonía que consumir y con la que se puede comparar” (p. 147). En tal sentido, la Amazonia siempre estuvo presente

e incorporada dentro del “sistema simbólico del Estado”, aunque haya sido representada como extraña y periférica (p. 148).

En esta historia de diferentes alteridades, los “indios” incorporados al Estado no dejaron de ser los “otros” nacionales¹¹. Aunque visibilizados, fueron “minorizados”¹² y concebidos como un “problema” que necesitaba solución. Drinot (2011), en su análisis sobre la políticas laborales implementadas por el Estado en la década de 1930, menciona que, los estudios peruanos –al menos hasta la década de 1980- retratan y contribuyen a pensar el Perú como un país dividido, como si se tratara de “dos mundos” “desconectados y antagónicos”: costa/ sierra, blanco-mestizo/ indígena, lo cual, se explica por una “construcción racializada de la sociedad peruana” (p. 3-4).

En este sentido, hay otras fronteras que se fueron construyendo, las cuales –menos infranqueables que la oposición Andes-Amazonía- implicaron también diferencias y antagonismos; y por tanto, intentos por “domesticarlas”. Las políticas indigenistas implementadas de manera poco consistente para el caso peruano, luego de la década de 1940, pueden ser interpretadas como parte de estos intentos. Así, tanto las políticas educativas, dirigidas a la alfabetización de las zonas rurales, y los proyectos de intervención y desarrollo en las comunidades indígenas pueden ser referentes de esto. De tal manera que, para fines de la década de 1960, un sector de indigenistas peruanos había llegado a la conclusión que, las comunidades indígenas –andinas- estaban en franco

¹¹ Wade (2000), propone comprender las “estructuras de alteridad” para comprender como estos “otros nacionales” fueron incorporados diferencialmente. Por ejemplo, en el caso de los “negros”; si bien, estos grupos racializados fueron excluidos de la construcción nacional, a diferencia de los indígenas que fueron “institucionalizados como los *Otros*”, las nuevas formas de incorporar a estos afro-descendientes mediante las políticas de reconocimiento siguen las mismas lógicas de alterización, haciéndolos parecer cada vez más como “lo indígena” (2000, p. 48). Es decir, se mantiene el proceso de “otricación” aunque ahora corresponde con otros intereses.

¹² Los “indios” representaron una mayoría poblacional en el Perú hasta mediados del siglo XX según las estadísticas oficiales; sin embargo, esta mayoría numérica no significó su ciudadanía plena ni en términos simbólicos ni legales. En este sentido, fueron tratados como una “minoría” ya sea porque fueron tratados como “menores de edad” que necesitaban de una protección especial y tutela estatal; o porque fueron imaginados como “no civilizados” y por tanto requerían ser transformados –a través de la educación, mayoritariamente- para dejar atrás dicha condición. Stavenhagen dice: “Si bien el concepto de minoría tiene al inicio una connotación numérica, en realidad se trata por lo común de minorías políticas y sociológicas, independientemente de su peso demográfico en el total de la población, en la medida que las políticas gubernamentales reflejan el modelo etnocrático del Estado-nación, es decir en la idea de la nación a la imagen del grupo étnico mayoritario o dominante, se opera un proceso de minorización de los grupos alógenos y se abre un espacio contestatario a la nación que en no pocos casos conduce a situaciones conflictivas y desestabilizadoras, y algunas veces a la gobernabilidad” (2000, p. 331)

proceso de integración o asimilación, y por ende, colaboraron con el gobierno militar para que, fueran peruanizadas a través de su campesinización (Martín-Sánchez 2011).

Borrar del lenguaje estatal la denominación “indio” e “indígena” por campesinos, a fines de la década de 1960, no fue el primer intento por incluir a “todos” dentro la nación; ya antes, los fundadores de la República, habían estipulado que en el Perú nadie más se llamaría “indio” pues a partir de este momento todos serían considerados como peruanos. Si bien, entre ambos sucesos hay una diferencia de casi 150 años, la búsqueda por una identidad culturalmente homogénea para la nación peruana parece ser lo mismo.

2. Los estudios sobre la etnicidad en el Perú

2.1. Los censos y otros registros estatales

En el 2017, se llevó a cabo el censo nacional, ésta era la primera vez que se incluía una pregunta sobre la auto-identificación étnica y racial. Sus resultados demostraban que casi un cuarto de la población peruana se auto-identificaba como parte de una tradición –a partir de sus antepasados- de los quechuas, aimaras, u otro pueblo indígena y afroperuano. Huber (2019), llama la atención sobre el consenso unánime de todos los actores en relación a la importancia que el censo peruano, por fin, incluyera esta pregunta.

¿Qué significa el censo, por qué se le da tanta importancia, son preguntas que se desprenden de este contexto?

Kretzer y Arel (2004), citando a Scott, mencionan que el desarrollo de los estados modernos está relacionado con el intento de sus elites por “categorizar a sus poblaciones”:

“James Scott se refiere a este proceso como el "intento del estado de hacer legible a una sociedad", que él considera como un "problema central del arte de gobernar". Para comprender la compleja realidad social de la sociedad sobre la cual gobiernan, los líderes deben idear medios para simplificar radicalmente esa realidad a través de lo que Scott llama una "serie de tipificaciones". Una vez que se hacen, a las autoridades estatales les interesa que las personas sean comprensibles a través de las categorías en las que caen. “Los constructores del estado-nación moderno”, escribe Scott, "no meramente describen, observan y cartografían; se esfuerzan por dar forma a un pueblo y un paisaje que se ajusten a estas técnicas de observación "(1998: 2-3, 76-77, 81).” (p. 2-3)

En tal sentido, el proceso de construcción del Estado está relacionado con la creación y aplicación de diversos instrumentos que le permita a sus gobernantes (y elites políticas)

conocer y a la vez controlar a sus poblaciones, uno de ellos, es el registro de nombres y apellidos, por ejemplo. Otro instrumento es el censo.

El censo es, tal vez, uno de los más poderosos instrumentos estatales, pues impone una “grilla totalizadora y clasificatoria” al interior (y exterior) de las “comunidades imaginadas” (p.5). Posiblemente su poder emane de la imagen estadística que proyecta, como si se tratara de una “realidad objetiva” (y numérica) que solo espera ser descubierta y proyectada por la ciencia y la técnica, creando en consecuencia un “efecto de conocimiento” (Engle Merry 2011). En tal sentido, el censo aparece como un “reflejo” de la “realidad” social, y sus resultados pueden ser interpretados como datos dados.

Clark (2007) propone comprender los censos como “textos culturales”, es decir, es posible ver en estos los objetivos, las intenciones y las ideas de quienes lo diseñaron; y por tanto, como cualquier otro artefacto social su estudio y análisis histórico puede llevarnos a comprender los conceptos sobre las personas y la sociedad que se encuentran vigentes en el momento en que fueron diseñados (p. 149).

En el caso peruano, las categorías que han suscitado el interés de los investigadores han sido el de la raza-etnia. Es posible encontrar estudios que desde la historia y la sociología dan cuenta de la continuidad y ruptura en el uso de estas categorías. Al respecto, Sulmont y Valdivia (2012, p. 3-4) mencionan que hay cuatro fases en los censos peruanos:

- i) Desde la independencia hasta la década de 1940, se utilizó el criterio “raza” heredada de las categorías coloniales para identificar a los individuos dentro del país.
- ii) Específicamente el censo de 1961 donde se dejó de utilizar el criterio “raza” para pasar a un “enfoque antropológico”, es decir, los “rasgos culturales” de las poblaciones indígenas como criterio clasificatorio.
- iii) Desde el censo de 1972 hasta la década de 1990 donde hubo un “silenciamiento” de la “etnia” o la “raza” y se apeló a los criterios lingüísticos
- iv) Del 2000 en adelante donde se incluyen preguntas de auto-identificación étnica y racial a nivel de las encuestas de hogares.

Debe precisarse que el texto de Sulmont y Valdivia es anterior al censo del 2017 donde por primera vez se incluyeron las variables de auto-identificación étnica y racial. A pesar de ello, lo que da cuenta el análisis realizado por estos autores es que a fines de la década de 1990 e inicios del 2000 hubo un interés especial, promovido por las agencias

internacionales –como el Banco Mundial- por incluir estas variables en las estadísticas oficiales de todos los países de la región, entre ellos el Perú. En este contexto, el INEI – Instituto Nacional de Estadísticas- estuvo abierto a las innovaciones metodológicas que se dieron desde el 2000 en adelante, participando activamente de seminarios internacionales y de estudios especiales en alianza con instituciones académicas, lo que les permitió avanzar en la inclusión de estas variables pero solo a nivel de las encuestas oficiales (p. 16-18). Los autores explican que la resistencia por incluir estas variables en el censo del 2007, por ejemplo, puede relacionarse con las debilidades y falencias en el desarrollo metodológico de la pregunta y de sus opciones, que llevaron a que ciertos funcionarios del INEI consideraran poco oportuna dicha inclusión, así como la falta de presión social y política por parte de los grupos indígenas y afroperuanos para que se tome esta decisión operativa (p. 22).

Volviendo a las fases descritas por Sulmont y Valdivia, es clara la gran diferencia temporal entre estas, lo que nos hace sospechar de ciertas continuidades –tal vez más profundas- que aquellas que se muestran como innovaciones. En efecto, hasta la década de 1940 en los censos nacionales se utilizó la categoría “raza” para designar y enumerar las diferencias étnico-raciales al interior del Perú; a ello se debe agregar que, las estadísticas oficiales hechas hasta este momento no incluían a la población indígena amazónica quienes fueron contabilizados por primera vez en este censo a partir de las estimaciones hechas por los gobernadores y jefes de ejercito locales (Valdivia 2011, p. 82).

En el censo de 1940 se reprodujeron las variables raciales utilizadas en 1876 –heredadas a su vez de las castas coloniales- aunque el significado e interés del Estado ya no era el mismo (Sulmont y Valdivia, 2012: p. 7). Una diferencia importante entre estos dos periodos son los intereses relacionados con la representación de la nación. Mientras a fines del siglo XIX se pretendía proyectar la imagen de un país que avanzaba hacia la “civilización” a partir de la educación y la ocupación, por lo cual se incluyeron estas variables; en la década de 1940, luego de la crisis de la “identidad nacional” –post derrota con Chile- y el avance del indigenismo e hispanismo en las primeras décadas del siglo XX, el principal interés era representar la imagen de un país que avanzaba hacia la consolidación de su identidad nacional (p. 7-9). Por ello, algunos han interpretado que la fusión de las categorías “blanca” y “mestiza” en los resultados del censo de 1940, por ejemplo, era una forma de proyectar la imagen de un país mestizo y castellanizado que

dejaba atrás su indianidad (Rowe 1947 y Manrique 1999, citados por Sulmont y Valdivia, 2012).

Por otra parte, resulta interesante observar la forma cómo se levantó la información sobre las características raciales en el censo de 1940. Esta variable podía ser llenada por el “jefe de familia” según su apreciación aunque podía ser rechazada o impugnada por el encuestador cuando no correspondía con la “realidad” que él observaba. Asimismo, en los casos en que, no era posible que el jefe de familia llenara esta característica el empadronador podía hacerlo según su propia apreciación. En tal sentido, el 13% de las respuestas de la raza fueron directamente administradas por los encuestados y el 87% restante fue hecho por los encuestadores o empadronadores (Valdivia 2011, p. 85). Si bien, la “raza” podía ser tratada como un “dato objetivo”, en las cartillas desarrolladas para el censo se advierte que, la “raza” es un dato difícil de ubicar en la realidad social peruana, de tal forma que, no se pretendía hacer una descripción “científica” (etnológica) de la misma (p. 85-88). Es interesante el contraste que se hace entre “dato objetivo” y “dato científico” en estas cartillas; aun cuando la “raza” podía ser evidente –un dato dado- esta “realidad” podía no corresponder con los criterios científicos objetivistas; en efecto, las múltiples “mezclas” raciales impugnaban claramente las categorías como “blanco”, “indio”, “negro” o “amarilla”. La “mezcla racial” en el Perú ya era un problema para censos anteriores, como el de 1876, donde se advertía a los encuestadores que no debía preguntarse directamente a las personas por su “raza” para no “ofenderlos”, pero también se advertía que podía haber dudas o confusión para levantar este dato, así que, los encuestadores debían observar a los padres para definir a qué raza pertenecían las personas en cuestión (p. 77-78).

Sulmont y Valdivia (2012) mencionan que, en los posteriores censos se dejó de usar la categoría “raza” a razón del avance de los estudios antropológicos, la impugnación del concepto “raza” desde las ciencias sociales, y el interés lingüístico con fines asimilacionistas; en definitiva una visión desarrollista del Estado preocupado ya no en proyectar la imagen de una nación mestiza sino en paliar los problemas sociales del país. Si bien, el censo de 1961 se usó una cartilla específica para recoger “marcadores étnicos” a partir de las “costumbres regionales”, estos criterios difieren sustancialmente de la categoría “raza” (p. 11-12). Más adelante, entre 1970 y 1990 hay un “silenciamiento estadístico”, los autores atribuyen esto a factores como la urbanización creciente, la

reforma agraria con su discurso reivindicativo y que saca al “indio” del lenguaje oficial, y el decrecimiento sostenido de “hablantes nativos” (p. 12-13).

En 1993 se realiza el primer censo de comunidades nativas en la región amazónica, lo cual es interpretado por los autores como una “innovación” en las estadísticas étnicas y el “primer signo” de los cambios que se vendrían en las siguientes décadas (p.14). Si bien, es posible que, este primer censo a comunidades nativas pueda interpretarse como un “signo” de los nuevos tiempos; también puede interpretarse como un afianzamiento de la alteridad de la Amazonía y sus comunidades, como el único espacio etnizado en el país.

A diferencia de los censos, otros registros estatales no han suscitado tanto interés de los investigadores. En los últimos años, uno de los pocos estudios que reflexiona sobre la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI), por ejemplo, es el de Torrejón (2018). Aunque su análisis está enfocado desde la gestión pública, su reflexión nos permite conocer algunos de los vericuetos que los funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) tuvieron que enfrentar para construir y publicar dicha Base. Tal como concluye la autora las dificultades experimentadas por los funcionarios estatales ponen de relieve la poca capacidad estatal para articular políticas indígenas, a pesar de los convenios y/o normas que este mismo aparato estatal se propone cumplir; en tal sentido, también es reflejo de su fragmentación interna.

Huber (2019) también reflexiona sobre la BDPI y el censo del 2017 como parte de los procesos que –desde arriba- reifican categorías identitarias. Este autor parte poniendo de relevancia el rol del Estado “para nombrar” a sus poblaciones, citando a Bourdieu y Scott, considera que, hay un “efecto de legibilidad” que el Estado pone en funcionamiento cuando construye e impone determinadas categorías clasificatorias. En tal sentido, tanto la BDPI como el censo del 2017, ambos registros estatales, ponen en relevancia ciertos criterios esencialistas y a-históricos de las identidades indígenas. En el caso de la BDPI, por ejemplo, este registro se construyó bajo los criterios de lengua y “tierras comunales”, teniendo como resultado:

“un mapa étnico del Perú presentado como multiplicidad de comunidades territoriales, históricamente arraigadas y con un orden sociocultural homogéneo; una imagen del «indio» ruralizado y congelado en el tiempo como ejecutor de rituales de origen prehispánico.” (p. 51)

Para el autor esto no puede ser de otra forma, pues: “la burocracia requiere categorías «duras»: grupos sociales claramente delimitados, asignados a un determinado territorio y conservando elementos culturales como el idioma o ciertos comportamientos.” En tal sentido, lo que proyecta la BDPI es una “ficción jurídica”; y por tanto, corresponde comprenderla no tanto en su afán por “reflejar” más o menos la “realidad” social de los pueblos indígenas, sino en términos de utilidad como herramienta jurídica y política (p. 51-52). Tomando en cuenta los sesgos sobre los cuales se construyó dicha base, podría concluirse que es poco útil para la defensa de los derechos de pueblos indígenas.

De la misma manera, la pregunta por la auto-identificación étnica en el censo apela a la continuidad a-histórica y al culturalismo, dando una imagen congelada, otra vez, en el pasado y la “tradición”. Pero como bien, recuerda Huber, el censo no “visibiliza” una realidad social –argumento esgrimido por los actores que empujaron la inclusión de la variable- sino que contribuye a “crear” esta “realidad” (p. 54); y por tanto, el uso de determinadas categorías, sin mayor discusión, también implica ciertas hegemonías que funcionan tanto para el Estado como para la sociedad.

En la misma línea, Espinosa (2019), reflexiona sobre la construcción de categorías estatales, ya sea como comunidades, pueblos indígenas, en la normalización de la lengua indígena, o en la inscripción de los nombres y apellidos, y lo que encuentra son múltiples desencuentros (tensiones y conflictos) entre el Estado y sus especialistas y la sociedad indígena –sobre la que se imponen estas categorías clasificatorias. En este sentido, el autor va mostrando –a partir de varios casos- que hay una brecha importante entre el Estado y sus prácticas institucionales y las prácticas y usos sociales de los pueblos indígenas. Al respecto, uno de los casos que me parece particularmente relevante, es el del registro nacional de identidad para el caso de los matses, pues se observa claramente los conflictos suscitados al interior de la sociedad matses por las imposiciones que desde el Estado peruano se estipularon para el registro de sus nombres y apellidos. Así este caso puede ser representativo de las múltiples dificultades dentro del Estado por dar un servicio en términos interculturales, aun cuando, algunos sectores y/o funcionarios pueden mostrarse abiertos y flexibles para incorporar las diferencias culturales en sus servicios, la propia lógica estatal –a partir del uso de categoría rígidas que no incorporan, necesariamente, las demandas ni visiones de los pueblos indígenas- sería el límite para esta adecuación.

2.2. Las identidades indígenas

En los últimos años se han producido algunas investigaciones relacionadas con procesos de auto-identificación indígena en el Perú. Uno de ellos es el trabajo de Salazar-Solé (2013). La autora, toma como caso de análisis la organización CONACAMI, ONG fundada a fines de la década de 1990 y que se presentaba – en sus inicios- como representante de las comunidades urbanas y rurales afectadas por la minería u otras industrias extractivas. La autora encuentra cómo el discurso de esta organización fue virando en pocos años, desde el 2003 en adelante, asumiendo una identidad institucional en términos étnicos (como pueblos originarios o indígenas) (párrafo 71). Para la autora esto se explica por los beneficios que, para estos actores, podrían obtener al asumir su etnicidad. En tal sentido, su análisis se podría ubicar entre aquellos que analizan el “esencialismo estratégico” de los actores como parte de sus estrategias políticas para posicionarse.

La autora, citando el estudio realizado por Paredes entre las comunidades campesinas andinas que se encuentran enfrentadas a las empresas mineras, menciona que, éstas tienen diversas estrategias políticas (e identitarias) en medio de un conflicto, en efecto, algunas asumen identidades campesinas y como propietarios individuales para exigir sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales ante el Estado peruano, pero también asumen identidades étnicas para valerse de los instrumentos internacionales de protección de derechos indígenas:

“Se puede decir que las comunidades campesinas en lucha han compuesto (sic) que hay que etnificarse para luchar, de cierta manera instrumentalizan la etnicidad. Se trataría, retomando a Ch. Gros, de un proceso de “construcción de una etnicidad moderna y fuertemente instrumentalizada”, pero como lo ha señalado ya L. Huber para otros casos peruanos, no por ello necesariamente “falsa o ilegítima”” (párrafo 79)

Salazar – Solé, asume un enfoque histórico y relacional para las identidades indígenas. En tal sentido, hace un recorrido histórico exhaustivo de las categorías indio e indígena desde la Colonia –donde fue instaurado- hasta la actualidad, dice: “El propósito de este artículo es mostrar cómo las categorías de “indio” o “indígena” han encerrado históricamente una dinámica entre el aspecto jurídico y la praxis social, entre la diferenciación y la asimilación” (párrafo 7). En este recorrido por diferentes momentos de la historia peruana lo que queda claro es que la categoría “indio” siempre en relación con otras (español, primero, mestizo y blanco después) es bastante más porosa de lo que se pretende, aun en épocas tan anteriores como fines del siglo XVIII (párrafo 11).

Para Salazar-Solé, la década del 2000 en adelante es un contexto político favorable para procesos de etnogénesis, pues, así como sucede con CONACAMI, es posible que otros actores asuman su identidad en términos étnicos habida cuenta de los derechos especiales que están siendo reconocidos para los pueblos indígenas en el Perú, como el derecho a la consulta previa por ejemplo:

“Como en la época colonial, la identificación hoy en día como indio o indígena está en relación con el acceso a la tierra y la defensa de los recursos naturales. Como la categoría de indio en la época colonial, la categoría de pueblo indígena en la época actual se ha convertido en una categoría jurídica que permite hacer respetar derechos y en particular a ser consultados sobre proyectos extractivos que ponen en peligro el acceso a los recursos naturales.” (Párrafo 91)

Un texto diferente por el enfoque historiográfico es el de Méndez (2002) quien analiza el caso de los “iquichanos” en Ayacucho. Ella analiza cómo en diferentes momentos, un sector de la población ayacuchana fue marcada y/o asumió una identidad local – “iquichana”- la cual a su vez fue a su vez (re)significada en estos diferentes momentos. De acuerdo a Méndez, se conoce como iquichanos a un grupo de comunidades altoandinas de Huanta (Ayacucho), entre ellas Uchucaray, tristemente célebre por la matanza de ocho periodistas en la década de 1980; evento que, reactualizó la identidad iquichana en términos étnicos – al menos desde la visión oficialista estatal¹³.

Pero quiénes son estos iquichanos y dónde se encuentran. Méndez encuentra que, un momento clave para la construcción de la identidad es a mediados del siglo XIX, en el contexto de la rebelión de 1826-1828. Es en este momento, donde en numerosos documentos oficiales aparece el apelativo de “iquichanos” para nombrar a todos aquellos “rebeldes” a favor de la restauración de la monarquía. La autora dice que, esta denominación era usada, sobre todo, por las autoridades y españoles a favor de la causa,

¹³ Méndez parte del Informe del caso elaborado por la comisión Mario Vargas Llosa, como punta de lanza para reconstruir históricamente esta identidad étnica. Para la autora, el texto antropológico usado por la comisión para comprender los hechos está cargado de estereotipos relacionados con una visión de estos “otros” como pertenecientes a una “cultura” “arcaica” y “primitiva”. En el afán por retratar los hechos sucedidos en Uchuraccay, los antropólogos encargados del informe, apelaron a “retratar a la comunidad campesina de Uchuraccay como parte y centro de un “grupo étnico” formado por unas veinte comunidades, dotadas de un fuerte sentido de identidad “étnica, tribal”; de las que se dice “mantienen vínculos estrechos de solidaridad desde tiempos prehispánicos” y “viven en un universo de creencias tradicionales””. (p.10)

pero que, posiblemente fue resistida por los campesinos dado que “iquichano” fue asociado con “rebelde”, “traidor a la patria” y “bárbaro” (p. 18).

Lo crucial para la autora, además, es que este nombre –o identidad local- no está asociado necesariamente a un lugar específico, ya que, hasta este momento no hay pueblo, comunidad, o estancia con este nombre. Iquicha como lugar, recién aparecerá en mapas y guías de viajeros, luego que estos fueron conocidos como “rebeldes”, lo que significa que, estos documentos reflejan sobre todo una “historia política” y no una visión etnográfica (p. 31). Esta falta de precisión geográfica, relacionados a un territorio para la identidad local, supone también que aquellos que fueran denominados como “iquichanos” podían pertenecer a un grupo indeterminado de comunidades; y por tanto, algunas podían entrar o salir de esta “comunidad imaginada iquichana”, de acuerdo al momento en el que estaba.

Méndez inicia su texto con el caso de Uchuraccay, dando cuenta que, esta comunidad campesina –a partir de los antropólogos de la comisión Vargas Llosa- fue incluida como parte del pueblo “iquichano” como identidad étnica, una década y media después, sin embargo, en Uchuraccay no se reconocen a sí mismos como “iquichanos”, pues para ellos, Iquicha (e “iquichanos”) son aquellos que viven en un pueblo, a dos horas de camino, que se viene formando por grupos de retornantes de la violencia política. La autora recuerda que, luego a la masacre de Uchuraccay, el gobierno empezó a canalizar ayuda a los “pueblos iquichanos”, en este contexto, pobladores de algunas comunidades de Huanta (Callampa, Parccora, Ccarasencca y Orccohuasi), cuyos habitantes vivían en Lima como refugiados se llamaron a sí mismos como “iquichanos” para lograr beneficios que el gobierno les otorgaba (p. 35).

“¿Debemos concluir, entonces, de todo lo anterior, que aquello que ha sido concebido como una “identidad étnica” de siglos de antigüedad era más bien una forma variable, estratégica y políticamente conveniente [de] usar un nombre, nacida en tiempos de la república? En cierto modo, sí. Y al decirlo, no pretendo negar la existencia de lazos históricos y prácticas culturales compartidas por los pobladores de las diversas comunidades de la altura de Huanta. Sin embargo, estas experiencias históricas y prácticas culturales no parecen haber sustentado, ni propulsado, un fuerte sentido de “cohesión grupal” como comúnmente se asevera. Cuando este sentido de identidad tomó cuerpo, lo fue transitoriamente y motivado por eventos políticos, y requirió de la intervención de personajes ajenos a las comunidades: caudillos, cobradores de impuestos

y hacendados en el siglo XIX; OONNGG, el gobierno, intelectuales y actores políticos en el XX. **En otras palabras, siempre que fue asumida por ellos mismos, la identidad de los comuneros de Huanta como iquichanos, más que reconocer algo cultural, expresaba algo político; más que algo ancestral, transmitía algo inmediato.** Este fue el caso a inicios del siglo XIX, como lo es actualmente.” (p. 38, subrayado mío)

La autora culmina su texto diciendo que espera que su estudio haya demostrado “la importancia de los conflictos nacionales de la republica temprana en la definición de las identidades locales, regionales y políticas de la población rural de los Andes peruanos” (p. 41). En este sentido, critica la visión esencialista que se expresa en la construcción de identidades étnicas, que asume continuidades históricas desde tiempos primigenios, como si las comunidades hubieran vivido al margen y “naturalmente aisladas” de los avatares políticos de la construcción nacional (p. 42).

Me parece realmente interesante y significativo el estudio realizado por Méndez, pues demuestra que, las identidades étnicas (o locales) también tienen una historia propia y su propia contingencia y contextualidad. Esto, como dice Salazar Solé citando a Huber, no las hace menos válidas sino que las comprende en una dimensión histórica y temporal específica. Actualmente, (auto)identificarse como indígena en el Perú podría representar beneficios, como concluye Salazar Solé, pero esta identidad no es “tan libre” como asumen algunas perspectivas instrumentalistas, sino, que comprenden “tramas de significado”, “configuraciones” que las hacen posibles o las obliteran.

Capítulo3: La Ley de Consulta Previa o Ley 29785

La consulta previa “es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo (...). La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.” (Ley 29785, artículo 2).

La ley 29785 estipula, además que, la implementación de este derecho es en siete etapas (artículo 8). Las dos primeras etapas: 1) la identificación de la medida administrativa o legislativa susceptible de afectar los derechos colectivos y 2) la identificación de los pueblos indígenas en el ámbito de la medida, son cruciales, pues la verificación de ambas permite el inicio de un proceso y con ello la implementación del derecho¹⁴. Estas dos etapas no son lineales ni correlativas ni están dentro de los plazos establecidos por el procedimiento: 120 días como plazo máximo desde el inicio de la tercera etapa (la publicidad) hasta la séptima etapa (la decisión) (MC 2013: p. 19).

Asimismo, en la ley, se considera que cada uno de los sectores estatales “promotores de la medida” son los responsables de implementar todas las etapas del proceso (artículo 8). Esto tiene ventajas, pues permite descentralizar un proceso complejo que podría generar cuellos de botella ante una demanda creciente de consultas (BM 2016: p. 15); pero también conlleva riesgos para garantizar el derecho, pues los sectores estatales juegan el doble rol de ser juez y parte del proceso; y por tanto, convendría reorganizarlo (p. 54).

En la ley, por otra parte, se establecen los “criterios de identificación” de los pueblos indígenas u originarios (artículo 7); y la creación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (artículo 20) que sirve como “instrumento de acceso público y gratuito” para la identificación de los pueblos indígenas (artículo 29 del reglamento). Ambas consideraciones contribuyen a definir el procedimiento para que las entidades estatales

¹⁴ Esta forma de implementar un proceso es el más común y está señalado en la Ley, sin embargo hay dos rutas más por las cuales un proceso se puede iniciar: por petición de los pueblos indígenas y por pedido del VMI que actúa ad-hoc (BM 2016: p.34-35). Hasta la fecha – diciembre 2020- el único proceso de consulta previa que se ha iniciado por fuera de los procedimientos establecidos en la ley y su reglamento ha sido el proyecto de la hidrovía amazónica, proceso que se implementó por una acción judicial que declaró fundada la acción de amparo presentada por la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT), para suspender el proyecto hasta que se realice la consulta previa.

implementen la segunda etapa del proceso (o la identificación indígena), aunque –como veremos con el desarrollo de la tesis- ésta no ha sido sencilla de resolver.

Pero a diferencia de esta segunda etapa, ni en la Ley o el reglamento se encuentra prerrogativas para que las entidades estatales implementen la primera etapa del proceso que es también crucial. Hay un vacío normativo, en este sentido; que se agrava si se considera que el VMI no ha desarrollado guías metodológicas u otros instrumentos de gestión que coadyuven a los sectores estatales a implementar esta etapa. Después de más de siete años de implementación –desde el primer proceso de consulta previa- los únicos sectores estatales que han identificado sus medidas administrativas sujetas a consulta previa son: Energía y Minas, Cultura y SERNAMP.

Si bien, la ausencia de normas (y guías) específicas no limitan *per se* la implementación del derecho, dicho vacío puede ser utilizado por los funcionarios estatales para evitar su implementación, habida cuenta del desconocimiento de sus obligaciones que especifiquen claramente en qué casos y por quién se debe implementar este derecho. Asimismo, una falta de previsión en la gestión de sus procedimientos no permite al aparato estatal contar con los recursos (humanos y financieros) necesarios para su implementación, dificultando aún más su concreción.

1. Antecedentes

En el año 1994 el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT. Como instrumento jurídico internacional en materia de derechos humanos, dicho Convenio tiene rango constitucional, y por tanto, el Estado está obligado a cumplir e implementar sus mandatos¹⁵. Sin embargo, no fue sino hasta la aprobación de la Ley de Consulta Previa, en el 2011, que el Estado peruano empezó a implementar este derecho considerado como piedra fundamental para la implementación de otros derechos colectivos contenidos en el Convenio. De tal forma que, en repetidas ocasiones la Comisión de Expertos de la OIT

¹⁵ Para Chirif (2015), el Estado peruano, luego de la ratificación del Convenio 169, “Debería haber hecho dos cosas: promulgar nuevas leyes que desarrollen las definiciones hechas por el Convenio y ajustar las leyes vigentes a dichas definiciones. En cambio, ha hecho dos cosas: promulgar leyes contrarias a las definiciones y los principios aprobados por el Convenio y mantener normas que abiertamente transgreden esas y estos.”

(CEAR) advirtió que el Estado peruano estaba incumpliendo de manera sistemática la consulta previa a los pueblos indígenas (Salmón 2012: p. 101-102).

...desde la fecha de ratificación de los Convenios 107 y 169, surgió en el Perú lo que Stavenhagen denomina una «brecha de implementación entre la legislación y la realidad cotidiana». Aylwyn estima que esta «brecha de implementación» se evidenció en Latinoamérica en «la distancia entre las disposiciones constitucionales y la norma legal y reglamentaria vigente, la ausencia de mecanismos para hacer exigibles los derechos reconocidos constitucionalmente, la falta de recursos o de voluntad para impulsar políticas públicas para hacerlos efectivos», y la consecuente «frustración indígena». En el caso peruano, la «brecha de implementación» se explica porque, pese a que formalmente se reconocía la consulta y otros derechos en el Convenio 169, las entidades estatales no los incorporaron ni en el diseño e implementación de las políticas públicas referidas a la propiedad comunal ni en la explotación de recursos naturales. (p. 100)

Por tanto, para Salmón, la dación de la Ley 29785, en el 2011, permitiría ir cerrando esta “brecha de implementación” (p. 105) en el ordenamiento jurídico interno peruano. Sin embargo, como advierte la autora, la dación de la Ley abrió una serie de debates y cuestionamientos, entre ellos, el momento desde el cual el Estado tiene la obligación de implementar el derecho (p. 113).

En proyectos mineros que involucran pueblos indígenas, como el caso Cañariaco¹⁶, este debate es relevante, pues la posición del Estado peruano ha sido rechazar la demanda de consulta previa de las comunidades campesinas a razón que la Ley 29785 no se encontraba vigente al momento que se autorizó el inicio del proyecto minero (Huber 2021: p. 113). Esta posición, sin embargo, como varios advierten, es totalmente contraria a las disposiciones del Convenio 169 y a las sentencias del Tribunal Constitucional peruano que señalan que, la exigibilidad de la implementación del derecho a la consulta es desde la entrada en vigor del Convenio 169, es decir, desde 1995; y que no se requiere de una norma interna – de nivel inferior como la ley- para implementar el derecho (Salmón 2012, Blanco 2013).

¹⁶ El proyecto minero Cañariaco, propiedad de la empresa Candente Copper, es un proyecto de exploración y explotación de cobre, ubicado en el distrito de Cañaris y en terrenos de la comunidad campesina San Juan Bautista de Cañaris. El proyecto data del año 2002. A fines del 2012, el conflicto social entre la empresa y la comunidad campesina estalló con enfrentamientos con la policía y bloqueos de vías y carreteras. Como suele pasar en este tipo de acciones, la respuesta del Estado peruano articuló “criminalización de la protesta con asistencialismo” (Huber 2021: p. 114-115).

Los conflictos socio-ambientales y la consulta previa

La consulta previa en el Perú –como proceso- aparece inevitablemente articulada a los conflictos sociales sucedidos en las dos últimas décadas en el país. Tal vez porque la Ley 29785, nació luego del conflicto de Bagua, o tal vez porque ambos procesos están inevitablemente relacionados con el uso y la explotación de recursos naturales en territorios de comunidades y/o pueblos indígenas, los conflictos sociales son la marca del nacimiento de este derecho colectivo en el caso peruano.

Desde el año 2000 en adelante, los conflictos sociales en el Perú han ido en aumento, siendo además, los conflictos socio-ambientales¹⁷ los más numerosos de ellos. En el último reporte de la Defensoría del Pueblo, de setiembre 2021, se registraron 198 conflictos sociales en todo el país, 65% de los cuales corresponde a conflictos socio-ambientales¹⁸. Casos emblemáticos como Tambogrande, Conga, Tintaya, Las Bambas (Ex) Lote 1 AB, Lote 88 (Camisea), entre otros, tienen en común: el desarrollo de grandes proyectos extractivos y poblaciones locales (caseríos rurales, comunidades campesinas, comunidades nativas, etc.) opuestas y temerosas al proyecto y/o pugnando por conseguir mayores beneficios económicos y sociales. En el informe N° 152 de la Defensoría del Pueblo, de marzo del 2012, se menciona que la conflictividad social en el país no solo había ido en aumento en la última década, sino que, el nivel de violencia de los mismos también había seguido una curva ascendente (p. 40), siendo Bagua uno de los casos emblemáticos por el número de muertos y heridos registrados durante el conflicto (p. 54). Esta situación pone en tela de juicio el accionar del Estado durante los actos de protesta y movilización, pero también alerta sobre las profundas consecuencias de los conflictos sociales en materia de vulneración de derechos humanos.

Varios han analizado que el incremento de los conflictos socio-ambientales en el Perú estuvo a la par del incremento en el número de concesiones mineras y de hidrocarburos en territorios y tierras de pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas, reservas comunales, entre otras)¹⁹. Bebbington, Scurrah y Chaparro (2013 a) consideran que “el

¹⁷ Esta tipología es utilizada por la Defensoría del Pueblo, entidad que desde el 2004 tiene a su cargo el seguimiento de conflictos sociales. Este tipo de conflictos se relacionan con “el control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos.” (DP, 2012: p. 34).

¹⁸ Reporte de Conflictos Sociales N° 221, setiembre 2021. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/

¹⁹ “La extensión de territorio amazónico con lotes de hidrocarburos se incrementó del 9% al 59% entre 2004 y 2009383. Muchos de estos lotes están superpuestos con áreas protegidas por el Estado, con tierras indígenas tituladas, con territorios indígenas ancestrales e inclusive con reservas propuestas para

acceso a la tierra para actividades extractivas” es un momento clave para el inicio de los conflictos entre empresas y poblaciones locales (p. 38). El denominado “acuerdo previo”²⁰, obliga a los titulares de un proyecto extractivo establecer contratos (de cesión, arrendamiento, venta, etc.) con los propietarios de predios (comunidades campesinas y nativas) para la concesión minera; requisito exigido antes del inicio de la exploración (p.37). Esto contraviene las disposiciones del Convenio 169, pues promueve y permite una negociación de tierras profundamente desigual entre empresas y comunidades, sin ninguna intervención del Estado; y es –mucho- antes de la consulta previa (p. 39)²¹. A ello, habría que agregar las enormes brechas que existen para el reconocimiento y titulación de tierras comunales, sobre todo en la Amazonía peruana, haciéndolas en consecuencia especialmente vulnerables ante la inminente entrada de un proyecto minero o de hidrocarburos.

La conflictividad social en el Perú es un problema público, y en consecuencia, ha conllevado a innovaciones institucionales importantes. Un ejemplo de ello, es la apertura de oficinas estatales para la gestión de conflictos en diferentes niveles de gobierno, siendo la más antigua de éstas la Adjuntía para la prevención de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, creada en el 2004; y la de mayor rango de gobierno la Oficina de Gestión Social de la PCM, formada en el 2010 –y que actualmente es la Secretaria de Gestión Social y Diálogo. Las normas que regulan e implementan la participación ciudadana en proyectos extractivos, las experiencias de participación ciudadana para proyectos extractivos (mesas de dialogo, consultas populares, entre otras), y la dación y reglamentación de la Ley de Consulta Previa también pueden ser comprendidas como referentes de estas innovaciones institucionales (Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013 a, 2013 b).

indígenas en aislamiento. La explotación minera también creció notablemente en el período 2002-2008: el área territorial que ocupaba la minería pasó de 7.452.233 hectáreas a algo más de 17 millones de hectáreas”. (Oxfam 2011: p. 74)

²⁰ Artículo 7 de la Ley N° 26505 o Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, promulgada en 1995.

²¹ La consulta previa, para los procedimientos administrativos relacionados con proyectos mineros se hacen antes de la autorización al inicio de las actividades de exploración y explotación. Esto es un momento muy tardío en el ciclo del proyecto minero, pues, los titulares del proyecto y comunidades ya han llegado a acuerdos, asimismo, en dicho momento ya se han elaborado los estudios de impacto ambiental. Para más detalles se puede ver la sección 3 de este capítulo.

Aunque, aún está por comprobarse que dichas innovaciones institucionales contribuyen a frenar o transformar los conflictos sociales (Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013 b) es evidente que la preocupación por la “gestión” efectiva de los conflictos sociales fueron parte de las motivaciones para impulsarlas.

Alva (2010) en su análisis de los antecedentes de la Ley de Consulta Previa, encuentra que, los proyectos de Ley, anteriores al texto normativo del 2010 –post Bagua-, se centraron en proponer el derecho a la consulta “sobre asuntos relacionados a permisos de exploración o explotación de los recursos naturales que se encuentran en zonas reservadas a favor del Estado o que están tituladas y habitadas de manera regular por la población indígena” (p. 46); es decir, orientados a paliar, en parte, las causas de los conflictos socio-ambientales.

Asimismo, para la autora el derecho a la consulta previa –antes de la dación de la Ley 29785- se implementó a partir del derecho a la participación (p. 31). En tal sentido, el desarrollo normativo relacionado a la participación ciudadana en el sector de energía y minas es tratado como un antecedente para la consulta previa (p. 33). Ella encuentra que, en los decretos supremos dados en el 2008 para la participación ciudadana en el sector de hidrocarburos²² y minas²³ se señala que, “el derecho a la consulta se ejerce a través de la participación ciudadana” (p. 41-42), situación irregular que fue advertida por la CEAR, en su informe del 2010, solicitando “suspender las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos indígenas” hasta que el Estado peruano no cumpla con implementar mecanismos idóneos para que dichos pueblos ejerzan sus derechos contemplados en el Convenio 169 (p. 40).

Schilling Vaca-Flor y Flemmer (2015), consideran que, para que la consulta previa pueda ser una herramienta eficaz para la transformación de los conflictos sociales es necesario condiciones institucionales mínimas en relación con la “gobernanza participativa”, tales como: “i) instituciones estatales capaces de equilibrar justamente los intereses de diversos grupos, ii) medidas que reduzcan las asimetrías de poder dentro de las consultas, y iii) procesos conjuntos de toma de decisiones con acuerdos vinculantes” (p. 813-814). Luego de analizar los antecedentes de la Ley 29785, la dación y el proceso de reglamentación,

²² DS N° 012-2008-EM complementado con la RM N° 571-2008-MEM/DM

²³ DS No 028-2008-EM complementado con la RM No 304-2008-MEM/DM

ellas concluyen que, es poco probable que esto contribuya a transformar los conflictos sociales, y que por el contrario podrían ayudar a exacerbarlos:

Dadas las circunstancias legales y políticas actuales, las prácticas de consulta probablemente serán 'instrumentos pseudodemocráticos a través de los cuales las autoridades legitiman decisiones políticas ya tomadas' en lugar de instrumentos aceptados de transformación de conflictos, que son especialmente necesarios en el contexto de una creciente extracción de recursos. (p. 831)

Las autoras resaltan las asimetrías de poder existentes entre el Estado – pueblos indígenas, desigualdades que se pusieron en evidencia durante el proceso de dación y reglamentación de la Ley. Si bien, su análisis es entre el 2012 y 2014, antes del inicio de procesos en el sector minero; tal como explicamos más adelante, los avances en la consulta previa –en este sector clave- no son para nada auspiciosos.

2. Bagua y la ley de consulta previa

De acuerdo con el Informe de Defensoría del Pueblo (2010), los trágicos sucesos de Bagua se iniciaron en el año 2006, cuando las organizaciones indígenas consideraron como “amenaza a su derecho a la tierra” la denominada “Ley de la Selva”²⁴ (p. 20). Más adelante, en el Congreso se volvieron a presentar otras iniciativas legales que, para las organizaciones indígenas buscaban vulnerar sus derechos de propiedad comunal, facilitando, además, la venta de tierras comunales (p. 21). A mediados del año 2018, el poder ejecutivo emitió 99 decretos legislativos, algunos de los cuales fueron denunciados por AIDSESP²⁵ por contravenir los derechos de los pueblos indígenas (p. 24).

Asimismo, entre los antecedentes del conflicto de Bagua sucedido en junio del 2009, está: el denominado “Primer paro amazónico” en febrero del 2018, y el (Primer) Paro Nacional Amazónico, en agosto del 2008. Este último, tuvo como resultado la derogatoria, por parte del Congreso de los DL 1015 y 1073. Cuando en abril del 2009, en el seno del Congreso se venía discutiendo la derogatoria de otros decretos legislativos cuestionados, AIDSESP convocó al Segundo Paro Nacional Amazónico demandando la derogatoria de

²⁴ “El 28 de diciembre del 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 840/2006–PE, en el que se planteaba un cambio en el régimen de las tierras forestales sin cobertura boscosa o eriaza, de dominio estatal, para promover la participación de determinados agentes –con capacidad de inversión– en actividades de reforestación luego de adquirirlas en propiedad vía “adjudicación en venta”, previo compromiso de inversión.” (DP 2010: p. 20)

²⁵ AIDSESP es una de las organizaciones indígenas amazónicas de representación nacional.

numerosas normas, la implementación del derecho a la consulta previa, el respeto de sus derechos territoriales, entre otros.

En el marco de estas acciones de protesta, el 5 de junio del 2009, sucedió lo que se conoce como el “Baguazo”, que tuvieron como consecuencia la muerte de 33 personas 200 heridos y un desaparecido (p. 40). Por ello, cuando en agosto del 2011, cuando el recién inaugurado gobierno de Ollanta Humala, promulgó la Ley 29785 en la ciudad de Bagua, esto fue interpretado como acto simbólico de resarcimiento.

¿Hubiera sido posible evitar el conflicto de Bagua? Considero que, se podrían haber evitado las muertes y los heridos, pero no necesariamente haber evitado el conflicto. Como da cuenta el informe de la Defensoría del Pueblo, el conflicto empezó años antes de los sucesos trágicos, los actores enfrentados (organizaciones indígenas – poder ejecutivo) se sentaron varias veces para dirimir sus diferencias, pero el poder ejecutivo insistió en la dación de normas –consideradas como inconstitucionales- y que vulneraban los derechos de los pueblos indígenas. Incluso, el estilo personal confrontacional y discriminatorio de Alán García, evidente en sus declaraciones públicas²⁶, no ayudó a acercar las partes en conflicto.

Luego de los trágicos sucesos de Bagua, se instaló el Grupo Nacional de Coordinación para el desarrollo de los Pueblos Amazónicos con la participación de las entidades estatales y representantes de los pueblos indígenas (p. 46), instancia que se dividió en cuatro mesas de trabajo, una de las cuales trabajó la propuesta legislativa para la consulta previa (Mesa 3) (p. 47). El texto normativo trabajado en la Mesa 3 fue remitido al Congreso para su discusión y aprobación, luego de algunos recortes y modificaciones; finalmente, el Congreso aprobó el proyecto de Ley en mayo del 2010, siendo remitido para que el Poder Ejecutivo lo apruebe finalmente. Una vez más, el Poder Ejecutivo, impidió la aprobación de la norma, dando ocho observaciones, entre ellas, los “criterios de identificación de los pueblos indígenas” (Ruiz 2011, pp. 92-101) (para ampliar el tema relacionado con el artículo 7 de la Ley 29785, se puede ver el Capítulo 4).

La Ley de Consulta Previa o Ley 29785, no pudo ser aprobada durante el gobierno de Alán García; recién se promulgó en agosto del 2011, durante el gobierno de Ollanta

²⁶ Entre octubre y noviembre del 2007, Alan García publicó dos artículos de opinión en el diario El Comercio. El primero, denominado el “Síndrome del Perro del Hortelano”; y el segundo, denominado “Receta para acabar con el perro del hortelano”, son ejemplos de la visión profundamente discriminatoria y racista que tenía el expresidente sobre los pueblos indígenas.

Humala, luego de ser aprobada de manera unánime por todos los partidos políticos en el Congreso de la República.

Si bien, Bagua impulsó que la Ley de Consulta Previa vea la luz definitivamente, el conflicto no fue suficiente por sí mismo para concretarla, pues hizo falta la presión externa e internacional, la confluencia de actores políticos internos (Bebington, Scurrah y Chaparro 2013 a, Alva 2010) e incluso un cambio de gobierno para que esta norma se promulgara.

3. Avances en la implementación de la consulta previa

Diez (2014) analiza que el primer proceso de consulta previa en el Perú es la reglamentación de la Ley 29785; si bien, este proceso no estaría formalmente enmarcado en la ley y su reglamento, este caso permite evaluar cómo se hace efectivo este derecho (p.3). El balance de este proceso es negativo, pues la mayoría de organizaciones indígenas abandonaron las reuniones antes de su finalización y las que se quedaron denunciaron que el texto final del reglamento no recogió sus observaciones. En tal sentido, se trata de un proceso descalificado por las organizaciones indígenas, quienes no vieron reflejadas sus principales preocupaciones –en torno la ley²⁷, y además, fue un proceso llevado a cabo con premura y poca apertura por parte de los funcionarios del Estado, dando como resultado un reglamento “formalista” y “legalista” (p.18). Iniciar la implementación del derecho a la consulta de esta manera no augura para nada un buen comienzo para lograr un cambio efectivo en la relación Estado-pueblos indígenas.

Schilling-Vacaflor y Flemmer (2015) también hacen un balance negativo de la reglamentación; para ellas, durante este proceso se evidenciaron las profundas asimetrías de poder entre el Estado y los pueblos indígenas (p. 829), evidenciado, sobre todo, en la poca apertura del Estado para incorporar las demandas de las organizaciones indígenas en el texto de la Ley y su reglamento (p. 835). El proceso de reglamentación también puso en evidencia las dificultades de las propias organizaciones indígenas para lograr articular demandas e intereses en común y lograr un nivel de representación con sus bases (p. 825).

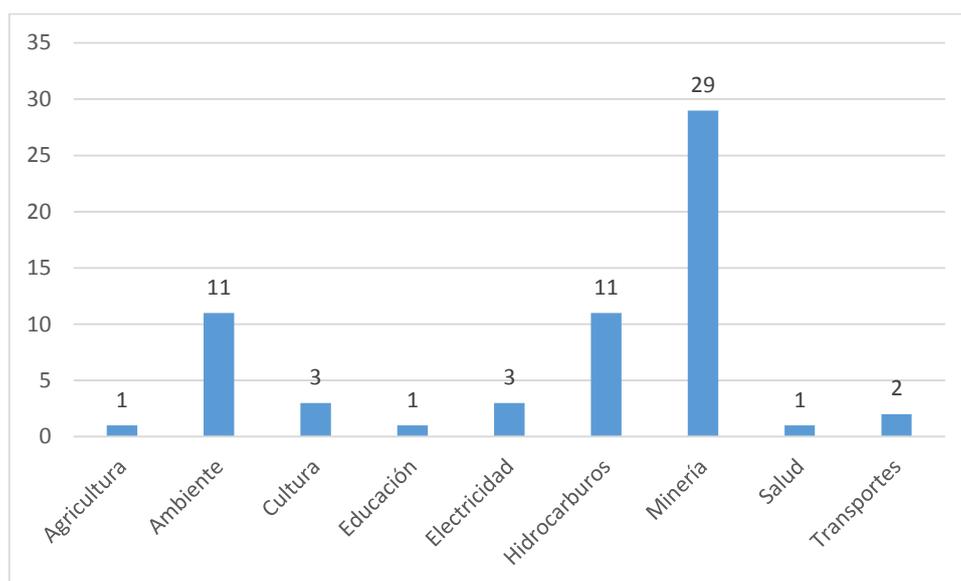
²⁷ “La propuesta del reglamento no avanzó en dos temas claves: 1) la definición de la población a ser consultada – y los mecanismos para ello- dejando esta determinación en la publicación de la “base de datos” de pueblos indígenas, luego largamente dilatada; 2) la especificación clara de los temas y proyecto susceptibles de ser consultado, dejando un amplio espacio de indeterminación, que no deja ninguna garantía y seguridad a las poblaciones.” (Diez 2014: p. 18)

En términos formales, en mayo del 2013 se inició el primer proceso de consulta previa: la propuesta de “Área de Conservación Regional (ACR) Maijuna – Kichwa”. Este proceso es interesante por varias cuestiones: primero es la novedad, al ser el primer proceso en implementarse los actores involucrados tuvieron que partir de cero y en medio se encontraron con varios retos que tuvieron que resolver en la marcha; segundo, se trata de un proceso relativamente sencillo, pues fueron los grupos indígenas, en específico los maijuna, quienes impulsaron la creación del ACR; a pesar de ello, este proceso está lejos de considerarse como “exitoso”, pues la creación del área no se llegó a concretar sino hasta dos años después de concluida la consulta previa²⁸. Diez (2014) ha calificado este proceso como burocrático ya que, a diferencia del primer proceso que él analiza, la decisión de crear el ACR Maijuna-Kichwa ya estaba resuelta antes de iniciarse la consulta previa (p.25), y por tanto, podría haberse obviado. En efecto, la creación del ACR ya estaba resuelta por el Gobierno Regional de Loreto y solo se esperaba la respuesta favorable del SERNAMP para su concreción cuando entró en vigencia la Ley 29785, lo que hizo que el proceso se retrasara y complejizara.

Desde mayo del 2013 a la fecha – diciembre del 2020- se han implementado en el Perú un total de 62 consultas, la mayoría de ellas en el sector energía y minas (42 casos) (para el detalle de estos procesos se puede ver la Tabla 6 en Anexos).

²⁸ La creación del ACR Maijuna-Kichwa se concretó con la dación del DS N° 008-201-MINAM, en junio del 2015. El proceso de la consulta previa se dio entre mayo y diciembre del 2013. La demora en la creación del ACR hizo considerar a algunos líderes indígenas que había intereses detrás relacionados con la explotación y acceso a recursos naturales, así como con la construcción de una carretera que atravesaría el ACR (Sandbord y Paredes s/f: p. 13).

Gráfico 1 Número de procesos de consulta previa por Sector Mayo 2013 – Diciembre 2020



Elaboración propia

Fuente: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>, acceso 28/12/2020

Resulta paradójico que, sea el sector de energía y minas donde más se ha avanzado en el proceso de consulta previa, pues muchos de los conflictos suscitados en torno a la ley y su implementación se relacionan justamente con este sector estatal que se ha mostrado como el más resistente a cumplir con el derecho a la consulta.

La consulta previa en minería

El primer proceso de consulta previa en el sector minero empezó en el segundo semestre del 2015²⁹, es decir, dos años después del primer proceso de consulta que se implementó en el marco de la ley 29785. Esta diferencia temporal es indicativa de las resistencias que existieron –desde el aparato estatal- para implementar consultas previas en zonas andinas y en proyectos extractivos. Es importante remarcar estas dos variables, pues a diferencia de minería, las consultas previas en hidrocarburos se dieron de manera temprana, a fines del 2013 e inicios del 2014, con las consultas previas para los lotes 169 y 195 respectivamente (Ver Tabla 6, en anexos). Las razones para las diferencias entre los subsectores minero e hidrocarburos son múltiples y van desde una mayor apertura de los funcionarios estatales de cada uno de estos subsectores hasta la relativa facilidad con la

²⁹ El primer proceso en minería fue el proyecto Aurora, iniciado en setiembre del 2015, dicho proyecto se ubicaba en el ámbito de la comunidad campesina Parobamba (Cusco).

que se asumió que los indígenas en el Perú se encontraban exclusivamente en la Amazonía³⁰.

En efecto, uno de los obstáculos para implementar la consulta previa en minería se relacionó con la lenta publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI), proceso que se inició en octubre del 2013 con las comunidades nativas amazónicas y culminó a mediados del 2015 con la publicación de las comunidades campesinas andinas. Esta “invisibilización” de pueblos indígenas en las zonas andinas fue utilizada por el subsector minero para pasar por alto la consulta previa en más de una decena de proyectos entre el 2013 y 2014 (Leyva 2018: p. 39). La actuación de la Defensoría del Pueblo, los cambios al interior del sector energía y minas así como la publicación de la BDPI fueron factores institucionales que permitieron iniciar con las consultas previas en minería a mediados del 2015.

En agosto del 2014, la Defensoría del Pueblo, emitió el Oficio N° 249-2014-DP/AMASPI donde se advertía que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) había dado resoluciones directorales, en dieciséis proyectos, autorizando el inicio de actividades de exploración sin realizar procesos de consulta previa aun cuando se verificaba –por datos del censo 2007- que en estas zonas había población indígena. La denuncia hecha por la Defensoría del Pueblo, sirvió para que, la Oficina de Control Institucional (OCI) del MINEM inicie –en julio del 2015- una auditoría interna, concluyendo que el sector había incumplido la Ley 29785 (DP, 2017: p.98).

Uno de los temas que se evidenció en los casos denunciados por la Defensoría y evaluados por la OCI fue la actuación de la Dirección General de Minería para identificar a los pueblos indígenas, tarea que se hizo a través de la contratación de consultoras privadas, quienes no tuvieron la asistencia del VMI³¹. El análisis realizado a través de la comisión auditora del MINEM permite comprobar que, las deficiencias en los resultados de la identificación indígena para estos casos fue una “mala interpretación de los datos” así como una deficiente aplicación de los instrumentos de recolección de información

³⁰ En múltiples momentos, durante y después de la promulgación de la ley de consulta previa, desde el poder ejecutivo se había postulado la idea que los pueblos indígenas, a quienes les correspondía el derecho, se ubicaban exclusivamente en las zonas amazónicas del territorio nacional, pues los grupos andinos se encontraban integrados a la sociedad nacional. Al respecto se puede ver la respuesta del PE al proyecto de ley aprobado en mayo del 2010 (Ruiz 2011: p. 100-101), y las declaraciones de Ollanta Humala en abril del 2013; emitido por TV-Perú (<https://www.youtube.com/watch?v=pf2WeHWIYwM>)

³¹ Entrevista realizada por Ojo Público a Rosa María Ortiz, ministra de Energía y Minas, disponible en: <https://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>

primaria que no permitió dar “representatividad” a la diversidad de los casos analizados³²; asimismo, se evidenciaron “deficiencias en el control interno”, entre ellos, “debilidades en la supervisión de los informes” reflejadas en la falta de documentación que sustente la aplicación de las herramientas metodológicas³³. Es posible que, el conjunto de deficiencias detectadas en el MINEM, impulsara el Convenio suscrito con el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) para que sea esta entidad quien se encargue de la identificación de pueblos indígenas para sus proyectos, acuerdo que se implementó entre los años 2016 y 2018.

La apertura de los procesos en minería estuvo acompañada, además, de cambios al interior del sector Energía y Minas. Rosa María Ortiz asumió el cargo de ministra en febrero del 2015 y, a diferencia de sus predecesores se comprometió públicamente a realizar las consultas en minería, considerando incluso aquellos casos que ya habían sido resueltos³⁴. Esta nueva coyuntura permitió establecer relaciones institucionales más fluidas entre Minería y Cultura.

La consulta previa en minería sin embargo está lejos de ser un proceso idóneo. Tanto la Defensoría del Pueblo (2017: p. 99-100) como Leyva (2018: p. 69-70) coinciden en señalar que, las medidas administrativas identificadas por el MINEM no son las más aptas para garantizar el derecho a la consulta, ya que la decisión sobre éstas no permiten cambios sustantivos en los proyectos; y por tanto deberían modificarse. En efecto, la discusión pendiente para el caso de minería –y que podría extenderse a otros sectores- es si el momento en el que se plantea la consulta previa es el más adecuado, ya que, dicha consulta se realiza luego que, se han logrado acuerdos entre la comunidad y las empresas privadas sobre el uso del terreno superficial, y luego que se han aprobado las evaluaciones ambientales (Ocampo y Urrutia 2016: p. 171); es decir, al final del ciclo del proyecto minero, cuando la autorización de la entidad es básicamente una formalidad documental (Leyva 2018, p: 34-35).

El momento en el cual se da la consulta previa repercute en su desarrollo posterior. A partir del análisis de los casos en minería, Leyva encuentra que, lo que se pone a discusión, durante los procesos, son los impactos del proyecto aun cuando estos no son

³² Informe de Auditoría No 08-2015-2-0054 p. 23-28

³³ Informe de Auditoría No 08-2015-2-0054 p. 31

³⁴ Entrevista realizada por Ojo Público a Rosa María Ortiz, ministra de Energía y Minas, disponible en: <https://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>

materia de la decisión. Esto genera un vicio, pues lo que se pone en discusión no es relevante –para los acuerdos o la decisión final- y menos aún se puede modificar porque ya es materia resuelta (p. 44). En tal sentido, el proceso se vacía de contenido convirtiendo los espacios de diálogo y discusión en una “mera formalidad”:

Creemos que la consulta previa en minería, tal como ha sido diseñada, conduce inexorablemente a este resultado. La comunidad que participa en el proceso debe analizar una información que no corresponde a la medida consultada y es genérica, sobre impactos. Si la información para el análisis es genérica, los comentarios y propuestas que de ella se deriven también lo serán, o es muy probable que lo sean. (p. 54)

Ante este escenario, la consulta se vuelve en un espacio para que, las comunidades planteen demandas históricas, sobre las cuales la autoridad estatal encargada no tiene competencia, “desnaturalizando la consulta de una medida específica” o “convirtiéndola en una mesa de partes” (p. 67).

Otra de las cuestiones que pone en relevancia Leyva en su análisis es quién es el encargado de llevar adelante la consulta previa, y si esta entidad estatal es la más adecuada (p.27). Las consultas previas en minería son un buen ejemplo de cómo la implementación de este derecho ha sido parte de un aprendizaje progresivo, aunque éste no sea el mejor. En el 2013, se consideró que, sería la Dirección General de Minería (DGM) quien sería la encargada de llevar adelante este proceso; en el 2015, se derivó esta obligación a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM); y finalmente, en 2018 se concluyó que sería la Oficina General de Gestión Social (OGGS) quien se encargaría de estos procesos³⁵, situación que se mantiene en la actualidad. En el análisis que realiza Leyva, previo a la designación de la OGGS, se señala la incongruencia entre la entidad encargada de emitir la medida administrativa (la DGM) y la entidad que llevaba adelante el proceso (la DGAAM) lo cual obstaculiza el proceso; esta situación podría afianzarse

³⁵ RM N° 003-2013-MEM/DM mediante el cual se incorporan las nuevas medidas administrativas en el TUPA del MINEM y se precisa cuáles serán objeto de consulta previa, además se identifica a la DGM como el órgano responsable de esta función. Mediante la RM N° 362-2015-MEM/DM se modificó y actualizó el TUPA del sector, asimismo se designó como órgano responsable de la consulta a la DGAAM con apoyo de la DGM y la OGS. Finalmente mediante el DS N° 021-2018-EM (18/08/2018) se modifica el ROF del MINEM, otorgando a la OGGS “implementar y conducir los procesos de consulta previa que se originen en el sector de energía y minas”. Debo señalar que, estos cambios también se suscitaron en el subsector de energía (hidrocarburos y electricidad), designando en un primer momento a la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) y a Petroperú la realización de las consultas (RM N° 350-2012-MEM/DM); luego esta prerrogativa pasó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), y finalmente, las consultas –de ambos subsectores- se han centralizado en la OGGS.

cuando –ahora- se le da esta prerrogativa a una oficina que no tiene competencia sobre las medidas administrativas consultadas y cuya función se relaciona con la conflictividad social en el sector.

Los cambios en la designación organizacional y funcional dentro del aparato estatal son relevantes, pues estos obedecen a criterios relacionados con la gestión y la efectividad de sus procedimientos internos. No conozco el detalle de los cambios sucedidos al interior del MINEM, pero comprendo que estos no conllevan a fortalecer el proceso; pues - justamente por estos cambios- es probable que se interpretara que la dificultad de las consultas se derivaba de la experiencia de los funcionarios a cargo, y no tanto en la medida administrativa consultada que –de acuerdo al análisis de Leyva- es lo que genera la debilidad de la consulta en minería.

Es significativo, en este sentido, que la consulta se haya derivado finalmente a la OGGs, pues refleja que la consulta se interpreta como (parte de) un conflicto social, o para prevenirlo. Esta forma de encarar el proceso, puede tener ventajas operativas, pues permite la actuación de profesionales entrenados en el relacionamiento con actores diversos y en la articulación con diversos sectores estatales y privados, pero también comprende un sesgo importante, pues la efectividad de sus procesos se miden por “apaciar” o salir del conflicto, lo cual muchas veces es traducido en múltiples acuerdos que van más allá de aquello que provocó el conflicto.

Equiparar consulta previa con conflicto social significa perder de vista el derecho que fundamenta el proceso, que es concertar decisiones para no afectar otros derechos colectivos relacionados con la medida. Y en tal sentido, la efectividad institucional debería comprenderse a partir de la garantía de estos derechos y no tanto por si se evitó (o no) el conflicto.

Por otra parte, los cambios funcionales al interior del aparato estatal también comprenden las relaciones entre actores institucionales. En este punto, es interesante evaluar –a partir de la experiencia del VMI- cómo los cambios suscitados al interior del MINEM implicaron diferencias en la forma cómo se logró avanzar y afianzar ciertas etapas del proceso, en especial la etapa de identificación indígena. Dichos cambios implicaron una mayor o menor apertura para la “asistencia técnica” de parte del VMI concluyendo en el 2019 con un relativo alejamiento entre las instancias estatales.

En conclusión, la consulta previa implementada en minería da varias lecciones que permitirían modificar los procedimientos que se planificaron con la ley y el reglamento; sin embargo, no hay –en el corto plazo- alguna señal que indique ello. Por el contrario, en las últimas semanas se ha venido discutiendo la necesidad de dejar atrás la consulta previa para los proyectos de exploración en minería, ya que esto ha significado “una traba” para las inversiones en el sector extractivo³⁶. Si bien, es necesario reevaluar si la consulta previa en los proyectos de exploración –tal como están organizados actualmente- contribuye o no a garantizar el derecho, esta discusión debería plantearse en términos de la garantía del derecho y con miras a fortalecer el proceso, y no tanto, para evitarlo.

Las idas y vueltas de la consulta previa en minería enmarcan –en gran medida- la forma cómo el aparato estatal ha avanzado en la implementación del derecho a la consulta previa. Lo que ha tenido implicancias importantes para la concreción de las etapas y sus procedimientos estatales relacionados. Si bien, como analiza Leyva ha habido avances en el proceso relacionado con la identificación de pueblos indígenas, no sucede lo mismo con el resto de las etapas, sobre todo, hay un vacío normativo relacionado con la primera etapa, pues, hasta la fecha únicamente tres sectores estatales han identificado sus medidas administrativas para la consulta.

En tal sentido, valdría la pena observar más de cerca las consultas propiciadas en otros sectores estatales y analizar si las lecciones aprendidas en estas pueden ayudar a mejorar y fortalecer los procesos. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha tomado como referente la consulta previa para la hidrovía amazónica como un ejemplo de la flexibilidad con la que la entidad promotora –en este caso el Ministerio de Transportes y Comunicación- llevó a cabo todo proceso, incluso fuera de los parámetros de la normas (DP 2017: p. 100-101). Esperar la buena voluntad de los funcionarios estatales, sin embargo, no es la mejor forma de fortalecer un proceso; aunque si marca una diferencia para propiciar el diálogo intercultural que, al fin y al cabo, es la condición mínima para implementar el derecho a la consulta previa.

³⁶ En noviembre del 2020, el ministro de Energía y Minas, Jaime Gálvez Delgado, anunció que su sector estaba preparando una norma para que la consulta previa en los proyectos de exploración minera sean sustituidos por un acuerdo previo. Para el ministro esta medida ayudaría a reducir los plazos para la aprobación de dichos proyectos. Se puede ver: <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/exploracion-minera-acuerdo-previo-reduciria-a-seis-meses-el-tiempo-que-tomaba-hacer-la-consulta-previa/>

Capítulo 4: La nueva definición de lo indígena a partir de la Ley de Consulta Previa

1. El artículo 7 de la Ley o los criterios para la identificación de pueblos indígenas

La Ley de Consulta Previa inaugura un nuevo concepto para comprender lo indígena en el Perú a través del sujeto jurídico: “pueblo indígena”. Si bien, no es la primera que se legisla y regula derechos para aquellos grupos, esta norma implica un giro conceptual en torno a la categoría indígena.

En el artículo 7 de la norma aparece de manera explícita la definición de “pueblo indígena” a partir de los criterios para su identificación:

“Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos. Los **criterios objetivos** son los siguientes: a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional, b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, c) Instituciones sociales y costumbres propias, d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. El **criterio subjetivo** se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo. Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos” (Ley 29785, 2011, el resaltado es mío).

La redacción de la primera parte de este artículo está basada en la definición dada para los pueblos indígenas y tribales del Convenio 169 de la OIT, marco internacional para la norma nacional. Aunque debe precisarse que, esta definición no es una copia literal del primer artículo del Convenio sino una reinterpretación del Manual de aplicación de dicha norma. Por tal razón, varios analistas consideran que la definición dada en la Ley 29785 es restrictiva en comparación a la “definición operativa” y “abierta” del Convenio 169 (Salmón, 2012: 107), pues impone características adicionales que implicaría dejar fuera –del derecho- a determinados colectivos indígenas como las “comunidades y rondas campesinas”, por ejemplo (Blanco, 2013: 30).

Algunas de estas restricciones se relacionan con los denominados “criterios objetivos”. Para Blanco (2013: p. 45), por ejemplo, la Ley señala la “descendencia directa” de las poblaciones y no contempla la posibilidad que las “instituciones distintivas” de dichas poblaciones estén parcialmente presentes, lo que implica tener una concepción estática de estas sociedades; Salmón (2012: 108) por su parte, señala que se condiciona la existencia de características culturales distintivas a la territorialidad ancestral, situación que podría afectar a aquellos colectivos indígenas que han sufrido desplazamientos o no tienen u ocupan actualmente un territorio. Herrera (2014: p. 65-66), por su parte, encuentra que, la definición contenida en el artículo 7 de la Ley, elimina la diferencia entre pueblos indígenas y tribales, equiparando ambos conceptos, lo que supone borrar del mapa aquellos colectivos que aunque no tienen una ocupación ancestral en el territorio nacional poseen diferencias culturales similares a los pueblos indígenas.

Las restricciones también se enmarcan para el denominado “criterio subjetivo”; pues en la Ley 29785 no se recoge la importancia que tiene la auto-identificación en el Convenio, y que reflejan los avances, en términos de derechos de autodeterminación, que han logrado los pueblos indígenas en los instrumentos jurídicos internacionales. Incluso, se puede agregar a ello que, la ley no solo no toma en cuenta la importancia del criterio, sino que incluso lo pone en igualdad de condiciones con los “criterios objetivos” lo cual contraviene lo dado en Convenio.

La segunda parte del artículo 7 de la Ley, recoge la tradición jurídica peruana precedente al Convenio 169, pues establece que las comunidades campesinas y nativas pueden ser identificadas como pueblos indígenas, aunque esta clasificación está supeditada a los criterios (objetivos y subjetivo) indicados anteriormente. Este condicionamiento es restrictivo para Salmón (2012: p.109), pues implica que las comunidades (campesinas y nativas) deben garantizar su pertenencia demostrando su “autenticidad” indígena. Para Herrera (2014: p. 72-73) y Blanco (2013: p. 43) dicha restricción cae en una contradicción jurídica, pues el Estado peruano en múltiples ocasiones ha equiparado las tres categorías usándolas de manera equivalente para responder ante los organismos internacionales (CEACR), en sentencias del tribunal constitucional y en algunas normas nacionales³⁷; y por tanto, no se comprende el porqué de esta restricción.

³⁷ Herrera (2014) y Blanco (2013) mencionan varios ejemplos, como las respuestas dadas por el Estado peruano ante la CEACR (Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones), las

Salmón (2012: p. 109) considera que una de las posibles razones para que los legisladores peruanos tomaran la decisión de “incluir negativamente” a las comunidades campesinas y nativas dentro de la definición de pueblos indígenas podría ser “frenar procesos de re-etnización de grupos campesinos”, tal como sucedió en el caso colombiano. Por el momento, no hay suficiente evidencia para comprobar la hipótesis planteada por Salmón; por el contrario, hay evidencias que contradicen esta hipótesis, como por ejemplo, la dificultad para encontrar una (auto)identificación –en términos indígenas o étnicos– dentro de las comunidades campesinas, producto de procesos históricos que llevaron a equiparar lo indígena (o indio) con el sector más atrasado y pobre de las sociedades rurales; y por ende, la resistencia de parte de los propios campesinos por asumir esta identidad que resulta degradante. Asimismo, como veremos más adelante, gran parte de las dificultades que tienen que enfrentar los especialistas de la DCP en su tarea de identificar poblaciones indígenas (en la costa y la sierra) se relacionan justamente con este proceso de degradación de lo indígena, no solo porque no encuentran respuestas concluyentes de parte de sus interlocutores (campesinos miembros de comunidades) cuando se indaga sobre su “auto-identificación”, sino porque ellos mismos sienten que llamar a un campesino “indígena” significa degradarlos (ver el capítulo 7).

Schavelzon (2008) en su análisis etnográfico sobre el proceso de la aprobación del nuevo texto constitucional en Bolivia, menciona:

(...) la política se vive como verdad, en la que creen los militantes, votantes y funcionarios convencidos. Pero al mismo tiempo, el mundo de la política se presenta como un campo disputado y sin consenso. En este juego, el Estado aparece como espacio de las verdades que triunfaron y como actor político que impone, como verdad de todos, la política de alguna de las partes (p. 68).

Esta afirmación nos permite pensar en el proceso político que se encuentra detrás de la dación de una norma, proceso que no está exento de tensiones, conflictos e intereses que los actores ponen en juego en la lucha por imponer su “verdad” como única o universal. Asimismo, da cuenta del papel del Estado, como impulsor de “una verdad” que se universaliza para todos, dejando atrás o borrando las disputas que se dieron en su origen. Como conclusión de este proceso aparece el texto final de una Ley, que se presenta como

sentencias del Tribunal Constitucional, las leyes de las comunidades campesinas y nativas, y la Ley 27811 (Ley de protección de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas ligados a recursos biológicos).

“una verdad” para todos, ocultando las disputas (y los diferentes actores) que ayudaron a construirla.

Si miramos de cerca el proceso de elaboración de la Ley de Consulta Previa, se descubre que, una de las impulsoras de los proyectos en el congreso fue Hilaria Supa, parlamentaria y activista de los derechos de las mujeres campesinas, asimismo, se encuentra que durante este proceso se contó con la participación de algunas organizaciones campesinas e indígenas; y por tanto, la decisión por incluir a las comunidades campesinas y nativas dentro de los criterios de identificación de pueblos indígenas probablemente se relacione más con intentos reivindicativos que restrictivos; aun cuando esta reivindicación quedó supeditada a los “criterios” dados por el Convenio 169.

Asimismo, en los antecedentes de la Ley 29785, se encuentra como constante la preocupación por definir explícitamente los “sujetos” del derecho. Por ejemplo, en las observaciones dadas por la Defensoría del Pueblo ante el Proyecto de Ley del 2008, se considera importante identificar plenamente a los sujetos de la Consulta Previa, para lo cual la entidad proponía armar un registro –tipo padrón electoral- para que se identifique previamente quiénes serán las personas que obtengan este derecho (Alva 2010: p. 47). Aunque este argumento no apunta directamente a la definición de pueblos indígenas, sino que es parte de las preocupaciones procedimentales para la implementación del derecho, implicó tomar decisiones en torno a definir la categoría y con ella identificar a los pueblos indígenas³⁸.

Otro ejemplo, más directo, son los argumentos dados por el Poder Ejecutivo al proyecto de Ley aprobado en el 2010 (precedente inmediato a la norma aprobada en el 2011):

“La autógrafa extiende la definición de pueblos indígenas y originarios a la comunidad campesina y costeña. Al respecto, cabe señalar que el Convenio 169 habla de pueblos indígenas, pues estos “son distintos de otros sectores de la colectividad nacional por sus condiciones sociales, culturales y económicas” o están regidos por sus propias costumbres, en las mismas condiciones de pueblos originarios que son su antecedente. *Caso claro es el de las etnias amazónicas y/o grupos no contactados, que requieren un tratamiento especial.* La comunidad andina como institución española existente en Castilla e impuesta por la legislación virreinal en 1570, está sustantivamente vinculada a la ciudad, el comercio y a los servicios del Estado, superponiéndose en

³⁸ Esta preocupación se tradujo en la creación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (artículo 20 de la Ley 29785).

muchos casos los distritos con las comunidades. Más aún, algunas comunidades costeñas aún existen en lo formal, actúan como empresas inmobiliarias en beneficio de sus dirigentes en el negocio de terrenos y playas. Lamentablemente, como está redactada la autógrafa pueden reclamar ser “pueblos originarios” y reivindicar su derecho a dar consentimiento a obras públicas o al ejercicio de la Nación sobre los bienes del subsuelo (...)” (Observación N° 6, 21 de junio del 2010, citada por Ruiz 2011: p. 100)

En este caso, los argumentos expresados por el Poder Ejecutivo en el 2010 – liderado por Alán García en este momento- apunta directamente a restringir la definición de pueblos indígenas e incorporar únicamente a los grupos o “etnias” amazónicas, entre ellos a los grupos “no contactados”, excluyendo de esta manera al conjunto de comunidades campesinas (serranas y costeñas) que es ampliamente mayoritario en el país. Las razones para esta restricción –de acuerdo a la cita- se basa en la articulación que estas comunidades mantienen con “la ciudad, el comercio y los servicios del Estado”, situación que no las diferencia del resto de la nación.

Resulta significativo que, se proponga incluir únicamente a los grupos amazónicos, pues revela un imaginario o sentido común que estará presente en toda la discusión sobre la identificación indígena – luego de la dación de la Ley y durante la construcción de la Base de Datos de Pueblos Indígenas³⁹. En efecto, desde muchos frentes se aceptó con relativa facilidad que los indígenas en el Perú se encontraban entre los grupos amazónicos y no entre los grupos costeños y serranos. Esta noción apela a imaginarios construidos sobre los pueblos indígenas en el Perú y el papel que cumplió el Estado para establecer diferentes categorías de alteridad. (Ver capítulo 2)

Afortunadamente, esta observación no prosperó en la norma aprobada en el 2011 y se incluyó –aunque de manera restrictiva- a las comunidades campesinas y nativas en la

³⁹ En una entrevista a Ollanta Humala –presidente de la República en este momento- respecto a la Base de Datos de Pueblos Indígenas, dijo: “**¿Cuándo se va a conocer esa base, esa la lista de comunidades?** Hay dos temas, uno es que una comunidad está litigando con Ambiente y por lo tanto están en un proceso penal judicial, y por lo tanto, esto no se puede publicar hasta que no se resuelva. Pero además, lo que está habiendo es un proceso de revisión de comunidades, no se trata de publicar hoy día y que mañana tengas medio Perú con comunidades. Primero en la costa, básicamente no hay comunidades nativas, por el proceso de migración a la costa donde tienen el 60% de población, qué comunidad nativa tienes, por ejemplo Chilca ¿qué tipo de comunidad nativa es?: ahí encuentras a gente de todas partes del país. En la sierra, la mayor parte son comunidades agrarias, producto de la reforma agraria, etc. Más que todo, comunidades nativas son en las comunidades de selva, con estas poblaciones que muchas veces, o que antiguamente se llamaban no contactadas, pero hoy en día con la infraestructura y la modernidad estamos tratando de articular a todas las comunidades en lo posible.” (TV Perú – 28/04/2013; minuto 3.28 – 4.30)

definición de pueblos indígenas dada en la Ley 29785. A diferencia de Salmón (2012), considero que esto fue un triunfo –en tanto acto reivindicativo- pues gracias a ello se incluyó a grandes grupos poblacionales peruanos en la categoría indígena. Esto, sin embargo, nos regresa a nuestro punto inicial: ¿por qué fue necesario establecer restricciones en la definición?, ¿por qué no se pudo mantener las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas sin más, tal como se venía haciendo en la legislación peruana previa a la dación de la Ley 29785?. No estoy en capacidad de responder plenamente estas preguntas; lo que puedo afirmar es que los legisladores –tanto los que se encontraban a favor como en contra de la norma- no pudieron desligarse de los conceptos (jurídicos) que precedieron a la Ley 29785 en relación a los pueblos indígenas; y por tanto, tuvieron que tomar estos conceptos y adaptarlos a una tradición legal “nueva” proveniente del derecho internacional, la cual se impuso como la más aceptable y determinante.

Esto sin embargo ha traído numerosos problemas en la ejecución e implementación del derecho en términos procedimentales, sobre todo, para la identificación indígena; ya que esta adecuación que podría parecer ingenua e incluso como bien intencionada choca con los sentidos comunes que se han construido en torno a la categoría. Y por tanto, se corre el riesgo de ser demasiado restrictivo o abierto para la identificación y con ello la garantía de un derecho que les compete exclusivamente a los pueblos indígenas.

Por otra parte, la categoría indígena en la legislación peruana es bastante anterior a lo dado en la Ley 29785, y en este recorrido histórico e institucional no es la primera vez que la categoría cambia en el ámbito jurídico.

2. La categoría indígena en la legislación peruana

En los análisis relacionados con la institucionalidad indígena y la Ley de Consulta Previa se toma como referencia tres hitos históricos en el marco legal peruano para la categoría indígena: la Constitución de 1920, la legislación relacionada con las comunidades campesinas y nativas de la década de 1970, y la Constitución de 1993 (Yrigoyen 2006, Rojas 2014 y Vega 2015). Cada una de estas etapas comprende giros que permitieron ir consolidando ciertos tratamientos jurídicos diferenciales, los cuales empataron con imaginarios acerca de lo indígena. De más está decir que estos cambios legislativos estuvieron acompañados de instituciones y políticas “indigenistas” que se dieron (y se dan en la actualidad aunque ya no se denominen así) desde el aparato estatal “a favor” de

dichos colectivos. Por tanto, hay una historia paralela entre dicha legislación y la institucionalidad estatal indígena creada y desarrollada a partir de esta. Asimismo, debe señalarse que, el giro de la década de 1990 en las políticas indigenistas es interpretado como un cambio de perspectiva estatal pasando a configurarse un tratamiento de lo indígena desde enfoques “multiculturales” e “interculturales” (Yrigoyen 2006 y Rojas 2014), los cuales son los vigentes en este momento y que pueden verse reflejados en la “nueva” institucionalidad que se va creando en el Perú a partir del 2000⁴⁰ y cuyo antecedente jurídico inmediato es la constitución de 1993.

2.1. Década de 1920

Existe un amplio consenso al señalar que, la Constitución de 1920 marca un hito –en el periodo republicano- en relación al tratamiento jurídico legal de las poblaciones indígenas al reconocer la “existencia legal de la comunidades indígenas” (Constitución de 1920, artículo 58). Pero además, significó asentar la idea que los indígenas viven (exclusivamente) en “comunidades” y son “campesinos” (Remy 2014: p. 20), imagen que se consolidará más adelante al convertir las comunidades indígenas en campesinas, en la década de 1970, y que se mantiene, al concebirlas como posibles “pueblos indígenas” a partir de la legislación de la consulta previa.

Para Marzal (1998), con la inclusión del artículo 58 en el texto constitucional de 1920 “el indígena deja de ser un ciudadano más, igual en derechos y deberes a todos los peruanos, para tener un estatuto legal propio y ser sujeto de Leyes especiales que el Estado debe dictar para su promoción” (p 28). Debemos precisar que este reconocimiento alcanzó únicamente a las poblaciones y comunidades indígenas andinas.

La categoría “indio” (e indígena) en términos jurídicos, por otra parte, nace con la colonización. En este sentido, el tratamiento estatal hacia las poblaciones indígenas es una política que se instaura siglos atrás, mediante leyes especiales y estatus jurídicos (y sociales) diferenciados que crearon –durante el virreinato- una república de españoles y una república de indios. Y que es el momento donde nacen las configuraciones territoriales, denominadas: “comunidades de indios”, transformadas a partir de la década de 1920 en “comunidades indígenas”. En esta historia, sin embargo, hay varias discontinuidades, la primera es con la instauración de la República peruana en 1821, a

⁴⁰ Para una revisión de la institucionalidad indígena desde el 2000 en adelante se puede revisar Alza y Zambrano (2015)

partir de los primeros decretos dictados por San Martín y Bolívar, momento en el cual se borraron –en el ordenamiento legal- las diferencias coloniales, reivindicando el hecho que –en adelante- no se denominaría a nadie más como “indio”, “natural” o “aborigen”, eliminando además las instituciones que sustentaban el tratamiento diferenciado de estos grupos como los tributos indígenas, los cacicazgos y la protección legal de las tierras comunales indígenas⁴¹. Este tratamiento legal, basado en las ideas liberales de igualdad ante la Ley, tenía el “propósito filosófico político” de reformar el “régimen de corporaciones o castas” que se había instaurado durante el virreinato, mediante el denominado “derecho indígena” que establecía para los indígenas “la condición de tutelados y los sometía a un régimen de protección” (Barclay, 2001: párrafo 3).

En este sentido, el primer siglo de la República, se mantendrá un silencio sobre el “problema indígena” que volverá a resonar a fines del siglo XIX y se consolidará con la emergencia del indigenismo. Varios coinciden en señalar que el “indigenismo” como corriente política nació a fines del siglo XIX en el Perú a partir de las críticas que formulara Gonzales Prada a la oligarquía peruana. Más adelante, exponentes como José Carlos Mariátegui y Luis E. Valcárcel estarían entre los exponentes más destacados que, en la década de 1920, plantearán “soluciones” para el “problema” indígena, desde diversas perspectivas. Pero el indigenismo peruano es una corriente política (y artística) múltiple y heterogénea que alberga enfoques conservadores, hispanistas, economicistas, racistas, etc.

González (2008) y Martín –Sánchez (2011) concuerdan en señalar que, el discurso oficial (estatal) sobre el indio, que se va imponiendo desde la década de 1920 en adelante, es marcadamente conservador. Pues, aunque consideran a los indígenas como parte de la nación, estos estarían “por efecto de la historia” “en un estado de inferioridad cultural y política, casi precivilizatoria respecto del componente europeo de esa misma nación peruana” (Martín-Sánchez, 2011: p. 196). Proponiendo en consecuencia, la “integración”

⁴¹ Entre los primeros decretos que da San Martín en 1821 se encuentran aquellos donde queda abolido el tributo indígena y se elimina la denominación “indio”, asimismo, quedan abolidos los servicios de la mita, el yanaconazgo u otros servicios de “servidumbre personal”. Más adelante en 1824 y 1825, Bolívar, “declaró a los indios propietarios de sus tierras, pudiendo venderlas o enajenarlas, y ordenó el reparto de las tierras de la comunidad entre sus miembros, y... declaró extinguidos los títulos y autoridad de los caciques” (Marzal, 1978: 77). Se debe precisar que ninguno de estos decretos se llegaron a aplicar y se vuelve íntegramente, en 1826, al régimen colonial sobre los indígenas; es recién en 1958 –treinta años después- “que el Estado peruano, favorecido por los ingresos generados por la exportación de materias primas, que se independiza tributariamente de los indígenas: eliminó la contribución de los indígenas, la protecciones estatal a sus tierras y el impedimento de venderlas” (Remy, 2014: 20-21)

de las poblaciones indígenas pero sin la intervención directa de estos grupos sino a través de la acción de otros actores (el Estado, los intelectuales, la burguesía, etc.), quitándoles, en consecuencia, su rol como actores políticos (González 2008: p.13).

La “integración” de estas poblaciones indígenas a la nación supuso promover aquellos “valores culturales” propios que se consideraban como “positivos” e introducir nuevos “valores culturales” que les permitan salir del “atraso cultural” en el que se encuentran inmersas. En este sentido, se considera que el indigenismo integracionista –corriente principal del indigenismo estatal- hay un reconocimiento por la diferencia cultural, pero al mismo tiempo, hay una visión dominante y etnocéntrica, pues hay “culturas superiores” que se presentan como el referente de la civilización y/o de la modernidad. Finalmente, la meta integracionista de esta política lleva a una “aculturación” o “etnocidio”, que implica la desaparición de las culturas indígenas como el camino para la integración plena a la nación.

2.2. Década de 1970

A partir de la reforma agraria de 1969, se borra (nuevamente) del acervo estatal la palabra indígena e indio; las comunidades indígenas pasan a denominarse comunidades campesinas y el día del indio pasa a ser el día del campesino. Más adelante, con la dación del Estatuto Especial de Comunidades Campesinas (en 1970) se reafirma esta postura; y además, se dará una legislación especial para las “tribus selvícolas” o “grupos tribales” amazónicos a partir de la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva (en 1974), apareciendo por primera vez el concepto jurídico de “comunidades nativas” circunscripto a aquellas tierras ubicadas en las zonas selváticas del territorio peruano y que se encuentran habitados por los pueblos indígenas amazónicos.

La “creación” de las comunidades nativas, dándoles reconocimiento legal y visibilizando a las poblaciones indígenas amazónicas como sujetos de derecho es una “verdadera revolución” en las políticas estatales indígenas implementadas por el Estado peruano hasta este momento (Martín-Sánchez: 2011). Pues a diferencia del “largo camino” que debieron recorrer las poblaciones indígenas andinas en su relación con el Estado, hubo un silencio legal y administrativo frente a las poblaciones indígenas amazónicas que fueron tratadas por el Estado peruano como “pueblos de frontera” (Remy: 2014).

“[El gobierno militar de 1968] **produce**... un tipo de organización nueva llamada “comunidad nativa”. Esta no es otra cosa que un recorte más o menos arbitrario de grupos indígenas de un mismo origen étnico, cercanos y conocidos entre sí, a los que se les delimita un territorio. El modelo de comunidad nativa es imaginado según el patrón andino de comunidad” (Remy 2014: 32, el resaltado es mío)

Es pertinente matizar la cita que utilizo de Remy (2014), pues si bien, la Ley de Comunidades Nativas “crea” jurídicamente estas organizaciones u ordenamientos territoriales indígenas en la Amazonía, no significa que estas fueran inexistentes para la década de 1970. De acuerdo a Chirif y García (2007), al momento de legislar sobre las comunidades nativas ya había numerosos asentamientos poblacionales conglomerados que agrupaban a familias indígenas, algunas con similar filiación étnica. La legislación dada durante el gobierno de Velasco, en este sentido, no hizo otra cosa que dar reconocimiento y una protección legal sobre la propiedad de la tierra a los grupos indígenas amazónicos que venían siendo “reducidos” en asentamientos desde fines del siglo XVI (a partir de misiones católicas coloniales), y cuyo proceso se había intensificado desde fines del siglo XIX⁴². Uno de los antecedentes de las comunidades nativas –para estos autores- son las “reservas indígenas” creadas a partir del DS-03 en 1957, mediante el cual el Estado otorgaba en calidad de posesión a las familias indígenas la cantidad de 10 ha por persona (mayor de 5 años). Por este medio, hasta la década de 1970, se crearon 114 reservas indígenas, la mayoría de ellas conformada por grupos asháninka, awajún y shipibo, todas las cuales pasaron a ser, luego de la legislación de 1974, comunidades nativas (p. 160).

La afirmación de Remy (2014) en contraste con lo mencionado por Chirif y García (2007) nos permite señalar la diferencia entre “crear” jurídicamente -a partir de una Ley como un acto estatal- y la “realidad” social preexistente. Así, cuando Remy menciona que la Ley de 1974 “produce” las comunidades nativas, se refiere a que la norma contribuye a (re)definir y representar realidades sociales pre-existentes; las cuales a su vez, se (re)construyen a partir de la Ley. En efecto, luego de la Ley de comunidades nativas, las

⁴² Chirif y García (2007), establecen tres tipos de “reducciones modernas” que se fueron dando desde fines del siglo XIX y que significaron el asentamiento conglomerado de poblaciones indígenas amazónicas: las misiones religiosas, las escuelas y los fundos. Cada uno de estos tipos supusieron agrupar a familias indígenas, las cuales fueron atraídas (de manera pacífica o violenta) para establecerse en un emplazamiento territorial determinado; más adelante, cada una de estas configuraciones se convertirán en comunidades nativas.

unidades territoriales indígenas que ya existían en algunas zonas amazónicas (como las reservas indígenas, las misiones, los fundos, etc.) tuvieron que adecuarse a lo dictado por la norma, homogenizando estos conglomerados territoriales a partir de los criterios dados en la norma nacional⁴³.

Las normas implementadas en la década de 1970 sirvieron tanto para visibilizar a las comunidades indígenas amazónicas como para invisibilizar a las comunidades indígenas andinas –al renombrarlas y quitarles su condición étnica. Martín-Sánchez (2011: 242) ha calificado este giro como un indigenismo estatal “bifronte”, ya que tiene una “doble cara” que encaja en un mismo proyecto; asimismo, concluye que el “indigenismo revolucionario” del gobierno militar tiene continuidades con el indigenismo integracionista desarrollado en el Perú –y Latinoamérica-, y que lejos de partir de una tabula rasa trajo a colusión planteamientos que se convirtieron en soluciones plausibles ante el problema indígena⁴⁴.

Un dato interesante que arroja el análisis que hace Martín-Sánchez es la participación –dentro del aparato estatal- tanto de intelectuales relacionados con el indigenismo integracionista como del indigenismo crítico⁴⁵, los cuales se insertaron como asesores, funcionarios y técnicos del gobierno militar, y fueron quienes impulsaron los cambios legislativos de la década⁴⁶. La conjunción de estos intereses que parecen tan dispares y contradictorios en un mismo proyecto, se explica por la compleja articulación de saberes que se fueron perfilando como sentidos comunes y actores comprometidos políticamente –con una u otra causa- quienes empujaron dichos cambios.

⁴³ Por ejemplo, los requisitos básicos para lograr la titulación de la propiedad comunal –de las comunidades nativas- fueron: establecer un centro poblado e identificar linderos específicos; aunque estas nociones eran ajenas a la cosmovisión territorial indígena, tuvieron que ser asumidas y utilizadas por los grupos indígenas y sus organizaciones para salvaguardar sus derechos territoriales (Chirif y García 2007).

⁴⁴ El autor dice por ejemplo, que ya en la década de 1930, ya existían planteamientos relacionados con la “campesinización” de los indios (y comunidades indígenas), por tanto, lo hecho por el gobierno velasquista no era nada nuevo como algunos lo pretenden presentar. Estos viejos planteamientos con enfoques marcadamente desarrollistas de la época habrían sido los ingredientes básicos para la receta que finalmente se concretó a fines de la década de 1960.

⁴⁵ Este es un término utilizado por Marzal (1978: p. 83-84) para referirse al grupo de intelectuales que, dentro del indigenismo, empezaron a establecer críticas al “indigenismo moderno” o integracionista, pues para estos, la meta del integracionismo estaba llevando al etnocidio a los grupos indígenas.

⁴⁶ Entre los protagonistas centrales se encuentran: Mario Vásquez, antropólogo que había sido un participante activo del proyecto Vicos, y fue el creador y promotor de la Ley de Comunidades Campesinas; a él se sumaron Varese, Chirif y Ribeiro, antropólogos que ligados al indigenismo crítico, fueron quienes promovieron la legislación para las comunidades indígenas amazónicas.

Con excepción del trabajo citado de Martín-Sánchez, no existen –a la fecha- análisis que desde las ciencias sociales nos permitan comprender los factores que intervinieron para explicar los cambios sucedidos en el campo del indigenismo en el Perú en la década de 1970. Lo claro es que, no solo en el Perú sino en otros países de la región -con similar trayectoria histórica- se optaba por virar de lo indígena hacia la campesinización. Esto ha llevado a que se considere que, en el indigenismo latinoamericano hay una perspectiva marcadamente desarrollista y asimilacionista, por medio del cual, la “superación” del indígena implicaba su desaparición (o disolución) en la cultura mayor (nacional y/u occidental), siendo la campesinización una de las fórmulas para lograrlo; ya que con ello, se borraba la diferencia étnica (considerada como tradicional) y se optaba por la clase social (considerada como moderna), lo cual no solo permitía liberar al “indio” de la opresión de la tradición, sino que les permitía ampliar las posibilidades de su acción política a partir de su afiliación clasista. Detrás de esta concepción se halla otra más profunda, a nivel teórico, en relación a la dimensión etnia/ clase, lo cual implicaba –para la fecha- optar por una u otra como si se trataran de dos dimensiones contradictorias.

2.3. Década de 1990

La década de 1990 representa para Yrigoyen (2006) un cambio de modelo estatal en materia indígena, lo cual se plasma en los modelos constitucionales “pluralistas” que se dan en la mayoría de los países latinoamericanos. Para el caso del Perú, este cambio constitucional se plasmó en tres artículos de la Constitución de 1993. El más relevante, el inciso 19 del artículo 2 de la Constitución peruana:

“[Todo peruano tiene derecho] A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados ante cualquier autoridad.” (Artículo 2, inciso 19, Constitución 1993)

De acuerdo al diario de debates del Congreso Constituyente Democrático (CCD 1993), la inclusión, de la primera parte este artículo, fue propuesta por el congresista Henry Pease quien tomó como referencia el caso colombiano (p. 215). Además, en la segunda parte del artículo se proponía generalizar el derecho “a usar el propio idioma”, que en la Constitución de 1979 correspondía solo al ámbito judicial (p. 375-376). La mayoría de los legisladores estuvieron de acuerdo con el artículo, pues la discusión no giró en torno al contenido del texto sino a sus formas, así algunos estimaron que la segunda parte del

artículo debería estar incluido en el capítulo referido al Poder Judicial o Educación ya que se entendía que el uso de la lengua debía mantenerse como un derecho dentro de estos ámbitos; otros, derivaron el tema de discusión a la forma o estilo de redacción del artículo, proponiendo inclusiones o exclusiones de palabras específicas (p. 374-382).

Esta suerte de consenso es significativo, pues implica que, para la década de 1990, la pluralidad cultural del país era parte del sentido común, al menos formalmente. Lo relevante, además, es que esta pluralidad, para los legisladores, podía reflejarse en la preeminencia de lenguas indígenas y extranjeras; y por tanto, al derecho a la “identidad cultural” le correspondía el derecho al uso de la lengua indígena u extranjera ante cualquier autoridad.

Yrigoyen (2006) por otra parte, hace referencia a dos artículos más de la Constitución de 1993:

- Artículo 89, relacionado con la autonomía organizativa de las comunidades campesinas y nativas, y su identidad cultural.
- Artículo 149, relacionado al ejercicio de las funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial de las comunidades campesinas y nativas.

A diferencia del primero, estos dos artículos constitucionales están referidos específicamente a las comunidades campesinas y nativas que -para el periodo- eran las únicas configuraciones territoriales relacionadas con pueblos indígenas. Para Yrigoyen serán estos dos artículos constitucionales, sobre todo, los que dan cuenta del denominado “pluralismo jurídico” pues permite la coexistencia de sistemas jurídicos en un mismo espacio nacional, lo cual permite sentar las bases para un Estado pluricultural (p. 537).

Varios han analizado que, la década de 1990, significó la implementación de un nuevo modelo multicultural para los estados nacionales, reflejado en los cambios constitucionales en varios países latinoamericanos que dieron paso a la reivindicación multicultural de sus naciones; modelo que se implementó en el marco del neoliberalismo –entendido como modelo económico y cultural- que implicó, a su vez, transformaciones importantes en la relación Estado-sociedad (Assies et al, 2002: p. 95).

Estas políticas multiculturalistas –convertidas en hegemónicas- privilegian una perspectiva culturalista que prioriza la mirada sobre la diferencia anclada en una cultura esencializada despojándola de las desigualdades, las jerarquías y el poder sobre las cuales

se han construido dichas diferencias. En tal sentido, se vacía de contenido político a los sujetos y organizaciones que se conforman como indígenas, en un extremo estos “otros” nacionales pueden ser considerados como objetos de museo dignos de ser admirados y reconocidos por su “cultura” pero a quienes se les niega el papel de disidentes en el juego de poder político.

El quiebre institucional experimentado en la década de 1990 –a partir de la Constitución de 1993- para comprender los derechos culturales y los derechos de las comunidades campesinas y nativas serán un prefacio para comprender los futuros cambios normativos e institucionales que, en el caso peruano, se harán cada vez más evidentes luego del 2000 y que se verán finalmente reflejados en la aprobación de la Ley 29785.

3. Las definiciones en los convenios 107 y 169

En el Convenio 169 de la OIT se establecen “criterios para la identificación” de los pueblos indígenas y tribales y no una definición específica ni universal, debido a la amplia diversidad de pueblos que existen en todo el mundo (OIT 2013: p. 2).

La falta de definición del sujeto jurídico portador de los derechos contenidos en el Convenio 169 (y en la Declaración Americana de Derechos de Pueblos Indígenas) dificulta el ejercicio práctico y la implementación de los referidos derechos. Si bien, el Convenio 169, considera que la auto-identificación es el “criterio fundamental para determinar los grupos” esto tampoco resuelve el problema, sobre todo, en países donde los procesos de asimilación y/o integración de las poblaciones indígenas fueron acompañados con procesos de invisibilización y estigmatización de estas poblaciones, como en el caso peruano.

La decisión para no adoptar una definición precisa y universal de pueblos indígenas y tribales en el Convenio 169 se deriva de una larga historia de negociaciones donde tanto especialistas como líderes indígenas jugaron un rol en esta lucha por las significaciones. En el primer caso, hubo varios intentos por encontrar una definición amplia y que sea lo suficientemente consensuada a partir de evidencia científica que diera cuenta de esta realidad heterogénea. Y en el segundo caso, abogaron por el criterio de la autodefinición, bajo la premisa que eran los propios indígenas quienes debían (y podían) decidir quién es indígena⁴⁷.

⁴⁷ Para mayores referencias sobre el tema se puede revisar Corntassel, Jeff. (2003).

El Convenio 169 nace de la revisión del 107 porque se entendía que las políticas asimilacionistas que este último propugnaba ya no eran preferibles (ni aceptables); hay en consecuencia una ruptura en relación con las políticas indigenistas implementadas por los estados latinoamericanos en casi todo el siglo XX; pero además, con el 169 se incluye el sujeto jurídico: “pueblo” para designar a los grupos indígenas.

Es en la definición de las poblaciones/ pueblos indígenas contenidas en ambos convenios internacionales donde se reflejan estas rupturas, pero también es posible encontrar aquí ciertas continuidades (Giraudó 2007: p. 35).

Las definiciones propuestas en los convenios fue fruto de estudios especializados que, desde el ámbito profesional y técnico, dieron luces para que se tomara decisiones en torno a definir o categorizar a dichas poblaciones/ pueblos indígenas. Papadópolo (1995) menciona que, la definición adoptada en el artículo 1 del Convenio 107 fue basada en el estudio realizado en 1953 por la OIT sobre “las condiciones de vida y de trabajo para las poblaciones autóctonas de los países independientes” (p. 12-13); de manera similar, la definición contenida en el artículo 1 del Convenio 169 parte de los estudios realizados en la década de 1970 (por Hernán Santa Cruz) y 1980 (por Martínez Cobo) en la ONU sobre los “problemas de discriminación contra las poblaciones indígenas” (p. 14). Si bien, ninguno de estos estudios estuvo dirigido a analizar definiciones o identidades indígenas sino a analizar condiciones de vida y situaciones de discriminación, dichos estudios partieron de definiciones operativas, las cuales fueron promovidas para ser plasmadas en los convenios.

Tabla 2 **Cuadro comparativo de las definiciones contenidas en los convenios internacionales 107 y 169**

Convenio 107, Artículo 1 (1957)	Convenio 169, Artículo 1 (1989)
A los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas se hallan en una etapa menos adelantada que la etapa alcanzada por otras secciones de la comunidad nacional, y <u>que están regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial</u>	A los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, <u>y que estén regidos total o parcialmente por</u> sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial

<p>A los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, <u>considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización, y que, cualquiera sea su situación jurídica,</u> viven en conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales de esa época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen</p>	<p>A los pueblos en países independientes, <u>considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera sea su situación jurídica,</u> conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>
<p>A los efectos del presente Convenio, el término semitribal comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales no están aún integradas en la comunidad nacional</p>	
	<p>La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio La utilización del término <i>pueblos</i> en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional</p>

La principal conclusión que se tiene luego de comparar las definiciones en ambos convenios es la denominación de los grupos; mientras que, en el Convenio 107 se denominan poblaciones tribales y semitribales, en el Convenio 169 se opta por denominar pueblos tribales y pueblos indígenas. Este cambio es importante en términos jurídicos, pues, para el derecho internacional, la categoría “pueblo” conlleva necesariamente derechos que otro sujeto jurídico no podría tener, como el derecho a la autodeterminación. Por tal razón, en el Convenio 169, se pone un candado en la definición, señalando que el término “pueblo” no “tiene implicación alguna” a derechos dentro del sistema internacional. El asunto de la “autodeterminación” como “pueblo”, que se le puede atribuir a los grupos indígenas –luego del Convenio 169- ha sido motivo de un amplio debate; y por tanto, de esto “se desprende que el concepto “pueblo” y “pueblo indígena” no son equivalentes en el derecho internacional; el derecho a la “libre determinación” de los pueblos indígenas es, sin embargo, una demanda de estos actores y en los instrumentos internacionales se ha avanzado en su garantía, aunque éste debe ser entendido como una “autodeterminación interna”, dentro de la unidad Estado-nación, y no como el derecho a reclamar la secesión territorial y política, fragmentando estados ya existentes (Galarza y Paronyan 2017: p. 39-40).

Otra de las diferencias importantes entre los convenios es más bien una innovación. Pues en el Convenio 169 se agrega el tema de la “conciencia de su identidad indígena o tribal” como “criterio fundamental” para determinar a los grupos (el denominado criterio subjetivo). Esto no se encuentra en el Convenio 107, y da cuenta de los cambios sucedidos en las tres décadas que separan ambos convenios, el principal de ellos, la creciente participación de las organizaciones indígenas como actores políticos dentro de los espacios institucionales del Sistema Internacional Americano, y que han reclamado para sí el derecho a la auto-identificación. El criterio subjetivo del Convenio 169 se puede interpretar, además, como el derecho de los pueblos indígenas a la “identidad cultural” por medio del cual “cada grupo cultural tiene derecho a mantener y desarrollar su propia cultura, sea cual fuere la forma en que se inserta en, o se relaciona con, las demás culturas en un contexto amplio” (Stavenhagen 2001: p. 376), siendo este un derecho angular, pues sin la preservación del grupo no hay posibilidades de la supervivencia de “su cultura”.

Otras diferencias que se encuentran, se relacionan con algunos términos que hacen referencia a las políticas indigenistas y a la forma cómo se consideraban los grupos en el momento en el que cada uno de los convenios internacionales fue desarrollado. En efecto, en la década de 1950, momento en el cual se desarrolló el Convenio 107 estaba en plena vigencia las políticas de asimilación y/o integración indígena, por ello, en la definición se contempla cuestiones como la “integración” nacional, para definir a las poblaciones semitribales; o el “atraso”, para identificar a las poblaciones tribales y semitribales. Ambas consideraciones ya no eran aceptables (ni posibles) en la década de 1980, cuando se revisa el Convenio 107 y se desarrolla el Convenio 169, por ello desaparecen.

Finalmente debemos fijarnos en las continuidades. En ambos instrumentos, las poblaciones y/o pueblos son definidos en función de su descendencia y la continuidad de sus diferencias culturales (costumbres, tradiciones, instituciones, etc.) con la sociedad nacional. Anclar las especificidades de estos grupos en la ancestralidad y su “cultura” implica sacar a estos colectivos de su propia historicidad, esencializando y naturalizando dichas especificidades como si se tratara de unidades cerradas y homogéneas en su interior, y la vez concebirlas como permanentes en el tiempo. En consecuencia, lo que hacen dichas definiciones –aunque se llamen criterios para la identificación- es fijar situaciones (contextos, historias e identidades) que se encuentran en flujo, relación y discontinuidad. Estas definiciones son marcadamente “culturalistas” y “esencialistas”.

Esto puede volverse problemático para los actores pues conlleva a registrar como si los grupos indígenas permanecieran inmutables, arrojándolos fuera del tiempo y del espacio. Bajo esta lógica, además, se abre la posibilidad de vetar a algunos grupos indígenas que no se presentan como tan “puros” e inalterables ya que se han transformado con el tiempo⁴⁸.

Más intrincada aún es la relación “indio”-nación, que también se encuentra en estas definiciones, como si se tratara de una relación parte-todo. Si consideramos los convenios como parte de la historia del indigenismo Latinoamericano es posible comprender de dónde vienen estas ideas. Bajo la perspectiva del indigenismo de las primeras décadas del siglo XX los “indios” eran un “problema” para la constitución de la nación -entendida esta como unidad territorial y “cultural”-; y por tanto, hasta que no se asimile o integre a estos “indios” (mediante su conversión o desaparición física) la nación no estaría completa, o no formaría parte de una unidad; por ello, el “indio” y “su cultura” siempre aparecen como diferentes y marginales a la “sociedad nacional” o “sociedad envolvente”, como se menciona en las definiciones dadas. Esta concepción deja abierta, entonces, la diferencia entre el “ser indígena” y el “ser nacional”, remarcando fronteras –sociales, culturales e identitarias- entre ambos.

4. De objeto a sujeto de derechos

La participación de representantes indígenas en la revisión del Convenio 107 y el desarrollo del Convenio 169 es reflejo de su proceso de conversión en actores políticos pasando de ser “objeto” de políticas a “sujeto” de derechos en el ámbito internacional. Este proceso no ha sido lineal ni homogéneo, y tiene sus avances y retos; pero gracias a ello, hay en la actualidad una red de instituciones y espacios transnacionales que cuentan con la participación activa de los indígenas⁴⁹, lo cual ha implicado dejar por sentado que

⁴⁸ En el proceso histórico peruano de alterización de las diferencias culturales y/o étnicas se instaló la idea que, los indígenas andinos estaban en constante proceso de asimilación y/o mestizaje producto de las políticas indigenistas y la migración, dejando como los únicos indígenas a los grupos amazónicos. El ejemplo más acabado de este proceso es la respuesta que da el Poder Ejecutivo ante el proyecto de Ley del 2010, que he citado anteriormente, donde se argumenta que los únicos que pueden caer en la categoría “pueblos indígenas” son los grupos amazónicos, y entre estos los denominados “no contactados” ya que serían los únicos que han permanecido al margen del Estado y/o la “cultura occidental” manteniendo su “cultura” –primitiva- pura e intacta.

⁴⁹ Entre los espacios institucionales que hoy existen está el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas implementado en el 2000 como un órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Anteriormente, dentro de Naciones Unidas, se tenía el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, como órgano subsidiario de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, este espacio creado en 1982 funcionó hasta el 2007.

no es posible (ni deseable) que se tomen decisiones –en materia de política o derechos– sin contar con la “voz” de estos actores.

Asimismo, el giro sobre las políticas de reconocimiento (y multiculturalismo) permitieron una apertura importante en materia de derechos de segunda y tercera generación: derechos culturales y ambientales. Este proceso acompañado de una mayor organización de los pueblos indígenas hizo posible ir perfilando un renovado discurso sobre los derechos indígenas, contando además, con la participación de estos actores.

En el caso latinoamericano, algunos establecen como hito fundacional de la transnacionalización de los movimientos indígenas las reuniones de Barbados celebradas en la década de 1970 (Smith 2003, Tsing 2010). Aunque, será la segunda reunión de Barbados (de 1977), la que genera más expectativas, pues fue el espacio en el que representantes indígenas hicieron un llamado a “sus hermanos indios” para conformar un “movimiento de liberación” como “organización política propia”.

Muchos coinciden en señalar que, el espacio transnacional ha sido más afín a las demandas indígenas (Morín y Santana, 2003); sin que ello signifique que, dichas demandas tienen un correlato nacional, en el cual, muchas veces se estrellan y resignifican (Tsing, 2010) o quedan por fuera de las expectativas de sus bases distanciando a sus líderes (Smith 2003).

El caso peruano

Smith (2003) en su descripción sobre la creación de la COICA⁵⁰ nos da un ejemplo de este proceso de transnacionalización. De acuerdo a este autor, la reunión de Huampani (en 1984) que sirvió para crear la coordinadora también significó el espacio para que sus representantes asimilaran nuevos lenguajes que luego servirían para que ellos –en representación de los grupos amazónicos– se posicionaran en el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas de la ONU. En dicha reunión, los líderes indígenas fueron informados y capacitados en la organización y funcionamiento del sistema internacional

⁵⁰ La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) fue creada en el año 1984, a partir de la confluencia de cinco organizaciones o federaciones indígenas amazónicas de base nacional: AIDSESP (Perú), CONFENIAE (Ecuador), CIDOB (Bolivia), ONIC (Colombia) y UNI (Brasil). De acuerdo a Smith (2013), la COICA nace como una demanda de las federaciones indígenas amazónicas por tener “una voz propia” en la región frente a una organización como el Consejo Indio Sudamericano (CISA) que se había arrogado la representación internacional de todos los pueblos indígenas de Sudamérica, la cual había logrado ser considerada, bajo este rótulo representativo, como parte de los actores indígenas que participaban en el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas (p. 221-222).

e interamericano, asimismo, fueron compelidos a tomar una posición en conjunto frente a “tres conceptos fundamentales: pueblo, territorio y autodeterminación” (p. 222). El primero implicaba asumir la definición de los grupos indígenas en términos de “pueblos” –demanda que se daba entre los grupos norteamericanos- ya que era el único concepto jurídico que –dentro del sistema internacional- podía otorgar derechos; en relación con éste se desarrolló el concepto de autodeterminación, entendido como la relación que los indígenas, en tanto pueblos, pueden tener con el Estado nacional. Y finalmente, se propuso que el reclamo indígena no debería circunscribirse a la propiedad sobre la tierra sino debería darse en términos de territorio, concepto que aseguraba la administración o propiedad “sobre todos los recursos que sustentaban la vida y cultura del pueblo” (p.223).

Para Smith, estas “discusiones seminales tuvieron un impacto muy profundo sobre la orientación y el discurso a futuro del movimiento amazónico [peruano] así como también sobre las posibilidades de crear alianzas internacionales con otros movimientos indígenas”; de aquí en más, los representantes de la COICA intervinieron con una “sola voz” en los espacios creados por el sistema internacional, de tal manera que, fue uno de los actores que participó –en representación de los indígenas amazónicos- en las deliberaciones de la OIT para la revisión del Convenio 107 (p. 224).

Esto sin embargo, generó un distanciamiento de las federaciones con sus bases, pues no se supo retroalimentar lo aprendido en la esfera global con las demandas locales y nacionales (p. 233). Para Smith, el escenario transnacional fue el espacio que las organizaciones indígenas utilizaron como plataforma para la construcción de sus demandas y sus narrativas políticas, en un momento, en el que éstas eran ignoradas –e invisibilizadas- a nivel nacional y local.

Tal vez por ello o por otras cuestiones históricas (ver el capítulo 2), las organizaciones indígenas amazónicas fueron las únicas que, por varias décadas en el país, enarbolaron las demandas indígenas, dejando atrás a las organizaciones campesinas de los Andes. Para algunos, la falta de articulación entre los movimientos amazónicos y andinos sería uno de los factores que explican la ausencia de movimientos indígenas en el Perú, en las décadas de 1980 y 1990, a diferencia de países vecinos como Ecuador o Bolivia (Albó 1991, Remy 2014).

Sin embargo, los cambios experimentados –en materia indígena- en el Perú, a partir del año 2000, no podrían ser explicados sin la participación de estos actores políticos

movilizados. Por ejemplo, en el año 2001, en el marco de la SETAI⁵¹, las organizaciones indígenas amazónicas concertaron con el gobierno de turno un “Plan de acción” para las comunidades nativas. Sin calificar el proceso o sus resultados, esta experiencia, representa un hito, pues, de aquí en más el Estado peruano ha ido abriendo –aunque sea a la fuerza- espacios institucionales para la participación indígena.

La promulgación de la Ley de Consulta Previa, es otro hito de la intervención y movilización política de las organizaciones indígenas; en el sentido que, parece difícil que esta norma viera la luz sin el “baguazo”⁵². De acuerdo a los antecedentes evaluados por Alva (2010), desde el año 2003 en el Congreso de la República se habían dado dos proyectos de ley, anteriores al del año 2008 –la cual finalmente será la norma aprobada el 2011-. Posiblemente, sin los trágicos sucesos de Bagua, y la conformación de las mesas de diálogo después, con la participación de diferentes actores, esta norma hubiera seguido atrapada entre el congreso y el ejecutivo, el cual, además, tenía una clara oposición a ésta o cualquiera otra norma en materia indígena⁵³.

Una situación que se evidencia en los dos ejemplos citados, sin embargo, es la ausencia de movimientos representativos de la zona andina; de tal forma que, pareciera que los únicos indígenas en el Perú son los amazónicos, reafirmando así los sentidos comunes que pretendo discutir con la tesis. Y en efecto, hasta este momento los más visibles en la arena pública y nacional eran los primeros, sin que ello signifique una total ausencia de lo indígena en los Andes, con organizaciones sociales a nivel local o regional, o propuestas para articular dichos movimientos en una única confederación nacional⁵⁴.

Luego del 2011, con la dación de la Ley de Consulta, y sobre todo, con la participación de las organizaciones indígenas amazónicas y andinas en su reglamentación, lo indígena en el Perú volverá a ser una presencia en casi todo el territorio nacional, aun cuando en los Andes se siga impugnando la indigenidad de sus poblaciones y de sus comunidades.

⁵¹ Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), es una institución estatal creada en 1998, en reemplazo del Instituto Indigenista Peruano, creado en la década de 1940.

⁵² Se conoce como “baguazo” a la movilización indígena ocurrida en junio del 2009 en la ciudad de Bagua (Amazonas). El conflicto se suscitó, luego del paro amazónico convocado por las organizaciones amazónicas en reacción a la dación de decretos legislativos que iban en contra de derechos sobre tierras y territorios.

⁵³ Para más referencias se puede ver Alva y Zambrano (2015), y Ruiz (2010)

⁵⁴ Para más referencias se puede Pajuelo, Ramón (2006). Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales. Lima: IEP

Capítulo 5: El Viceministerio de Interculturalidad

La rectoría de la política indígena en el Perú está a cargo del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) subsector estatal que se ubica dentro del Ministerio de Cultura (MC).

La creación del VMI, en el año 2010 –junto al Ministerio de Cultura-, implica fortalezas y debilidades para la denominada “institucionalidad indígena”⁵⁵. Entre las fortalezas se halla la permanencia de una entidad estatal encargada de la política indígena con presupuesto y funciones definidas, lo cual ha sido un logro si se analiza los vaivenes por los que han pasado las entidades estatales creadas con el mismo fin desde el año 2000⁵⁶. Hay, sin embargo, más debilidades, pues el VMI se crea sin las características que se consideran importantes para garantizar la “institucionalidad indígena” como la autonomía, la transectorialidad y la participación de las organizaciones indígenas (Balarin, 2012; DAR 2013).

Tal vez por ello, su creación –basada en la absorción del INDEPA-, tuvo posiciones adversas de varios de los actores relacionados con la defensa de los derechos indígenas y de parte de las organizaciones indígenas. Situación que se afianzó con la reglamentación de la consulta previa en los primeros meses del año 2012 con resultados poco satisfactorios para las organizaciones indígenas participantes. A pesar de todo, el VMI ha seguido creciendo y fortaleciéndose aunque sigue siendo un sub-sector un tanto relegado del poder ejecutivo por la falta de presupuesto y recursos que le son asignados.

⁵⁵ La institucionalidad indígena es un concepto que se ha utilizado de manera heterogénea por los actores y los análisis relacionados con el marco institucional y legal de las políticas estatales implementadas para los pueblos indígenas, luego de la década de 1990. Rojas (2014), por ejemplo, asume el siguiente concepto: “La IEI es aquella parte del aparato estatal a cargo de garantizar y de velar por que el resto de instituciones estatales garanticen los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo a sus competencias y sin importar la forma de gobierno del Estado en el que la IEI funcione. Esta IEI se materializa en una o más instituciones, las cuales suelen tener, como mínimo, funciones de rectoría y coordinación en materia indígena. El modelo de IEI que se adopte dependerá de las necesidades particulares de cada país” (p.43). DAR (2013), por el contrario, parte de un concepto amplio de institucionalidad: “la institucionalidad es mucho más que organizaciones formales públicas, la forma de regulación de una sociedad, los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los roles, las formas de organización formal e informal y las organizaciones privadas forman parte integral de la institucionalidad” (p. 25); para luego referirse a la necesidad de “institucionalizar la participación indígena en las políticas que les afecten” (p. 23). La institucionalidad indígena, en consecuencia, no se circunscribe a una única institución estatal, aunque, su concreción material más obvia se relaciona con una institución pública encargada de la política indígena.

⁵⁶ Alza y Zambrano (2015) encuentran que hubo seis cambios institucionales en materia indígena entre el 2000 y 2011, desde la desactivación de la SETAI (Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas) hasta la absorción del INDEPA por el VMI.

El VMI, por otra parte, cumple un rol “técnico” dentro de los procesos de consulta previa implementados por el Estado peruano desde el 2013 en adelante. Esta entidad estatal tiene el mandato de “brindar asistencia técnica a las entidades públicas promotoras de procesos de consulta previa y a las organizaciones indígenas, emitir opinión sobre la calificación de las medidas a ser o no consultadas, y facilitar el desarrollo general de las consultas” (BM 2016: 32). La ley 29785, en tal sentido, establece diferencias entre los roles asignados a las entidades estatales “promotoras de la medida” y el VMI. Las primeras son las responsables de llevar adelante todo el proceso, implementando las siete etapas; mientras que, el VMI –a través de la Dirección de Consulta Previa (DCP)- da “asistencia técnica” a las primeras.

El VMI también cumple funciones o tareas que operativizan el proceso, las cuales tienen que ser cumplidas y desarrolladas directamente por sus funcionarios y/o especialistas. Una de ellas es el desarrollo y la actualización de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI), tarea que se inició en el 2012 y fue un proceso accidentado con un alto impacto mediático y político⁵⁷. Y la otra es el desarrollo de guías y/o protocolos para la implementación del proceso. Ambos procesos han representado retos que se fueron resolviendo, como una suerte de ensayo-error, a medida que han ido avanzando en la implementación de la consulta.

El rol como “ente técnico” de la consulta, le otorga al VMI posibilidades para que despliegue “formas de hacer” dentro del aparato estatal como la experiencia relacionada con la identificación de pueblos indígenas para el sector energía y minas, durante el 2016 y 2018, la tesis rescata esta experiencia.

⁵⁷ Es posible establecer una cronología de sucesos relacionados con la creación y publicación de la BDPI a partir de las noticias y opiniones vertidas en los medios de comunicación nacionales. La mayoría de estas se ubican entre el 2012 y el 2015. Así por ejemplo, una noticia que abre este tema –en tanto agenda pública- es la declaración del Viceministro de Interculturalidad de la publicación de la BDPI en mayo del 2012 (abril 2012), más adelante, funcionarios de alto nivel del sector tendrán que ir posponiendo la publicación de esta BDPI, hasta que, en octubre del 2013 –un año y medio después- se dará inicio a una publicación progresiva. En medio de esto, hubo varias notas relacionadas con la oposición de ciertos sectores estatales –especialmente el de Energía y Minas- por publicar la BDPI, las más significativas fueron: la declaración de Ollanta Humala –entonces presidente de la República- justificando la “demora” en la publicación por una “depuración” de comunidades campesinas, pues argumentaba que dichas comunidades (costeñas y serranas) no eran pueblos indígenas (abril 2013); y la renuncia del Viceministro de Interculturalidad por razones relacionadas con la oposición de la publicación de la BDPI (mayo 2013). El ciclo se cierra con la publicación de una investigación periodística relacionada a la “depuración” de comunidades campesinas de la BDPI (julio 2015), y la respuesta del sector de Energía y Minas y del VMI en relación con la denuncia.

El desarrollo de este capítulo tanto en términos de la organización institucional como en relación al rol que el VMI ha tenido para la consulta previa se basa en las entrevistas realizadas con los especialistas de la DCP y del Sistema de Información de Pueblos Indígenas (SIPI). El objetivo, en este sentido, no es desarrollar la normativa institucional u organizativa de la institución, sino presentar la “voz” de los actores, es decir, poner de manifiesto la forma cómo ellos resuelven sus tareas (o funciones) que le son encomendadas en especial las relacionadas con la identificación indígena para la consulta previa, tema principal de la tesis. En esta lógica, una característica importante que ponen en consideración los actores son las transformaciones de sus funciones (y obligaciones). En una suerte de aprendizaje colectivo, como un ensayo-error, también se presentan nuevos retos para que estos actores resuelvan sus acciones en la medida que aparecen nuevas obligaciones.

1. Organización interna del VMI

El VMI actualmente está organizado en dos direcciones generales: Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (DGPI) y la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (DACI). A su vez, cada una de éstas tienen tres direcciones de línea (ver en anexos: Gráfico 1).

Algunos de los entrevistados consideran que esta configuración está desactualizada pues desde el 2013, cuando se planificó esta organización, hasta el día de hoy muchas áreas han cambiado y han crecido en funciones; en tal sentido, reclaman un nuevo reglamento de funciones (o ROF) que justamente refleje este desarrollo. No sería la primera vez que, el ROF del VMI cambia; en el año 2011, un poco después de su creación institucional, el organigrama del VMI era otro. Las diferencias entre el organigrama del 2011 y 2013 son significativas, pues no solo hay una diferencia en el número de áreas sino que se trata de nuevas direcciones ya que todas son diferentes (nominalmente al menos) a las que existían en el año 2011 (ver en anexos Gráfico 2 y Gráfico 3).

Entre las innovaciones formuladas en el ROF del 2013 se encuentra la constitución de la Dirección de Consulta Previa (DCP), área dependiente de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (DGPI), encargada de las acciones en relación a la “promoción de la implementación del derecho de Consulta Previa de los pueblos indígenas” (artículo 93 ROF 2013). La creación de esta dirección fue una de las tantas consecuencias de la promulgación de la Ley 29785, pues como ya he mencionado, dicha

Ley designó al VMI como “ente técnico” para la implementación y desarrollo del derecho, encargándole en consecuencia funciones asociadas tanto con la regulación y la promoción de dicho derecho. De acuerdo a los relatos de mis entrevistados, la DCP nació formalmente luego que, las obligaciones del VMI en relación a la consulta previa se volvieron numerosas y no se podían resolver con los escasos profesionales que se encontraban en la Dirección General. Una vez constituida la DCP, sus profesionales se encargaron de las funciones relacionadas con la consulta previa.

Dentro del VMI, también hay otras áreas encargadas de algunas tareas específicas relacionadas con la consulta previa. Entre estas, se encuentra el Sistema Información de Pueblos Indígenas (SIPI), que funciona como una oficina técnica, dependiente del VMI (RM N° 202-2016-MC) para la recopilación y procesamiento de información. Esta oficina es la encargada de mantener y actualizar la información de la BDPI, función que le compete a la DGPI (artículo 91 ROF 2013).

2. La Dirección de Consulta Previa (DCP)

La DCP nació formalmente con el ROF del 2013, antes de esta constitución ya existían algunos abogados que se encontraban trabajando en temas relacionados con la consulta previa, como por ejemplo, en la normativa relacionada con la BDPI, o en la guía metodológica para la consulta previa. La apertura de procesos así como la presión por responder más requerimientos de información relacionados con la consulta empujó a crear una dirección encargada de estas funciones.

La DCP nació con dos o tres abogados que provenían del VMI y del INDEPA. Luego, poco a poco, se incorporaron profesionales de las ciencias sociales, primero se contrató a una socióloga para que formara parte de los equipos de trabajo de campo para el lote 192; y más adelante, se vio la necesidad de incorporar a más profesionales de las ciencias sociales los cuales estuvieron abocados –principalmente- a las tareas relacionadas con la identificación indígena.

De esta manera, la DCP se organizó, informalmente, casi desde sus inicios en dos sub-áreas: legal y social⁵⁸. Esta división implicó dar prerrogativas funcionales diferenciadas

⁵⁸ Algunos entrevistados mencionaron que a estas dos sub-áreas se agrega una tercera: el equipo de capacitaciones. Sin embargo, esta sub-área pronto fue vista como un equipo que podía cumplir funciones de capacitación para distintos temas del VMI, entre ellas lo relacionado a la consulta previa; por ello, en términos informales pasó a depender de la DGPI. Por tal razón no la incluyo en esta descripción, además,

a estos profesionales para las etapas de la consulta. Así se le encargó a los sociales la conducción (y decisión) sobre la etapa de identificación, casi de manera exclusiva; mientras que, los legales se abocaron al resto de las etapas. Si bien, esta división no es rígida, hay una diferenciación de funciones (y tareas) que se fundamenta en esta primera gran división.

“Entonces ahí es cuando ya paso creo que completamente a Consulta, y me quedo ahí con X ¿no? Y poco a poco vamos haciendo que las ciencias sociales vayan conquistando un poco la Dirección de Consulta, que eran puros abogados, que eran puros abogados. Y creo que era necesario, la mirada un poco más sociológica y antropológica y fortalecer eso que era una de las primeras etapas del proceso ¿no? Había que fortalecer eso [que] a mí me parecía [era] uno de los principales cuellos de botella. La gente se estaba preguntando quién es un indígena, cómo los identifico, cada uno en el terreno. Entonces creo que es ahí donde eso también va cobrando un poco de valor y se va sistematizando mejor, generando los instrumentos de gestión y contratando más gente.” (Entrevista N° 6, Especialista social – DCP)

La cita precedente nos revela una de las situaciones claves que estuvo presente al inicio de la organización interna de la DCP: la resolución de la identificación indígena para la consulta previa. En efecto, parte de la historia institucional de la DCP se encuentra muy relacionada con la identificación indígena y la forma cómo se resolvió dicho procedimiento.

En la cita, también, se pone en relieve esta idea de “conquista” de los sociales, que resulta muy interesante pues daría cuenta de una desventaja inicial que fue superada con el correr del tiempo. Se sabe que, los sociales de dicha área participaron activamente en los procesos dados con Perupetro⁵⁹, entre el 2013 y 2015, primero; y luego con el MINEM, entre el 2016 y 2018. Esta participación permitió que un mayor número de profesionales de las ciencias sociales (antropólogos y sociólogos en su mayoría) fueran incorporados a la DCP como personal de planta o fijo. Si bien, el número de los sociales, permanentes, nunca superó los cuatro o cinco profesionales, de uno o dos sociales que iniciaron la

considero que tomar en cuenta exclusivamente la diferencia sociales y legales nos permiten comprender diferencias, avances y retos en términos funcionales de esta DCP.

⁵⁹ Perupetro es una empresa estatal de derecho privado, que en representación del Estado Peruano, se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú. En la primera etapa de la implementación de la consulta previa (2013 al 2015), esta entidad era la encargada de implementar los procedimientos para los lotes de hidrocarburos que se encontraban en licitación. Más adelante (luego del 2015) esta obligación se derivó hacia la Dirección General de Hidrocarburos del MINEM.

Dirección pasar a ser cinco es una diferencia importante. Asimismo, durante los procesos de identificación indígena llevados en el marco del convenio con el MINEM, el número de profesionales de las ciencias sociales contratados por la DCP como consultores externos llegó a números importantes: casi de 20 profesionales. Lo que podría ser la “conquista” de la cual se habla en la cita precedente.

Sin embargo, dicha “conquista” no sería tal para otros actores, pues el número de sociales permanentes nunca fue preponderante dentro de la DCP, incluso en los momentos de mayor actividad como durante el convenio con el MINEM. Lo que implicó que estos profesionales tuvieran una sobrecarga laboral importante; además, esto supuso que, ellos se limitaran a las actividades relacionadas con la identificación indígena, únicamente, ya que no había tiempo ni personal para acompañar el resto de las etapas de los procesos:

“Yo creo que el Convenio involucraba las labores de las dos áreas. En identificación, la labor de los sociales plenamente, cien por ciento; y en las [otras] etapas la labor de los legales, y de los sociales de preferencia; pero digamos de ¡preferencia!

[No siempre el social acompañaba a las labores]

No, porque el social estaba ocupado en otras labores y lo importante era lo legal, eso era indispensable...” (Entrevista N° 5, Especialista social –DCP)

La DCP es un área que se ha mantenido con 10 o 12 profesionales como trabajadores permanentes, la mitad ellos provenientes de las ciencias sociales, aunque se debe matizar esta afirmación, pues algunos actores manifiestan que el número de abogados dentro de la DCP siempre ha sido mayor, poniendo en relieve en este sentido, esta sensación de desventaja. De cualquier modo, el número de profesionales en general –tanto sociales como legales- no ha variado en todos estos años, a pesar que han tenido momentos de trabajo intenso; por ello, los relatos de estos actores también se relacionan con la sensación de que siempre hay una sobrecarga de trabajo en la dirección y no poder hacer todas las cosas que a ellos les parecen importantes, pues como ellos manifiestan: “lo urgente siempre gana a lo importante”.

Se comprende, por otra parte, que la diferencia funcional entre sociales y legales –que se radicalizó durante el convenio del MINEM- no fue premeditada, pues siempre se consideró importante la participación conjunta de ambos equipos en los procesos de consulta; de tal manera que, se consignó dos encargados: uno principal y otro alterno para atender los casos, aunque, como dicen los actores esta designación no siempre se podía

cumplir, ya sea por falta de personal o porque se prefería la participación de los legales – como se observa en la cita precedente. En los últimos años, se ha tratado de volver al esquema de trabajo compartido, revalorando, en consecuencia el aporte de los especialistas sociales en los procesos, aunque la participación conjunta de los equipos sigue siendo un reto pues el escaso personal es una constante de la dirección:

¿Qué papel deben jugar los sociales o los legales en los procesos de consulta previa? es una interrogante abierta de la organización interna de la DCP. La preferencia por uno u otro profesional en la consulta previa se relaciona con la forma cómo se concibe el proceso; es decir, las preguntas que hay detrás.

Para algunos, la consulta es, sobre todo, un proceso legal y de derechos, y por ende, se concibe que la participación de los legales es más de que necesaria, ya que son ellos quienes saben qué dice la Ley; para otros, la consulta, es sobre todo un proceso político (y social) y por ende, el conocimiento de los científicos sociales sobre los actores así como sus habilidades para el relacionamiento es altamente necesaria y, por ende importante. Y finalmente, una tercera posición, intermedia, donde la participación conjunta es lo ideal, pues la consulta previa es tanto un proceso legal como político (o social).

Enfoque	Legal	Intermedio	Social
Ventajas/ fundamentos	El proceso tiene múltiples momentos donde es necesario conocer e interpretar “correctamente” la norma (la ley y el reglamento, sobre todo). En este sentido, la participación de los legales no solo es importante sino imprescindible	Es necesario que tanto los sociales como los legales participen de manera conjunta, la ley es interpretativa y, en este sentido, un social sabe qué dice la ley y puede interpretarla; asimismo, un legal debe tener un perfil “antropológico” o “de campo” para poder participar de los procesos	El proceso es sobre todo un relacionamiento donde los grupos de poder se manifiestan, entonces es necesario conocerlos y saber interpretar sus intereses y diferencias. En esta lógica, los sociales están más entrenados en esta tarea, no solo por su experiencia, sino porque han participado activamente en el campo para la identificación indígena, lo cual les ha permitido tener el conocimiento de los actores

Fuente: Entrevistas realizadas con los especialistas sociales y legales de la DCP

En el esquema ideal, como en el enfoque intermedio, la participación conjunta –de saberes y experiencias compartidas- sería preferible, pues ambos podrían ayudar a llevar adelante un proceso que es tanto un relacionamiento entre grupos como una cuestión legal y de

derechos. Sin embargo, este esquema no siempre es posible pues la cantidad de trabajo de la DCP y los diferentes perfiles y/o experiencia profesional no hacen posible la concreción de esta figura.

La profesionalización de la burocracia cobra importancia en este sentido, pues se requiere que los profesionales involucrados en las tareas cumplan con cierto perfil, proveniente tanto de la disciplina como de los antecedentes laborales. En este marco, un tema que algunos actores ponen en relevancia fueron los perfiles profesionales que se consideraron importantes para reclutar tanto a los sociales como a los abogados para la DCP:

“Parte del reclutamiento inicial de dirección de consulta era también el tener un equipo legal “de campo” (...) el perfil del abogado de la dirección de consulta es el abogado constitucionalista, eso es súper importante. Y yo he ido aprendiendo que el abogado constitucionalista no tiene absolutamente nada que ver con el prejuicio y/o estereotipo que se le tiene desde el sentido común al abogado o a la abogada.

[¿Cómo así? ¿Cómo sería el abogado constitucionalista?].

Es que el abogado constitucionalista te habla en clave de derecho. O sea, derechos humanos es la base; y, a partir de eso, los derechos de quinta generación, que son los derechos del pueblo, los derechos de no sé qué (...) no es el abogado “Vamos al Poder Judicial”, no; es un abogado que te da una lectura de todo en clave de derechos, parte de derechos humanos y se va en específico a derechos de pueblos originarios.” (Entrevista N° 20, especialista social –DCP)

De manera similar a lo que se relata en la cita precedente, el equipo social que fue reclutado para la DCP, al inicio, tenía un perfil que comprendía una experiencia importante en recojo de información (o trabajo de campo), conocimiento de las industrias extractivas y el manejo de conflictos. Este requerimiento se relaciona con la coyuntura en que se formó la DCP, momento en el cual había una fuerte oposición a la identificación indígena y a la consulta previa, y se requirió, además, profesionales de las ciencias sociales que se involucraran en los “campos” llevados a cabo con Perupetro.

El perfil de estos profesionales, imprimió inevitablemente cierto sesgo, que se refleja, por ejemplo, en los instrumentos de recojo de información para el levantamiento de información primaria para la etapa de identificación indígena, con una tendencia marcada hacia los estudios de línea de base e impactos socio-ambientales para las industrias extractivas (Ver el Capítulo 6, sección 2.1).

Las diferencias funcionales entre sociales y legales, por otra parte, han significado para algunos de los actores, cierta tensión y limitaciones para sus funciones:

“(...) bueno, si logras ver el informe de afectación de derechos colectivos, es casi lo mismo, como un copy/paste, pero dándole la vuelta porque está hecho por abogados; o sea, ni siquiera a nosotros como sociales nos permitían elaborarlo, a pesar de que nosotros elaborábamos el informe de identificación de pueblos. Cosa muy cuestionada porque ahí sí, yo, de alguna manera, no me quejé, pero sí les dije mi parecer, que no es posible que nos sacaran en la mitad del camino, ¿no? a los sociales, habiendo estado en la primera fase de identificación, teniendo las herramientas y los insumos para decir dónde está la afectación, que pasen a manos de abogados que lo hacen a partir de la lectura de tu informe (...) Es otra lógica, además. Otra lógica de trabajo, hay como una idea muy pegada a la norma incluso, ¿no? No. Y, además de eso, el tema de... claro, el concepto de la afectación lo están entendiendo, claro, a nivel muy normativo (...). O sea, yo ahí me quejaba en tanto que piensan que el cientista social o el especialista social no estaba en la capacidad para llevar al nivel de afectación todo lo recogido en campo (...) Pero, bueno... hasta ahí no más se nos dejaba llegar, ¿no? Y eso hacía que, por ejemplo, no participáramos en procesos de consulta, ¿no? solo participábamos en tanto ya no había más personal, ¿no? pero se prefería llevar a un abogado que atendiera el tema de procesos de consulta, ¿no?” (Entrevista N° 17, Especialista social –DCP)

El momento en el cual las diferencias y las competencias entre las dos sub-áreas de la DCP se hicieron más evidentes fue luego que la dirección se involucró activamente en los procesos de consulta del sector Cultura, pues, su rol como “entidad promotora” de la consulta les llevó a problematizar quién se encargaría de la evaluación de las afectaciones a los derechos colectivos –tal como se observa en la cita precedente. Dado que, la tarea de identificación siempre había estado en manos de los sociales, ellos podían contemplar que, también les correspondía abordar esta parte del informe final de identificación. La situación sin embargo, se resolvió privilegiando el enfoque legal o “normativo”, relegando en consecuencia, el papel de los sociales.

Detrás de estas disputas, no siempre tan explícitas para los actores, se encuentra la profesionalización de la burocracia y la lógica, sobre la cual, se construyó la etapa de identificación indígena y el proceso de la consulta en general. En efecto, los actores asumieron con relativa facilidad que, la segunda etapa del proceso –la identificación indígena- era un campo exclusivo de las ciencias sociales. El problema se da en el resto del proceso; y como he mencionado párrafos anteriores, ahí los actores tienen tres posturas: un enfoque legal, un enfoque social, y un enfoque intermedio.

Estas diferencias funcionales, también imprimieron cierto sesgo en la identificación de pueblos indígenas en “campo”, ya mencioné lo relacionado con las industrias extractivas y el conflicto social ligado a la experiencia previa de estos profesionales; pero también hay un sesgo culturalista y academicista, que se refleja en los informes de identificación indígena. Al respecto, algunos legales han llamado la atención sobre las deficiencias en dichos informes, sobre todo aquellos que se hacían en el marco del convenio MINEM. Para estos, los informes no solo eran excesivamente largos (y académicos) sino que obviaban aquello que les parece importante para el proceso como el enfoque de derechos:

“...ya, cuando yo me quedo, con X siempre tenemos la idea de lo que tú has dicho, de que [el trabajo] estaba dividido; o sea, era como el trabajo de los antropólogos y el trabajo de los abogados. Entonces, le decía “X, esto no está bien”, porque cuando estaba leyendo los informes, yo me daba cuenta que no había el cruce con derechos colectivos. Entonces, yo decía “No, deberíamos entendernos más”. Entonces, ahí, X y yo empezamos a trabajar las dos juntas para sacar cosas como el nuevo enfoque que sacamos para relacionar con derechos colectivos, que también fue bien complicado. Y ahí tratamos de empezar a estar más tiempo en comunicación, ¿no? pero así, más o menos, recuerdo que fue.” (Entrevista N° 13, especialista legal – DCP)

En efecto, en los informes de identificación indígena es posible encontrar mucha información relacionada con los criterios (de identificación) pero hay muy poca información respecto a los derechos colectivos. Esto para mi interlocutora “está mal”, pues se obvia este tema, aun cuando, desde su perspectiva, probablemente es lo más importante en el caso de la consulta previa. Ahora bien, como ella misma me manifiesta más adelante en la entrevista, la información dada en relación a los criterios para la identificación se puede leer “en clave” del ejercicio de derechos, razón por la cual, se requería solamente hacer unos cambios en el “enfoque” de tal manera que, se podría dar cuenta de este tema en los informes. Sin embargo, como se pone de manifiesto en la cita anterior, el tema de los derechos colectivos y su afectación no ha sido tan sencillo de resolver al interior de la DCP, pues detrás hay una diferencia que parece central: ¿se trata de privilegiar un enfoque social o legal?

3. El rol del VMI para la implementación de la consulta previa

El VMI funciona como “órgano técnico” para la consulta previa, de acuerdo a la Ley 29785; es decir, un proceso podría llevarse adelante sin la intervención directa del VMI en ninguna de sus etapas –como varias de las consultas previas llevadas a cabo en minería.

Lo cual no tiene ninguna implicancia institucional, pero si puede tener consecuencias políticas, sobre todo, con ciertos sectores estatales –como el MINEM- que son evaluados como instituciones poco proclives a cumplir con la defensa de los derechos indígenas o ciudadanos y la alta desconfianza que existe, en general, con todo el aparato estatal.

Por otra parte, en agosto del 2017 el Ministerio de Cultura identificó sus medidas administrativas que podrían ser consultadas. En este contexto, el VMI –en específico de la DCP- tuvo que “cambiar el chip” de la “asistencia técnica” por el de “ente promotor”, ya que, ahora dependía de ellos –sus funcionarios y especialistas- resolver las primeras etapas del proceso. En este nuevo escenario, la experiencia acumulada les sirvió para afianzar y reevaluar sus prácticas relacionadas con las dos primeras etapas de la consulta previa.

3.1. Como ente técnico para la consulta previa

En general, las funciones del VMI en relación a la consulta previa han sido interpretadas como de “asistencia técnica”, esto es evidente en los documentos desarrollados por la entidad y en las entrevistas realizadas con los especialistas de la DCP.

La “asistencia técnica” se refiere a múltiples tareas que los especialistas de la DCP realizan en su día a día, como por ejemplo: elaborar “opiniones técnicas”, desarrollar talleres de capacitación dirigida a otros sectores estatales, no estatales u organizaciones indígenas; elaborar y publicar normas y guías para las etapas de la consulta previa; asistir y apoyar –en diferentes momentos- los procesos de consulta implementados por otros sectores estatales; etc. Asimismo, la “asistencia técnica” funciona como una categoría nativa, pues si bien da cuenta de las múltiples tareas que ejecutan los especialistas permite, además, fundamentar estas actividades. Así, frecuentemente ellos mencionan que “dan asistencia técnica” para la consulta previa, remarcando con este concepto (o categoría) los límites de sus funciones y tareas.

3.1.1. Normas y guías para la consulta previa

Una de las tareas importantes y necesarias para regular y orientar la implementación de la consulta previa ha sido el desarrollo y la publicación de normas y guías (o protocolos). A la fecha, es posible encontrar resoluciones y directivas relacionadas con el proceso en general o con alguna de sus etapas; así como documentos metodológicos que sirven para orientar la concreción de las actividades relacionadas con las etapas de la consulta previa.

Un análisis rápido a estos documentos (ver Tabla 5 en anexos) nos permite encontrar tres características:

- La primera, se relaciona con la temporalidad, ya que la publicación de dichas normas se dio de manera pausada aunque regular hasta el 2016, luego se dejaron de emitir; la última es la resolución del sector identificando sus medidas para la consulta en agosto del 2017.
- La segunda, se refiere al tipo de documentos publicados. Hay cinco documentos normativos, cinco guías o manuales para la consulta previa en general o relacionada a una de las etapas, y dos memorias que recuperan la experiencia de la institución en relación a las consultas previas relacionadas con el sector de hidrocarburos.
- La tercera, se refiere a la etapa de la consulta sobre la cual versan estos documentos. La mayoría de estos (7 casos) se relacionan con el proceso en general, tres relacionados con la identificación indígena (o etapa 2) y dos con la etapa de identificación de la medida (o etapa 1).

En relación a las normas y guías que orientan las etapas de la consulta, hay una diferencia sustancial, pues se han emitido, sobre todo, documentos que orientan las dos primeras etapas. Asimismo, hay diferencias en los documentos relacionadas con las dos primeras etapas. Primero, los documentos relacionados con la segunda etapa estuvieron entre los primeros en ser publicados (entre el 2012 y 2014); además, en un análisis más detallado del contenido, es posible observar que hay un esfuerzo metodológico por concretar esta etapa ya que dichos documentos no solo dan lineamientos generales sino dan pautas, establecen instrumentos de recolección de información así como ejemplos para resolver la etapa; en tal sentido, son guías, en el amplio sentido de la palabra, y están orientadas para que sean usadas por diferentes actores⁶⁰. Segundo, los documentos relacionados con la primera etapa de la consulta (o identificación de la medida) fueron publicados posteriormente, entre el 2016 y 2017, es decir, cuando ya había cierto recorrido institucional y experiencia acumulada; a pesar de ello, dichos documentos no tienen las

⁶⁰ La DCP recomienda, en sus opiniones técnicas, el uso tanto de la Directiva N° 001-2014-VMI-MC y la Guía de identificación indígena para que las entidades estatales resuelvan si, en el ámbito de la medida administrativa, existen pueblos indígenas; asimismo, dicha identificación serviría para evidenciar los derechos colectivos de dichos pueblos. Asimismo, otros sectores estatales o privados que buscan evidenciar los criterios de identificación de los pueblos indígenas asociados con un proyecto hacen uso de la Guía sobre todo, situación que ha sido recopilada por las entrevistas realizadas con los consultores externos que han trabajado para otros sectores estatales y privados, y por mi propia experiencia laboral.

características metodológicas de los primeros, y por ende, su uso podría ser más restringido y especializado⁶¹.

Las diferencias entre los documentos relacionados con las dos primeras etapas podrían reflejar, de algún modo, lo que algunos de los actores entrevistados ponen de relevancia y es la claridad metodológica que hubo respecto a la identificación indígena (etapa 2) pero que no hubo para la etapa 1. Luego que, el sector Cultura pasó a ser entidad promotora –en el 2017- recién se puso en evidencia que la identificación de la medida administrativa (etapa 1), no podía ser evaluada sin tener en cuenta el ejercicio de los derechos colectivos, información proveniente de la etapa de identificación indígena y que ayudaría a mejorar el proceso de consulta en general.

A este conjunto de normas y guías se pueden agregar otros documentos publicados entre el 2014 y 2015 acerca de los primeros procesos llevados a cabo en el sector hidrocarburos (169, 195, 164, 189 y 175), se trata de memorias institucionales de dichas experiencias. Para los actores la experiencia en el subsector de hidrocarburos fue importante y valiosa, pues les permitió poner a prueba los lineamientos y la guía de identificación de pueblos indígenas –que se publicaron en el 2014; así como avanzar en la concreción de todas las etapas de la consulta previa en su rol de “ente técnico”. En tal sentido, la publicación de estos documentos –para algunos especialistas de la DCP- representaba poner en evidencia el esfuerzo hecho por el VMI y la DCP, durante estas primeras consultas, y además, dar “lecciones aprendidas” para pensar en los procesos futuros.

3.1.2. El desarrollo de las “opiniones técnicas”

Otra de las tareas que se enmarcan en la “asistencia técnica” del sector es la elaboración de “opiniones técnicas” como una respuesta formal ante las solicitudes que hacen los sectores estatales, para que, el VMI se pronuncie respecto a la consulta previa. En los últimos años, uno de los sectores que ha solicitado con frecuencia la “opinión técnica”

⁶¹ Me refiero a dos documentos específicos: 1) Derechos colectivos de los pueblos indígenas, publicación hecha en junio del 2016, y que tiene por objetivo orientar “la identificación de la medida objeto de consulta previa, a partir de la reflexión jurídico constitucional sobre los derechos colectivos” (p.6). Este documento contempla el desarrollo jurídico y constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en tal sentido, está orientado sobre todo a abogados o juristas que evalúan el proceso. Y 2) la RM N° 365-2017-MC, emitida en setiembre del 2017, mediante la cual se establecen las medidas administrativas del sector Cultura que son factibles de consulta previa. Este segundo documento es una norma que indica sus medidas administrativas así como las unidades o áreas que serán responsables.

del VMI ha sido el SENACE⁶². Esta tarea implica evaluar –por parte de los especialistas de la DCP- expedientes técnicos relacionados con los instrumentos de gestión ambiental que, el SENACE evalúa para emitir sus certificaciones. Dicha tarea se fundamenta –en términos formales- en la Sexta Disposición Transitoria del reglamento de la Ley 29785, mediante la cual, se considera que los instrumentos ambientales del SENACE deberán incluir “información sobre la posible afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas”.

En consecuencia, le correspondería al VMI, decidir qué tipo de información sobre pueblos se incluye en dichos instrumentos. Esta tarea ha sido poco ordenada, pues depende básicamente del SENACE que a veces envía la solicitud al inicio del ciclo de la evaluación, es decir, cuando los operadores dan inicio a sus TDR para el recojo de información de los instrumentos ambientales; y otras veces, lo hace al final del ciclo de la evaluación, cuando los instrumentos ambientales ya están desarrollados y no hay mucho que el VMI pueda decir al respecto.

Esta tarea, para algunos actores, ha complicado el trabajo de los especialistas, a tal punto que, consideran que esto es un “desgaste” que poco contribuye a sus tareas importantes:

“Por ejemplo, emitimos muchas opiniones sobre los estudios de impacto ambiental, cuando nos llegan para opinión y hay todo un trabajo que se hace, pero al final tampoco es que sirva mucho porque muchas veces hacemos recomendaciones, pero finalmente nos dicen que nuestra opinión no es vinculante; entonces, nos desgastamos un montón y al final no avanzamos, ¿no?”
(Entrevista N° 14, Especialista legal –DCP)

Sin embargo, otros actores también evalúan esto como una oportunidad para que el VMI sienta su posición institucional respecto a la identificación de pueblos indígenas y la identificación de afectaciones a los derechos colectivos; aunque ello depende de mejorar la coordinación institucional con el SENACE, mejorar internamente las respuestas que se dan, y –como se explicita en la cita precedente- fortalecer la normativa institucional, para que dichas opiniones sean vinculantes y no solamente buenas recomendaciones que se dan a los sectores.

⁶² El Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales o SENACE, es una entidad estatal adscrita al Ministerio del Ambiente, y su principal función es “evaluar la viabilidad ambiental de los proyectos de inversión”.

La experiencia de la DCP con el SENACE es un ejemplo interesante de las múltiples tareas que abarca el rol de la “asistencia técnica”: revisión de documentos, elaboración y emisión de informes, asistencia a reuniones, posibles capacitaciones a los entes estatal u otros actores; y a la vez da cuenta de sus limitaciones, pues si bien –a partir de este rol- se pueden abrir espacios institucionales para sentar posiciones y desplegar “formas de hacer” dentro del aparato estatal, éstas no dejan de ser recomendaciones, que pueden o no ser asumidas por las entidades competentes. Y por ende, todo el arduo trabajo podría ser interpretado, finalmente, como poco relevante para el proceso en general. Y tal como dice coloquialmente mi entrevistada “desgastar” al equipo.

3.1.3. La “asistencia técnica” para los actores

“Nosotros éramos acompañamiento y asistencia técnica, que es la función que nos da la norma. Nosotros no somos responsables de la identificación, sino acompañamos y damos asistencia técnica.” (Entrevista N° 6, especialista social – DCP)

“No, no, no. Cuando tú dices asistencia técnica no es acompañamiento. [Ok]. La asistencia técnica es una labor técnica, es una labor de explicarle al otro cómo hacer y/o cumplir, en este caso, la ley y reglamento de consulta previa, en específico la etapa de identificación de pueblos. (Entrevista N° 20, especialista social –DCP)

Dar “asistencia técnica”, para los actores, es acompañar, asesorar, dar conceptos o guías respecto a la consulta previa y su implementación. Todas estas acciones, son diferentes a ser “responsable” de la consulta o de la implementación de sus etapas, tal como se explicita en la primera cita de la sección. Pero “no ser responsables”, no implica –necesariamente- que no se involucren directamente con las tareas que conllevan el desarrollo e implementación de las etapas, tal como se dio con la identificación de pueblos indígenas “en campo” en los procesos llevados por Perupetro, primero (entre el 2013 y 2014), y luego con el MINEM (entre el 2016 y 2018).

Es difícil comprender la diferencia entre “dar asistencia técnica” y “ser responsable de” la consulta previa para los actores, pero esta diferencia siempre es puesta en relieve cuando se les pide que reflexionen sobre su trabajo dentro de la DCP, y en relación con la identificación indígena.

Dicha categoría se basa en una interpretación literal de la norma (la Ley y el reglamento de la consulta previa), habiendo en consecuencia un claro sesgo legalista y formal de sus

funciones y tareas. Bajo esta lógica, por ejemplo, cuando los especialistas sociales de la DCP tuvieron que desarrollar los informes de identificación indígena para los proyectos del MINEM, primero los denominaron tal cual, pero luego, siendo advertidos por los especialistas legales de la DCP, cambiaron dicha denominación por informes de determinación y/o informes de presencia de pueblos indígenas. Este cambio nominal obedece a una lógica formal, ya que, en los hechos dicho informe denominado como de identificación, determinación o presencia, cumple los mismos objetivos o fines que es identificar a los pueblos indígenas que se hallan en el ámbito de un proyecto minero o energético. Pero las palabras, parecen cobrar una importancia central para estos especialistas, sobre todo para los legales, como si denominar algo de manera incorrecta (o incompleta) implicaría –necesariamente– una consecuencia que podría llevarlos al error.

Mi propia experiencia desarrollando un informe de identificación (determinación y/o presencia) de pueblos indígenas para un proyecto de centrales hidroeléctricas puede ser un buen ejemplo:

Entre julio y agosto del 2018, redacté el informe “corto” y “largo” para la identificación indígena. Dichos informes debían ser revisados por un especialista social de la DCP quien los devolvía con observaciones para que sean corregidas por el consultor externo. Esta experiencia fue bastante trabajosa, sobre todo el denominado “informe largo” por las numerosas observaciones que se hicieron. Mi hartazgo se relacionó, sobre todo, con aquellas observaciones que a mí me parecían triviales, una de ellas relacionadas con la denominación de las comunidades campesinas. Yo había usado indistintamente en todo el documento “comunidades” y/o “comunidades campesinas” para referirme a las localidades visitadas y evaluadas durante el trabajo de campo; sin embargo, para el especialista social esto no era aceptable y por ende me pedía que corrija, cambiando en todos los casos, “comunidad” por “comunidad campesina”. A regañadientes acepté estos cambios pero pregunté el porqué de esta corrección. Su respuesta fue interesante, me dijo que se había asumido cierto “estilo” de redacción del informe que no se podía cambiar, además, que dicha observación la hacían “los abogados no los sociales”; entonces, para evitar que ellos llamaran la atención sobre este detalle ella se estaba adelantando a corregirme. (Observación de campo, 2018)

Más adelante, describiré con mayor detalle, la forma como se planificó y desarrolló la redacción de los informes –en el marco del convenio MINEM–, resultado material de la práctica de identificación indígena. Sin embargo, me parece que la situación descrita ejemplifica aquello que he mencionado como el fundamento de la “asistencia técnica”

que es la interpretación literal de la norma. Enfoque que proviene, sobre todo, del derecho o del área legal de la DCP. En efecto, cuando los especialistas legales (abogados) dicen que, no es correcto denominar a las localidades únicamente con la denominación “comunidad”, sino que, debe ser siempre denominado como “comunidad campesina” están pensando en términos de la figura jurídica del término que a su vez comprende derechos y obligaciones; y no en términos de lugares, grupo, u organización social como tal vez pensamos los sociales (antropólogos, sociólogos, entre otros). Dando cuenta de dos visiones distintas que pueden complementarse en la experiencia pero que significa un aprendizaje progresivo y conjunto. El ejemplo, también pone en referencia lo duro que puede ser el lenguaje estatal, y en correspondencia el lenguaje legal, si no hay que ver las sentencias judiciales tan enrevesadas y poco comprensibles para los ojos poco entrenados.

Lo meticuloso de las palabras y las denominaciones, que para mí podrían ser triviales, no son tales para un funcionario estatal, pues podría implicar que en un expediente técnico-legal se están obviando derechos (y obligaciones) para ciertos grupos o poblaciones; y bajo este enfoque, se comprende que el lenguaje (palabras y denominaciones) cobra real importancia para aquellos que se encuentran trabajando dentro del Estado. En tal sentido, la “asistencia técnica” para mis nativos (los especialistas de la DCP) funciona para reafirmar aquello que “no hacen” o aquello sobre lo cual “no tienen responsabilidad”, como en las dos citas iniciales; ya que si afirman lo contrario podrían incurrir en incumplimiento de funciones o competencias institucionales, las cuales podrían tener graves consecuencias administrativo-legales.

Esto de la “asistencia técnica”, entonces, funciona como un argumento aprendido y como una limitación. Como argumento, para reafirmar ante otro (el investigador) que no hacen aquello que en la práctica si están haciendo –como la identificación en campo y el informe de identificación, por ejemplo-. Pero también como una limitación, pues la norma no les permite hacer más allá de lo que está estipulado, y en consecuencia, deben tener múltiples estrategias para no incurrir en la posible falta, como por ejemplo, cambiar las denominaciones de sus informes finales. Pero esta forma de encarar el procedimiento genera una suerte de paradoja para los actores, pues deben argumentar que “no hacen” aun cuando sí están haciendo o “hacen pero sin responsabilidad”; y en consecuencia, así como las opiniones técnicas con el SENACE representan para ellos “un desgaste” por sus limitaciones institucionales, la identificación indígena “en campo” para los proyectos

mineros también representaron “un desvío” y “un desgaste” de sus verdaderas funciones de “asistencia técnica”.

3.2. Como ente promotor de la consulta previa

En setiembre del 2017, mediante la RM N° 365-2017-MC se establecieron los procedimientos internos y las medidas administrativas que el Ministerio de Cultura ha evaluado para la consulta previa. Debo señalar que, Cultura es uno de los pocos sectores estatales, junto con Energía y Minas y SERNAMP, en emitir normas relacionadas con la primera etapa de la consulta previa. Dicho avance ha implicado que, el sector de inicio a procedimientos internos que les permitan implementar sus procesos.

De acuerdo a esta norma, el órgano responsable de la identificación de pueblos indígenas y el análisis de las posibles afectaciones a los derechos colectivos es la DCP. Esta dirección, también se encarga de llevar adelante las “reuniones preparatorias” para la consulta, momento previo a la implementación de las subsiguientes etapas (3 a 7) las cuales se encuentran a cargo de la entidad competente de la medida.

Cambiar el rol de ente técnico –únicamente- a ser ente promotor implicó “cambiar el chip” de los especialistas de la DCP; es decir, virar ciertas formas de hacer, revalidándolas o readecuándolas de acuerdo a la experiencia adquirida y de acuerdo a las nuevas exigencias requeridas en términos de plazos, calidad y efectividad en la gestión de los procesos.

3.2.1. Identificación indígena en gabinete

“Y tanto que exigíamos que otros sectores, nos tocó a nosotros, ¿no?... el viceministerio de patrimonio vio interrumpido todos sus procedimientos de establecimiento de categorías de protección cultural, ¿no? vale decir, declaratorias de patrimonio histórico, inmueble, declaratorias de paisajes culturales, ¿no? entre otras cosas, porque la resolución ministerial del sector decía “tienes que hacer consulta previa”, ¿no? Entonces, vieron interrumpidos y el otro viceministerio empezó a bombardear al Viceministerio de Interculturalidad diciéndole “Oye, acá tengo 50 expedientes de patrimonio, dime si corresponde o no la consulta previa porque, de acuerdo con la resolución ministerial 365-2017 (...) De acuerdo con esa resolución, tú, consulta previa, me vas a ayudar con la etapa 1 y la etapa 2. Ya, pues, toma, acá tienes 50 expedientes. Dime, corresponde o no corresponde hacer consulta previa”. Entonces, hasta allí, la posición de consulta previa era: “Tienes que hacer trabajo de campo para identificar pueblos indígenas”. Y la pregunta fue: ¿Y ahora cómo hacemos el trabajo de campo en 50 expedientes? Y, claro, 2 semanas después, 70 expedientes más. Y 3 semanas

después... ya estabas desbordado. Entonces, ahí, la situación ameritó a que evalúes cuán confiable es la información que tienes en BDPI para avanzar e intentar hacer identificación de pueblos indígenas desde gabinete, identificar casos en los que podrías avanzar con eso e identificar casos en los que ya es necesario hacer trabajo de campo. Entonces, ahí se mejoró más ese trabajo con BDPI.” (Entrevista N° 15, especialista legal-DCP)

Esta cita contiene elementos muy interesantes para el análisis, ya que da cuenta de un momento de cambio interno a partir de las propias necesidades institucionales que, la DCP (y el VMI) debía adoptar cuando dejaron de “dar asistencia técnica”. Tal como nos revela la cita, hacer un “trabajo de campo” para los procesos que se abrían para la consulta era algo inviable, ya que, el número de casos, eran muy superiores al número de profesionales encargados de esta tarea y los plazos establecidos, por lo que tuvieron que readecuar su posición institucional, mantenida frente a otros sectores estatales.

Si bien, la posición institucional de hacer “trabajo de campo” para la identificación indígena les había ayudado a resolver los conflictos de la identificación de las comunidades campesinas andinas, no era la mejor solución cuando se trataba de resolver, en términos de plazos, una cantidad importante de expedientes o casos, generando en consecuencia retrasos –o trabas- en los procedimientos internos del aparato estatal.

Dicho trabajo de identificación en gabinete, significó, por otra parte, desarrollar estrategias, como me relataron mis interlocutores. Para ello, se especificaron áreas o zonas geográficas donde la presencia de pueblos indígenas era más evidente, resolviendo que en éstas correspondía hacer la consulta si se verificaba la afectación de derechos colectivos. De la misma manera, se especificaron áreas geográficas donde la información no era concluyente, y por ende, se decidió que se requería un trabajo de campo que permitiera evaluar la presencia de pueblos y las afectaciones. Y el tercer supuesto, eran áreas donde la evidencia documental señalaba que no había presencia de pueblos, lo cual permitía concluir que ahí no correspondía la consulta. Esta forma de encarar el procedimiento permitió avanzar en la evaluación de los expedientes del sector Cultura, destrabando dichos procedimientos. Sin embargo, los actores explicitan también que, esta forma de proceder es “preliminar” y solo se ajusta a los casos de Cultura, reafirmando con ello que, no sería posible –al menos por el momento- generalizar su estrategia para otros casos o sectores estatales.

3.2.2. Ver el proceso y no la etapa

Uno de los temas que se evidenció con la experiencia en Cultura fue que la consulta previa no se podía decidir –únicamente- con la identificación indígena, sino que se requería un análisis de las afectaciones a los derechos colectivos. Si bien, esto ya era evidente, pues es uno de los requisitos que establece la Ley, y ha sido interpretada como la primera etapa de la consulta; los funcionarios y/o especialistas de la DCP no habían podido aplicar dicha prerrogativa, pues la “asistencia técnica” dada al MINEM, por ejemplo, les permitía llegar hasta el informe de identificación indígena dejando al sector promotor de la consulta el análisis de las afectaciones.

[¿El análisis de afectaciones también se hizo con el convenio con el MINEM?]

No. Ahí no porque, como te decía, el convenio involucraba solamente identificación de pueblos indígenas y darle algo de información para que los ayude a ellos a determinar, a hacer su análisis de afectaciones y ellos determinen si correspondía o no consulta previa. Porque eso ya le corresponde a la entidad que promueve (...). Sí... en términos concretos es “Yo, Cultura, te doy todos los elementos, toda la información y ya tú, MINEM, verás qué haces con esa información”. (Entrevista N° 15, Especialista legal –DCP)

Las afectaciones a los derechos colectivos, en este sentido, se convirtieron en el nuevo tema central para la consulta previa. ¿Qué eran las afectaciones?, ¿cómo debían analizarse?, ¿cuál debía ser el enfoque más apto (legal o social) para su análisis?, ¿cómo podían comunicarse en un contexto de consulta?, entre otras, fueron las preguntas que se abrieron. Todas las cuales han significado tensiones y discusiones internas que no han concluido de acuerdo con los testimonios recopilados. Lamentablemente, la mayoría de los especialistas que fueron entrevistados para la tesis y quienes fueron partícipes de estas discusiones iniciales ya no forman parte de la DCP, y por ende, es posible que estas ideas e interrogantes se pierdan más adelante.

Evaluar las afectaciones, también, implica comprender desde otro enfoque, la identificación de pueblos indígenas, pues –como dan cuenta los actores- ambos procesos están articulados. En la normativa se pensó la consulta previa como un proceso por etapas, si bien, esta forma de diseño ayuda para concretar tareas, la experiencia, cada vez más, va evidenciando que se trata de un proceso y no de etapas, es decir, se trata de un continuum que superpone momentos, actores y decisiones. En tal sentido, las dos primeras etapas de la consulta (1 y 2) se vuelven cruciales para todo el proceso de diálogo que se abre después, pero también ambas etapas están articuladas pues no se puede comprender la afectación de los derechos colectivos sin conocer (o saber) cómo esos

pueblos ejercen (o ponen en práctica) dichos derechos; y por tanto, la información que se recaba para la identificación es crucial –bajo este enfoque- para comprender el ejercicio de derechos, y evaluar, posteriormente, si estos pueden afectarse (o no).

“bueno, cuando uno ve la línea de tiempo o las etapas de la consulta previa y ve 7 etapas, ¿no? y encima los tienes enumerados- 1, 2, 3, 4-; uno dice “Acabo el 1 y paso al 2; y pasando el 2, paso al 3”, pero ya no regreso al anterior. Entonces, ahí, a partir de esta percepción entiendo... que en las etapas 1 y 2 se determinó que la etapa 1, que es identificación de la medida, significaba básicamente que los sectores determinen mediante una norma, una resolución ministerial ¿no?, qué medidas o cuáles son los procedimientos en los que, según sus competencias, correspondería realizar consulta previa, ¿no? o qué medidas o qué procedimientos tendrían una relación con pueblos indígenas y en los que correspondía analizar la procedencia de la consulta previa, más o menos (...) Y con eso se tenía pensado que, ya con eso, estaba agotada la etapa 1 y que solo ya quedaría pendiente la etapa 2, que es la de identificar pueblos indígenas (...).[Pero en la Ley dice que], no basta con que digas que hay presencia de pueblos indígenas, necesitas decir cuáles son esos cambios directos que va a generar la eventual aprobación de esa medida. Entonces, ahí se vio la importancia que esta segunda parte del informe de identificación de pueblos indígenas tenga que ser más desarrollado y con más contenido, ¿no? Y, entonces, ahí se dialogó o mejor dicho se concluyó que en la etapa 1 y 2 no necesariamente es una secuencia de pasos- etapa 1 cerrado y paso a la etapa 2-, sino que podrían hacerse trabajos conjuntos para responder a esas 2 etapas. (Entrevista N° 15, especialista legal –DCP)

Esta forma de comprender los procesos, implica que, la afectación de derechos colectivos también debe resolverse con información que proviene del “trabajo de campo”; y en tal sentido, se trata de un ejercicio de interpretación y análisis cualitativo de la información. Y con ello, se reafirma la necesidad de evaluar “caso por caso”, ya no solo la identificación indígena, sino también las afectaciones a los derechos colectivos. Si bien, esto podría dar cierta solidez a los procesos, y permitiría comprender el ejercicio de derechos y con ello garantizar su salvaguarda, se ha comprobado que, no es la mejor solución para efectivizar procedimientos burocráticos numerosos y con plazos cortos. Por tal razón, existe el riesgo de comprender el proceso –una vez más- como una “traba” burocrática.

Ser parte del proceso, es decir participar en todas las etapas de la consulta ya no solo como asesor (acompañante o veedor) sino como responsable, cambió la perspectiva de los especialistas de la DCP, tal como se ve en la cita precedente y en la siguiente.

En el caso de la identificación indígena, por ejemplo, el papel de los especialistas sociales de la DCP, durante el convenio con el MINEM, se limitó a dicha etapa; es decir, a hacer los “trabajos de campo” que concluían con un informe de identificación. Sin embargo, como ya lo habían advertido en la experiencia llevada a cabo con Perupetro, la identificación en “campo” permitía un acercamiento y conocimiento de los actores sociales que resulta bastante útil en el resto del proceso, pero que se pierde cuando estos profesionales no participan del recojo de información, o cuando, la misma lógica institucional se limita a la conclusión de la etapa 2:

“...es que las visitas a campo, aparte de ser para identificar pueblos, una vez que fuimos entidad promotora, también servía para hacer un mapeo de quiénes son los actores, qué intereses tienen o cuál es su postura frente a la posible medida que Cultura va a impulsar. Y esa es información necesaria para el siguiente equipo dentro de la dirección de consulta y para poder darle una mejor asistencia técnica a... ya sea a la otra ala del viceministerio, que son las que impulsan, ¿no? Entonces, yo creo... la etapa [de identificación], cuando tenemos el convenio, no se hacía este trabajo porque al final no era necesario, ¿no? O sea, se recogía, uno ya por su propio ojo va sacando, ¿no? pero no era necesaria esta minuciosidad que ya fue necesaria para procesos dentro de Cultura.” (Entrevista N° 19, especialista social –DCP)

Como nos refiere el interlocutor, hay una diferencia entre lo que se hizo durante el convenio con el MINEM y lo que se ha podido hacer una vez que Cultura pasó a ser promotora de la consulta. En el primer caso, mucha de la información de “campo” se terminaba perdiendo; pues al concebir la identificación como etapa, una vez concluida, los especialistas o profesionales involucrados ya no participaban del resto del proceso, y con ello se perdía un conocimiento valioso acerca de los actores, que es finalmente útil cuando se necesita entablar procesos de diálogo (y negociación).

En un esquema ideal las siete etapas del proceso de consulta previa podrían ser conducidas por el mismo equipo de funcionarios, lo cual permitiría, desde esta perspectiva, un mayor conocimiento de los contextos, actores, posiciones, etc. y con ello, mejorar las estrategias para entablar el diálogo y llegar a acuerdos. Lo cual redundaría a una mejor operatividad del proceso, pero no necesariamente a garantizar derechos.

Capítulo 6: Identificación de pueblos indígenas en el marco de la consulta previa

En agosto del 2020 el premier anunció que se derivaría presupuesto para que “por primera vez (se) pueda realizar la identificación de todos los pueblos originarios y culminar así la actualización de la Base de Datos”⁶³. Con este anuncio se daba cuenta de la dación del DS N° 213-2020-EF, mediante el cual se derivó presupuesto al MC para “financiar la implementación de actividades para la identificación de localidades de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos en que se ubican los veintitrés (23) proyectos mineros priorizados”⁶⁴. Con ello, de acuerdo a la declaración del premier, se podrían mejorar los plazos para la implementación de la consulta previa. Sin embargo, este anuncio está lejos de la realidad de los procedimientos establecidos para la identificación de pueblos indígenas en el marco de la consulta previa.

Primero, la BDPI es “referencial” y de “continua actualización”:

“La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que no supone un registro, y se encuentra en permanente actualización. Conforme precisa el Decreto Legislativo N° 1360 en su tercera disposición complementaria final, la BDPI no excluye la existencia de otros pueblos indígenas u originarios que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional. En ese sentido, en el caso que una o más localidades no figuren en la BDPI, pero cumplan los criterios de identificación establecidos, sus derechos colectivos deberán ser garantizados por el Estado en el marco de la normativa vigente. (Informe N° 0038-2020-DGPI-FAC/MC)

El párrafo citado es un extracto de un informe u opinión técnica elaborada por la DGPI. Esta forma de comprender la BDPI ha impuesto restricciones al uso de la información, pues, como se menciona en el Informe no se trata de un registro administrativo –mediante el cual se otorgan derechos luego de la inscripción; asimismo, es de “permanente actualización”, lo cual indica que periódicamente se incorporan nuevas comunidades y/o localidades pero, también, se excluyen. En la última actualización de junio del 2020, por ejemplo, se incorporaron 1,498 comunidades campesinas pero también se excluyeron 58

⁶³ Discurso de presentación de Pedro Cateriano, presidente del concejo de ministros ante el Congreso de la República, 3 de agosto del 2020. RPP Noticias, Recuperado de:

<https://www.youtube.com/watch?v=0kuWMHU10J8>

⁶⁴ Artículo 1, del DS N° 213-2020-EF

comunidades campesinas⁶⁵. Esta característica es sumamente importante porque indica que hay flexibilidad en la información de la BDPI que debe ser comprendida para su uso por los sectores estatales u otros actores. Esto ha representado un reto para los especialistas porque no siempre se comprende por qué la información de la Base cambia o por qué los actores no pueden utilizar –sin ningún criterio- dicha información. Problemas relacionados con el acceso a servicios públicos y/o beneficios para la población indígena son ejemplos de este desencuentro.

Segundo, la posición institucional del VMI es que la entidad promotora de la consulta previa lleve a cabo un trabajo “de campo” para verificar si las comunidades (u otras localidades) presentan los criterios para la identificación indígena estipulados en la ley y el reglamento. En tal sentido, el presupuesto asignado recientemente para “actualizar la BDPI” está orientado a llevar a cabo la identificación en “campo” de las comunidades (u otras localidades) que se encuentran en el ámbito de los 23 proyectos priorizados, tal como se indica en la normativa que aprueba el desembolso presupuestario. Es decir, con esto no se “concluirá la actualización de la BDPI” –tal como declaró el premier- pues para ello se requeriría que, se realicen numerosos trabajos de “campo” que abarquen la totalidad del país⁶⁶.

Finalmente, para decidir si se implementa la consulta previa, la entidad promotora requiere saber si existen (o no) pueblos indígenas en el ámbito de la medida y, además, si los derechos colectivos –de estos pueblos indígenas- serán (o no) afectados por la medida. Y las afectaciones –para la decisión de la consulta- es donde hay menos avances, pues pocas entidades estatales han evaluado sus medidas consultables; o peor –aun cuando saben cuáles son estas medidas- no hay lineamientos claros que establezcan cómo evaluar estas afectaciones, lo que implica un alto grado de discrecionalidad del funcionario y/o del área funcional encargada de este análisis.

En conclusión, si bien la actualización de la BDPI ayuda a precisar las zonas geográficas donde hay presencia de pueblos indígenas, esto por sí solo no contribuye a mejorar los

⁶⁵ Informe N° 003-2020-DGPI-FAC/MC, ver Tabla N° 13 Resultados del proceso de incorporación de comunidades campesinas a la BDPI

⁶⁶ La información de la BDPI provenientes de los trabajos de “campo” de identificación indígena representan solamente un porcentaje de las comunidades y/o localidades adscritas a dicha Base, en la última actualización se especifica que 370 comunidades campesinas de las 6,438 analizadas para la última actualización provienen del trabajo en “campo” realizado a partir del análisis de los 8 temas claves (Tabla N° 10 del Informe N° 003-2020-DGPI-FAC/MC)

plazos de la consulta previa; ya que para dar inicio a un proceso se requiere verificar si las comunidades (u otras localidades) adscritas a la BDPI tiene los criterios de identificación indígena y si hay afectación a sus derechos colectivos. Tal como he desarrollado en el capítulo anterior, ambos procesos están, o deberían estar, articulados.

La identificación indígena –en el marco de la consulta previa- entonces, es un proceso que articula dos procedimientos complementarios: la adscripción de una comunidad (u otra localidad) a un pueblo indígena a través de la BDPI; y la verificación de los criterios de identificación de un pueblo indígena comprendidos en la Ley y el reglamento. Esto último –de acuerdo a mis interlocutores- se puede hacer en “campo” o en “gabinete” dependiendo del tipo y la cantidad de información con el que el funcionario estatal –encargado de la tarea- cuente al momento de su verificación. La directriz que los agentes estatales de la DCP han estipulado para ello es que: la información sea “suficiente, actualizada y confiable”.

En este capítulo se describen los dos procedimientos para la identificación indígena, sus bases normativas, el contexto en el cual fue desarrollado, y sus límites y sus fortalezas.

1. La Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI)

Los hechos normativos que permiten la creación de la BDPI son la Ley de consulta previa y su reglamento y la Directiva N° 03-2012/MC que regula su funcionamiento. Estas disposiciones normativas “amarraron”, en un sentido coloquial, su construcción y funcionamiento.

En la Ley se señala la necesidad de crear la Base de Datos; y en el reglamento se dice que la BDPI es “un instrumento de acceso público y gratuito, que sirve para el proceso de identificación de pueblos indígenas. [Señalando además que] No tiene carácter constitutivo de derechos”. Bajo esta lógica, en la Directiva que regula su funcionamiento se reafirma: “la Base de Datos tiene carácter declarativo y referencial. Dada su naturaleza distinta a la de un registro, no es constitutiva de derechos”. Esta última prerrogativa permite diferenciar a la BDPI de un “registro” oficial de pueblos indígenas que, en términos jurídicos, permite otorgar derechos.

¿Si la BDPI no es un registro, entonces qué es? En general se puede pensar que la BDPI funciona como una herramienta de información (y de gestión), como un censo, por ejemplo, que puede señalar dónde se ubican determinados grupos de población pero esto

no significa *per se* que estos individuos tengan (o no) determinados derechos. Esto ha sido muy complicado de comprender desde el inicio de la implementación de la consulta previa.

Ahora bien, deslindar jurídicamente la naturaleza de la BDPI, no debería impedir que se use la información de dicha Base como referente de la ubicación y/o presencia de los pueblos indígenas; y en este sentido, planificar acciones dirigidas a atender o dar derechos a estos grupos. En efecto, como algunos de los actores entrevistados mencionan, muchos sectores estatales usan de esta manera la información contenida en la Base, ya sea para dar servicios o beneficios a la población indígena o para evaluar si les corresponde iniciar (o no) un proceso de consulta previa. En realidad esto no debería ser mayor problema, ya que, es así como funcionan las herramientas de información; pero, el VMI continuamente ha sentado la posición institucional que la información de la BDPI es poco confiable, o en el peor de los casos, no se puede usar para que se tomen decisiones en relación a la consulta previa:

“O sea, una de las dificultades de la base de datos es que la base de datos no genera información para la identificación de pueblos, si no lo que hace es que de fuentes oficiales alimentar [una Base] y poder llegar a conclusiones, ¿no? (...) Porque la respuesta que siempre se hacía es que la base de datos era referencial, no servía de hecho y por tanto era una segunda capa [de información]. Entonces, para alguien que tiene la urgencia de concluir una información porque tiene todo un cargamontón encima... plazos, tiempos, indemnizaciones, qué sé yo... X cosas, [se pregunta] “¿Tengo que hacer campo? ¿Y para qué está la base de datos?””
(Entrevista N° 1, especialista legal – DCP)

La “referencialidad” de la BDPI ha sido la principal limitante para el uso de la información en relación a la consulta previa, pues esta prerrogativa –que se usó en la Directiva N° 003-2012/MC- sirvió para que, desde el VMI se sentara posición en relación a que la información de la BDPI no era concluyente, y por tanto, se debía hacer un trabajo “de campo” para la identificación indígena. Por ello, tal como se menciona en la cita precedente, los sectores estatales se ven sorprendidos al solicitar opinión al VMI, pues se les recomienda “hacer campo” para la identificación aun cuando en la BDPI aparezcan las comunidades o localidades del ámbito de referencia de su proyecto o medida.

La debilidad de la BDPI como herramienta de información válida para la consulta previa es consecuencia de un conjunto de factores coyunturales y metodológicos de cómo se pensó y construyó dicha herramienta. Torrejón (2018) en su análisis del proceso de

elaboración y publicación de la BDPI, entre el 2012 y 2015, revela cómo la intervención de agentes estatales afines a un modelo de desarrollo anclado en las industrias extractivas vapuleó dicho proceso, dando como resultado una herramienta debilitada (y poco útil) para la gestión de políticas públicas.

A pesar de este inicio, la BDPI ha demostrado –en los últimos años- ser una herramienta válida y útil para las políticas públicas relacionadas con pueblos y/o poblaciones indígenas. Y en este sentido, como han señalado los actores entrevistados, sería importante avanzar en la fortaleza de la BDPI, cuestión que ya ha venido ocurriendo en los hechos. Para ello, sería importante, primero, dejar de lado la “referencialidad” de dicha Base; y en segundo lugar, deslindar su uso –exclusivo- para la consulta previa.

1.1. Construcción y publicación de la BDPI (2012-2015)

Tal como ha puesto en evidencia el análisis desarrollado por Torrejón (2018), la construcción y publicación de la BDPI en el 2012 se dio en un contexto conflictivo, en medio de una fuerte oposición por la numerosa presencia de comunidades campesinas andinas que podían ser consideradas como pueblos indígenas (p.28-29). Este contexto, impidió la publicación inicial de la Base, programada para fines del 2012, aplazando continuamente dicho suceso, proponiéndose como estrategia desde el VMI “publicar sin hacer mucho ruido” (p.38), iniciándose en consecuencia con la publicación de los pueblos amazónicos, en octubre del 2013, hasta concluir, en diciembre del 2015, con la publicación de las comunidades campesinas andinas.

Existen diferencias entre la primera versión de la BDPI, lista en mayo del 2012, y la segunda versión, concluida en diciembre del 2015; la más evidente fue la “depuración de comunidades campesinas”⁶⁷. Torrejón (2018) explica estas diferencias por la adopción de un modelo metodológico “más conservador” y que, según la posición del VMI, implicaba una “mayor precisión” de las comunidades campesinas listadas en la BDPI (p. 37). En efecto, el cambio metodológico más sustantivo fue identificar a los centros poblados y no a los distritos como ámbito de referencia para identificar a las comunidades campesinas donde había 40% o más de la población con lengua materna indígena (p. 38). Criterio que se mantiene hasta la actualidad.

⁶⁷ Ver: <https://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

Este cambio, efectivamente, generaba una mayor precisión, pero también dejaba constancia de las múltiples presiones políticas que habían influido para “precisar” o “depurar” dicha lista de comunidades campesinas. No quiero detenerme en este asunto, pues el texto de Torrejón ya citado lo hace a la perfección; pero sí quisiera llamar la atención sobre la metodología empleada, pues, a diferencia de lo que se asume, la técnica (es decir lo metodológico) está ampliamente influenciada por la política, y lo sucedido con la BDPI es una muestra de ello.

Tal como señalan algunos de mis actores entrevistados, la construcción de la BDPI fue un reto importante en términos metodológicos pues era la primera vez que en el Perú se hacía algo de esta naturaleza. En efecto, el precedente inmediato era el registro de comunidades campesinas y nativas. Registro –en términos jurídicos- que se venía armando en el país desde la década de 1920 y que al 2012 no estaba concluido, o peor aún, no se encontraba sistematizado ni uniformizado en un solo sistema de información. Entonces, cuando los geógrafos de la BDPI, se encargaron de la tarea de recopilar dicha información, se encontraron con múltiples dificultades materiales y metodológicas para articular dicha información en lo que sería la Base:

Entonces, comienza con recoger información de las DRA⁶⁸, hacer los pedidos generales; pero, eso fue incluso antes de que yo entrara, el equipo de geógrafos se encargó de ir a las propias direcciones nacionales de agricultura y recoger, muchas veces personalmente, la información, porque era información que estaba no digitalizada. Muchas veces eran mapas, según lo que me contaban, eran mapas... envueltos, sin... a punto de malograrse... (Risas). Y prácticamente hongueados, que tenían que tenían que ingresar y digitalizarlos, ¿no? pasarlos a limpio, porque si no, era información de los límites de las comunidades que se iba a perder.

[O sea, a ese nivel, digamos, de alguna forma se tuvo que recopilar y recuperar, la información]

Sí... fue un trabajo de hormiga. El trabajo geográfico fue como el más difícil, hasta donde me cuentan. Ahí yo... yo no estuve mirándolo personalmente, pero sí fue un trabajo de hormiga. Y, después, sí estuve en la época que llegaban planos casi dibujados a mano y tenían que ser trasladados al sistema geográfico. Y tener que homogeneizarlos, porque algunos utilizaban un sistema geográfico antiguo, no el WGC-84, que es el que se usa ahora. (Entrevista N° 21, especialista – SIPI)

⁶⁸ Las direcciones regionales agrarias o DRA son la entidad estatal encargada de reconocer y titular a las comunidades campesinas y nativas de la región o departamento de su jurisdicción. Esta obligación les fue trasladada desde el año 2007.

Torrejón menciona que, el mandato de la ley y el reglamento para la construcción de la BDPI fue interpretado como la elaboración de “un gran mapa” del Perú donde se visualizaran las comunidades campesinas o nativas pertenecientes a un pueblo indígena (p. 22). Para ello, se le encargó a un equipo geógrafos la tarea de recopilar dicha información de las DRA, tal como se nos relata en la cita precedente. Esta recopilación de información era titánica y sigue resultando difícil dada la falta de información cartográfica que precise la ubicación de las comunidades campesinas y nativas, y las brechas de reconocimiento que existen, sobre todo, en las zonas amazónicas en el país.

Ahora bien, hay varias preguntas metodológicas que podemos plantearnos aquí, la primera, por qué se propuso que sean las comunidades campesinas y nativas los lugares o zonas geográficas más afines a los pueblos indígenas; la segunda, si solo el reconocimiento de dichas comunidades permitía visualizar (o identificar) a los pueblos indígenas. De acuerdo a la Ley, las comunidades campesinas y nativas podían ser identificadas como pueblos indígenas “conforme a los criterios” de identificación. En el capítulo 2 y 4 de la tesis se ha desarrollado de manera extensa la densidad histórica sobre las nociones de comunidades campesinas y nativas relacionadas con pueblos indígenas; en efecto, históricamente, son estas configuraciones territoriales donde se encontrarían – preferentemente- aquellos que pueden reconocerse como pueblos indígenas. La ley, sin embargo, estableció condicionamientos que permitieran “precisar” si dichas comunidades seguían manteniendo sus criterios distintivos. Y ahí es donde empiezan los problemas.

Digamos que [el tema de la Base] no era algo muy abierto a otros especialistas; pero si era un tema de discusión y se hablaba mucho de cómo operacionalizar los lineamientos que te da la OIT y la normativa internacional sobre identificación de pueblos indígenas. Y uno de los grandes problemas que se tenía, era cómo traducir eso; que era parte del proceso de operacionalización con la data disponible en el Estado peruano ¿no? Y el problema es que la data que tenía el Perú como información pública oficial, no aguantaba lo que te determinaba o te establecía pues el trabajo conceptual que te lo daba pues estos lineamientos de política internacional. Y ése era el principal reto ¿no? cómo lograr algo que fuera lo más cercano posible. Porque tenías el tema de...primero, está todo el tema de catastro y de titulación de tierras y primeramente las que están tituladas, cómo están reconocidas en los sistemas de información pública oficial. Cómo están integrados los sistemas de información en general en el Perú, que es una pena. Cómo tú tienes diferentes entidades generando mapas y nadie dialoga entre sí. Estaba el tema de que tus indicadores de identidad, era lengua materna y punto. Que lo que tenías de lengua materna no estaba anclado a comunidad, sino a centro poblado, y centro poblado no estaba a la... Entonces era una gran

complicación. Y como era una gran complicación, yo también sentía que cualquier propuesta que tú podías sacar delante, iba a generar muchas reacciones de todos los actores. Entonces eras... cualquier cosa que hacías ibas a ser la piñata de los gremios empresariales, del Estado, de las organizaciones indígenas. Ése era un poco el ambiente ¿no? que se tenía. (Entrevista N° 6, Especialista social – DCP)

La cita precedente relata la preocupación metodológica acerca de cómo “traducir” los lineamientos internacionales y la norma nacional para pueblos indígenas y consulta previa y empatarla con la escasa información que se había generado hasta el momento en el país; y además, da cuenta del momento tenso y conflictivo en el que se estaban dando estas decisiones al interior del VMI.

Torrejón (2018) menciona que, los especialistas del VMI y la Defensoría del Pueblo decidieron proponer como unidad de análisis de la BDPI “pueblo indígena” y no “comunidad campesina o nativa” pues consideraban que, la primera era un “concepto más inclusivo” y “permitía un abordaje más integral a la cuestión de las identidades étnicas” (p.23). Esto ha significado un problema, pues –tal como se relata en la cita precedente– ninguna de las fuentes de información creadas han sido diseñadas sobre este concepto que de por sí ya es complejo, y por tanto, de ahí también se deriva la novedad de la Base.

Entonces, cómo la BDPI no podía incorporar a todas las comunidades campesinas y nativas –reconocidas a la fecha– era necesario establecer filtros o criterios que permitieran esta selectividad. Uno de ellos, era la lengua indígena, indicador que –hasta el censo del 2007– ha servido para identificar población indígena. El otro, era la auto-identificación indígena, sorprendentemente el Perú –hasta el censo del 2017– era uno de los pocos países en la región que no había incorporado en sus censos la pregunta por la auto-identificación étnica; y en tal sentido, este criterio no podía ser incorporado para todas las comunidades sino únicamente para las comunidades nativas, ya que, éstas desde su conformación en la década de 1970 vienen utilizando este criterio para su reconocimiento e inscripción en los registros estatales.

Torrejón (2018) menciona que, luego de hacer el primer “modelo” metodológico con las comunidades campesinas y nativas seleccionadas, de acuerdo a los criterios ya señalados, empezó la “guerra de los porcentajes” con el fin de “precisar” el número de comunidades campesinas en la BDPI (p. 29). En este marco se formularon varios modelos pero ninguno de ellos, parecía complacer a los sectores estatales detractores de la consulta previa en los Andes, pues la zona andina del país seguía mostrándose muy indígena. Tal como

menciona mi interlocutor en la cita anterior, en este contexto no importaba el “modelo”, pues cualquier cosa que se presentara iba a causar reacciones adversas de diferentes sectores afines⁶⁹ o detractores de la consulta previa; y en tal sentido, no dependía del método sino de la política (entendida como relaciones de poder) aceptar o impugnar dichos criterios. Y en efecto, el “modelo” anclado en los centros poblados y con el 40% de la población con lengua indígena fue aceptado más adelante, durante el 2015, cuando la tormenta ya había pasado.

Se han formulado varias críticas respecto a las variables propuestas para la construcción de la BDPI pues las consideran restrictivas (Blanco 2013, Herrera 2014). Una de ellas se relaciona con la centralidad que adquieren las comunidades campesinas y nativas como criterio territorial de los pueblos indígenas, dichas críticas no dejan de tener razón, pues en efecto la comunidad campesina o nativa puede ser un tipo de organización territorial, entre tantos otros, de los pueblos indígenas. Y es así como lo comprendieron los asesores del VMI cuando se propuso como unidad de análisis el pueblo indígena y no la comunidad campesina o nativa, razón por la cual, lo que se tiene en la BDPI es 55 pueblos indígenas nominales y más de 8,000 comunidades (u localidades) asociadas con estos pueblos indígenas; aunque esto, no resuelve por sí mismo las dificultades que representa asociar pueblo indígena – comunidad campesina y nativa⁷⁰. Las críticas respecto a las comunidades, sin embargo, no ponen en consideración que estas figuras jurídicas tienen derechos de propiedad comunal que otras configuraciones territoriales carecen, y por

⁶⁹ La publicación de la BDPI también se detuvo por una demanda de Acción Popular que la comunidad campesina Chinchaypujio del distrito de Anta, Cusco, presentó ante el Tribunal Constitucional. En la demanda se impugnaba la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI, pues se consideraba que los criterios establecidos eran restrictivos, en relación con los criterios señalado en el Convenio 169 (Torrejón 2018: p. 30-31)

⁷⁰ No resulta sencillo comprender las diferencias teóricas y jurídicas entre comunidades campesinas y nativas y pueblos indígenas, menos para aquellos que no están tan involucrados en estos temas como la mayoría de los funcionarios de los sectores estatales. Al respecto es interesante ver el análisis que hace Vega (2015) sobre su propia experiencia como funcionaria del VMI en torno a los “discursos” que se crean alrededor de la consulta previa y de los pueblos indígenas entre los funcionarios estatales. Uno de estos es que “los pueblos indígenas viven solo en comunidades” y en este sentido, muchos de ellos no comprenden por qué, desde el VMI, se recomienda que, el trabajo de identificación indígena, por ejemplo, se haga no solo en las comunidades campesinas y nativas reconocidas sino también en otras localidades que podrían tener los criterios de identificación indígena (p. 105). De manera similar, es posible encontrar en varios de los materiales informativos y guías o manuales elaborados por el VMI, el esfuerzo que se hace por deslindar ambos conceptos jurídicos, lo cual refleja el desconocimiento respecto a estas diferencias pero también a la situación descrita anteriormente, que frecuentemente se tiende a usarlos de manera equivalente, lo cual no es antojadizo, sino que, ambos conceptos están relacionados históricamente teniendo una mayor prevalencia –en el sentido común- la comunidad campesina y nativa.

tanto, están en mejores condiciones de negociar frente al Estado u otros actores externos, como en un proceso de consulta previa, por ejemplo.

En este punto cobra sentido la crítica hecha por Salmón (2012) respecto a las restricciones que se hicieron a las comunidades campesinas y nativas en la Ley de consulta, como para “verificar” o poner en duda la indigenidad de las mismas; situación que se confirma con los “criterios” adicionales de lengua y auto-identificación étnica establecido en la Directiva de la Base de Datos. Particularmente considero que estos criterios adicionales son más restrictivos que el hecho de considerar a las comunidades campesinas y nativas como configuraciones territoriales de pueblos indígenas, pues imponen una selectividad que puede ser arbitraria; y que, como en el caso de la zona andina, estuvo destinada a borrar del mapa la indigenidad de la sierra (y la costa) peruana.

1.2. Actualizaciones de la BDPI: la importancia del censo del 2017

En junio del 2020, la DGPI emitió el Informe N° 00038-2020-DGPI-FAC/MC, respecto a la última actualización de la información contenida en la BDPI. En este documento se precisa lo siguiente:

- La incorporación definitiva de los resultados del censo 2017, lo que ha permitido actualizar los criterios de lengua y auto-identificación étnica a nivel de comunidades campesinas.
- A partir de esta actualización se incorporaron a la BDPI un total de 1,492 comunidades campesinas con lo cual, a la fecha, la BDPI “incluye información de 7,293 localidades en las que habitan los 55 pueblos indígenas del Perú”.
- La incorporación de la variable auto-identificación étnica del censo 2017 como criterio para la identificación indígena de las comunidades campesinas. Para ello, se parte del mismo criterio de lengua indígena establecido en 40% o más de población a nivel de centros poblados.

Para los actores entrevistados, esta última actualización permite fortalecer la BDPI debido a la incorporación de nuevas comunidades; y además, porque se corroboró que más del 90% de las comunidades campesinas que ya estaban adscriptas a la BDPI guardaban los criterios de identificación indígena. Asimismo, la incorporación de la variable de auto-identificación étnica, a nivel de comunidades campesinas, permite una mayor predictibilidad en relación a la identificación de pueblos indígenas, dando en

consecuencia, cierta solidez técnica para que la BDPI se utilice como herramienta dirigida a la consulta previa.

El censo del 2017 representó un hito para las estadísticas étnicas en el Perú, pues fue la primera vez que se incorporó la variable de auto-identificación étnica a nivel del censo. Varios actores estatales y no estatales así como las organizaciones indígenas y afroperuanas participaron en la inclusión de esta variable a nivel del censo⁷¹, bajo la convicción que, esta herramienta resulta útil para “visibilizar” dichas identidades étnico-raciales a nivel nacional y con ello ejecutar de manera más efectiva las políticas públicas.

La inclusión de esta variable en el censo del 2017, no pasó desapercibida para los medios de comunicación “limeños” quienes –desde su palestra- ironizaron y ridiculizaron la pregunta y sus posibles opciones de respuesta⁷². Para mis interlocutores esto significó un golpe duro, pues creían que estas reacciones se darían en zonas rurales o mineras, con intereses relacionados con la consulta previa, así que su sorpresa fue grande cuando las principales críticas se dieron en un contexto urbano, en la ciudad de Lima, donde el principal argumento era que esta pregunta era marcadamente “racista”⁷³.

El censo del 2017, adquiere una importancia significativa para los especialistas del SIPI, pues representó un trabajo arduo por el nivel de involucramiento que ellos tuvieron para su ejecución. Pero también es una cuestión importante por sus resultados, los cuales pudieron ser agregados a la BDPI fortaleciendo dicha herramienta de información. Asimismo, en los relatos de mis interlocutores aparecen otras ideas que son importantes rescatar, respecto a los imaginarios acerca de “lo indígena”, contribuyendo, según sus propias palabras, a “desmitificar sentidos comunes” o “derribar mitos” acerca de las poblaciones indígenas:

“Y, cuando salieron los resultados, nos dimos cuenta que la gran mayoría de la población indígena está en zonas urbanas, no está en zonas precisamente rurales como el sentido común cree, ¿no? “Ah, los indígenas están súper alejados, por allá, en el cerro o en la selva y están sin ropa y con taparrabos”, el sentido común que se nos brinda incluso desde la escuela. Y no, ¿no? San Juan de Lurigancho es el distrito con más quechua-hablantes del Perú... me parece que en todo el departamento de Lima y especialmente Lima metropolitana tenemos 500 mil

⁷¹ Ver: Memoria del Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CITE)

⁷² Ver: <http://chirapaq.org.pe/es/critican-a-periodistas-y-politicos-por-comentarios-en-contra-de-la-identificacion-en-el-censo>

⁷³ Ver: Reportaje a Daniela López, funcionaria del VMI transmitido por TV Perú, disponible en: https://www.facebook.com/watch/live/?v=1731278263562717&ref=watch_permalink

personas que aprendieron a hablar quechua, por ejemplo, por la lengua materna; cerca del 70% de la población que dijo sentirse o considerarse indígena viene de una zona urbana, ¿no? en Lima, en zonas como, por ejemplo, Juliaca, Arequipa, bueno... Cusco también, pero principalmente en zonas urbanas. Y creo que nos permite desmitificar un montón de sentidos comunes.” (Entrevista N° 23, especialista –SIPI)

La cita precedente es interesante, pues mi interlocutor considera que los resultados del censo refleja una realidad completamente distinta a lo que se cree o se le atribuye a lo indígena, la cuestión más resaltante aquí es su no ruralidad. Esta imagen arrojada por el censo, ¿no impugna acaso la imagen creada a partir de la BDPI?

Volvamos al último informe de actualización de la BDPI. Se trata de un informe extenso, bastante técnico donde se explica los pasos metodológicos para el cruce y correspondencia de información entre el censo del INEI y la BDPI. Como he mencionado dicho proceso dio como resultado la incorporación de un grupo importante de comunidades campesinas (1,498); la confirmación de un grupo importante de comunidades campesinas que ya estaban en la BDPI (3,479); y la exclusión de unas decenas de comunidades campesinas de la BDPI por no cumplir con ninguno de los criterios de lengua y/o auto-identificación (58). Asimismo, se dejan sin incluir en la BDPI un total de 1,460 comunidades campesinas pues no cumplen con los criterios que se han estipulado para la identificación indígena.

A pesar que, en términos formales la unidad de análisis de la BDPI es pueblo indígena y no comunidad campesina y nativa, no ha sido posible ir más allá de este dato, dado que, en la BDPI se siguen tomando la comunidad como unidad de análisis. Esto tiene ventajas operativas y en términos de derechos sobre la propiedad comunal, pero también representa sesgos importantes, sobre todo, cuando se le impone a estas unidades territoriales criterios adicionales (como la lengua y auto-identificación). Asimismo, la centralidad de las comunidades campesinas y nativas en la BDPI, reactualiza una imagen de ruralidad persistente de lo indígena, imagen que, como bien se dice en la cita precedente no coincide con la “realidad” de aquellos que se sienten parte o se auto-identifican en términos étnicos. Y en tal sentido, los resultados del censo cuestionarían – en principio- la imagen proyectada por la BDPI para los pueblos indígenas.

[En relación a la pregunta de auto-identificación] *Esta es una pregunta que no tiene una respuesta correcta o incorrecta. Si a mí me preguntan cómo me siento con mis costumbres, con mi familia y yo digo que me siento afroperuana, nadie*

tendría por qué decirme: “No, porque tú no pareces afroperuana, porque no tienes el color de piel o porque no naciste aquí o allá o porque no sabes hacer A o B actividades”, precisamente porque eso refuerza estereotipos. Entonces, nuestro discurso iba en ese sentido: no hay ninguna característica fenotípica o cargada de estereotipos que nos pueda decir “Así es como debe ser una persona que se siente indígena” o “Así es como debe ser una persona que se siente afroperuana”. Otra es la historia, porque entonces nos decían: “entonces, el Convenio, es por las puras”. No, les decíamos: “otra es la historia si es que vamos a ver cómo es un colectivo, porque un colectivo de pueblos indígenas tiene una relación con el ámbito geográfico, con el uso de la tierra, entonces es otra cosa”. Cuando hacemos una identificación de un espacio colectivo donde viven y ejercen sus derechos los pueblos indígenas, ahí sí nos vamos a ir a nuevos criterios, a unos criterios de análisis porque estamos haciendo referencias a un espacio geográfico. Pero, cuando vamos a hacer un análisis a nivel individual, estamos preguntando a la gente cómo se siente, entonces ahí no hay mucho que refutar. Si yo digo que me siento indígena, no hay nadie que me pueda decir: “no porque no tienes estas prácticas, no tienes estas costumbres y porque no te vistes de una forma o no te ves de una determinada manera”, y por eso esto está muy amarrado a las campañas en contra de la discriminación étnico-racial, ¿no? (Entrevista N° 21, especialista –SIPI)

La noción de pueblo indígena –como se explica en la cita precedente- es diferente a la auto-identificación en términos individuales o personales. El pueblo indígena es concebido aquí como un concepto complejo que suma variables relacionadas con la geografía, el uso de la tierra y la colectividad, y que pueden ser verificados por prácticas o costumbres (reflejadas en la vestimenta, idioma, actividad económica, etc.). En tal sentido, que una persona “se sienta” o se auto-denomine de tal o cual forma no se relaciona necesariamente con pueblo indígena. Y por tanto, la BDPI puede seguir informando acerca de “pueblos indígenas” ruralizados, aun cuando, aquellos que se perciben como indígenas vivan, en una proporción importante, en las ciudades; pues ambas categorías: pueblos indígenas y personas que se auto-perciben como indígenas no están necesariamente vinculadas.

Engle Merry (2011) menciona que el uso de los indicadores estadísticos produce un “efecto de conocimiento”. En este sentido, una categoría compleja como “pueblo indígena”, por ejemplo, no es evidente por sí misma, su etiqueta “no refleja necesariamente con precisión los datos que la producen”; y en consecuencia, “cómo se nombra los indicadores y quién decide qué representan es la forma fundamental en que un indicador produce conocimiento” (p. 584). Hay una discusión extensa respecto a ¿quién decide qué es un pueblo indígena? En los foros internacionales se abogó para que

sean los propios grupos indígenas quienes decidan por sí mismos, de ahí viene el famoso criterio de auto-identificación que tanto preocupó a los especialistas del VMI para la construcción de la BDPI, pero la auto-identificación por sí misma no alcanza para salvaguardar los derechos indígenas (Corntassel 2003).

Las identidades, además, se construyen, por ello son históricas y contingentes, no hay identidades cristalizadas sino procesos que empujan hacia la reificación de dichas identidades (Grimson 2011, Restrepo 2004, 2007). En esta lógica, el Estado es un actor importante en el proceso de construcción de las identidades étnicas mediante sus instrumentos de clasificación como el censo u otros registros administrativos, como la BDPI, por ejemplo. En tal sentido, dichos instrumentos no “visibilizan” una identidad predefinida sino que la recrean y contribuyen a construirla (Huber 2019, 2021; Sulmont y Valdivia 2012).

Existió un esfuerzo por parte de los especialistas de la BDPI por operacionalizar los criterios de identificación indígena consignada en la Ley de consulta y los instrumentos internacionales; bajo este enfoque se interpretó que la figura jurídica (social e histórica) comunidad campesina o nativa podía ser traducida como el criterio de “conexión territorial” y “continuidad histórica”, así como la variable lengua indígena funcionó como el criterio distintivo (objetivo) de “la cultura”; y más adelante, se incorporó el criterio subjetivo o de autoidentificación. Estas tres categorías (o variables) unidas se conjugan para dar la categoría compleja –estadística- “pueblo indígena”.

Huber (2019) menciona que, los criterios desarrollados tanto en la BDPI como en el censo del 2017 asumen nociones estáticas y arcaicas de los pueblos indígenas. La diferencia, entre estos dos instrumentos es que la BDPI tiene un marcado sesgo geográfico y ruralizado –anclado en la figura de comunidad-, mientras que, el censo apela a la reflexión individual en términos de la tradición, costumbres o ancestros.

Asimismo, como bien reflexiona mi interlocutora en la cita anterior, la principal diferencia entre ambos instrumentos: censo/ BDPI; y categorías: auto-identificación/ pueblo indígena, es “lo individual” frente a “lo colectivo”. Siendo entonces posible que ambos se presenten como imágenes deseables y posibles de lo indígena pues no se contraponen entre sí, sino que, responden a lógicas distintas e intereses estatales diferentes: estrategias –o campañas- en contra de la discriminación racial o étnica frente

a derechos (colectivos)⁷⁴. Se tendrá que analizar cómo ambos instrumentos, o uno más que el otro, recrea viejas nociones relacionadas con pueblos indígenas, como por ejemplo, la ruralidad y lo colectivo.

1.3. Más allá de la Consulta Previa: el DL 1360

El Programa Nacional de Becas del Ministerio de Educación excluyó a Gilmer Yuimachi Díaz del pueblo indígena Shipibo Konibo, del examen nacional de preselección Beca 18 para acceder a una beca del PRONABEC, alegando que la Comunidad Nativa Intercultural Bena Jema del cual es miembro, no está en la base de datos del Ministerio de Cultura (Ruiz Molleda, 2019)⁷⁵

Desde el VMI se ha repetido en sus comunicaciones oficiales que, la BDPI es “referencial” y por tanto “no es constitutiva de derechos”; sin embargo, los sectores estatales –y otros actores no estatales- utilizan esta fuente de información como si fuera un “registro oficial” de pueblos indígenas, lo cual, implica –en casos como el de Gilmer- excluir a personas o colectivos de sus derechos como pueblo indígena. Esta situación descrita por Ruiz Molleda no es desconocida por los funcionarios del VMI.

En este marco, los actores entrevistados consideran que la dación del DL 1360 les da prerrogativas que podría ayudar a que la BDPI se convierta en una herramienta de información “oficial” para pueblos indígenas, sin estar “amarrada”, necesariamente, a la consulta previa. Pero para ello, primero se necesita que la BDPI cuente con mayor información y que dicha información deje de “ser referencial”.

¿Qué es esto de la referencialidad y cómo limita a la BDPI?

“Claro. En realidad, hubo un momento de cambio, me parece que es 2018 con el cambio de gestión, ¿no? en donde se define y se decide que en los informes ya no salen más con la palabra “referencial”; o sea, hay un momento bisagra, en donde se decide: “No vamos a usar más la palabra referencial, vamos a dejar de decir

⁷⁴ Valdivia (2011) menciona que la inclusión de las categorías étnicas en los censos nacionales en las últimas décadas han sido usados con diferentes fines:” a) conocer situación de pobreza y exclusión social de los grupos étnicos; b) caracterizar, describir los valores y la cultura de los grupos étnicos; c) identificar a los grupos étnicos como sujetos de derechos individuales y colectivos; y d) analizar los procesos de discriminación ejercida hacia ellos” (p.12-13). En tal sentido, la discusión metodológica y operativa para “medir la etnicidad” también se empata con la dimensión política que, “supone establecer cómo se define la etnicidad, qué aspectos de la misma interesa y cuál es el uso que se tiene o quiere dar a esa información generada” (p. 27-28).

⁷⁵ Nota aparecida en SERVINDI, 8 de febrero del 2019. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/08/02/2019/quien-decide-quienes-sonlos-pueblos-indigenas>

que la base de datos es referencial”. Y, de hecho, empezamos... cuando X asume el viceministerio, también revisamos ese tema, ¿no? X nos preguntó “¿Pero por qué lo han sacado si está en la ley?” Entonces, yo me acuerdo que le dije: “No, no está” “¿Estás segura?” “Sí, estoy segura”. Y, en verdad, no estaba, pero... en ese momento... dije que estaba segura. Y, en ese momento, abrimos la ley de consulta y el convenio, el pequeño librito...

[La Biblia (risas).] *Lo revisamos. La pequeña Biblia, versión chiquitita. La revisamos, buscó y yo dije “Ahí me equivoqué y la canción”. Busco, busco... [No estaba.] Y, efectivamente, la ley no dice la palabra referencial. Volvió mi alma al cuerpo y, bueno, “No dice la palabra referencial, ¿a quién se le ocurrió poner referencial?” Y, en ese momento, pensando hacia atrás, claro, se pone casi como un “bueno, nos curamos en salud”; pero, no nosotros, si no, precisamente para evitar que otros sectores hagan esto, ¿no? limiten derechos de los pueblos indígenas utilizando como excusa la base de datos. Entonces, nosotros dijimos “Por eso es que se pensó en esto referencial, pero ha traído más problemas que soluciones”. Así que, ¿cómo hacer para dejar de usar referencial para que todo este tema negativo que traía la palabra referencial, lo evitemos? Y... pero, sin dejar al aire que otros derechos puedan ser trasgredidos como lo de la beca, lo de los policías, lo de la feria nativa, entre otros. Entonces, dijimos “La base de datos es una fuente oficial del Estado y está en constante actualización”. Entonces, en ese sentido, si se quiere utilizar para el tema de la beca u otros, eso no quiere decir que, si una comunidad no está, si la comunidad de este chico que va a postular a la beca- a la EIB o a la Beca 18- no está en la base de datos, se le pueda negar la beca. No. Si no que PRONABEC debe hacer una solicitud al Ministerio de Cultura, nosotros la evaluamos y revisamos, y si efectivamente no está, podemos emitir un informe. (Entrevista N° 21, especialista –SIPI)*

La cita precedente nos relata un momento de cambio, un momento bisagra, como dice mi interlocutora. La “referencialidad” ha traído más problemas –como dice ella; y si bien, había sido puesta en su momento “para curarse en salud”, es decir, para evitar situaciones que contradijeran su fundamento –que es garantizar derechos- o evitar críticas e impugnaciones de diversos actores, los había terminado limitando. Aunque en esta cita no se explicita, deduzco que el abuso de la “referencialidad” de la Base se relaciona con los primeros casos evaluados por el Ministerio de Energía y Minas, antes de su publicación⁷⁶. Digo que creo que su uso se relaciona con estos casos, pues no se conocen otros donde la decisión de un sector estatal haya sido contraria a lo dicho por Cultura (y la BDPI); al contrario, en los casos citados por mi interlocutora, las exclusiones se han relacionado con la información que no da la BDPI. Y en este sentido, la “referencialidad”

⁷⁶ Ver DP (2017)

no es la principal limitante que tiene la BDPI, sino la forma cómo se construyó la Base y con qué fines.

La “referencialidad”, por otra parte, ha servido como mecanismo de control. En la cita precedente esto es elocuente, pues se menciona que, la “nueva” posición institucional es afirmar que la BDPI “está en constante actualización”, lo que indica que, la información no se puede utilizar sino previo una “evaluación” hecha por el propio VMI; aunque con un matiz que antes no se daba y es respecto a lo que “no aparece” en la BDPI.

Para los actores la “referencialidad” podía ser usada para denegar lo que aparecía en la BDPI, mientras que, la “actualización” solo hace referencia a lo que no está en la BDPI. Esta diferencia sutil de matices, permite que la BDPI pueda ser usada para reafirmar la información que se consigna y a la vez alertar sobre los cambios y las ausencias de las comunidades (u otras localidades) que aparecen en esta Base. En conclusión, esta posición fortalece la BDPI sin perder el control –que hace el VMI- respecto a su uso.

Pero las ausencias son tan importantes como las presencias, pues, en la lógica del control ejercido de arriba hacia abajo (Estado-pueblos indígenas), sobre quién es indígena, el VMI mantiene la posición que son ellos quienes ejercen dicha “verificación”.

¿Quién debe decidir quién es pueblo indígena?

En el caso denunciado por Ruíz Molleda –en la primera cita-, él menciona que: “El tema de fondo es quién decide y sobre la base de qué criterio, que un colectivo de personas es pueblo indígena”. Para éste, el Estado no puede tener esta prerrogativa, pues, es un derecho que les corresponde a los pueblos indígenas.

El DL 1360 estipula que, la obligación de “la identificación y el reconocimiento de pueblos indígenas u originarios es desarrollada por el VMI”. Hasta el momento, el VMI ha avanzado respecto a la identificación de pueblos indígenas u originarios, información plasmada en la BDPI con los sesgos y limitaciones señaladas; pero esto no implica un “reconocimiento oficial”, ya que, para ello, hay otras consideraciones a tomar en cuenta, entre ellas, la señalada por Ruiz Molleda respecto al derecho que tienen los pueblos indígenas a su auto-reconocimiento.

En este sentido, la dación del DL 1360, en julio del 2018, ha sido interpretada, también, como una reacción del gobierno central a dos normas emitidas por los gobiernos regionales para el reconocimiento de pueblos indígenas en su jurisdicción, las cuales

fueron demandadas, por el VMI, ante el Tribunal Constitucional⁷⁷. Este episodio relata las tensiones (y malas coordinaciones) entre sectores estatales de diferente nivel respecto a la identificación y reconocimiento indígena, pero también, da cuenta de las expectativas que tienen diferentes actores respecto a quién decide quién es indígena, y cómo esta decisión incide, sobre los derechos que los denominados pueblos indígenas tienen respecto a la consulta previa, a la tierra, a la educación, salud, u otros. Al respecto, en el Congreso ya se presentó una iniciativa legislativa, propuesta por varias organizaciones indígenas, para que se haga efectiva una “ley de auto-identificación y registro de la personalidad jurídica de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos”, si bien, mediante esta norma se propone crear un “registro”, son los propios colectivos en ejercicio de su derecho de auto-determinación quienes se presentan a las autoridades para que estos cumplan con darles la inscripción correspondiente, asimismo, piden la derogación del DL 1360⁷⁸.

La experiencia relatada por los actores del VMI, relacionadas con la construcción, el mantenimiento y la funcionalidad de la BDPI pone en relevancia lógicas diferenciales y relaciones de poder entre los agentes estatales. La funcionalidad de una herramienta como la BDPI, por ejemplo, pone en evidencia su utilidad para la gestión de la política pública. En este sentido, Huber (2019) dice que hay que evaluar dicha utilidad y no tanto si su construcción refleja la realidad social (p. 51). Pero dicha utilidad fue impugnada por el propio VMI, ya sea por temor, debilidad institucional, o por qué hubo una lectura extremadamente legalista y formal del derecho. Más adelante, se ha querido recuperar la utilidad de la herramienta, pues los propios funcionarios comprendieron que, la BDPI podía ser útil para la política pública indígena –más allá de la consulta previa- sin embargo, esto significa que, se pierda algo del control institucional que ellos impusieron desde el principio. En articulación con la funcionalidad se encuentra un campo más

⁷⁷ El Gobierno Regional de Cajamarca, primero (en diciembre del 2016), y el Gobierno Regional de Loreto luego (en diciembre del 2017); emitieron, cada una, una ordenanza regional donde se reconoce que en su jurisdicción habitan pueblos indígenas y se reconoce, además, la “personalidad jurídica” de dichos pueblos (Ordenanza Regional N° 011-2016-GR.CAJ-CR y Ordenanza Regional N° 014-2017-GRL-CR, respectivamente). Alertados por estas resoluciones el VMI, emitió el DL 1360, donde se precisa que, el VMI se encarga de manera “exclusiva” de identificar y reconocer pueblos indígenas. Más adelante, el VMI impuso dos demandas constitucionales para que dichas ordenanzas fueran impugnadas debido a que, los gobiernos regionales respectivos habían ido más allá de sus competencias, dichas demandas fueron consideradas fundadas por el Tribunal Constitucional (Expediente 0012-2017-PI/TC, y Expediente 0004-2018-PI/TC).

⁷⁸ Ver: Proyecto de Ley N° 0669-2020-CR, recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06699-20201130.pdf

sinuoso, y es el tema de los derechos colectivos. La BDPI ¿garantiza los derechos de los pueblos indígenas?, difícilmente se podría afirmar que, la forma cómo fue construida la herramienta –en conjunción con intereses contrarios- reflejan criterios lo suficiente flexibles para que contribuyan a ello.

2. La identificación indígena en “campo”

En febrero del 2014, el VMI emitió la Directiva N° 001-2014-VMI-MC, mediante la cual se dan los “lineamientos que establece instrumentos para la recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios”. Con este hecho normativo, el VMI ponía en evidencia su posición institucional respecto a que la identificación indígena para la consulta previa debía hacerse mediante un “trabajo de campo”. En los materiales informativos desarrollados por el VMI se afirma:

Debido al carácter referencial de la BDPI, **es requerido llevar a cabo procesos de identificación en campo que permitan establecer de manera certera la existencia de pueblos indígenas, su ubicación en el territorio y la posible afectación a sus derechos** (...). En la práctica, esto implica que equipos especializados viajen a las zonas donde se realizará el proceso de consulta para constatar la existencia de pueblos indígenas, las localidades que abarca, sus características culturales y otros datos relevantes. (MC s/f: p. 8-9, resaltado mío)

La “referencialidad” de la BDPI, tal como se expresa en la cita, fue el motivo para que el VMI opte por una identificación en “campo”.

De acuerdo a los actores entrevistados el proceso de elaboración de los lineamientos se hizo en paralelo a la construcción de la BDPI. Estos lineamientos tomaron como ejemplo experiencias en otros países que tenían procesos similares al nuestro. Uno de los primeros “campos” donde se pusieron en ejercicio los instrumentos de recolección primaria propuestas en estos lineamientos fue un estudio realizado en la zona aimara de Puno. Este estudio cualitativo –publicado en el 2015- tenía el propósito de evidenciar los criterios de identificación en una zona andina, se escogió precisamente Puno y el pueblo Aimara, pues se sabía que en esta zona andina se podía recopilar el criterio de auto-identificación de manera más contundente, con lo cual también se proponía poner en evidencia que, existían pueblos indígenas en los andes peruanos, cuestión que venía siendo cuestionada en ese momento.

Más adelante, cuando los procesos de consulta previa empezaron a desarrollarse en el sector hidrocarburos, en el segundo semestre del 2013, estos lineamientos cobraron mayor relevancia pues se propusieron como las “formas de hacer” la identificación indígena en “campo”. Dichas “formas de hacer”, ya institucionalizadas, se consolidaron durante el convenio con el MINEM, permitiendo que, se identifiquen numerosas comunidades campesinas relacionadas con proyectos mineros y eléctricos, sentando con ello, la posición del VMI en torno a la identificación indígena –para la consulta previa– como una evaluación “caso por caso” o mediante un “trabajo de campo”.

2.1. La Guía Metodológica para la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios

La Guía para la identificación de pueblos indígenas, publicada en junio del 2014, es el referente metodológico de los lineamientos dados en la Directiva N° 001-2014-VMI-MC; y es el documento que se usa de manera preferente para la identificación en “campo”. Esta Guía, como se señala en la nota explicativa de la publicación, tiene como objetivo principal “orientar a los funcionarios públicos encargados de los procesos de consulta previa”⁷⁹. En tal sentido, se trata de un documento que, en principio, podría ser utilizado por cualquier profesional que está encargado de la tarea; y por tanto, como se evidencia en la revisión de este documento, la Guía es amplia, señala numerosos ejemplos y abunda en explicaciones y pautas para el “trabajo de campo” y la recolección de información.

Esta Guía consta de tres secciones y anexos. La primera sección desarrolla la normativa relacionada con la consulta previa y las etapas del proceso; en la segunda, se desarrolla los pasos para la identificación indígena; y en la tercera, se dan las técnicas e instrumentos para la recolección de la información. En los anexos, se incluyen ejemplos, formatos para los informes y las guías (o preguntas) para cada uno de los instrumentos de recolección propuestos.

Respecto a la etapa de identificación indígena, en dicho documento se especifica:

⁷⁹ Parte de los materiales que el VMI distribuye entre los consultores externos contratados para la identificación “en campo” es la Guía de identificación indígena, cuando este material no está disponible físicamente los especialistas de la DCP se encargan de dar una copia digital, o en su defecto, se solicita que, el consultor la “baje” de la web del ministerio. Similares practicas se establecen en otros sectores estatales donde se desarrolla el proceso de identificación indígena, por ejemplo, durante los trabajos de campo desarrollados en el Ministerio de Energía y Minas, a fines del 2018, los especialistas del MINEM pidieron expresamente que se use dicha Guía para “empaparse” de los instrumentos de recolección de la información en campo, razón por la cual, los consultores “nuevos” la usaban de manera preferente.

Esta etapa consiste en que la entidad promotora determine a través de la **recolección, sistematización y análisis de la información**, si la población del ámbito de una medida administrativa o legislativa constituye un colectivo que es o pertenece a un pueblo indígena u originario cuyos derechos colectivos podrían verse afectados (MC, 2014a: p. 21, resaltado mío)

La identificación, como dice el documento, se desarrolla a través de un proceso de recolección, sistematización y análisis de la información; y por ende, es “la información” lo que cobra relevancia en el proceso. En efecto, el proceso de identificación podría ser resumido como un proceso de intercambio, circulación y producción de información, cuyo objetivo final es identificar a un colectivo como pueblo indígena. Siendo así ¿qué diferencia este procedimiento de lo desarrollado en la BDPI? La diferencia es el “trabajo de campo”, definido en la Guía como “un proceso de recojo de información a partir de los propios actores, es decir, las comunidades, pueblos o poblaciones que se ubican en el ámbito de la medida a consultar” (MC, 2014a: p. 39).

Las diferencias evidentes entre uno u otro procedimiento, entonces, pueden comprenderse a través de las diferencias entre los enfoques cuantitativos y cualitativos para el recojo y análisis de la información; mientras en la BDPI se privilegiaron los primeros, en los lineamientos de la Directiva N° 001-2014-VMI-MC (y la Guía) se privilegiaron los segundos.

El trabajo de campo, como método, ha sido ampliamente discutido al interior de la Antropología, algunas de sus conclusiones es que los “datos” producidos siempre son interpretaciones mediadas (Guber, 2011); aunque, lo mismo se puede decir de los “datos” cuantitativos; y por ello, el proceso de análisis e interpretación resultan ser siempre sesgos o recortes, ninguno de los cuales “refleja” la realidad social. Tal vez, la diferencia más resaltante entre ambos métodos, está en la riqueza y la complejidad de los datos recopilados; mientras que, a partir de los métodos cualitativos es posible captar la diversidad de las situaciones sociales, los métodos cuantitativos aplanan dicha diversidad para armar criterios más homogéneos que demuestren tendencias, pero ninguno de ellos es preferible, pues ambos responden a los objetivos de la investigación.

En principio, ambos procedimientos estatales tienen el mismo objetivo: identificar a los grupos (o colectivos) como indígenas a partir de los criterios señalados en la Ley 29785. Pero con los enfoques cualitativos se impone un mayor control para la “verificación” de dichos criterios, ya que, es como poner una lupa sobre cada una de las comunidades (u

otras localidades) para evidenciar si dichas configuraciones territoriales cumplen (o no) con los criterios señalados. No digo que eso esté mal, pero funciona como un mayor grado de control de arriba hacia abajo para el proceso de identificación. Lo que tiene consecuencias positivas y negativas, entre las primeras está captar una diversidad de situaciones que permite corroborar que en el Perú no es posible (ni deseable) establecer criterios rígidos para la auto-identificación indígena, por ejemplo, y que contrariamente a lo que se pretende interpretar con las normas no hay identidades étnicas únicas ni uniformes. Pero entre las segundas, está la efectividad del proceso, siendo este un procedimiento más complejo también es más lento y costoso.

Una vez embarcados en el enfoque cualitativo o de “trabajo de campo”, los especialistas del VMI tuvieron que proponer los “instrumentos de recolección de información primaria” para implementar dicho “trabajo de campo”. En la Guía metodológica se señala que dichos instrumentos son: la entrevista semi-estructurada, el grupo focal, el mapa parlante y la ficha comunal (MC 2014: p. 67). En la sección tres de la Guía se explicita los objetivos de cada uno de estos instrumentos, las pautas para su aplicación, los participantes y el registro de la información. Y en los anexos, se encuentran dichas herramientas desarrolladas para su aplicación. La principal de ellas, la entrevista, consta de más de 100 preguntas (p. 121- 130).

Por qué se pensaron en estos instrumentos y no otros, es una pregunta abierta. Si bien la entrevista semi-estructurada y el grupo focal son dos instrumentos ampliamente utilizados en las técnicas cualitativas no ocurre lo mismo con los otros instrumentos: el mapa parlante y la ficha comunal, y aquí es posible encontrar un claro sesgo proveniente de los estudios de línea de base social para los instrumentos de gestión ambiental⁸⁰. He mencionado que, los profesionales de las ciencias sociales involucrados en el desarrollo de los lineamientos y la Guía provenían de experiencias laborales previas en los estudios ambientales para las industrias extractivas, posiblemente esta experiencia haya sido un factor relevante para definir el uso de estas herramientas.

Ahora bien, como sucede con las prácticas sociales, cuando estas herramientas se colocan en el plano de la acción pueden cobrar distinta relevancia para los actores. En las

⁸⁰ Las líneas de base social (LBS) forma parte de una de las secciones de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), instrumento de gestión ambiental ampliamente conocido y que se trabaja desde hace más de una década en el marco del desarrollo de los proyectos extractivos. La LBS comprenden instrumentos de recolección de información primaria cuantitativos y cualitativos, los primeros a partir de los censos a los hogares, y los segundos a partir de las entrevistas y talleres de participación rural.

entrevistas realizadas con los consultores externos de la DCP, varios de ellos consideraron que las herramientas más útiles para la identificación indígena eran las entrevistas, y en segundo lugar, los grupos focales, ya que ambas herramientas permitían un acercamiento y un intercambio de información importante con los pobladores locales. El mapa parlante, para algunos fue considerado como una herramienta de difícil aplicación o incluso implicaba un riesgo, pues en contextos donde hay conflictos sociales (mineros o territoriales) los pobladores locales se resisten a responder por sus límites comunales, recursos naturales, u otras cuestiones que quedan plasmadas en dicho mapa. Finalmente, la ficha fue la herramienta menos útil para la mayoría, pues consideraban que el llenado de ésta insumía mucho tiempo y esfuerzo y finalmente la información recogida no se utilizaba. Por tanto, en varios de los campos que participé siempre estaba la queja acerca del fastidio de llenar esta ficha, y siempre se sugería la posibilidad de suprimirla. Aunque, algunos de los especialistas de la DCP estaban de acuerdo con esta queja su respuesta siempre fue que no era posible dicho cambio ya que, todas estas herramientas habían sido oficializadas por la Directiva.

En la Guía, además, se estableció cierto control respecto al número de instrumentos aplicados, y los participantes que debían ser considerados para su ejecución. Por ejemplo, se menciona que debían realizarse 14 entrevistas en total: 4 de ellas realizadas a jóvenes, 6 a adultos y 4 a adultos mayores, en igual número a hombres y mujeres (p. 73). Esta situación es interesante, pues en los relatos se menciona que se establecieron “cuotas” que debían cumplirse las cuales a veces no se realizaban, dado que había pocas personas disponibles, o era corto el tiempo para realizar este recojo de información. Y por tanto, desde la DCP se dio cierta flexibilidad para que, los consultores externos –de acuerdo a lo visto en “campo”- avancen en la aplicación de los instrumentos, pero con la prerrogativa que había números mínimos que cumplir: 6 u 8 entrevistas, 1 grupo focal (o más de una entrevista grupal en su sustitución), 1 mapa parlante y 1 ficha comunal por comunidad campesina⁸¹. De manera similar, no era posible aplicar en estricto todas las herramientas a los grupos de la población “representativos”, por lo que, el control aquí fue más laxo; y en algunos casos, esto fue interpretado por los consultores externos como que cada uno de los grupos poblacionales podían dar cierto tipo de información de manera preferente:

⁸¹ Esto de las cuotas se repite para los procesos llevados a cabo en otros sectores estatales como el MINEM y en el trabajo llevado a cabo para los sectores privados.

El primer trabajo de campo en el que participé fue uno en la provincia de Caylloma, Arequipa. Mi compañera ya había realizado numerosos trabajos de campo para el VMI, y por tanto, ella era la encargada de dirigir el campo y de hacer el informe de identificación, roles que fueron dados por el VMI a partir de la experiencia del consultor. En este caso, teníamos que ir a varias localidades (centros poblados, anexos y caseríos), algunos de ellos, eran lugares deshabitados ya que se trataban de estancias temporales de pastores de camélidos, así que fue imposible cumplir con la “cuota” dada por el VMI. El lugar más habitado era un anexo en el que habitaban de manera permanente menos de 10 familias. Sostuvimos varias conversaciones con el teniente gobernador del anexo, pero debíamos buscar más gente para poder hacer las entrevistas y aplicar el resto de los instrumentos, buscamos a otras familias pero no había mucha suerte porque los pocos pobladores salían muy temprano por la mañana y regresaban muy tarde así que no había tiempo para que nos atendieran, ni había interés en atendernos. Una tarde, luego de salir del municipio distrital, mi compañera se acercó a un grupo de mujeres reunidas, conversando con ellas, nos dimos cuenta que eran señoras que tenían sus casas en el anexo que estábamos visitando, así que, pactamos con ellas visitarlas a sus casas –en la ciudad- para poder hacer las entrevistas, algunas nos aceptaron. Mi compañera, más experimentada en el desarrollo de estos instrumentos, me explicó que, era preferible trabajar con ellas los temas relacionados con el tejido de las prendas, la vestimenta, el matrimonio, los ritos relacionados con el parto, el uso de plantas medicinales, etc. Es decir, aquellos temas donde la participación de las mujeres podía ser mayor y con ello ganar información y tiempo. (Observación participante, mayo 2018)

La situación descrita da cuenta de la principal característica del enfoque cualitativo que es su flexibilidad. En tal sentido, imponer instrumentos estructurados, cuotas así como grupos de la población, parecen todas cuestiones que van en contra del método. Pero como varios de mis interlocutores me lo hicieron notar, el “trabajo de campo” para la identificación indígena no es un método antropológico (o etnográfico) aun cuando beba de sus características. Pues está enmarcado en lo que podría denominar como procedimiento administrativo estatal, es decir, un proceso con reglas precisas que implican grados de control (y verificación) enmarcados en normas que pretenden dar cierta uniformidad y homogeneidad; por ello, una vez establecidas las pautas por la normativa estatal, es imposible saltarse estos pasos aun cuando se compruebe que algunos de estos no contribuyen al objetivo final.

A pesar de ello, hay cierta flexibilidad en la práctica que se puede expresar, como en el caso descrito, en estrategias que los consultores externos utilizan todo el tiempo para cumplir con las cuotas, con los criterios de la población establecidos o con los temas que

deben ser desarrollados durante el trabajo de campo. Esto es una habilidad aprendida por los científicos sociales, u otros profesionales, que se acercan a las poblaciones locales para distintos fines. Por ello, muchas veces se expresan situaciones de fastidio ante los profesionales que no pueden desenvolverse bien en el “campo”⁸². Aunque en la Guía no se establece que el equipo para el “trabajo de campo” esté conformado por científicos sociales (antropólogos y sociólogos preferentemente), este fue el perfil que se propuso para este tipo de trabajo, realizado sobre todo durante el convenio con el MINEM⁸³.

Asimismo, como procedimiento administrativo-estatal, la identificación en “campo” tiene numerosas marcas de estatalidad que lo diferencian de otras prácticas. Así por ejemplo, en la Guía se establece que, al momento de “arribar a la localidad”, lo primero que debe hacer el equipo es presentarse ante las autoridades, momento en el cual servirá para hacer la entrega de una carta formal de presentación, dicho documento debe contar con “un cargo” que será firmado por la autoridad (MC 2014a, p. 49). Al finalizar el “trabajo de campo”, dicho “cargo” será entregado al personal fijo de la DCP junto con otras evidencias documentales como los mapas parlantes desarrollados y las fichas locales, todo lo cual servirá para el registro del caso y como evidencia que efectivamente se hizo dicho trabajo. A ello se agrega el registro de las grabaciones y las fotografías tomadas durante dicho trabajo. Al respecto, se estableció como protocolo que, al inicio de cada grabación el entrevistado diga su nombre y reafirme su autorización para ser grabado. Y en el caso de las fotografías se pidió que éstas sean de los profesionales implementando los instrumentos individuales o grupales, en dichas fotografías estos profesionales debían

⁸² Hay varias anécdotas relacionadas con las tensiones entre los profesionales que participan de un equipo. Por ejemplo, uno de ellos me relato que sintió que la otra persona era una “mandona” y no le permitía hacer las entrevistas, porque no confiaba en su capacidad para hacer las preguntas, y por ende, todo el tiempo lo interrumpía, sin permitir que él haga su trabajo. Esto generó tensiones entre ambos. En otro relato, un especialista que decía ser más experimentado en el “campo” mandó a otro a hacer la ficha comunal, pero este segundo no terminaba después de más de una hora de aplicar dicho instrumento, lo cual para él significaba una pérdida de tiempo y dejar de pasar la oportunidad de tener la gente ahí para hacer otros instrumentos, como la entrevista o el grupo focal. Todas estas situaciones se cuentan en forma de anécdotas, situaciones graciosas, y algunas burlas, pero dejan constancia de la experiencia en “campo” que puede traducirse en la habilidad que se tiene para aplicar de manera rápida los instrumentos, convencer a la gente, sacar buena información, etc.

⁸³ De las 8 entrevistas realizadas con consultores externos, la mayoría eran antropólogos (6 casos). Asimismo, mediante las entrevistas se sabe que, desde la DCP siempre se recomendó a los sectores estatales que debían hacer el trabajo de campo para la identificación que los equipos estén constituidos por profesionales de las ciencias sociales, o en su defecto, por profesionales con amplia experiencia en el trabajo con poblaciones locales y/o rurales. Estos criterios, de acuerdo a los actores entrevistados, eran tomados con fastidio, principalmente por los gobiernos regionales y locales, pues estas entidades estatales cuentan con escaso personal y recursos, además, en su planilla no hay dichos perfiles profesionales.

tener el chaleco institucional –de preferencia. Tanto las grabaciones como las fotografías iban a engrosar el archivo documental de los casos.

Las marcas de estatalidad no solo hacen que dicho procedimiento sea diferente a un “trabajo de campo” etnográfico o con fines antropológicos, sino que evidencia que, sus resultados tienen un efecto de estatalidad. Las localidades (comunidades campesinas y nativas, en su mayoría) que fueron identificadas como parte de pueblos indígenas bajo este procedimiento, fueron a engrosar la lista de la Base de Datos con una observación que indica que fueron reconocidas bajo esta modalidad. Aunque en los documentos oficiales del VMI no se explicita ello, se comprende que, una vez que dichas localidades aparecen en la BDPI –bajo este procedimiento- no resulta tan sencillo excluirlas⁸⁴.

2.2. Perupetro⁸⁵: los primeros “campos” para la consulta previa

En el segundo semestre del 2013 se empezaron a hacer los “campos” para la consulta previa a cargo de Perupetro. Se debe precisar que, los primeros procesos de consulta previa, como la del lote 192 y del ACR Kichwa – Maijuna no siguieron los pasos establecidos en la guía metodológica para la consulta previa, ni los lineamientos establecidos para la identificación indígena; recién, con la consulta relacionada con el Lote 169, el VMI en su rol de “asistencia técnica” acompañó todas las etapas del proceso, entre ellas, el “trabajo de campo” para la identificación indígena (MC 2014b).

Los actores entrevistados mencionan que, en estos primeros “campos” se puso a “prueba” la Guía de identificación que aún no estaba publicada pero ya se tenían los instrumentos de recolección de información. Asimismo, la labor que realizaban desde la DCP era exclusivamente de “asistencia técnica” lo que implicaba “acompañar” o “asesorar” pero no eran responsables de la etapa, rol que le competía exclusivamente a Perupetro:

Esto, es similar a lo que se hace hoy en día; pero tiene algunas diferencias. Por ejemplo, en cuanto a que el acompañamiento en ese momento, era tal cual. Nosotros participábamos de la aplicación entrevistas; pero no solíamos hacer las entrevistas. Nosotros estábamos digamos de la mano del que aplicaba la entrevista; y... y también los otros instrumentos. Por ejemplo, el mapa parlante, el grupo focal,

⁸⁴ En la última actualización de la BDPI, por ejemplo se señala que 371 -de las 6,808 comunidades campesinas que están identificadas en la BDPI- fueron incorporadas a través de los “ocho temas claves que dan cuenta de características y atributos para la identificación” (Tabla N° 10, Informe N° 000038-202-DGPI-FAC/MC, 12 de junio del 2020)

⁸⁵ Perupetro es la empresa estatal de derecho privado, que en representación del Estado peruano, se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú.

etc. Cuando estábamos acompañando, si veíamos que había preguntas al respecto que podían ser rebuscadas, que podían ser escarbadas de manera más puntual, en beneficio digamos de una identificación más fiel, más pulida; lo hacíamos ¿no? (Entrevista N° 5, especialista social – DCP)

He mencionado que, la “asistencia técnica” funciona como una categoría nativa para deslindar responsabilidades funcionales que el VMI, o en este caso la DCP, podía tener en relación con el proceso de consulta previa. Como se da cuenta en la cita precedente, cumplir con la “asistencia técnica” “tal cual” durante los “trabajos de campo” con Perupetro, implicaba, para los especialistas sociales de la DCP, acompañar, orientar o colaborar en la implementación de los instrumentos de recolección pero sin involucrarse directamente en su ejecución. No sé si este tipo de trabajo, que podría ser interpretado como de fiscalización o supervisión, pudo haber incomodado a los que realizaron esta labor desde Perupetro; sin embargo, considero que, en los hechos implicó una duplicación de tareas, pues incluso se pidió a los especialistas sociales que redacten un informe de “campo” dando cuenta de las evidencias encontradas, con el fin de contrastarlas con el informe que sería elaborado por Perupetro. Asimismo, esta experiencia ayudó a afianzar las “formas de hacer” pero también supuso comprender la “asistencia técnica” como la paradoja de “hacer sin hacer” o “hacer sin tener responsabilidad”.

Entre fines del 2013 e inicios del 2015, se realizaron 11 procesos de consulta previa en el sector de hidrocarburos (ver Tabla 6 en anexos); exceptuando el Lote 192, se entiende que, en 10 de estos casos, los especialistas sociales de la DCP “acompañaron” todas las etapas del proceso, incluido el “campo” para la identificación indígena. Este periodo comprende el mayor número de procesos de consultas en el sector hidrocarburos. Las razones para que los procesos en hidrocarburos se dejaran de lado son que se no pusieron más lotes a licitación, y que la normativa relacionada con la consulta en este sector cambia, estableciendo que, en adelante será la Dirección General de Hidrocarburos encargada de esta función. Dichos cambios institucionales se dieron con la entrada de una nueva ministra al sector minero energético, y también, en medio de una coyuntura crítica relacionada con la ausencia de consultas previas en el sector minero⁸⁶.

Para los actores entrevistados, la experiencia con Perupetro fue importante y valiosa, esto se dejó plasmado en las publicaciones relacionadas con la experiencia en los lotes 169 y

⁸⁶ Respecto a la consulta previa en el sector Energía y Minas se puede ver DP (2017) y Leyva (2018)

195, y 164, 189 y 175, donde el VMI recoge dicha experiencia y da “lecciones aprendidas” del proceso. Entre estas lecciones se encuentra:

[Lección aprendida N° 3] EL TRABAJO DE CAMPO EN LA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN ES UNA PRÁCTICA VALIOSA PARA CONTAR CON INFORMACIÓN CLAVE PARA EL DISEÑO DEL PROCESO. El trabajo de campo ha permitido contar con información pertinente para confirmar la información secundaria sobre los Pueblos Indígenas y sus características, así como validar y profundizar la ya existente en la Base de Datos Oficial. Además, la práctica resultó valiosa en relación con: el acercamiento a la población indígena en lugares donde la presencia de Estado es aún débil; la identificación de temas clave para implementar la consulta; y el mapeo de actores para tener claridad sobre representatividad y afiliación, que son claves en el proceso. (MC 2014b, p. 42-43)

Dichas ventajas han sido repetidas por los especialistas de la DCP, durante las entrevistas, dando cuenta que estas experiencias iniciales en hidrocarburos sirvieron para ir consolidando la identificación indígena en “campo” así como la posición institucional que el VMI ha sostenido para la concreción de esta etapa. Asimismo, el procedimiento fue visto más allá de la etapa, es decir, comprender que, estos primeros acercamientos podrían ayudar al proceso en general, pues permitían un conocimiento y acercamiento con las poblaciones locales, lo cual, ayudaría al resto de las etapas. En tal sentido, también, algunos especialistas sociales de la DCP, comprendieron que, la labor de identificación debía recaer en los profesionales que se encargarían del resto de las etapas de la consulta previa pues el conocimiento del “campo” permitiría un mejor relacionamiento con la población local, más adelante. Posicionamiento que parece ser confirmado, ahora que, el sector Cultura empezó a implementar sus procesos de consulta.

2.3. Convenio MINEM: consolidación de la identificación en “campo”

En el año 2015, se le autorizó al sector Energía y Minas, mediante la Ley de presupuesto, transferir recursos al Ministerio de Cultura para actividades relacionadas con la consulta previa⁸⁷. Este compromiso, fue renovado por dos años más, lo cual le permitió al VMI, específicamente a la DCP –entre el 2016 y 2018- involucrarse directamente en los “campos” para la identificación indígena para los proyectos relacionados con los subsectores de minería y electricidad. ¿Cómo así un sector que había sido reacio a

⁸⁷ Vigésima octava, Disposición complementaria, Ley 30372, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2016

implementar la consulta previa, sobre todo en minería, terminó por firmar un convenio con Cultura que duraría tres años?

Las respuestas son varias. De acuerdo a mis interlocutores hubo un contexto institucional favorable que permitió este acercamiento y cooperación, tales como: cambios internos en el MINEM, un mejor posicionamiento del VMI en relación con la identificación indígena a partir de la experiencia con Perupetro, y la crítica respecto a que el MINEM se venía “saltando” la consulta previa en minería (ver los avances de la consulta previa, sección 3 del capítulo 3).

Un factor interesante para analizar en el futuro es cómo los cambios internos en los sectores estatales son importantes para decidir cómo establecer acuerdos y convenios. Pues en el 2018, cuando la coyuntura era otra, dentro del MINEM se derivó la responsabilidad de la consulta previa a la Oficina General de Gestión Social (OGGS) con lo cual se rompió el convenio con Cultura y –nuevamente- los dos sectores se volvieron a distanciar.

Si bien, varios de los testimonios recogidos dan cuenta que las relaciones entre ambos sectores nunca fueron buenas, por el contrario, siempre hubo una tensión manifiesta, dicho acercamiento institucional le permitió al VMI afianzar su posición institucional respecto a la identificación en “campo”, trasladando dichas “formas de hacer” hacia el sector Energía y Minas quien las adoptó (y las adaptó) luego que se rompió el convenio⁸⁸:

Entonces, es más, el Ministerio de Energía y Minas armó su propio equipo social, justamente con la finalidad de que... “Si ya no le vamos a pasar plata a Cultura, nosotros tenemos que atender, tenemos que hacer nuestros pasos de identificación para no tampoco romper la norma, tener los mismos criterios”; es más, jalaron a bastante personal de nuestro equipo armado, ¿no? de nuestra cartera de equipo, de sociólogos, politólogos, antropólogos, y se fueron, ¿no? se fueron allá. Cosa que era positivo, en tanto que ya sabían cuál era la línea, la rigurosidad y el nivel de levantamiento de información y el nivel de informe que se esperaba, entonces sí se avanzó. (Entrevista N° 17, especialista social – DCP)

La conclusión del convenio no es del todo clara, algunos consideran que se debió a los cambios internos en el MINEM, otros consideran que las críticas que el MINEM tenía

⁸⁸ A fines del 2018 y durante el año 2019, la OGGS del MINEM empezó a realizar procesos de identificación indígena en campo, muchos de los consultores externos que habían trabajado con la DCP fueron convocados para realizar estos trabajos. Incluso, los profesionales encargados de la convocatoria –como personal permanente de la OGGS- también eran profesionales que habían pasado por la experiencia en el VMI-DCP.

respecto a los plazos de entrega de los resultados – lo cual siempre fue un asunto de tensión en las reuniones que se daban y motivos de presión- fue el detonante para que se decidiera dejar de lado el vínculo con Cultura. De cualquier modo, para algunos de mis interlocutores, dejar atrás el convenio le permitió a la DCP “enfocarse en sus propios asuntos”.

2.3.1. Afianzar la practica

La idea inicial –desde la DCP- cuando se habló sobre el convenio era copiar el modelo Perupetro, es decir, acompañar al equipo de campo del sector manteniendo su función de “asistencia técnica”, sin embargo, esto no fue posible pues el MINEM no trabajaba de esta manera y, ya que ellos tenían un convenio, se le derivó a Cultura la responsabilidad de hacer los trabajos de identificación. Lo que implicó ejecutar múltiples tareas que rebasaron la capacidad de la DCP, y que dejó la sensación que ellos “producían para el MINEM”.

No tengo evidencias documentales respecto al número de casos que se resolvieron en esta etapa; de acuerdo a las entrevistas, la DCP establecía una “meta” semestral pero ésta siempre era superada, pues, había meses que “no entraba nada” y otros meses donde se mandaban 40 expedientes para resolver. Esta inconsistencia, establecía una presión enorme en los especialistas sociales quienes debían resolver los casos. Al principio, ellos podían ir al “campo” pero a medida que, el trabajo fue mayor, su participación se limitó a coordinar y supervisar el trabajo de los “consultores externos” que fueron contratados de manera temporal para hacer el “campo” y los informes de identificación (caracterización y/o descripción) de pueblos indígenas. Esto implicó para la DCP, y en especial para los sociales, un sinnúmero de tareas administrativas –tanto para contratar a personal externo de manera temporal y derivar gastos relacionados con las actividades en “campo”- y, al mismo tiempo, supuso que sus tareas fueran comprendidas como de “supervisión, coordinación y revisión”.

Involucrarse de lleno en el “campo” para los casos relacionados con el sector de energía y minas les permitió a los especialistas sociales de la DCP ir especializando y afinando sus procedimientos: tener una “cartera” de consultores, realizar formatos para los informes, rutas para la atención de los casos, etc.- y a la vez ir estableciendo mecanismos de control –de arriba hacia abajo- para controlar el proceso y los resultados de la identificación. Todo lo cual ayudó a afianzar las “formas de hacer”. Las cuales

posteriormente serían derivadas hacia otras entidades estatales o privadas a través de la experiencia acumulada de aquellos consultores externos que trabajaron con ellos.

[¿Es diferente hacer la identificación desde la consultora o desde otras instituciones privadas o es igual a hacerla con el viceministerio?]

A ver, para la entidad promotora, el viceministerio de interculturalidad, desde que empecé en el 2012 o 2013 ha ido mejorando, en un principio era un acompañamiento y nosotros dábamos las recomendaciones y sugerencias de cómo debíamos levantar la información social a los especialistas que eran de la entidad promotora, y tratábamos de que respeten todas las normas, protocolos de ingreso y de salida propias de la comunidad. Hasta la actualidad, el año pasado [en el 2018] que hice una consultoría para el mismo Ministerio de Cultura, en este caso interculturalidad, han mejorado. Desde las guías de... las herramientas cualitativas, los instrumentos de levantamiento de información social y todos los preparativos de cómo salir a campo, de cómo recabar información previa; pero siempre hay un estancamiento, no ha habido como un... Es decir, cuando se llega a campo no se brinda mucho el tema de información, no se brinda información, no se quiere dar el nombre del proyecto, muchas veces nos dicen “no mencionen el proyecto o a qué se visita la comunidad”. En este caso todavía hay un temor que tiene el ministerio, lo mismo sucede con las entidades promotoras, muy aparte del Ministerio de Cultura, si bien usan todas las mismas herramientas cualitativas de levantamiento de información que da el Ministerio de Cultura, se siguen los mismos procedimientos, pero se caen en ese mismo error de no brindar información a la población porque pueden levantar o generar desconfianza, porque pueden generar conflictos. La mayor parte de los especialistas que trabajan en las entidades promotoras han venido o han tenido alguna experiencia en el Ministerio de Cultura y de ahí han ido a trabajar a otras entidades promotoras, y utilizan la misma metodología que propone el Ministerio de Cultura, entonces no hay mucho cambio. (Entrevista N° 12, consultor externo – DCP)

La cita precedente es interesante pues mi interlocutor –como algunos otros- tiene una experiencia bastante larga con el VMI, la cual luego les ayudó para involucrarse en similares experiencias en otros sectores estatales o en la empresa privada. Como se reafirma en la cita “la mayoría de los especialistas” que están haciendo la identificación en “campo” en otros sectores públicos o privados provienen de la experiencia de Cultura. En efecto, todos los “consultores externos” con los que me entrevisté me dieron cuenta de esta situación. Esto implica que se ha abierto un espacio en el mercado laboral que viene siendo ocupado por aquellos que tienen, entre sus antecedentes laborales, esta experiencia previa, y además que hay una demanda por este tipo de especialistas y “trabajos de campo”. Ahora bien, como también se afirma en la cita, la identificación en

otras instancias estatales o privadas es de la misma forma cómo se hacía en Cultura; si bien, podría haber matices por la celeridad o los intereses institucionales –como por ejemplo, preferir que el resultado sea negativo⁸⁹- la metodología es la misma.

La consolidación de la práctica, por otra parte, no se relaciona únicamente con la experiencia aprendida con Cultura y difundida –por medio de estos especialistas- hacia otras instancias, sino como se manifiesta en otro relato al hecho que el procedimiento se estableciera normativamente –o legalmente- lo cual implica cierta obligatoriedad, estableciéndose como un procedimiento pautado y uniformizado.

[Respecto a tu experiencia en la empresa privada]... *es igual. Se usan los mismos instrumentos de Cultura, pueden frasear un poco las palabras pero el sentido es el mismo, la búsqueda de información es la misma. Además, ellos se pegan mucho a las normas. Entonces de acuerdo a las normas, bueno hay documento que establece cuáles son las herramientas para el proceso de identificación, que es algo legal. Entonces tú los ves con su guía bajo el brazo. (Entrevista N° 2, consultor externo – DCP)*

Ahora bien, algo que también se puede rescatar de la primera cita son las especializaciones –y mejoras- que sufrió el procedimiento durante el convenio del MINEM así como ciertas continuidades. En relación con las mejoras, mi interlocutor tomando en cuenta su propia experiencia en diferentes etapas afirma que durante el convenio, el VMI –a través de la DCP- mejoró sus herramientas, sus preparativos para ir a campo, etc. pero a la vez se mantuvo algo que para él es un “error” y es la poca información que se le da a la población local sobre los objetivos de la identificación, situación que se repite en otros sectores estatales y no estatales.

2.3.2. La ruta del expediente

Una cuestión que no queda totalmente clara respecto a la experiencia con el convenio MINEN es los criterios que se establecieron para decidir ir a “campo” una vez que un caso o expediente ingresaba para su evaluación al VMI. Si bien, como hemos ido argumentando, la posición del VMI es hacer la identificación en “campo”, esto no siempre

⁸⁹ Para mi interlocutor esto se da especialmente en las consultoras privadas y las empresas, pues evalúan que una identificación positiva los llevará a procedimientos más largos, lo cual no les permitirá acelerar sus tiempos en términos de trámites burocráticos (certificaciones, permisos, etc.) para empezar sus operaciones. A pesar de ello, asumen que, no hay vuelta que darle a la Ley, por ello, tratan de anticiparse –contratando servicios que les permita evaluar esta situación- pues en caso exista pueblos y/o población indígena en el ámbito de su proyecto deberán tomar en cuenta esta nueva variable para evaluar cómo proceder.

sucede dado el alto número de casos –como en la experiencia en Cultura- o por la amplitud del ámbito del proyecto, como sucedió para algunos casos relacionados con líneas de transmisión eléctrica, durante el convenio MINEM:

[En todos los casos... se decidía hacer un trabajo de campo o ¿había casos en los que no era necesario?]

No. Como te comentaba había casos en los que tenías información en gabinete que te podía servir para responder. Y eso podía ser parcial o total. Si ya habías entrado en una zona y alguna de las comunidades que estaba involucrada en otro proyecto está siendo materia de esta solicitud y estaba dentro de esta zona y había sido identificada como indígena, pues ya no ibas de nuevo. O si eran localidades que estaban en zonas históricamente de migrantes; por ejemplo, me acuerdo proyectos eléctricos en La Molina, en zonas de costa que consta, que conocemos, que son de migrantes, ahí se podía contestar con información secundaria. Pero había pocos casos la verdad. Y los primeros años que se hizo esto; sobre todo me acuerdo para los proyectos eléctricos que tenían muchas comunidades, estamos hablando de decenas de comunidades involucradas, ahí el condicional era clave ¿no? Decir ‘sería’ o ‘no existen indicios de que sean pueblos indígenas’. Esto era una doble negación... Habían pocos, eso fue creciendo de a pocos también. Fue pasando de quizás cero casos el 2015 a 10% al 15%. Igual es poquito.

[O sea, la mayoría de casos, se iba]

Sí, yo pienso que sí. Pero ahí quizás... yo no te puedo estar dando una cifra correcta porque había una persona que veía los casos de electricidad, que eran los casos de menor relevancia política para la oficina; pero que tenían la característica de involucrar a muchas comunidades. Y que el 2018 fueron de los que se recibieron más. De repente era un poco más de 10 a 15%. Pero sí sé que eran pocos, eran pocos en general. (Entrevista N° 5, especialista social – DCP)

Como manifiesta mi interlocutora, en la mayoría de los casos evaluados, en el contexto del convenio MINEM, se decidió ir a “campo”. Solo en casos excepcionales, donde ya había precedentes o donde eran lugares donde era poco probable que se encontraran pueblos indígenas como en “La Molina”⁹⁰ o en la costa, por ejemplo, se decidía no ir a campo, resolviendo de este modo, la identificación indígena en “gabinete”. En otros relatos se menciona que, incluso en aquellos proyectos de gran amplitud geográfica, como las líneas de transmisión, se decidió ir al “campo” para levantar la información, siendo “campos” ampliamente extensos⁹¹. Posiblemente, en la medida que los casos evaluados

⁹⁰ La Molina es un distrito de Lima Metropolitana, es decir, ubicado en una zona urbana.

⁹¹ Un ejemplo de ello es una la Línea de Transmisión que iba desde Cusco hasta Puno, y que involucraba más de 100 localidades.

se correspondían con expedientes anteriores se dejó de ir a “campo”, o como también dan cuenta otros relatos a medida que se fue ganando experiencia se empezaron a tener otros criterios, ya que, en algún momento del periodo se decidió priorizar aquellos casos que iban a consulta, como por ejemplo, las centrales hidroeléctricas, y dejar un poco de lado aquellos que correspondían a las líneas de transmisión.

Lo que se pone en evidencia, entonces, es que uno de los criterios fundamentales para evaluar los expedientes fue la cuestión geográfica. Mis interlocutores permanentemente señalan que, el “ámbito del proyecto”; es decir, la ubicación geográfica, es central para decidir la identificación –y la afectación de derechos-. En tal sentido, uno de los asuntos que se evaluó fue la “superposición” del proyecto con los territorios comunales; y por tanto, la “brecha” de información cartográfica de las comunidades campesinas y/o nativas ha sido –y es- la principal limitante para que la identificación indígena se decida en gabinete y a través de la BDPI.

La cuestión geográfica juega un papel fundamental para la consulta previa, pero también para la identificación indígena. En efecto, en la Ley se señala explícitamente lo siguiente:

La identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el **ámbito territorial de su alcance**. (Artículo 10, Ley 29785, resaltado es mío)

Esto fue interpretado por los sectores estatales, como la “superposición” geográfica de la medida (es decir, el proyecto minero, eléctrico, el área de conservación, de patrimonio cultural, etc.) con los ámbitos territoriales de los pueblos indígenas que, en términos normativos corresponde más o menos a los derechos de propiedad comunal dados a través del reconocimiento (y titularidad) de las comunidades campesinas y/o nativas. Esto ha sido una de las principales críticas hacia la consulta previa peruana, pues qué pasa con aquellas comunidades (o territorios) que a la fecha no han sido reconocidos por el Estado peruano, o qué sucede con aquellos usos tradicionales de recursos naturales (u otros derechos) que se ubican fuera de las comunidades reconocidas o tituladas.

Posiblemente este sesgo geográfico se relaciona con el lenguaje (y el enfoque) utilizado en los instrumentos de gestión ambiental y que se consideraron al momento de elaborar

la normativa de la consulta previa; en efecto, términos como “grado de relación directa” o “afectación directa”⁹² dan cuenta de esta influencia⁹³.

La centralidad geográfica, por otra parte, afianza aquello que Wade (2000) ha denominado como una “geografía cultural” para las identidades étnicas y raciales, de tal manera, que se asume que determinados grupos (étnicos y/o raciales) ocupan un lugar específico. En tal sentido, cuando mi interlocutora menciona que hay ciertos espacios geográficos, como las zonas urbanas, de la costa, o zonas de migrantes, donde hay menos probabilidad de encontrar grupos o pueblos indígenas, está reafirmando un imaginario social construido en relación a lo indígena en el Perú⁹⁴, y que las formas de construir e interpretar una norma específica para estos grupos –como la Ley de consulta previa– reactualiza.

Finalmente, mi interlocutora da cuenta de una dimensión importante para todo el proceso de identificación indígena y es la dimensión política. Así cuando ella menciona que, la DCP podía decidir no ir a campo en aquellos casos que tenían una “menor relevancia política para la oficina” nos está hablando de manera explícita de esta dimensión. Al respecto, uno de los primeros casos en los que participé en la identificación indígena – como parte del grupo de consultores externos– fue un proyecto minero en la provincia de Caylloma; recuerdo que, cuando ya estábamos en “campo” me informaron que en la misma zona se había recogido previamente información de pueblos indígenas para un proyecto eléctrico. Tomando en consideración esta evidencia, me pregunto por qué desde la DCP se decidió volver a esta misma zona, si ya existía información. Este caso contradice lo señalado como uno de los criterios para decidir sobre la identificación en “campo” y se relaciona posiblemente con la dimensión política. En este sentido, probablemente, como da cuenta tácitamente mi interlocutora: la mayoría, si no todos, los casos evaluados en minería pasaban por un recojo de información en “campo” aun cuando había información concluyente respecto al caso; pues el ojo de la tormenta se hallaba sobre todo para estos casos.

⁹² En varios artículos de la Ley se señala que, la consulta previa se establece cuando la medida “afecta directamente” los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

⁹³ Un análisis interesante que relaciona la consulta previa en el Perú y los conflictos sociales relacionados con las industrias extractivas es el de Schilling-Vacaflor, Almut y Flemmer, Riccarda (2015). Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru.

⁹⁴ Un estudio interesante al respecto es el de Méndez, Cecilia (2011). De indio a serrano: nociones de raza y geografía en el Perú (siglos XVIII-XXI)

No... no necesitas [hacer siempre campo], la recomendación [es] por la brecha de información que hay respecto a pueblos originarios desde las fuentes oficiales disponibles que no tienen variable étnica o no consideran la variable étnica que se recomienda utilizar el trabajo de campo. La propia Guía lo dice y los lineamientos lo dicen- del 2014-, si hay información suficiente, confiable... y actualizada, haces tu informe y concluyes con la etapa de identificación.

[Con la información que ya existe, digamos, de las fuentes secundarias]

Suficiente, disponible y actualizada. Obviamente, si el servidor o la servidora pondera y dice “Bueno, la tesis... la monografía sobre la comunidad X del año 1974, para mí, se considera que es suficiente, actualizada y confiable, emito mi informe de gabinete así”; y lo remito y lo firmo, pero ahí tú tienes que asumir la responsabilidad para asumir, [la parte] administrativa también. Claro, tienes que considerar eso. Entonces, no es solamente “Ay, no, qué flojera, o no tengo plata, lo hago de gabinete”, hay que ver varias cosas. Pero, sí se puede hacer identificación de pueblos de gabinete. (Entrevista N° 20, Especialista social – DCP)

Como da cuenta la cita anterior, la identificación se puede hacer en “gabinete”, siempre y cuando la información sea “suficiente, confiable y actualizada”. De acuerdo a la Guía de Identificación (2014a), se considerará que, la información será “suficiente” si hay información de “todas las localidades del ámbito de la medida”, será “actualizada” si la información no es mayor a los cinco años de antigüedad, y será “confiable” si proviene de fuentes secundarias oficiales o centros de investigación; aunque también afirma que:

“Haciéndonos estas tres preguntas nos daremos cuenta que en la gran mayoría de casos es necesario complementar, actualizar o validar la información que tenemos. Incluso muchas veces tendremos que corroborar la existencia y la ubicación de las poblaciones, así como verificar la aparición de nuevos grupos. Es por ello que la recolección de información de primera mano se considera como necesaria para una adecuada identificación de pueblos indígenas u originarios.” (p. 39)

Si bien, como nos dice mi interlocutora en la cita anterior, es posible que la identificación indígena se haga en “gabinete”, es decir, a través de información secundaria disponible – lo que incluye la información de la BDPI- esta postura no es consistente con la posición institucional del VMI que ha sostenido, no solo a través de sus materiales de información y capacitación, sino también por la experiencia de la DCP. Dicha posición, se comprende mejor cuando mi interlocutora dice que si bien el funcionario público puede decidir hacer una identificación en “gabinete” esto implicará también asumir las responsabilidades administrativas de tal decisión; y por tanto, probablemente ante la duda – o el temor- se

opte por el camino trazado, es decir hacer la identificación en “campo” aun cuando esto puede ser un camino más largo y no garantiza *per se* una “buena” identificación.

Capítulo 7: ¿Cómo se resuelve la identificación indígena?

A lo largo de los dos capítulos anteriores he ido desarrollando la posición del VMI en torno a la identificación indígena en el marco de la consulta previa. Esta posición, aunque ha ido variando, se decantó por una identificación en “campo”; de tal manera que, le permita a la institución estatal que promueve la medida (y que también hará la consulta) verificar la “identificación” del colectivo como “pueblo indígena” y además, tener información sobre los derechos colectivos que este “pueblo” ejerce. Esta forma de encarar el procedimiento no es el más efectivo –en términos de plazos y recursos- para la administración estatal, pero ¿podría ser la mejor forma de garantizar los derechos colectivos de estos pueblos?

En este capítulo me acerco al proceso mediante el cual se decide la identificación indígena. Para ello, hago una revisión de la documentación producida para orientar el proceso (las guías y manuales), los informes de identificación (como resultado final del procedimiento) y el trabajo de “campo” realizado por los consultores externos de la DCP durante el convenio con el MINEM.

1. Los criterios para la identificación indígena

En el capítulo 4, se ha desarrollado los alcances del artículo 7 de la Ley donde se incluyen los “criterios” “objetivos” y “subjetivo” para la identificación indígena, así como la inclusión “negativa” o condicional de las comunidades campesinas y nativas. Ahora quisiera ahondar sobre la operatividad de estos criterios.

En la Guía para la identificación indígena, los criterios de la identificación indígena aparecen interpretados de la siguiente manera:

Gráfico 2 Criterios para la identificación de pueblos indígenas



Fuente: MC (2014a). p. 27

Más adelante, en el mismo documento se afirma:

Para determinar si una población es o pertenece a un pueblo indígena u originario deberá presentar características que den cuenta de la existencia de los criterios expuestos. Asimismo, **se debe tener en cuenta que los criterios son concurrentes**.

En conclusión, se considera que los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores a las actuales fronteras estatales, cuyo origen tiene lugar en este país y región, que conservan todas o parte de sus instituciones distintivas y que poseen una identidad colectiva y originaria. (MC: 2014 a, p. 29, el resaltado es mío)

Esta definición, si bien, mantiene la lógica desarrollada en el artículo 7 de la Ley, también varía un poco. Primero se obvia la identificación condicional de las comunidades campesinas y nativas. Segundo, se matizan los denominados criterios “objetivos”, pues ya no se señala la “descendencia directa” o los “estilos de vida” o las “instituciones” distintivas sin más, sino que se señala la presencia de “algunas” o “todas” de estas instituciones, lo que está acorde con lo señalado en el Convenio 169. Y finalmente, se incluye un nuevo determinante, la “conurrencia” de los criterios.

Ya en la definición dada en el Reglamento de la Ley (numeral k, artículo 3) se observan estos cambios. Es probable que, las críticas dadas desde diversos frentes, empujara estas variaciones; de tal forma que, los operadores estatales del VMI, en especial los de la DCP, empezaron a proponer no basarse en el artículo 7 de la Ley, si no, en el reglamento, o en su defecto que se interpretaran estos criterios en la línea de las definiciones propuestas en el Convenio 169, como se manifiesta en varios de los documentos desarrollados por la institución.

Los criterios dados en el artículo 1 del Convenio 169, bebe de una tradición “culturalista” y “esencialista”, mediante la cual la “cultura” puede ser concebida como una cosa u objeto, y la identidad es un reflejo o consecuencia de esta “cultura” esencializada (Grimson 2011). En esta tradición es posible concebir, entonces la objetividad y subjetividad separadas como si se tratara de dos polos contrapuestos.

Las diferencias entre objetividad y subjetividad remiten a una vieja disyuntiva establecida al interior de las ciencias sociales que ya ha sido superada. En esta historia, la “objetividad” de la ciencia permitiría alcanzar la “verdad”, pues los hechos sociales podían observarse como si se trataran de “cosas”, y por tanto, la labor de las ciencias sociales era descubrir o revelar esta verdad (Grimson 2011).

Bajo esta lógica “objetivista”, es posible concebir “la cultura” (en singular) como algo que está “afuera”, que es “externo” a los sujetos, y por ende, que puede ser observado o alcanzado por el ojo experto. Y por tanto, dichos criterios “objetivos” difícilmente se pueden poner en duda, siempre y cuando, se tenga la suficiente evidencia de ello. Esto remite inevitablemente a buscar (y encontrar) rastros de “una cultura” esencializada, y estereotipada. Así por ejemplo, algunas prácticas serán concebidas como mejores marcadores de la etnicidad: la lengua indígena, vivir en comunidad, creer en seres sobrenaturales, tener actividades económicas “tradicionales”, etc. todas cuestiones que se pueden dar en la práctica social –de dichos pueblos indígenas-, pero que van cambiando con el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo ¿cómo interpretar que los jóvenes de la comunidad ya no “crean” en los apus (o montañas sagradas), o que cada vez es menos frecuente que los comuneros realicen la minka o el ayni –como forma de reciprocidad-? ¿Acaso debería ser interpretado como si los jóvenes fueran “menos indígenas” que sus padres o abuelos?, ¿o que se está “perdiendo la cultura”? Estas, y otras preguntas, surgen como dudas o incluso impugnaciones entre aquellos que estuvieron involucrados en la tarea de identificación indígena⁹⁵.

Del mismo modo, lo subjetivo forma parte de esta concepción objetivista; pues se asume como opuesta a lo “objetivo”, dejando en el fuero interno, en la consciencia del individuo su creencia, o sentimiento; y por tanto, resulta más difícil de observar y verificar. En un extremo, esta perspectiva asume que lo único que existe es un sujeto autoconsciente y racional que puede usar o elegir “libremente” una identidad entre las muchas que existen. Para estos enfoques “instrumentalistas” y basados en la “acción racional” la “etnicidad [también] es un hecho objetivo (de naturaleza social o individual)” (Restrepo, 2004: p. 20).

Bajo esta mirada, se comprende que hay individuos (o grupos) interesados que podrían utilizar una identidad que no les corresponde; y por tanto, la acción estatal –también- se

⁹⁵ En uno de los “campos” llevados a cabo en el 2018, me encontré envuelta en una discusión intensa con mi compañero de trabajo, respecto a los jóvenes de la comunidad. De acuerdo a lo que íbamos preguntando y analizando era evidente que los jóvenes le daban poca importancia, o ni siquiera conocían los ritos relacionados con el pago a la tierra, de tal forma que, solo los viejos, las personas muy mayores de la comunidad recordaban cómo hacer esto. Para mi compañero esto era una señal evidente para concluir que esta comunidad ya no podía ser considerada indígena, o en su defecto estaba dejando de ser indígena. Yo consideraba que esto no era así, puesto que el hecho que hubiera, aunque sea un grupo de personas que seguían manteniendo estas “tradiciones” eran indicio suficiente para concluir que había “instituciones distintivas” y con ello, concluir que si podían seguir considerándose como indígenas. Evidentemente, no pudimos ponernos de acuerdo. (Observación de campo, 2018)

comprende como un acto de control y resguardo de estos intentos espurios que pueden llevar a una mala administración de los recursos escasos:

(...) si tú creas una Ley o varias leyes que generan beneficios para un sector que quizás siempre estuvo marginalizado; obviamente van a haber muchos aprovechados u outsiders... como dice la teoría, que quieren aducir una identidad indígena para lograr el beneficio u obtener algún elemento adicional de negociación (...) En todo caso, ahí lo que diría, de las tres recomendaciones que te di; la segunda, más dinero y más personal [es la más importante, porque] te ayudaría, para tratar de minimizar los efectos de los outsiders. Cuando hay más gente que identifica, cuando una persona reclama, o esta comunidad reclama, pasa al toque a revisar todo, a revisar todo, y resuelves la controversia en un ratito.

[Podría ser también, dejar de pensar que siempre van a haber aprovechados. La identidad es también una posición política.]

Sí. Pero digamos, si los recursos son limitados; sí te interesa saber de ahí cuántos aprovechados hay y tratar de evitar esos aprovechados. Porque si fuéramos Suecia, bueno, diría ya no importa me banco a los aprovechados. Pero como es en Perú, donde no hay mucha plata (...) Y tampoco es justo que... que la persona que sí, históricamente es de un pueblo, esté al mismo nivel, o tenga que hacer una fila más larga porque hay un montón de aprovechados [que] están adelante ¿No? (Entrevista N° 5 Especialista social – DCP)

El argumento presentado por mi interlocutora, va en línea con lo señalado por el VMI respecto a la “conurrencia” de los criterios, como una forma de garantizar que, los “verdaderos” pueblos indígenas obtengan los derechos que les corresponden. La “conurrencia” que es una innovación a lo señalado en el Convenio 169 – y en la Ley-, se vuelve así en la nueva forma de establecer control sobre quién puede ser considerado (o no) como indígena para el Estado peruano. Pero ¿qué ocurre si, estas características no son concurrentes como pretende el VMI?, ¿quién dirime estas diferencias?, ¿cuál de los criterios “pesa más” en una identificación?

1.1. El criterio subjetivo para la identificación indígena en “campo”

Existe un consenso generalizado entre los consultores externos y los especialistas sociales de la DCP, respecto a que el “criterio subjetivo” es el más difícil de obtener durante el trabajo de “campo”. Esta dificultad responde a varias cuestiones:

Primero, las preguntas que se proponen en la Guía son muy directas o acotadas, ya que suponen un “sí” o un “no”; y por tanto, “no sirven” para acercarse a la identidad. Razón por la cual, los agentes estatales encargados de la recopilación de la información deben

tener varias estrategias para poder recuperarla, como por ejemplo, hacer más preguntas, cambiar el orden de las preguntas tratando de tocar el tema al final de la entrevista, apelar a la historia, hablar del sentimiento en relación con su comunidad, utilizar ejemplos a partir de gentilicios, etc.⁹⁶

Segundo, la identidad indígena, en tanto término, palabra, o idea, está asociada con características peyorativas, por tanto, las personas se niegan a identificarse en estos términos, o hablan de “indios” en el pasado o que habitan en otro lugar⁹⁷. Esto, para muchos de mis entrevistados, no les permite acercarse a las personas y plantearles de manera directa si se consideran a sí mismos como “indígenas”; y por tanto, evitan utilizar el término, apelando a otros distintivos (la lengua, la historia, la comunidad, etc.) para recuperar el criterio “subjetivo”. Esta situación es ampliamente conocida y comentada: mis interlocutores me han dado numerosos ejemplos al respecto, y en mi experiencia me he topado con estas situaciones de incomodidad (silencios, risas nerviosas, caras de asombro, etc.) durante el trabajo de “campo”; por lo que pueden interpretarse como parte de los sentidos comunes que existen respecto a lo indígena.

En esta línea, es posible comprender, que esta concepción generalizada también funcione como un impedimento para hablar directamente sobre el tema, como una especie de tabú; lo que impediría que los propios agentes estatales pregunten sobre esta característica pues consideran que el solo hecho de pronunciar el término en estos contextos puede herir susceptibilidades:

[Tú me dices que por ejemplo te ha pasado de qué tu compañera o la persona con la que fuiste utilizó, uso la palabra indígena y eso no te gustó. ¿Por qué no te gustó?]

No me gustó porque en principio, bueno ya por las mismas experiencias y circunstancias que yo he tenido, esa palabra... todavía guarda ese estigma peyorativo, en donde la gente todavía le cuesta asumirlo como tal. Por eso, si yo veo en principio, espero escuchar a las personas... si ellos lo mencionan y al saber cómo lo toman yo puedo repetir la palabra, pero no me atrevo primero a lanzar la palabra, yo prefiero escuchar[la] de la boca de ellos. Yo hago eso, por eso siempre te digo que me gusta jugar, siempre mi temor es, o casi siempre, he tenido cuidado con la sensibilidad de las personas (Entrevista N° 7, consultor externo – DCP)

⁹⁶ En uno de los campos que participé, uno de mis compañeros proponía que usemos la misma pregunta que propone el censo del 2017. Cuando él la usó, su interlocutor no le entendía lo que le preguntaba (y sospecho que tampoco entendía por qué le hacía esta pregunta), pidiendo que repita varias veces su pregunta.

⁹⁷ Numerosos estudios etnográficos dan cuenta de ello. Uno de ellos es el realizado en la década de 1970 por Bourque y Warren citado en Degregori (1995) y Salazar-Solé (2013).

La cita precedente me parece reveladora pues, la negación respecto a la identidad indígena no proviene únicamente de aquellos que podrían ser “marcados” por su etnicidad, sino incluso de aquellos que –como agentes estatales- tienen un rol activo en esta tarea. Resulta interesante, por tanto, observarla como parte de los sentidos comunes compartidos en relación con la identidad indígena.

Ahora bien, aunque forme parte del sentido común, no todos se sienten de la misma manera ante esta posibilidad, por ello, tal como relata mi interlocutora, su compañera cometió el error, o la falta de tino, de preguntar directamente sobre la indigenidad de las personas, tal como me sucedió con mi compañero de campo que a boca de jarro preguntó ante un auditorio de más de 20 personas de la comunidad qué era ser “indio” o “indígena” ante mi propio estupor y sorpresa de los participantes quienes hicieron un silencio sepulcral⁹⁸.

De tal manera que, en otras circunstancias esta posibilidad también puede ser vista como parte de una burla, pues pareciera casi una broma preguntar en estos términos por la identidad⁹⁹:

[En la auto identificación, ¿Por qué?]

Por la pregunta que nos plantean en la guía metodología, “Señor, ¿usted se considera indígena?”, una vez hicimos una simulación en Cultura, donde un compañero, un poco provocador, acerca la grabadora una compañera que simulaba ser otra persona, le dice “señora, ¿usted se considera inca? (risas), y después ¿usted se considera kana? (risas). Entonces es un tema complicado porque vienen de un pasado donde siempre se han menospreciado a los pueblos originarios, han sido relegado a un segundo plano, por la cultura criolla, oficial. Entonces es obvio que se sientan afectados, “¿indígena? Yo no soy indígena, ¿tú, no ves cómo soy?”. Es un tema muy difícil. (Entrevista N° 2, consultor externo – DCP)

⁹⁸ En el segundo de los “campos” llevados a cabo con el VMI-DCP, mi compañero, un joven sociólogo, preguntó, ante un auditorio de más de 20 personas, que era para ellos “ser indígenas”, ante lo cual, se hizo un silencio total. Mi reacción para salir de esta situación incómoda, fue responder que ésta era una pregunta muy difícil, pues ni siquiera los antropólogos e historiadores la habían podido responder en todos estos años; enseguida, tratando de desviar el tema, empecé a hablar de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Observación de campo, 2018).

⁹⁹ Similares referencias se encuentran en otras situaciones. Uno de mis interlocutores recuerda un episodio gracioso, durante la capacitación que el VMI hizo para los encuestadores en el marco del censo del 2017; en esta escena, un “bromista” al ser preguntado por el encuestador cómo se identifica, dijo: “como sayayin”. Lo cual puede ser interpretado como una respuesta totalmente ficticia frente a una pregunta igualmente ficticia.

Si hay una resistencia tan importante por hablar directamente sobre la indigenidad, y existen muchas dificultades personales y técnicas para abordar esta cuestión ¿por qué empeñarse tanto en seguir formulándola?

1.2. Los “cuatro” criterios concurrentes

En la Guía de identificación, utilizada frecuentemente por los consultores externos para hacer la identificación en “campo” aparecen los “cuatro” criterios: i) continuidad histórica, ii) conexión territorial, iii) instituciones distintivas, y iv) auto-identificación, los tres primeros relacionados con los criterios “objetivos”, y el último al “subjetivo” (MC 2014a: p. 27). En este documento, además, se especifica que, sobre estos criterios, en un segundo momento, se deben establecer los “ocho temas claves” sobre los cuales finalmente se recopilará la información en “campo”: i) Auto-identificación, ii) Lengua e idioma, iii) Historia de la comunidad, localidad o pueblo, iv) organización social, v) organización política, vi) actividades económicas, vii) uso del territorio y de los recursos naturales, y viii) cosmovisión, creencias y prácticas ancestrales (p. 28-33). De tal manera que, en los instrumentos de recolección de información primaria, sobre todo, en la guía de entrevista se encuentran preguntas para cada uno de estos “temas clave” (p. 121-130); lo cual la hace particularmente larga y poco manejable durante el trabajo de “campo”.

Todos coinciden en señalar que, en ningún caso se hacen todas las preguntas de la guía, y es poco común que, se formulen tal cual, pues –como ya vimos para el caso de auto-identificación- no resultan útiles para recoger la información que se necesita, por tanto, la guía de entrevista (como los otros instrumentos) es utilizada de manera bastante flexible. Lo que sí, el imperativo es que se debe recopilar información de todos los temas, pues sobre esta base se hará el informe de identificación, y se debe responder a los “cuatro” criterios ya que, será con estos que se defina la identificación indígena:

No, para mí todos [los criterios] son importantes. Por eso en el Convenio o en la ley se dice que se ven de manera conjunta. Lo más difícil es la auto-identificación porque las personas, en legal, acá en Perú no se sienten cómodas con el término indígena, sienten que es un término peyorativo, discriminador, un término que los excluye. Los excluye la civilización, los excluye de la educación y se nota muy claro, en los argumentos de las personas que yo entrevisté ¿no? (...) Eso es lo más difícil, porque si tomases tal cual el testimonio, me quedaría siempre un poco coja. Como con una de las patas de la mesa, siempre me quedaría un poco coja.” (Entrevista N° 5, especialista social – DCP)

En la cita anterior, mi interlocutora habla de los criterios como si se tratara de las cuatro patas de una mesa, y en línea con esta analogía, considera que, si uno de los criterios faltase, como la auto-identificación –el más difícil de recoger-, sería como tener una mesa coja. En otras entrevistas, hay concepciones similares relacionadas con la presencia de los “cuatro” criterios concurrentes, los cuales, podían ser más fáciles o difíciles de analizar, pero que debían estar presentes de manera conjunta para así identificarlos como “pueblo indígena”. En esta lógica, si por A o por B, uno de estos criterios faltase, como por ejemplo la “conexión territorial”, que en muchos casos se interpretó como los movimientos migratorios, o asentamientos “recientemente” asentados, se debía considerar como “no indígena” al colectivo.

Resulta interesante cómo se pasó de dos criterios –señalados en el Convenio y en la Ley- a los cuatro criterios (y ocho temas clave) señalados en la Guía de identificación; incluyendo, además, esto de la “conurrencia” que no aparece en el marco normativo internacional o nacional. Así, pareciera que, los agentes estatales en su afán por ampliar la identificación indígena, consideraron que, una mayor cantidad de información contribuiría a validar (y certificar) la identidad indígena en los Andes, por ello, apostaron por los métodos cualitativos. Pero esto puede ser contraproducente, pues a mayor información, mayor riesgo y mayores márgenes para la interpretación; y por ende, también la necesidad de establecer mayores formas de control.

Ahora bien, los “cuatro” criterios señalados en la Guía reafirman aquello que se ha considerado como lo distintivo –o diferencial- de los pueblos indígenas: historia ancestral, territorio, “cultura”, y conciencia grupal; reactualizando con ello varios de los imaginarios que se tiene en relación a dichos pueblos. Bajo esta perspectiva, grupos de indígenas urbanos, o grupos que “recuperan” su identidad étnica difícilmente serían incluidos en este proceso de identificación¹⁰⁰.

2. El “campo” como una relación social

El “campo” para la identificación indígena representa el momento cumbre del procedimiento. Por ello, todos los esfuerzos institucionales (las guías, los protocolos, las

¹⁰⁰ Hay varios estudios al respecto; para el caso peruano, se puede consultar: Espinosa, Oscar (2019). La lucha por ser indígenas en la ciudad: El caso de la comunidad shipibo-konibo de Cantagallo en Lima; y para el caso argentino, se puede consultar: Escolar, Diego (2005). El “estado del malestar”. Movimientos indígenas y procesos de desincorporación en la Argentina: el caso Huarpe.

coordinaciones previas, la contratación de personal idóneo, etc.) están orientados a lograr su implementación y que sea un “buen campo”. Pero ¿qué significa el “campo”?

En la Guía se manifiesta que el “trabajo de campo” para la identificación indígena implica el recojo de información a partir de los propios actores (MC 2014a); lo cual daría cuenta de los objetivos de dicho trabajo. En otro documento se dice que esto se relaciona con el “viaje” de un grupo de “especialistas” a las comunidades u otras localidades donde se realizará la consulta previa (MC s/f: p. 9). Esta segunda acepción se ciñe un poco más a la idea del “trabajo de campo” –clásico- de la Antropología la cual se relaciona con viaje (traslado) y lugar.

Sin embargo, una constatación importante, ya hace varios años dentro de la Antropología, es que el “campo” no es un lugar –aun cuando se haga en una “comunidad lejana”-, si no, se trata de una relación social. En este sentido, el “campo” llevado a cabo para la identificación indígena también puede ser interpretado como una relación social donde intervienen diversos actores que, representan, a su vez, el Estado-pueblos indígenas (o la comunidad local). En principio estos dos bloques de actores tienen roles predefinidos:

Estado	Sociedad/ comunidad
Busca recoger información de primera mano para lograr su objetivo de identificación	Da información, a partir de su propia perspectiva o conocimiento
Actores: agentes estatales	Actores: personas que viven en la comunidad

Este “buscar”-“dar” información envuelve a los actores en una serie de encuentros (y desencuentros) que pueden fluir de manera más o menos sencilla o resolverse a partir de estrategias; pero también hay situaciones que no pueden ser sorteadas con suficiente éxito, por tanto, se recuerdan como actos fallidos, “metidas de pata”, falta de entendimiento, etc.

2.1. Primera escena: “lo que no se dice” durante el trabajo de campo

El arribo a la comunidad, así como la presentación ante las autoridades comunales/ locales es un momento importante para el trabajo de campo, pues, depende de ello que se te “abra” o “cierre” el campo. En este sentido, la Guía alerta sobre los “protocolos de entrada” (MC 2014a: p. 48-50), los cuales además están entendidos en un contexto

institucional, por tanto, recurren a cuestiones formales como “cartas” de presentación y/o credenciales para la presentación institucional de los profesionales, y cartas de autorización que deben ser llenados por las autoridades locales, de tal forma que, se verifique –de manera documental- que hubo este acercamiento y aceptación del procedimiento (ver en anexos).

Mis interlocutores consideran que éste es un momento importante para que el trabajo de campo se realice; el cual empieza desde las primeras llamadas telefónicas con las autoridades, antes del arribo al lugar, y que, no culmina hasta que uno se presente cara a cara con estas autoridades, y logre la firma del documento de aceptación. Siendo este un momento crucial, resulta importante saber qué decir, y cómo presentarse:

(...) lo que aprendí mal que bien, el “speech” de entrada en el caso de Cultura fue así: de repente usted tiene razón al quejarse de todas, de las cosas negativas que está cometiendo el Estado, de los problemas que han tenido dentro de su comunidad, sin embargo, nosotros estamos acá porque queremos recoger información y estamos viniendo respecto a tal proyecto. Ahí, yo he tenido siempre un problema, porque pocas veces se nos han dejado decir en el marco de qué estamos yendo a buscar esa información. Casi siempre Cultura [nos dice] “tu solamente di qué vas a recoger información social y cultural; y que esa información va a ir para nuestra base de datos de Cultura, que esa información la utilizan otras entidades estatales para hacer algún proyecto en el futuro que pueda que beneficie a su comunidad”. Y como que te dan eso, y como que en parte me siento un poco mal, no está diciendo las cosas, porque si dices que vas a ir con ese proyecto la gente va a pensar otra cosa, va a dirigir sus respuestas respecto a lo que ellos quieren, a sus intereses, como que también tienen razón. Es complicado cómo hacer la entrada... (Entrevista N° 7 – consultor externo DCP)

La queja que presenta mi interlocutora en la cita anterior, se repite en otras entrevistas; pues, varios mencionan que, fueron orientados por los especialistas de la DCP para que, no se diga el nombre del proyecto, o no se hable de la consulta previa al momento de la presentación. Esto para algunos es una dificultad, pues, sienten que no hay sinceridad, no hay transparencia, o no hay respeto por estos “otros” en términos de ciudadanía; pero al mismo tiempo, como dice mi interlocutora, se entiende como una estrategia, pues, hablar de forma clara, puede llevar a las personas a “dirigir sus respuestas respecto a lo que ellos quieren, a sus intereses”, o en el peor de los casos, a una mala interpretación de los objetivos del trabajo (de las “verdaderas” intenciones del Estado) cerrando las posibilidades para que el campo se realice.

Es posible que, efectivamente, en escenarios conflictivos, como suele ocurrir en comunidades campesinas donde se desarrollan proyectos extractivos, las autoridades y personas de la localidad se muestren más reacias a recibir personas ajenas –aun cuando vengan del Estado- o se nieguen a responder preguntas “raras” o difíciles¹⁰¹. De la misma manera, pueden orientar sus respuestas hacia aquello que sienten les puede beneficiar en el corto o mediano plazo. Sin embargo, también es posible que, no aclarar los objetivos de trabajo de campo, sea más contraproducente que beneficioso, pues, como también dicen varios de mis interlocutores, mella en la confianza que debe establecerse desde el inicio con la comunidad. Y por tanto, algunos agentes estatales -si no todos- optan por salirse del guión establecido: hablando de la consulta previa en otros momentos, explicando los beneficios de la identificación indígena, dando los materiales informativos al final de la visita de campo, etc.

Cómo comprender esta situación en términos de relaciones sociales. Cardoso de Oliveira (2004), en un texto interesante, postula que, el “don” también se puede comprender a partir del “reconocimiento” de las dos partes que intervienen en el intercambio. En este sentido, el dar y recibir información se puede comprender como el “don” que se intercambia, en la medida que hay un reconocimiento mutuo, este dar y recibir fluye, pero se corta si una de las partes no reconoce al otro. Me pregunto si, el no dar información, supone a su vez no “reconocer” a este “otro” en su condición de sujeto (y de ciudadano), es decir, capaz de procesar la información y utilizarla para sus propios fines. Lo cual, se puede vislumbrar en los recaudos expresados también por mis interlocutores, donde se refleja una minusvaloración de este “otro”, bajo los términos: “no conoce”, “no sabe”, “no entiende”, o por el contrario, “es un aprovechado” o “interesado”.

2.2. Segunda escena: la negociación

Para varios de los consultores externos, una dificultad para hacer el trabajo de campo se relaciona con los tiempos. En la práctica, se estipuló –de manera general- dos días por comunidad/ localidad visitada, lo cual, para los especialistas es un tiempo muy corto para

¹⁰¹ En diciembre del 2018, participé como consultor para la identificación de pueblos indígenas con el Ministerio de Energía y Minas, como varios de mis entrevistados para la tesis. En esta oportunidad mi equipo fue encargado de recopilar la información de las comunidades campesinas del ámbito de influencia del proyecto minero Las Bambas, donde se han sucedido importantes conflictos sociales. Efectivamente la “entrada” al campo no fue sencillo, incluso algunas comunidades no quisieron recibirnos. Estos contextos conflictivos marcan definitivamente la relación que se establece entre los agentes estatales y los pobladores locales, por ello, son importante considerarlos como parte del análisis que se haga.

poder aplicar todos los instrumentos cualitativos, y menos, para establecer un mínimo de confianza con la población local. A pesar de ello, se debe cumplir con estos plazos; de tal manera que, tienen que sortear múltiples dificultades relacionadas con este corto tiempo, como por ejemplo, convencer a las autoridades locales y las poblaciones para que los reciban, les den la autorización y un tiempo, fuera de sus actividades cotidianas.

En estas situaciones, entonces, inevitablemente se dan negociaciones; pues los agentes estatales reclaman –en su rol- ser recibidos; mientras que, los pobladores locales y sus autoridades tienen la opción de negarse o aceptar con algunas condiciones, como por ejemplo, a cambio de “algo”:

No [la identificación], nunca fue confundido [con otro proceso], lo que sí era: “no nos van a dar nada, entonces para qué nos quedamos”.

[El beneficio]

O, decían, “Inge, ¿no nos va dar algo?”, yo le decía “¿por qué tiene que darte algo?”, “ah, porque mi tiempo, no puedo perder mi tiempo”. Entonces ahí les explicaba que la política les va a permitir poder defender sus derechos colectivos. Y eso en lo discursivo no es tangible, pero les decía “de lo que hablamos de repente no lo sientes pero quizás mañana más tarde llega una situación en que llega una mina y quieren el terreno de ustedes, y ustedes no son un pueblo ancestral, ustedes no van a negociar con el Estado”, y dicen “ay, caray, para eso”, “claro, eso es”. (Entrevista N° 3, consultor externo DCP)

Como en la situación descrita en la sección anterior, se “da” información y tiempo con la expectativa de “recibir” “algo” a cambio. Cómo relata mi interlocutor, muchas veces sucede esta decepción o desencuentro, cuando los pobladores no sienten que están recibiendo algo a cambio de su tiempo (y su conocimiento local), además, esta situación se afianza en la medida que, los que se acercan a la comunidad vienen de parte del Estado. Resulta interesante, cómo resuelve mi interlocutor el conflicto, pues, para él lo que “da” –en tanto agente estatal- son derechos que los pobladores podrían utilizar a su favor en el futuro. Por ello, para él –como lo afirma más adelante en la entrevista-, la opción que tiene el Ministerio de Cultura de no dar información clara sobre los objetivos del trabajo de campo, no solo es contraproducente para el trabajo de campo, sino que incurre en no reconocer a este “otro” en términos de ciudadanía, es decir, igualdad y derechos.

En otras entrevistas, se encuentran situaciones similares de negociación; aunque la resolución no es tan clara ni contundente como en la cita anterior. De acuerdo con algunos entrevistados, el “dar su tiempo” sería el don que ellos reciben, y por ende, se sienten en

la obligación de retribuir, ya sea con mayor información, con paciencia, con empatía, o con su compromiso de hacer un buen trabajo para que la identificación salga bien.

En conversaciones informales, los especialistas sociales y consultores externos consideran que sería importante que el VMI, como parte de los compromisos institucionales que debería tener con los pueblos indígenas, retribuya a la comunidad con el informe de identificación indígena, por ejemplo. De tal manera que, la información – que se considera valiosa- sea utilizada por la escuela, u otros actores locales para diversos fines.

El dar y retribuir, en este sentido, se convierte en la clave de la relación social establecida entre los agentes estatales y los pobladores locales. Aunque lo se retribuye, puede ser no tangible o inmediato, como dice mi interlocutor en la cita, constituye la base del relacionamiento, ya que sin eso, uno también siente que se está aprovechando de este “otro” quitándole su tiempo (y su conocimiento) sin dar “nada” a cambio; sensación que siempre está patente en la relación investigador-nativo en el trabajo de campo antropológico.

2.3. Tercera escena: las barreras para el “buen” relacionamiento

Una de las principales dificultades expresadas para el trabajo de campo por mis interlocutores fue la lengua. Ninguno de los consultores y especialistas sociales entrevistados, y me incluyo, conoce y/o habla de manera suficiente la lengua indígena. Esto representa un reto para el trabajo en campo, pues ¿cómo hacer para acercarse a poblaciones indígenas, si ni siquiera conoces la lengua?

De acuerdo a las entrevistas, esta dificultad, fue advertida por los especialistas sociales de la DCP, quienes propusieron -luego del primer año del Convenio- la inclusión, dentro de los equipos, de un traductor de la lengua indígena, aunque esto no siempre se logró concretar. Para algunos consultores externos, la intervención de estos traductores no siempre mejoró las condiciones para su trabajo, sino que, lo entorpecieron, pues implicaba más tiempo para las entrevistas, o tener información recortada¹⁰².

¹⁰² A diferencia de mis interlocutores, de acuerdo a mi experiencia, siempre es preferible trabajar con un traductor que sin él, ya que, aunque implica mayor tiempo y dificultades para sostener las entrevistas, u otro instrumento, la información que se recoge es de mayor calidad y profundidad. Por ejemplo, sucede que, las personas –aun cuando sean bilingües- en muchos aspectos se sienten más cómodos o hablan de manera fluida en su lengua materna, o comprender mejor el sentido de las preguntas si estas son dadas en la lengua indígena que en castellano.

Otros consultores resolvieron estas dificultades, por su cuenta, buscando personas dentro de las comunidades que les ayudara en la tarea de traducción; o en su defecto, buscando, aquellos interlocutores bilingües que pudieran responder a sus preguntas. Esto inevitablemente genera un sesgo, además, deja fuera a aquellos que por su edad o género son mayoritariamente monolingües. Pero es una estrategia utilizada frecuentemente en el trabajo con comunidades o poblaciones locales con lengua indígena¹⁰³.

Sin embargo, la dificultad de la lengua, puede ir más allá que un deficiente entendimiento mutuo, ya que también implica relaciones sociales jerárquicas y desiguales:

El quechua, el quechua. Sí en mi caso sí. El idioma es una gran limitación. De mi parte también. Igual, por más que vaya con un traductor, no es lo mismo repreguntar algo (...) Sí. De ahí también, no sé si es una dificultad; pero en los Andes es como la gente no tiene buena autoestima muchas veces ¿no? Así que tiene miedo siempre. Como si vienes del Estado, con una camioneta. Si hablas con un castellano estándar. Desconfían mucho hasta que tú ya vas. Y aun así a pesar de que nosotros tenemos como esas habilidades para ganarlos un poco, a pesar de eso siempre hay una distancia; porque vienes del Estado, ellos se están jugando el futuro ¿no? Porque puede que ellos te digan cosas, que tú los uses en su contra... Pero sí, pero cuando... hablas con personas muy adultas, o personas que no saben leer escribir, o con mujeres que sólo hablan quechua; como que no te miran a la cara, como que se esconden, o te hablan bajito. O sea, yo creo que en esos términos es muy difícil hacer identificación si es que el interlocutor no se siente cómodo. (Entrevista N° 4, consultor externo DCP)

Para mi interlocutor, cuando un entrevistado se muestra incómodo (y desconfiado) es difícil la comunicación y el diálogo durante la entrevista. En efecto, esto sucede. Me ha pasado durante la tesis con algunos de mis interlocutores, a pesar que, la mayoría de ellos me conocían personalmente y compartíamos espacios sociales de trabajo y amistad, algunos se mostraron notablemente incómodos: dubitativos en sus respuestas, utilizando monosílabos, evitando algunos temas, etc.; incluso, algunos se negaron tajantemente a ser entrevistados para la tesis.

La entrevista, entonces, tiene que ser comprendida no solo como una “técnica de recolección de datos”, si no, como una relación social que “supone una interacción entre dos agentes con orígenes, trayectorias y posiciones sociales determinadas” (Levita 2018;

¹⁰³ En otros procedimientos estatales similares o relacionados se incurre frecuentemente en este tipo de estrategias, comunicarse exclusivamente con autoridades locales o adultos jóvenes, quienes en su mayoría son bilingües. En el caso de las identificaciones llevadas a cabo en otros sectores estatales –como el MINEM- o en las empresas privadas, esto es la regla y no la excepción.

p. 2). En este sentido, quiénes son los interactuantes y cuál es la percepción que cada uno tiene del otro es fundamental a la hora de ejecutar la técnica. Si, como dice mi interlocutor, uno se presenta como agente del Estado (limeño, además) es probable que la población espere algo, tenga desconfianza, o en el peor de los casos se recree la sensación de desigualdad; a razón, además, de las diferencias sociales entre los actores involucrados: profesional/ campesino, castellano hablante/ quechua hablante, varón-mujer, etc. Por tanto, no es inusual que las personas se muestren tímidas o desconfiadas, o –no siendo así- el actor las perciba de esta manera, por sus propias expectativas e imaginarios que tiene respecto a esta población indígena. Y por tanto, las trate de esta manera, como si fueran niños (o menores), afianzando, entonces las diferencias y desigualdades.

De la misma manera, puede suceder lo contrario, pues en múltiples ocasiones estas “desventajas” sociales de la población local, como la lengua indígena por ejemplo, son usadas a su favor para hablar entre ellos o burlarse del agente estatal (o antropólogo) “ingenuo”. Las anécdotas del trabajo de campo están llenas de estos relatos. Con lo cual, también se afianzan las diferencias entre los actores.

Ahora bien, algo que también está presente en esta escena, es la desconfianza –casi natural- hacia el Estado o al agente estatal. ¿Por qué se asume que esto es así?

¿Cómo se concibe el Estado desde los ciudadanos?, ¿cómo se vive, qué se piensa de este “objeto”, y cómo se asumen “sus efectos”? son tal vez algunas de las preguntas pendientes de investigación dentro de la Antropología del Estado en el Perú¹⁰⁴. Desde los medios de comunicación se ha dado una imagen común en relación a la “ausencia” del Estado, patente, sobre todo, en las zonas rurales como las comunidades campesinas. Esta idea –generalizada- es explicación entonces de todo aquello que ocurre en estas zonas: la pobreza, la desigualdad, los conflictos sociales, y un largo etc. y bajo esta lógica, las “soluciones” pasan por la presencia estatal. Pero como bien, analizan Remy (2014) o Espinosa (2019) para el caso de los pueblos indígenas, el Estado peruano ha sido todo menos un ausente; por el contrario, su presencia (y efectos) ha significado cambios, muchas veces profundos, en la vida de las poblaciones indígenas. Y en este sentido, el

¹⁰⁴ Este campo de estudios está poco desarrollado en el Perú. Por ejemplo, Dargent, en su texto publicado en el 2012 para la agenda de investigación del Estado peruano, no toma en cuenta ningún análisis con enfoque antropológico, incluso en sus conclusiones hace un llamado para que disciplinas como la sociología y la historia sigan contribuyendo a su estudio, sin considerar los aportes de la Antropología o el enfoque etnográfico. (Ver: Dargent, Eduardo (2012). El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. Lima: PUCP)

Estado con sus múltiples formas está presente, incluso en aquellos lugares, donde a simple vista pareciera no estar.

Volviendo a la escena presentada, para mi interlocutor, el Estado, encarnado en sus agentes, puede ser también una presencia atemorizante, pues los ciudadanos no saben cuáles son sus intenciones, y si estas pueden resultarles positivas o negativas a futuro. En la medida que, el Estado –a través de sus agentes- no se muestra transparente, como en la primera escena descrita, estos temores se afianzan y se recrean, generando en consecuencia, desconfianza en la relación social, lo cual es una dificultad y una barrera que no resulta sencilla de sortear. Por ello, varios de mis interlocutores se muestran fastidiados con el mandato de la DCP, de no aclarar los objetivos del trabajo de campo, pues esto les dificulta presentarse y mostrarse como personas sinceras. Afianzando en consecuencia, la desconfianza, ya no hacia las personas de carne y hueso, sino ante el Estado que se muestra como un agente externo, y muchas veces contrario, a la comunidad y a la sociedad.

3. El informe de “identificación” indígena

Uno de los resultados materiales del procedimiento estatal de la identificación indígena es el Informe de “identificación” de pueblos indígenas. Esto fue una innovación del convenio con el MINEN; pues, en la experiencia con Perupetro, los especialistas sociales de la DCP en su función de “asistencia técnica” dejaban esta prerrogativa al sector estatal promotor de la medida.

¿Qué características tienen estos informes?

A partir de la revisión de 13 informes emitidos por el VMI entre marzo del 2016 y julio del 2019 (ver Tabla 4 en anexos), se encuentran las siguientes diferencias en su forma y contenido:

- Lo primero, son las diferencias en los nombres que se da estos documentos: “presencia”, “identificación” y “determinación” de pueblos indígenas son las denominaciones que se le dan a estos informes en diferentes momentos. En los informes dados en el 2016 y 2017, la “presencia de (PI)” se acompañó con el “ejercicio de derechos colectivos”. El documento más reciente (emitido en julio del 2019), se denomina como “actualización de la información de comunidades originarias”.

- Lo segundo, son las diferencias de las formas. Algunos de los documentos emitidos hasta mediados del 2018, remitían el informe de identificación (presencia o determinación) como si se tratara de un texto independiente con índice, anexos, y bibliografía. En los informes emitidos luego de esta fecha, este formato cambia, de tal forma que, las secciones referidas a la “identificación” indígena están diferenciadas solo por subtítulos, además, todos los párrafos están enumerados.
- Lo tercero, la inclusión y/o exclusión de algunas secciones (o temas). Los primeros informes elaborados (emitidos en el 2016 y 2017) incluían una sexta sección denominada “identificación del ejercicio de derechos colectivos”. Esta sección – aunque con otra denominación- no vuelve a aparecer, hasta los informes emitidos para los procesos del propio sector Cultura (mediados del 2018 en adelante).
- Finalmente, algunos proyectos evaluados contienen dos informes de identificación (presencia o determinación). Se sabe que, en algún momento durante el convenio, se estipuló la realización de dos informes por proyecto, denominados coloquialmente como “corto” y “largo”. La principal diferencia entre estos, es el número de páginas y la información desarrollada. En el primer caso, el número de páginas, en promedio, fue 16 y la identificación se basó en la descripción de los 4 criterios: historia, conexión territorial, prácticas distintivas y auto-identificación. En el segundo caso, el número de páginas, en promedio, fue 75 y la identificación se basó en la descripción de 8 temas claves: auto-identificación, lengua, historia, organización social, organización política, actividades económicas, uso del territorio, cosmovisión, prácticas y creencias ancestrales.

Las diferencias en estos documentos reflejan las múltiples adecuaciones –en términos de formato y contenido- que los especialistas de la DCP tuvieron que hacer a estos informes. Por ejemplo, a mediados del 2018, cuando tuve que redactar el informe de “identificación” –como parte de mis actividades como consultor externo-, la especialista social encargada de supervisar mi trabajo me entregó un formato que debía seguir para su desarrollo. En dicho formato aparece claramente el nombre del documento: “informe de identificación” (ver Fotografía 1 en anexos) por lo que basándome en esto seguí sus pautas. Más adelante, durante la revisión del informe, la especialista social me observó el nombre del documento indicando que debía cambiarse por el de “presencia de pueblos indígenas”; en una oportunidad posterior, me volvieron a observar el formato,

pidiéndome que enumerara todos los párrafos, ya que ese era un nuevo acuerdo de la dirección.

Situaciones similares, cambios en las palabras o formatos, a último momento, que parecen un tanto absurdos y antojadizos, así como el hartazgo de volver a ver documentos concluidos, se repiten en las entrevistas realizadas cuando se toca el tema de los informes y su revisión con los especialistas y consultores externos. Algunos señalan que pareciera que no había acuerdos al interior de la DCP y por ello, se daba estos cambios de último momento en el formato. Otros señalan que varios de estos cambios procedían, muchas veces, de los especialistas que se encontraban en una jerarquía superior dentro de la DCP y la DGPI, y por tanto, venían fuera de tiempo cuando los consultores externos ya habían culminado con la elaboración de estos documentos.

Una evidencia del proceso de revisión de los informes es que se estableció una jerarquía vertical –más o menos rígida-, de tal forma que, un informe no podía ser emitido sin la revisión de los directores; estableciéndose, en consecuencia, hasta cuatro niveles de revisión, pero a la vez “cuellos de botella” que hacían lento el proceso. La fijación por los formatos, que incluye el uso rígido de determinados términos, por otra parte, también se convirtió en un estilo o forma de trabajo dentro de la DCP, de tal forma que, los cambios propuestos abundaban en cuestiones accesorias (o cosméticas) que no aportaban al contenido, pero dificultaban la culminación de estos documentos. Algunos atribuyen este afán a un “miedo al error” y a la necesidad de control.

El cambio más elocuente es la denominación de estos informes, que podría parecer inútil o incluso antojadizo, pero considerados en un contexto institucional y burocrático, estos cambios no resultan tan arbitrarios, pues como he mencionado anteriormente los términos utilizados (las palabras o denominaciones) cobran un sentido literal profundo a partir de la palabra escrita. Así una palabra mal empleada podría conllevar a consecuencias legales.

Una cuestión, sobre la cual los especialistas entrevistados coinciden, es que el convenio con el MINEM representó un trabajo arduo, y además, que no estaba, necesariamente, entre sus funciones. Ya que, la “identificación” –durante el convenio MINEN- no era su responsabilidad como sector, debían cuidarse de “hacer” la “identificación”; y por tanto, una forma de cuidarse fue buscar términos sinónimos que avalara su tarea, pero sin caer en la responsabilidad funcional de la misma. Este afán (y necesidad) de desmarcarse de

la identificación –como responsabilidad- es claro en el siguiente párrafo utilizado en los informes emitidos durante el 2016 y 2017:

En concordancia con lo anterior, el Viceministerio de Interculturalidad (en adelante, VMI) del Ministerio de Cultura, **ha realizado labores de identificación** de pueblos indígenas u originarios en el ámbito de la solicitud, en el marco de sus funciones y **sin que ello implique la suplantación** de la responsabilidad que atañe a las entidades promotoras de identificar a los sujetos del derecho a la consulta previa para las medidas administrativas identificadas por el sector como susceptibles de ser consultadas.

Fuente: Informe N° 00004-2016-NL/DCP/DGPI/VMI/MC (el resaltado es mío)

En esta línea se tiene que comprender, entonces, las variaciones en las denominaciones de los informes. Aunque en la práctica, como dice el párrafo anterior, el VMI “ha realizado labores de identificación” esto no, necesariamente, implica “hacer la identificación” para la consulta, ya que –como señala la norma- esto le corresponde al sector estatal promotor de la medida. Esta posición, muy formal y legalista, que se encuentra al interior del VMI y la DCP, llevó a la paradoja del “hacer sin hacer”, lo cual, redundando en las formas, y entorpece el procedimiento, pues no hay total certeza de lo que se está haciendo y para qué¹⁰⁵.

A pesar de sus distintos nombres –o denominaciones- estos informes tienen similares características, y tienen como objetivo la identificación indígena. Por tanto, parece un tanto absurdo y como parte de la burocracia buscarle la vuelta. Sin embargo, ceñirse rígidamente a la norma también es indicativo del contexto institucional y político del procedimiento. Muchos de mis interlocutores consideran que, su trabajo era casi como “remar contra la corriente”, pues desde el MINEM (y otros sectores estatales) se esperaba que estas identificaciones salieran mal, o se concluyera que no había indígenas, por ello, debían ser extremadamente cuidadosos en lo que se decía y cómo se decía.

3.1. El “temor” al error

Una de las críticas, que llevó al rompimiento del convenio con el MINEM fue la demora de las respuestas dadas por la DCP. Algunos de mis interlocutores consideran que esto se

¹⁰⁵ En una capacitación a consultores realizada a fines del 2018, por los especialistas sociales de la DCP, en un momento se habló sobre los informes de “identificación”. En este momento, ellos aclararon que no se trataba de informes de “identificación” indígena, pues lo que hacían era una determinación y/o caracterización. Ante la sorpresa expresada por algunos de nosotros, aclararon que no debíamos llamar a estos informes como de “identificación” ya que el VMI no tenía esa responsabilidad. Recuerdo que me quedé perpleja, pues ¿acaso no eran lo mismo?

relaciona con la “calidad” de los informes. Dicha calidad se relaciona a dos cuestiones principalmente, el tipo y la cantidad de información que contenía, y las revisiones que se hacían. La ruta que se estableció para la revisión, de abajo hacia arriba, ralentizaba el procedimiento de aprobación, de tal forma que, entre el ingreso de un expediente y su respuesta final podía llevar más de 6 meses.

De acuerdo con los especialistas, bien al inicio del convenio se decidió hacer dos informes, uno denominado “corto” y otro denominado “largo” como una forma de dar respuestas más rápidas sin perder la “calidad”. El primero, que era casi un resumen del segundo, daba cuenta de los cuatro criterios de identificación, y como su nombre lo indica se trató de un texto con 20 páginas o menos; y por tanto, era más sencillo de revisar y emitir¹⁰⁶. Algunos especialistas consideran que este tipo de informe debería bastar para concluir el proceso de identificación para la DCP; sin embargo, hasta el final del convenio se mantuvo la emisión de los dos informes a pesar de las críticas y cuestionamientos, dadas incluso dentro del mismo VMI y de la DCP:

Me parecía un doble trabajo, y es ahí cuando yo te comentaba, ¿no? para mí, cuando me pedían hacer el informe corto, que era de los 4 criterios, para mí ya estaba resuelto, ya estaba el sustento para ya poder presentarlo, ¿no? es más, el mismo director..., en ese entonces, me decía “Con tu informe ya está todo”, y le decía “...es que así debería ser- le digo- porque estamos perdiendo mucho tiempo y estamos perdiendo de vista hacer otras acciones ejecutivas, ¿no? por tomarnos tiempo en hacer este otro informe que es como una tesis, ¿no?”. Cosa que después nos cuestionó la nueva viceministra... en el año 2018-19, ¿no? que cómo, era [mucho] tiempo, perder tanto tiempo en informes tan largos, ¿no? cuando nosotros... obviamente, no estás en la academia, no estás en una entidad técnica, ¿no? Entonces... Pero, bueno, esto se mencionó en el 2016, sin embargo, seguimos haciendo[lo]. Yo creo que había mucho temor, mucho temor al error. Y es comprensible, te están dando un dinero, tienes que sustentarlo bien, tu trabajo tiene que ser bueno, se entiende, se entiende que el primer año hasta el segundo año tengas que hacer este doble esfuerzo por reducir los porcentajes de error. Entonces, de alguna manera, el error era reducido haciendo este primer informe y después el informe desarrollado. Por ejemplo, con el informe corto, el Ministerio de Energía y Minas cuestionaba porque no entendía a qué se refería tal cosa, el

¹⁰⁶ No tengo la suficiente claridad respecto a los plazos, es decir, cuánto tiempo pasaba entre el ingreso de un expediente y la respuesta formal del procedimiento, a partir del informe corto. Pero hay una diferencia temporal, que va desde 2 hasta 9 meses entre la fecha de emisión de los informes cortos y largos para un mismo proyecto. Por ejemplo, en el proyecto Línea de Transmisión 138 kv S.E Talta-Pórtico S.E. Tambomayo, hubo una diferencia de 9 meses entre la emisión de estos dos informes. En otro caso, como el del proyecto Corani, hubo una diferencia de 5 meses. (ver en anexos)

*informe largo iba a ser el sustento desarrollado, ¿no? con mayor detalle...
(Entrevista N° 17 – especialista social DCP)*

Hacer dos informes para un mismo caso representó, para algunos, un esfuerzo doble de redacción y revisión. Incluso como dice mi interlocutora, varios consideraban que este segundo informe, el “largo”, era casi como hacer una tesis. La idea de la “tesis” se repite en varias de las entrevistas, y se relaciona con la cantidad de información que se debía procesar (primaria y secundaria), los formatos del informe, los estilos “academicistas” de la redacción, y la amplitud. Sobre todo, esto último fue lo que más se criticó, ya que, hay una idea que el funcionario público difícilmente lee textos tan extensos, ya sea por su poca costumbre o por falta de tiempo¹⁰⁷. Ciertamente, o no, para los especialistas, hacer los informes “largos” representaba un mayor tiempo y esfuerzo, lo cual contravenía aquello que le criticaban, desde el otro sector, ser más rápidos y ejecutivos.

De acuerdo a mi interlocutora el “error” –y la crítica- se podía minimizar a partir del mayor sustento que daba el informe “largo”. Este tipo de informe, a diferencia del primero, se armó sobre la base de la descripción de los ocho “temas claves” establecidos en la Guía, pero además, con el uso extenso de citas provenientes del trabajo de campo y de la bibliografía especializada; de tal forma que, cada una de las afirmaciones se sustentara –ya sea por los “testimonios” o por el conocimiento experto. Por eso algunos interpretan que se trataba de una “tesis”.

Para mí, más que una “tesis” –en el sentido académico- los formatos empleados están muy ligados a lo legal-jurídico, pues se obviaba explícitamente la palabra del investigador (y su posible interpretación) para privilegiar el testimonio, en primer lugar, y el conocimiento experto, en segundo lugar; de tal forma que se abundaba en el uso de citas textuales provenientes de los pobladores locales y recogidos durante el trabajo de campo, a manera de “testimonios”. El uso de fuentes documentales también era empleadas de esta manera, tratando de privilegiar algunas voces expertas frente a otras¹⁰⁸.

Para los consultores externos, que debían redactar este tipo de informes, representó un reto y un aprendizaje hacerlos, pues los estilos eran duros o rígidos, muy parecidos al

¹⁰⁷ Habría que preguntarse de dónde viene esta idea que parece un prejuicio y excusa, ya que, el estado está lleno de documentos que se leen y se redactan, incluso con un lenguaje tan formal (y legalista) que se vuelven poco comprensibles para el ciudadano común.

¹⁰⁸ Parte de las quejas expresadas en la redacción de los informes se relaciona con el uso de fuentes bibliográficas, como si, hubiera cierta preferencia por algunos autores, libros, etc. del que revisaba y que no era puesta en conocimiento del que redactaba desde el inicio de su actividad.

lenguaje legal o formalista de la administración estatal. Pero también una vez que “agarraban” el estilo podían hacer informes más rápidamente, sin tantos cambios, observaciones, correcciones o devoluciones, porque ya sabían qué es lo que querían los especialistas de la DCP. Entonces, también dependía de los “estilos” personales que cada uno de los especialistas le imprimiera a la revisión de estos textos, así por ejemplo, había especialistas “más rígidos” que otros.

Volviendo al contexto institucional, como bien dice mi interlocutora en la cita anterior, y otra en la cita siguiente, el ambiente era de “miedo al error”:

[...muy pendiente del formato]

Sí. Muy, muy pendiente del formato. La cosa dependía que... había tanto énfasis en cada palabra. Muchas veces recuerdo que se cambiaba... las correcciones eran sobre cómo cambiar de ‘puede’ a ‘podría’, de ‘es’ a ‘sería’.

[Todo en condicional.]

Exacto ¿no? Entonces yo creo que eso fue casi el 50% de mis observaciones de estos años. 30% fueron cuestiones de comillas, cursivas, aclarar quién dijo qué. O sea, esta afirmación que está acá, la dijo la persona que entrevistaba... a pesar que lo decías ¿no? esto como el testimonio recogido, poniéndolo entre comillas, viendo... tratando de cuidarnos de cada... de que cada afirmación no fuera una conclusión nuestra a menos que realmente fuera necesario desde la perspectiva de ese momento, de nosotros no de ellos. En verdad yo nunca sentí que fuera mi perspectiva. Pero fue como que bueno, veo mucho temor. Acá todo el mundo está bastante preocupado por no meter... por no entrar en un error que pueda generar consecuencias de largo plazo para el Estado. (Entrevista N° 5, especialista social DCP)

¿Por qué el miedo? En primer lugar, por las críticas que se daban desde el sector de energía y minas, ante los tiempos, y posiblemente ante la inconsistencia de la información dada, o al menos interpretada así –desde el otro sector- y por tanto se hicieron todos los esfuerzos por no dar pie a estas críticas; en segundo lugar, como ambas lo refieren, a las consecuencias de su acción, dentro del Estado. Y este punto me parece crucial, pues nos remite al contexto institucional, que es desde donde se están dando las prácticas.

¿Qué consecuencias podría tener estas acciones para el Estado?

Lo primero es ser acusados por “gastar mal” el presupuesto asignado, situación que siempre es posible en el horizonte de lo público; pero que, en el sector Cultura aparece explicitado de una manera significativa. Pues no está presente solo en esta sección, sino

que fue una preocupación latente de algunos especialistas sociales durante el Convenio, por ello, algunos expresan que, esto representó un “reto” y “aprendizaje” significativo en términos administrativos, sobre todo, lo relacionado a los gastos y contrataciones para el campo.

En segundo lugar, son las consecuencias de la identificación. En caso fuera positiva, esto significaba dar inicio a un proceso de consulta previa, con lo cual, el otro sector tenía que prever presupuesto, tiempo, y recursos para llevar a cabo este procedimiento¹⁰⁹. Si la conclusión que ellos daban estaba errada, podía llevar a un proceso sin sustento “real”, o al revés, dejar sin consulta a un colectivo que sí le correspondía, vulnerando así sus derechos colectivos, lo cual también es contraproducente para el Estado¹¹⁰. Por ello, el “temor al error” también está ligado con no asumir responsabilidades, ya que, en caso ocurriera el error no tendrían responsabilidad sobre ello. Me pregunto si esta preocupación, tan explícita de las consecuencias de los actos estatales se repite en otros sectores, o es una característica de la DCP y del VMI, lo cual, se convirtió en un estilo de trabajo.

3.2. ¿Quién decide?

Cuando inicié el trabajo de investigación de la tesis, tenía la idea de que al interior del VMI había algo así como una cadena de mando jerárquica que, implicaba decisiones verticales de arriba hacia abajo. Al final de la tesis, mi idea se confirma, pero al mismo tiempo se refuta, pues no hay –necesariamente- una claridad manifiesta sobre quién decide –en última instancia- la identificación indígena; ya que, depende de las situaciones, de la información recolectada, de los proyectos analizados, etc. de tal forma que, las decisiones las toman el conjunto de los actores, aunque con distintos grados de poder y control sobre estas decisiones.

¹⁰⁹ En todo el proceso de dación de la Ley de consulta previa y la implementación del derecho, se tuvo la idea que, para el Ministerio de Energía y Minas – y para las empresas-, la consulta representaba una carga, un trámite más largo y engorroso; y por ende, se buscaba por todos los medios negar la identificación en los andes. Muchos de los análisis en torno a la consulta previa en minería, demuestran que esto fue así, pero también que, una vez que se asumió que, se debía aceptar la identificación en los andes, se empezaron a configurar prácticas estatales que, implicaron convertir la consulta previa en los proyectos mineros como meros trámites burocráticos (Leyva 2018). En este sentido, se comprende que, una vez dada la norma e implementados los procesos, no hay vuelta atrás a riesgo que se caiga en faltas administrativas –como pasó con los funcionarios del MINEM que llevaron a cabo las identificaciones indígenas sin el sustento técnico necesario (DP 2017).

¹¹⁰ El Estado peruano ha estado involucrado más de una vez en litigios internacionales por no garantizar derechos humanos.

Una vez que, el informe –cualquiera fuera su denominación- salía de las manos de la DCP y del VMI, por ejemplo, había posibilidades que, el MINEM refutara las conclusiones y objetara la identificación llevada a cabo; aunque creo que eso nunca pasó, en los pasillos del VMI había esa sensación. Lo mismo podía suceder con los “identificados”, ellos podían reclamar o pedir ser excluidos de la categoría, como sucedió en un caso y quedó como antecedente en la DCP.

A pesar que hay múltiples actores involucrados, y cada uno de estos puede tomar decisiones en su momento, también hay una cadena de mando jerárquica, por ello, un informe no puede emitirse sin la aprobación y revisión de los superiores del área. Si bien, como dicen mis interlocutores, los superiores solo se abocaban a dar una mirada superficial y general del informe, había algunos casos que por su trascendencia política, eran tratados con más cuidado por toda la cadena de mando.

[En relación con Apurímac] *No, fue mucho mejor porque en Kuélap ya había un agente que era el teleférico, el cual implicaba que se había elevado el precio del valor de los predios y llegamos a una reunión donde el presidente de la comunidad que trabajaba con el teleférico dijo “no somos indígenas, esos están en la selva”. Pero yo hice una pregunta por ahí, “¿pero sus antepasados podrían ser los que hicieron Kuélap?” y una persona mayor se dijo “sí, toda la vida hemos vivido acá”; y se paró el presidente y dijo: “no, eso no puede ser”. Entonces tú ya vez un conflicto, yo en mi informe coloqué que había indicios, claros indicios de instituciones, de símbolos, memoria histórica y presencia de los atributos, esa autodefinición con la categoría indígena excluyó todo, entonces salió que no [eran indígenas].*

[Ese criterio fue el que marcó finalmente para decidir, en este caso, para decidir que no eran parte de un pueblo indígena]

Sí, porque era el mismo territorio, había migración, también eso fue un segundo argumento. Porque yo entregué mi informe con los criterios, no trato nunca de evaluar si son o no son porque esas son decisiones políticas, decisiones de los funcionarios que asumen la defensa de una tesis de ese tipo, pero yo encuentro esto, aquello, lo otro, que ellos determinaron que no. Pienso que pudo haberse recuperado, que la entrada pudo haber sido otra, pero la política es así. (Entrevista N° 3, consultor externo –DCP)

El caso relatado en la cita, lo repite otra de mis interlocutoras cuando le pido que me cuente sobre los casos donde no hubo identificación indígena, para ella, en este caso la identificación ya estaba decidida “desde arriba”; y por ello, “no pasó”. No estoy segura que esto fuera así, pero como bien dice mi interlocutor él se abstuvo de tomar una

decisión, pues consideraba que se podía “recuperar” los criterios y llevarlos a otra decisión; y por tanto, la decisión no era tanto producto de las evidencias –de los datos y su interpretación- sino de la “política”.

¿Cómo funciona la política en este contexto? Definitivamente aparece como opuesta, o al menos, diferente que la “técnica”, por ello, mi interlocutor dice que esto – la decisión final- es parte de la “política”, y además, la idea de la política se conjuga con la idea de arbitrariedad y poder. En varias entrevistas, se considera que la identificación indígena es parte de las “decisiones políticas” que el sector –o actor- debe tomar.

En el caso citado, mi interlocutor aparece aplastado por la jerarquía, por ello, también se resiste ante el poder de los especialistas sociales, que aunque, fueran la primera línea de mando, tenían un mayor poder y control de las decisiones que los consultores externos. Pero no siempre sucede así:

(...) fue una discusión con la persona con quien fui para definir si era o no pueblo, ya, fue una discusión, pero al final dije “pero sí son pueblo”. El hecho de que se esté perdiendo no significa que no, y el hecho de que la comunidad que se había visitado, que está en la parte más arriba cerca ya por Junín, en Canta... ellos sí tienen digamos el desarrollo de sus atributos característicos, distintivos, [ahí] todavía se mantienen fuertes porque incluso hasta ahora hacen un pago al agua, fiestas de rituales, tiene características más marcadas a comparación de la otra comunidad, y yo le digo, pero no por eso deja de ser comunidad.

[¿Y cuál era la otra postura, la de tu compañero?]

Sí pero estoy dudando, me dice, porque bueno... yo le digo, a las evidencias me remito, porque en las entrevistas que hemos realizado, en el grupo focal la información está ahí y yo no la pienso perder. Yo voy a redactar el informe... (Risas). Así que yo decido (Entrevista N° 7, consultor externo DCP)

A diferencia del primer caso citado, aquí mi interlocutora impone sus propios criterios a su compañero de equipo. Si bien, esta imposición puede resultar menos jerárquica que la primera, no deja de tener un grado de poder y arbitrariedad. En la práctica estatal, al establecerse roles diferenciados en el equipo de campo¹¹¹, también se establecieron jerarquías informales que implicaron a su vez cierto control de la información. De tal

¹¹¹ Los equipos de campo, se constituyeron, por lo menos de dos profesionales: uno de los cuales asumió el rol de ir al campo y redactar el informe final; y el otro, de ir al campo y “sistematizar” la información. Si bien, en principio, ambos profesionales tenían las mismas responsabilidades, aquel que asumió el rol de redactar el informe, se hizo cargo –de manera informal- de coordinar el trabajo durante el campo.

manera que, los que redactaban el informe estaban en mayor capacidad de decidir cuál era el resultado final del procedimiento.

Si bien, como relata mi interlocutora se daban discusiones al interior de los equipos, al no haber acuerdos, una de las partes podía imponerse sobre la otra. La primera vez que fui al campo para la identificación, me sorprendió que mi compañera, casi al final, me preguntó: ¿“son” o “no son”? y como mi respuesta fue sencilla, ella no pudo si no reafirmarla. Este grado de acuerdo no siempre se lograba, pues algunos consultores relatan ciertas peleas y discusiones tensas en el equipo, lo cual se podía dirimir de diferentes formas, entre ellas apelando a la jerarquía como en los dos casos descritos. Lo que sí, quedaba más o menos claro en los equipos es que tenía que haber un consenso del “campo”; situación que, yo no conocía (y no compartía); y por ello, la segunda vez que participé como consultor externo “casi se me cae el campo”:

Durante la presentación de los resultados de campo, uno de los consultores externos, con el que yo había trabajado durante todo el viaje, hizo una observación a nuestras conclusiones. Para él, una de las comunidades visitadas no cumplía exactamente con todos los criterios, pues el tema territorial de esta comunidad era débil. De acuerdo a su argumento, esta comunidad no establecía nexos con la zona más baja (la selva) de su territorio, y por ende, esto podía impugnar dicha “conexión territorial”, al menos con esta parte del territorio. Su comentario, inmediatamente cambio el ambiente amical en el que se estaba dando la presentación de los resultados, la especialista de la DCP notoriamente sorprendida y molesta, nos pidió elaborar un documento donde se sostuviera por qué considerábamos que esta comunidad era indígena, y nos llamó la atención por no habernos puesto de acuerdo previamente. Los otros compañeros de “campo” se vieron visiblemente mortificados, pues consideraron que el primero había cometido una “metida de pata” por lo menos. Al final de la reunión, la especialista de la DCP se me acercó y me dijo, casi en términos confidenciales: **“casi se te cae el campo”** (Observación de campo, agosto 2018).

Cuando recuerdo este evento me sigue fastidiando; pues, yo consideraba (y sigo considerando) que la identificación indígena es un asunto discutible, y por tanto, es posible que no todos estemos de acuerdo. También considero que, estas diferencias se deben plantear de manera abierta, de tal manera que, se llegue un consenso. Y si esto no fuera posible, recurrir a otros profesionales, más experimentados, que ayuden a deslindar el asunto. Bajo esta lógica sigo reafirmando que, lo hecho por mi compañero de campo en la reunión, no solo era posible, sino incluso deseable. Y además, a diferencia de lo que los otros concluyeron de esta escena, él no estaba sepultando la comunidad como

indígena, sino que, estaba señalando algo que se ve en muchos de estos casos: una débil articulación de todo el territorio de la comunidad. Por ello, me llama la atención, e incluso me incomoda, la actitud de la especialista social de la DCP, así como su comentario final.

¿Qué significa en este contexto, “*se te cae el campo*”? La Guía del VMI, establece que, el trabajo de campo, tiene la finalidad de recoger información primaria, es decir, a través de los propios pobladores –actores- de las localidades o comunidades comprendidas en el ámbito del proyecto (MC, 2014a). En este sentido, una vez que se recopila esta información, se debería comprender que, el trabajo fue realizado y por ende concluido satisfactoriamente. Pero no queda ahí, la Guía también estipula que, una vez recogida la información se debe “sistematizar” y “analizar”, es decir, se debe hacer una lectura de esta información; de tal manera que, los resultados sean lo que uno busca, que en este caso, podría ser validar la identificación o denegarla. Siendo así, siempre existe la posibilidad que nuestros “datos” nos digan que “no hay” pueblo indígena; y por ende, tampoco sería grave o terrible que se impugne la identificación.

Varios de mis entrevistados, mencionan que, uno de los efectos no deseados de este procedimiento es que se concluya que “no hay” pueblo indígena, por ello, se hacen diversos esfuerzos por “recuperar” la información. Tanto así, que algunos concluyen que, “es más difícil” argumentar que no hay pueblos, que lo contrario. Esto dice mucho respecto al ambiente interno del VMI, y en especial de la DCP, pues considero que genuinamente los especialistas están abocados a la tarea de “proteger” los derechos de los pueblos indígenas, entendiendo por ello: ser lo más rigurosos posibles en la información recabada, de tal manera que se verifique que ciertamente el colectivo identificado como indígena responde a los criterios. Y por tanto, una identificación positiva o negativa, tenía que pasar varios filtros o controles, de tal forma que, se verifique –en diferentes momentos- que se estaban haciendo bien las cosas.

Otra situación interesante es respecto al acuerdo al interior de los equipos. A diferencia de mi expectativa, la especialista social de la DCP consideraba como inaceptable que, nosotros no nos hayamos puesto de acuerdo. Por ello, en mi ignorancia, yo había cometido el error de abrir el debate en una instancia en la que ya debía estar cerrado, pues finalmente me correspondía a mí agotar las discusiones internas, y presentar así argumentos sólidos y consolidados. En este sentido, cobra relevancia el comentario final de la especialista social de la DCP, pues era a mí –y no a otro- a quien se le estaba cuestionando las conclusiones del campo, es decir, se me estaba “cayendo el campo”.

Y entonces, ¿quién toma la decisión final? Como dije al inicio de esta sección pareciera que la decisión se va tomando en cada una de las etapas y niveles; si se trata de casos, especialmente emblemáticos, como el caso de Kuelap¹¹², por ejemplo, puede ser que haya un control más rígido para tomar estas decisiones, pero esto no siempre pasa. Asimismo, para tomar estas decisiones se tomó como base los “cuatro criterios concurrentes” como marcadores de etnicidad, ante casos donde estos “marcadores” eran más borrosos, o difíciles de presentar, se intentaba “recuperar” los criterios, pero estas estrategias no siempre eran validadas por la jerarquía superior, sobre todo en casos especiales.

4. La “no” identificación indígena

Una consecuencia no deseada de todo el proceso es la “no” identificación indígena. Por ejemplo, en uno de los informes revisados para la tesis, se concluye que, no hay población indígena. La forma que, se concluye sobre la “no” identificación es bastante similar a la identificación positiva, se presentan los ocho temas claves, se utilizan los “testimonios” pero se deniegan los criterios distintivos, es decir, se dice que, no cumplen o no tienen, tal o cual característica:

3.63 Por lo expuesto, se conoció que en el barrio La Florida, el caserío Urán, el centro poblado Trigopampa, el caserío Chucchun y el barrio Eccana mantienen festividades importantes que corresponden a la región de Ancash y que son resultado de sus creencias católicas y creencias locales. Luego de ello, no se observaron otras características que dieran cuenta de prácticas de arraigo originario. Por todo ello, los pobladores no expresaron vinculación simbólica ni identidad cultural ni importancia histórica colectiva con sus respectivos monumentos.

Fuente: Informe N° D00002-2019-DCP/MC

De acuerdo a mis interlocutores, pocas veces se concluyó la “no” identificación, y cuando se hizo, como se relata en el caso expuesto en la sección anterior, fue una decisión incómoda, producto de una arbitrariedad o producto de un consenso, pero, casi siempre, dejó una sensación que no se había hecho lo suficiente:

[Y tú me decías en este caso negativo que hubo, tú sentiste como que tú estás medio fallando. ¿Por qué esta sensación? ¿Por qué crees que te sentías así?]

¹¹² Kuelap es un centro arqueológico prehispánico, ubicado en el departamento de Amazonas, región nororiental del Perú. Hace unos años se podía acceder al lugar caminando, desde hace unos años, se puede acceder a través del teleférico. El caso que se relata en la cita, se relaciona con este proyecto. Posiblemente si en Kuelap se decidía que, se tenía que pasar por un proceso de consulta previa, el proyecto habría demorado más, pero podría haber redundado en conflictos sociales que están al interior de las comunidades locales.

Por qué siento que es como si estuviese yo determinando sus propios derechos, yo soy digamos externa, estoy decidiendo por algo que quizás ellos pueden de alguna manera utilizar además de los derechos ya como ciudadanos que uno tiene. Sentí que podía eso que necesariamente soy yo la que tendría, al sentir que sí, pero con la información que ellos nos daban no, entonces sentía como que estaba ahí faltando algo para que ellos puedan claro acceder a algunos derechos. Ajá y quién soy yo para decidir. (Entrevista N° 9, consultor externo – DCP)

No participé del campo que relata mi interlocutora, pero recuerdo que en conversaciones informales con sus compañeros me contaron que, ella se sintió realmente frustrada, que pidió más tiempo para estar en campo con el fin de recopilar mayor cantidad de información, y al no obtener el permiso, no tuvo más remedio que decidir por la “no” identificación; por que como bien dice ella, la información que le daban no le ayudaba a confirmar la identificación. Si bien, en otros casos, el pesar no es tan explícito, la mayoría cuenta con cierto desasosiego esta posibilidad.

En los casos que se decidió de manera negativa, como dice mi interlocutora, siempre apareció la posibilidad de rehuir de la responsabilidad. En el caso descrito en la sección anterior, como en este caso, ambos tratan de abstenerse de esta decisión, ya sea porque se la endilgan a sus superiores o porque impugnan su propia autoridad para hacerlo. No estoy segura si los agentes estatales actúen con tanta auto-consciencia de sus actos (y sus consecuencias) como parecen actuar aquí mis interlocutores; o más bien, es una narrativa que se recrea ante el investigador que podría señalarlos moralmente. Lo cierto es que, en estas ocasiones lo que apareció en el horizonte fue el “bien común”, en forma de “derechos” o “beneficios” que ellos podían dar a estos “otros”, los cuales también fueron vistos como menores pues no sabían, no conocían, o eran desconfiados.

Pero ¿qué sucede cuando estos “otros” no quieren ser identificados?

Sí hubo un caso muy especial en el Ministerio de Cultura y me tocó hacer la identificación en el proceso, eso en la parte andina, había una comunidad en un ámbito minero, se le identificó como tal, había institución distintiva, todo el cuadrado cumplía... En ese entonces se visitó tres comunidades, una comunidad matriz, la más antigua, y nos dice “nosotros no somos indígenas” “¿hablan quechua mayoritario?” “no somos” “¿Por qué?” “No somos atrasados...” Fueron al Ministerio de Cultura a quejarse, que no son indígenas.

[Asumían lo indígena como retraso]

Algo de inferioridad. Pero había un detalle, era la dirigencia, y esa dirigencia tenía muchas buenas relaciones con la minera que trabajaba ahí ¿Cómo le dices eso al

Ministerio de Cultura? Es un tema espinoso “¿Me dices que soy? Yo te digo que no soy”. Otra situación es este pequeño grupito que ha venido, representa a toda la comunidad, ese es otro punto espinoso ¿Qué haces como Ministerio de Cultura, como Estado? La salida fue invitarlos y ellos no fueron, se les invitó a que participaran, pero la opinión no se retractó, era esa. Quizás luego de diez años ellos mismos dirán que sí. (Entrevista N° 11, consultor externo DCP)

Este caso se repite varias veces entre los especialistas de la DCP, y se dice que: “dejó dolida” a la Dirección. Pero como bien dice mi interlocutor, se asumió que era un “grupo” de la comunidad, líderes coludidos con la empresa minera que, probablemente tenía intereses personales y que por ello estaban en contra de esta identificación.

Puede ser cierta la percepción de mis actores, pero este caso impugna todo lo que habían venían haciendo y, a diferencia de lo que ellos pensaban, estos “otros” no solo no querían ser marcados, sino además, no les interesaba – al menos a este grupo- acceder a “derechos especiales” como la consulta, tal vez, como en otro caso relatado porque el Estado es visto como perjudicial más que beneficioso; y por ende, es mejor estar alejado de éste hasta que se le necesite.

Conclusiones

La difícil implementación de la consulta previa

No ha sido sencillo que, el Estado peruano asuma su responsabilidad asumida en 1994 luego de ratificar el Convenio 169. La resistencia para la implementación del derecho a la consulta es reflejo del poco interés y la poca voluntad política del Estado peruano para atender las demandas y derechos indígenas. Lamentablemente, para la promulgación de la Ley de consulta previa (o Ley 29785), fue necesario un conflicto social con graves consecuencias como Bagua, y la vez una confluencia de actores nacionales e internacionales que empujaron dicho acto estatal (Ver capítulo 3).

Una vez dada la Ley 29785, los ánimos iniciales fueron disipándose rápidamente reduciendo la legitimidad de la norma así como las posibilidades para que sirva como un espacio y mecanismo efectivo de diálogo y poder de decisión para los pueblos indígenas (Schilling Vaca-Flor y Flemmer, 2015). La pobre implementación de la consulta en los proyectos mineros, parece confirmar las dudas iniciales, pues dichos procesos lejos de servir como espacios para garantizar el derecho de los pueblos indígenas se han convertido en trámites burocráticos que, los sectores estatales –y privados- prefieren evitar.

Para Alza y Zambrano (2015), la “racionalidad económica” imperante en las decisiones gubernamentales –implementadas desde la década de 1990- han convertido el problema indígena en una “presencia incómoda” (p. 99). De tal manera que, se evitan –como la falta de implementación del derecho a la consulta- o se transforman en poco relevantes e inocuas al *estatus quo* –como la pobre implementación de la consulta en minería y la debilidad institucional del VMI.

Algunos interpretan que la débil presencia de políticas e instituciones indígenas en el Perú se relaciona con la debilidad de las organizaciones indígenas (Remy 2014, Sulmont y Valdivia 2012). La fallida actuación de estas organizaciones en el proceso de reglamentación de la consulta previa, podría ser un ejemplo de su debilidad organizativa y falta de articulación entre sí para impulsar una agenda en común (Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2015 Diez, 2014). Aunque también, es cierto que, sin su presencia política y acción colectiva hubiera sido imposible avanzar en el derecho a la consulta previa.

¿Quiénes son los indígenas? Reactualizando imaginarios

Los criterios de identificación indígena utilizados en la Ley 29785, en el reglamento y las demás normas y protocolos reactualizan enfoques “culturalistas” y “esencialistas” sobre dichos pueblos y sus identidades. Bajo los cuales se asumen grupos con fronteras definidas, como si se tratara de unidades homogéneas internamente y delimitadas externamente, bajo esta concepción, además, la identidad es un resultado de “su cultura” (Ver capítulo 4). Como señala Giraud (2007), la definición de pueblos indígenas dado en el Convenio 169 –del cual se basa el artículo 7 de la Ley peruana- innova en términos jurídicos al incorporar la noción de “pueblos” y de identificación a partir de la autoadcripción pero mantiene todos los otros elementos del convenio anterior (p. 37-38).

Los “cuatro criterios concurrentes” planteados en la Guía de identificación de pueblos indígenas del VMI contribuyen a estos enfoques esencialistas. La práctica de identificación en este sentido, se plantea como una búsqueda por los resquicios de una “cultura” (e historia) primigenia, anclada en un pasado ancestral continuo sin cambios ni rupturas. Los denominados informes de “identificación” indígena, por ejemplo, inician la sección histórica apelando a un conjunto de elementos que den cuenta de estas continuidades, ya sea a partir del saber experto o de la memoria local, la cual puede hacer referencia, únicamente, a que “siempre estuvieron aquí”, o a su descendencia. En tal sentido, muchos de mis interlocutores consideran que la parte histórica es también otro de los “criterios” difíciles de plasmar en estos informes, pues cómo dar cuenta de estas continuidades, si no es forzando lo que se encuentra como referencias externas, rastros, o una memoria local contemporánea. Por eso, resulta un alivio –para estos actores– encontrar una narrativa relacionada con naciones, antiguos ayllus, o identidades étnicas reconfiguradas¹¹³, ya que esto ayuda a plasmar aquello que se exige como “criterios”. Pero en la mayoría de los casos no sucede, y ahí empiezan los problemas.

Bajo esta lógica, lo que se privilegia es la mirada sobre las “continuidades”, evitando observar los “cambios”, pues todo ello, que también aparece como dato durante el campo, debe ser obliterado a riesgo de caer en la “no” identificación.

¹¹³ Como sucede en varios lugares del Perú, como por ejemplo, en Apurímac en la zona de influencia del proyecto Las Bambas, donde hay una narrativa local relacionada con la “nación Yanahuara”, la cual posiblemente se dio en relación con el desarrollo del proyecto minero. Lo mismo se puede ver en el caso de la “nación Kana” relacionada con el proyecto de Tintaya, etc.

La imagen proyectada de la Base de Datos y de estos informes de identificación, asimismo reafirman otros marcadores de etnicidad, como por ejemplo lo “colectivo” y la “ruralidad” persistente como dos características esenciales de los pueblos indígenas.

En tal sentido, la idea de “comunidad” que se conformó históricamente como lugar donde habitan los pueblos indígenas en el Perú, se correlaciona muy bien con la idea de colectividad, ya que, tiene límites territoriales, una historia común, y posiblemente una identidad común (como comuneros, campesinos, o habitantes de este lugar) reafirmando entonces, lo que se pretende encontrar: grupos y colectividades. Por ello, en lugares donde hay otras colectividades –como caseríos, anexos, etc.- resulta más difícil para los agentes estatales encontrar “pueblos”, tal como sucede con el caso descrito para Kuelap. Si bien, desde el VMI (y la DCP) se han hecho esfuerzos por desligar ambos conceptos: pueblos y comunidades (campesinas o nativas); sus prácticas y procedimientos para la identificación indígena reafirman la vinculación de estos conceptos.

El discurso relacionado con “derechos colectivos” también contribuye a buscar y reafirmar esta colectividad. Por ello, mis interlocutores estatales diferencian “pueblos indígenas” de personas que se auto-identifican como tales. Por tanto, imágenes que parecen contradictorias: comunidades rurales e indígenas urbanos, son posibles; aunque marcan diferencias en tanto derechos diferenciados: a la identidad –entendida individualmente- y a la consulta previa –entendida colectivamente.

Menos evidentes, son otros imaginarios que se reactualizan y que se deslizan como posibilidades para construir estas diferencias. Wade (2000) habla de una “topografía moral” o una “geografía cultural” producto de las etnicidades construidas. En la trayectoria de la identificación indígena están presentes configuraciones territoriales que se fueron construyendo históricamente para abordar estas diferencias y alteridades: Andes/ Amazonía, urbano/ rural, norte/ sur, dichas consideraciones se observan en varias de las decisiones que se tomaron en su momento para reafirmar (o denegar) la identificación indígena, reactualizando en este sentido, “viejos” imaginarios sobre dónde están (lugares y espacios geográficos) los indígenas en el Perú.

Una pregunta que queda en el aire, finalmente, es cómo esta geografía social se reafirma a partir de considerar que dichos “pueblos” solo pueden ser comprendidos en tanto ocupan un lugar específico; la idea del “gran mapa” como resultado de la construcción de la BDPI, es muy elocuente de este imaginario.

Debilidad institucional y contexto político difícil

La creación del VMI ayudó a fortalecer la institucionalidad indígena en el país. Las organizaciones indígenas y sus aliados han sido sumamente críticos de su creación, pues consideran que, el VMI no cumple con incorporar la participación indígena, ni tiene el nivel de jerarquía y autonomía funcional requerida para empujar la política indígena nacional necesaria. Esto le ha restado legitimidad a la institucionalidad.

El proceso de reglamentación de la consulta previa, dirigida por el VMI, sirvió probablemente para confirmar la desconfianza inicial de las organizaciones indígenas hacia la institución estatal; pues, el resultado no incorporó las demandas y preocupaciones de las organizaciones indígenas, presentándose además, como un espacio extremadamente formalista y legalista a manos de funcionarios públicos poco proclives al dialogo horizontal (Diez 2014, Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013 a); reflejando las asimetrías de poder entre Estado – pueblos indígenas (Schilling-Vacaflor y Flemmer 2015).

Las relaciones de poder al interior del Estado también son evidentes. La lenta publicación de la BDPI son un reflejo de las presión ejercida por el sector de Energía y Minas para que, el “gran mapa” peruano aparezca cada vez menos indígena, evitando así la consulta previa en los Andes, zona de desarrollo de grandes proyectos mineros (ver capítulo 6). En tal sentido, se debe entender que la posición del VMI es débil, frente a aquellos otros sectores promotores de las actividades extractivas, consideradas –además- como la principal fuente de financiamiento del erario estatal, por lo que, son promovidas y protegidas. Es por ello, que la consulta previa primero, y luego, la identificación indígena en los Andes relacionada a la consulta previa en minería fueron obstaculizadas permanentemente hasta convertirlas en poco peligrosas e irrelevantes. En este esquema se siguen planteando soluciones para evitar la consulta previa en minería, pensada como una “traba” para las inversiones.

Por tanto, darle una tarea tan compleja como la promoción de la consulta previa a un sector estatal nuevo (y débil) como el VMI parece el correlato de un juego de poderes que dentro del Estado peruano privilegia la inversión frente a la defensa de derechos.

La práctica de identificación indígena tuvo que desarrollarse en medio de este contexto político e institucional difícil y contradictorio para la defensa de los derechos, de tal manera que, en sus relatos los actores estatales siempre aparecen como ir “remando contra

la corriente” y cautelosos de cada uno de los pasos que dan por “el temor” a cometer errores.

Considero que este contexto institucional, imprimió también un estilo de trabajo institucional rígido muy pegado a la norma, la paradoja de “hacer sin hacer” o de “hacer sin responsabilidad” de la asistencia técnica (ver Capítulo 5), y el “miedo al error” plasmado en la elaboración de los informes (ver Capítulo 7) son ejemplos de este estilo de trabajo que se fue consolidando dentro de la DCP, y posiblemente dentro del VMI.

En este sentido, también, es muy elocuente que mis actores siempre se muestren muy autoconscientes de las consecuencias de su acción, en tanto agentes estatales. No estoy segura si esta es una característica común en otros sectores estatales, creería que no es así; y que esta característica se relaciona con la novedad del proceso y del procedimiento estatal, que llevó a estos actores a ser partícipes activos –y críticos- de su propia experiencia, y también a su compromiso institucional como “garantes” de los derechos que los convierte en una suerte de agentes moralizadores.

Finalmente, algo que quisiera rescatar de la experiencia de la DCP relacionada con la identificación indígena, es que, a pesar del contexto adverso, fue construyéndose como una suerte de ensayo-error, y de aprendizaje progresivo. En el nuevo contexto, relacionado ya no con la impugnación de la identificación indígena en los Andes y la consulta previa en minería, hay nuevos retos que, estos profesionales deben seguir sorteando a partir de su experiencia previa, abriéndose en consecuencia nuevos temas, como las afectaciones a los derechos colectivos, o la referencialidad de la BDPI que se deben seguir implementando y fortaleciéndose, con el riesgo que se conviertan en nuevos obstáculos para la “no identificación” o la exclusión del derecho.

La técnica versus la política

La práctica estatal para la identificación indígena puede ser considerada como la producción y circulación de información para la toma de decisiones públicas. En este sentido, todos mis actores se preocuparon por “interpretar” y “hacer” de manera correcta, cada una de las tareas encomendadas: elaborar y actualizar la Base de Datos, proponer los lineamientos y guías para la identificación indígena, decidir ir al campo, recoger la información en campo, decidir en base a la evidencia (los datos) la identificación indígena, elaborar los informes de identificación indígena, etc. Estas tareas, que pueden ser consideradas como parte de la técnica, muchas veces, fueron interpretadas -por ellos

mismos- como decisiones “políticas”. Hubiera sido interesante ahondar más en estas concepciones, por lo que esto es una deuda, entre otras, de la tesis.

La política entendida como una decisión arbitraria, y producto de las relaciones de poder, se alejan así, de la técnica (de la evidencia de los datos y su interpretación fidedigna). Y en este sentido, las decisiones “políticas” también son vistas como menos legítimas, y producto de intereses subalternos. Pero ¿la técnica acaso está tan alejada de la política?

En un contexto difícil y crítico, el VMI apeló al conocimiento técnico proveniente de la estadística para publicar la Base de Datos. La “depuración” de las comunidades campesinas es un ejemplo del uso de la “técnica” en un contexto polarizado y crítico, como una forma de legitimar la posición del Estado¹¹⁴. De la misma manera, tomó a la Antropología como referente de la práctica estatal que se construyó después, para verificar “caso” por “caso” la identificación indígena, sobre todo en los Andes y en relación a los proyectos mineros.

La articulación técnica y política, en este sentido, siempre estuvo presente, aunque, en algunos momentos del desarrollo de la práctica no sea tan evidente.

Resulta interesante, por otra parte, preguntarse por qué la Antropología, jugó un rol tan preponderante, disciplina que por su marca de nacimiento se consideró como la más pertinente para decidir “técnicamente” acerca de quién podía ser considerado como “pueblo indígena”. Me pregunto, si la práctica hubiera sido diferente, si –en este momento- se hubiera privilegiado una mirada legal –o de derechos- como parecen reclamar algunos especialistas legales de la DCP.

La relación Estado-pueblos indígenas: una relación de poder

¿Quién decide? y ¿cómo lo decide? Son las primeras preguntas que me formulé al acercarme a la práctica estatal. Y la conclusión simple es que la decisión, por ahora, la toma el Estado. Esto para varios juristas va en contra del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pero el VMI no está –dispuesto- por el momento a perder el control que ha logrado tener al respecto.

¹¹⁴ Zenobi (2017) en su análisis sobre el caso Cromagnon, da cuenta de las imbricaciones entre el conocimiento experto y las políticas públicas, en un contexto donde el Estado necesita legitimar su posición y sus decisiones públicas. Zenobi (2017). Políticas Para La Tragedia: Estado Y Expertos En Situaciones De Crisis. En: Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 46(1), 30–41

En este sentido, concluyo que, aquellos que ponen en funcionamiento la practica estatal –aunque sin proponérselo- reactualizan relaciones paternalistas con los pueblos indígenas, no reconociendo en estos “otros” su capacidad de disentir, o proponer alternativas.

Aunque fundamenten que sus decisiones están en la línea de la defensa de los derechos, consideran que estos “otros” no son capaces de comprender la dimensión y el alcance de estos derechos, o no son capaces de comprender cómo revalorar su identidad puede ayudarlos (o no), dependiendo los contextos y situaciones. Por ello, son tratados como “menores”, como que “no saben”, o “no conocen”, o por el contrario, como “aprovechados” e “interesados”.

En este sentido, el Estado también se arroga el papel de administrador de recursos escasos (que aparecen en forma de derechos), imponiendo controles que podrían ser excesivos, toda vez que contravienen lo estipulado por ellos mismos en sus propias normas, el paso de dos a “cuatro criterios concurrentes” en la Guía de identificación en campo es un ejemplo de ello.

La perspectiva de los pueblos indígenas

Un vacío importante de la tesis, es la perspectiva de los actores indígenas, en tanto organizaciones, grupos o personas; esta ausencia ha sido consciente, pues lo que se pretendía era privilegiar la mirada estatal –como uno de los actores dirimientes en la problemática. En tal sentido, es necesario, en investigaciones relacionadas, superar este vacío.

Tal como se observa a lo largo de la tesis, el desarrollo de la práctica estatal de identificación indígena no incluyó la participación indígena. Si bien, nuestros interlocutores mencionan que, al inicio del proceso -2012 y 2013- se pidió a las organizaciones indígenas intervenir, dando comentarios, a la guía e instrumentos para la identificación indígena en campo, no existen evidencias documentales de ello. Tampoco se consideró su participación en las directivas y la forma de construcción de la Base de Datos. Al margen de la certeza de este proceso de “participación” limitado en los procedimientos estatales, los actores estatales no incluyen, dentro de sus expectativas para superar las dificultades de la identificación incluir la participación activa de los sujetos indígenas, excepto cuando se convierten en fuente de conocimiento local, cual objeto de estudio.

Esta constatación me resulta interesante, pues particularmente considero que, el procedimiento estatal se fortalecería si hubiera la posibilidad que sean los mismos pueblos indígenas quienes inicien sus procesos de auto-identificación. La expectativa de algunas organizaciones afines a los pueblos indígenas por legislar a favor del auto-reconocimiento podría ir en esta línea. Aunque, este camino parece una vez más cooptado por el Estado, que es finalmente quien decide quién y cómo entra en la categoría pueblo indígena.

Bibliografía

Albo, Xavier (1991). El retorno del indio. En: Revista Andina. Estudios y Debates. N° 2, diciembre 1991. p. 299-366

Alva, Amelia (2010). El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Análisis y perspectivas de su ejercicio en el Perú. Tesis para optar el título de Máster en Estudios Latinoamericanos. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Alza, C. y Zambrano, G. (2015) Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura institucional en el Estado Peruano (2000-2011). Perú: PUCP; Argentina: CLACSO.

Assies, Williem; Van der Haar, Gemma y Hoekema, André J. (2002). Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina. En: Papeles de Población, Vol 8, num 31. México: Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 95-115

Balarín, M (2012). El Estado y el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú. Lima: GRADE

Barclay, Frederica (2001). Cambios y continuidades en el pacto colonial en la Amazonía. El caso de los indios Chasutas del Huallaga Medio a finales del siglo XIX. En: Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos. N° 30 (2). Recuperado de: <https://journals.openedition.org/bifea/6994?lang=en>

Bebbington, Scurrah y Chaparro (2013 a). Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica. Documento de Trabajo N° 8: La expansión de las industrias extractivas y los cambios en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de: <https://innovacionesinstitucionales.wordpress.com/>

Bebbington, Scurrah y Chaparro (2013 b). Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica. Documento de Trabajo N° 7: La Participación Ciudadana en las Industrias Extractivas en el Perú. Recuperado de: <https://innovacionesinstitucionales.wordpress.com/>

Bengoa, José (2009). ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina? En: Cuadernos de Antropología Social No 29. FFyL-UBA. pp. 7-22

Blanco, Cristina (2013). El proyecto Conga desde los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tesis para optar el título de Magister en Derechos Humanos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bordieu, Pierre (1997). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En: Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Editorial Anagrama.

Briones, Claudia; Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura y Leuman, Miguel (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur. En: Cultura y Neoliberalismo. Grimson, Alejandro. Buenos Aires: CLACSO. pp. 265-299

Castillo, Pedro (2007). Las comunidades campesina en el siglo XXI: balance jurídico. En: ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa. Comunidades y Desarrollo. pp. 15-106

Cardoso de Oliveira, Luis (2004). Honor, dignidad y reciprocidad. En: Cuadernos de Antropología Social N° 20, pp. 25-39.

Chirif, Alberto y García, Pedro (2007). Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA.

Chirif, Alberto (2015). Los 20 años del Convenio 169 de la OIT en el Perú. Disponible en: <https://www.servindi.org>

Clark, Kim (2007). Raza, “cultura” y mestizaje en el primer censo de Ecuador. En: Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina. Marisol de la Cadena (editora). Envion. pp. 149-171. Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/formaciones-de-indianidad-articulaciones-raciales-mestizaje-y-naci%C3%B3n-en>

Congreso Constituyente Democrático (CCD) (1993). Debate constitucional – 1993. Tomo I, 18-01-93 al 01-03-93. Recuperado de: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoI.pdf>

Cornthassel, Jeff. (2003). Who is Indigenous? ‘Peoplehood’ and Ethnonationalist Approaches to Rearticulating Indigenous Identity.

Defensoría del Pueblo (2010). Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2012). Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2017). Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa. Lima: Defensoría del Pueblo.

Derecho, ambiente, y recursos naturales (DAR) (2013). Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el Perú. Lima: DAR

Diez, Alejandro (2014). La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la Reserva Maijuna y del Reglamento de la Ley de Consulta en el Perú. Documento de Trabajo N° 2. Santiago: ICSO

Drinot, Paulo (2011). The Allure of Labor: workers, race, and the making of the peruvian state. Duke University Press. Disponible en: <https://read.dukeupress.edu/books/book/1562/The-Allure-of-Labor-Workers-Race-and-the-Making-of>

Espinosa, Oscar (2019). Etnónimos, “comunidades nativas” y otras categorías problemáticas del Estado en contextos de diversidad cultural: El caso de la Amazonia peruana. En: fórum historiae iuris. Recuperado de: <https://forhistiur.net/2019-01-espinoza/abstract/?l=es>

Engle Merry (2011). Measuring the world: indicators, human rights and global governance. In: Current Anthropology, Vol. 52, No. S3, Corporate Lives: New Perspectives on the Social Life of the Corporate Form: Edited by Damani J. Partridge, Marina Welker, and Rebecca Hardin (Supplement to April 2011), pp. S83-S95. Disponible en: <https://www.law.berkeley.edu/files/Merry-MeasuringtheWorld.pdf>

González, Osmar. (2008). Indigenismo, nación y política. Perú 1904-1930. En: Revista Intellectus, Año 07, Vol 1. pp. 1- 26. Recuperado de: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intellectus/article/view/27634>

Giraudó, Laura (2007). Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina. En: Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina. Giraudó, Laura (Editora). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. pp. 7-56

Golte, Juergen (2011). El Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana y la Ley de Consulta Previa. En: En Revista Argumentos, año 5, n.º 5. Noviembre 2011. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/el_convenio_169_de_la_oit.html ISSN 2076-7722

Galarza, P. y Paronyan, H (2017). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en el derecho internacional. En: INNOVA Research Journal, Vol 2, pp. 38-48

Grimson, Alejandro (2001). Los límites de la cultura: crítica a las teorías de la identidad. Argentina: Siglo veintiuno Editores.

Gros, Christian (1999). Ser diferente por (para) ser moderno o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América Latina. En: Revista. Análisis Político Número 36. Universidad Nacional de Colombia. pp. 3-20. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79005/70304>

Guber, Rosana (2011). La etnografía: Método, campo y reflexividad. Bogotá: Grupo Editorial, Norma.

Hale, Charles (2007). ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala. En: Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Lagos, María y Calla, Pamela (compiladoras). Cuadernos de Futuro N° 23. Bolivia: INDH/ PNUD. pp. 287-346

Hall, Stuart (2010). Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales. Colombia: Envión Editores, Instituto de Estudios Social y Culturales: Colombia, Perú: Instituto de Estudios Peruanos, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Herrera, Nataly (2014). La Ley de consulta previa en el Perú y su reglamento. La problemática de las comunidades campesinas y nativas. Buenos Aires: UNSAM – Centro Internacional de Estudios Políticos, Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y El Caribe.

Huber, Ludwig (2019). Ensayando identidades. Estado e indígenas en el Perú contemporáneo. En: Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 13, 2019. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). pp. 47-54

Kertzer David and Arel Dominique (2004). Censuses, identity formation, and the struggle for political power. In: David I. Kertzer and Dominique Arel (editors). *Census and Identity The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses*

Leyva, Ana (2018). *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance sobre la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero*. Lima: Oxfam/ CooperAcción.

Levita, Gabriel (2018). ¿Qué pretende usted de mí? Enfrentando obstáculos en las entrevistas a elites en una investigación sobre los senados nacionales argentinos. En: *Relmecs*, diciembre, volumen 8, N° 1.

Martín – Sánchez, Juan (2011). “Indigenismo bifronte en el gobierno peruano de Velasco Alvarado: continuidad y alternativa, sierra y selva”. En: *La ambivalente historia del indigenismo: campo interamericano y trayectorias nacionales 1940 – 1970*. Giraudó, Laura y Juan Martín – Sánchez (editores). Lima: IEP. pp. 191 – 250

Marzal, Manuel (1978). Indigenismo y constitución. *Revista de la Universidad Católica*, No 3. Lima: PUCP

Marzal, Manuel (1998). *Historia de la Antropología. Volumen 1: Antropología indigenista*. Ecuador-Quito: Ediciones Abya-Yala y Universidad Politécnica Salesiana, 6ª edición actualizada.

Méndez, Cecilia (2002). *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú: Mito e historia de los iquichanos*. Documento de Trabajo N° 115. Lima: IEP

Morín, Françoise y Santana, Roberto (2003). Globalización y transnacionalización y pueblos autóctonos. En: *Lo transnacional, instrumento y desafío para los pueblos indígenas*. Morin y Santa (editores). Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala, Segunda edición corregida. pp. 7-23

Ocampo y Urrutia (2015). La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos. En: *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú*. Vargas, Karina (compiladora). Lima: GIZ.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Ginebra: OIT.

OXFAM (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)/ Lima: OXFAM.

Papadópolo, Midori (1995). *El nuevo enfoque internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar – Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

Remy, María Isabel (2014). *Población Indígena y construcción de la democracia en el Perú*. En: *Etnicidades en construcción. Identidad y acción social en contextos de desigualdad*. Cuenca, R (editor). Lima: IEP. pp. 13-46

- Restrepo, Eduardo (2004). Teorías contemporáneas de la etnicidad: Stuart hall y Michael Foucault. Cali – Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Restrepo, Eduardo (2007). Identidades: planteamientos teóricos y sugerencias metodológicas para su estudio. En: Revista Jangwa Pana, N° 5. pp. 24-35. Recuperado de: <http://www.ram-wan.net/restrepo/documentos/identidades-jangwa%20pana.pdf>
- Rojas, Ileana (2014). La institucionalidad estatal indígena peruana y el caso de los asháninkas frente al megaproyecto Pakitzapango. Tesis para optar el título de licenciada en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruiz, Juan Carlos (2011). La implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas: Una mirada constitucional. Lima: IDL.
- Salazar – Soler, Carmen (2013). ¿Qué significa ser indio o indígena? Reflexiones sobre estas categorías sociales en el Perú andino. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Recuperado de: <https://nuevomundo.revues.org/66106>
- Salmon, Elizabeth (coordinadora) (2012). La consulta previa libre e información en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos. Lima- Perú: IDEHPUCP/ Fundación Konrad Adenauer.
- Sanborn, Cinthia y Paredes, Alvaro (s/f). Consulta Previa: Perú. Recuperado de: <https://www.as-coa.org/articles/consulta-previa-peru>
- Santos Granero, Fernando (2005). Las fronteras son creadas para ser transgredidas: magia, historia y política de la antigua divisoria entre Andes y Amazonía en el Perú. Historica XXIX.1. Lima: PUCP. pp. 107-148
- Santos Granero, Fernando y Barclay, Frederica (2002). La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Schavelzon, S. (2008) Antropología del Estado en Bolivia: verdades sagradas, farsas políticas y definiciones de identidad. En Cuadernos de Antropología Social No 28, FFyL-UBA. pp. 67-84
- Schilling-Vacaflor Almut y Flemmer Ricarda (2015). Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru. En: J. Lat. Amer. Stud. 47, pp. 811-839
- Segato, Rita (2007). La Nación y sus Otros. Buenos Aires: Prometeo.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). ¿Es posible la nación multicultural? En: Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI. Reina, Leticia (coordinadora). México: CIESAS: Instituto Nacional Indigenista: M.A. Porrúa Grupo Editorial. pp. 325-347
- Stavenhagen, R (2001). Derechos humanos y derechos culturales de los pueblos indígenas. En: Los Derechos Humanos en tierras mayas. Política, representaciones y moralidad. Pitarch, P. y López García, J (editores). Madrid: Sociedad española de estudios mayas. pp. 373-389
- Sulmont y Valdivia (2012). From pre-modern “indians” to contemporary “indigenous people”: race and ethnicity in peruvian censuses 1827-2007. In: Everlasting Countdowns: Race, Ethnicity and National Censuses in Latin American States. pp. 185-220

Smith, Richard Chase (2003). Los indígenas amazónicos suben al escenario internacional. Reflexiones sobre el accidentado camino recorrido. En: Morín, F. y Santana, R. (Editores). Lo transnacional. Instrumento y desafío para los pueblos indígenas. Ecuador-Quito: Ediciones Abya-Yala, segunda edición corregida. pp. 203-242

Torrejón Salmón, Sandra (2018). ¿Quién es indígena en el Perú? Tensiones y desencuentros en la implementación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas. En Cuaderno de Investigación N° 3. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad.

Tsing, Ana (2010). Identidades indígenas, nuevas y antiguas voces indígenas. En: Indigenidades contemporáneas: cultura, política y globalización. Marisol de la Cadena y Orin Starn (editores). Lima: IFEA/ IEP. pp. 45-82

Valdivia, Néstor (2011). El uso de las categorías étnico/ raciales en censos y encuestas en el Perú. Lima: GRADE

Vega, Yohannaliz (2015). Encuentros y desencuentros de discursos sobre la Consulta Previa a pueblos indígenas: experiencias a partir de su implementación en el Perú. Memoria por trabajo profesional para optar el título de Licenciada en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Yrigoyen (2006). Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. En: Pueblos Indígenas y derechos humanos. Berraondo, Mikel (coordinador). Bilbao: Universidad de Deusto. pp. 537-567

Wade, Peter (2000). Raza y etnicidad en Latinoamérica. Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala

Wade, Peter (2006). Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: poblaciones afrolatinas (e indígenas). En: Tabula Rasa, N° 4. Bogotá. pp. 59-81

Documentos elaborados por el Ministerio de Cultura, citados en la tesis¹¹⁵

Ministerio de Cultura (2013). Guía metodológica: Consulta los Pueblos Indígenas. Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2014a). Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios: Guía Metodológica. Lima: Ministerio de Cultura, 2da reimpresión 2017.

Ministerio de Cultura (2014b). La implementación del derecho a la consulta previa en el sector Hidrocarburos: La experiencia de los lotes 169 y 195. Perú: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2014c). Derecho a la Consulta Previa: Módulos de capacitación. Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2015a). Consulta Previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios. Lima: Ministerio de Cultura y Cooperación Alemana-GIZ.

¹¹⁵ Todos los documentos están disponibles en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/materiales-informativos>

Ministerio de Cultura (2015b). Derecho a la Consulta Previa: Guía metodológica para la facilitación de procesos de Consulta Previa. Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2016). Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Lima: Ministerio de Cultura. Primera reimpresión, agosto del 2016

Ministerio de Cultura (s/f). 10 avances en la implementación de la Consulta Previa en el Perú. Boletín del Ministerio de Cultura.

Leyes, normas e informes estatales, citados en la tesis

Constitución Política del Perú 1920

Constitución Política del Perú 1993

Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precias funciones exclusivas del Ministerio de Cultura. Diario Oficial El Peruano. Lima, 22 de julio del 2018

Decreto Supremo N° 213-2020-EF, Decreto Supremo que autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020 a favor del Ministerio de Cultura. Diario Oficial El Peruano. Lima, 4 de agosto de 2020

Directiva N° 03-2012/MC, que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 202-2012-MC. Lima, 22 de mayo 2012.

Directiva N° 001-2014-VMI-MC. Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios. Aprobada mediante la Resolución Viceministerial N° 004-2014-VMI-MC. Lima, 25 de febrero 2014.

Informe N° 11-2015-DGPI-VMI/MC. Publicación del pueblo aimara en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Lima, 29 de enero 2015.

Informe N° 0038-2020-DGPI-FAC/MC. Informe respecto al proceso de actualización de información contenida en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios a partir de la incorporación de los censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda, III de comunidades nativas y I de comunidades campesinas (INEI 2017) – comunidades campesinas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios. Lima, 12 de junio del 2020

Informe de Auditoría N° 08-2015-2-0054. Auditoría de cumplimiento Ministerio de Energía y Minas. “Consulta previa a los pueblos indígenas u originarios para el

otorgamiento de concesiones de beneficio, autorización de inicio de exploración, aprobación del plan de minado y autorización de actividades de desarrollo y preparación a cargo de la Dirección General de Minería”. Periodo: 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2014. Lima, 2015

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. Diario Oficial El Peruano. Lima, 7 de setiembre 2011.

Ley N° 30372. Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2016. Diario Oficial El Peruano. Lima, 6 de diciembre del 2015

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, aprobada mediante el DS N° 001-2012-MC. Diario Oficial El Peruano. Lima, 2 de abril 2012.

Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura, aprobado mediante el DS N° 005-2013-MC. Lima, 19 de junio 2013.

Resolución Ministerial N° 202-2016-MC. Aprueba la conformación del área funcional de Información sobre Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, como área funcional dependiente del despacho Viceministerial de Interculturalidad. Lima, 24 de mayo del 2016

Resolución Ministerial N° 365-2017-MC. Lima, 28 de setiembre del 2017

Tabla 3 Relación de actores entrevistados para la tesis

No	Dirección/ área		Fecha de la entrevista	Profesión	Sexo
1	DCP	Especialista legal	24/03/2019	Abogado	Varón
2	DCP	Consultor externo	26/10/2019	Sociólogo	Varón
3	DCP	Consultor externo	29/10/2019	Antropólogo	Varón
4	DCP	Consultor externo	27/12/2019	Sociólogo	Varón
5	DCP	Especialista social	27/12/2019	Sociólogo	Mujer
6	DCP	Especialista social	20/03/2019	Antropólogo	Varón
7	DCP	Consultor externo	23/07/2019	Antropólogo	Mujer
8	DCP	Especialista social	28/03/2019	Antropólogo	Varón
9	DCP	Consultor externo	20/07/2019	Antropólogo	Mujer
10	DCP	Consultor externo	21/07/2019	Antropólogo	Varón
11	DCP	Consultor externo	22/07/2019	Antropólogo	Varón
12	DCP	Consultor externo	19/08/2019	Antropólogo	Varón
13	DCP	Especialista legal	02/12/2020	Abogado	Mujer
14	DCP	Especialista legal	14/11/2020	Abogado	Mujer
15	DCP	Especialista legal	18/11/2020	Abogado	Varón
16	DCP	Especialista legal	24/11/2020	Abogado	Varón
17	DCP	Especialista social	14/11/2020	Antropólogo	Mujer
18	DCP	Especialista social	20/11/2020	Sociólogo	Varón
19	DCP	Especialista social	01/12/2020	Antropólogo	Varón
20	DCP	Especialista social	08/12/2020	Antropólogo	Mujer
21	SIPI	Especialista	19/11/2020	Ciencia política y gobierno	Mujer
22	SIPI	Especialista	02/12/2020	Sociólogo	Mujer
23	SIPI	Especialista	10/12/2020	Politólogo	Varón

Tabla 4 Relación de Informes de identificación de pueblos indígenas revisados en la tesis

Fecha	Informe	Proyecto	Nº de páginas
23/03/2016	Informe No 000004-2016-NIL/DCP/DGPI/V MI/MC	Informe sobre presencia de pueblos indígenas u originarios y ejercicio de derechos colectivos en el ámbito de solicitud en relación al proyecto Línea de Transmisión 138 kv S.E Talta-Pórtico S.E. Tambomayo	9
08/07/2016	Informe No 000009-2016-OSA/DCP/DGPI/V MI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios y ejercicio de derechos colectivos en el ámbito de solicitud, en relación al proyecto Guadalupe, en el distrito de Pararín, entre las provincias de Huarmey y Recuay, departamento de Ancash	12
22/12/2016	Informe No 000033-2016-	Informe de identificación de pueblos indígenas u originarios y ejercicio de derechos colectivos. Concesión definitiva del proyecto Línea de	54

	MSM/DCP/DGPI/ VMI/MC	Transmisión en 138 kv S.E. Talta - Portico S.E. Tambomayo, localizado en los distritos de Caylloma y Tapay, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa	
17/08/2017	Informe No 000008-2017- WML/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios y de derechos colectivos en el ámbito de la solicitud de información, en relación al proyecto "Central Hidroeléctrica Pachachaca 3"	18
12/01/2018	Informe No 000004- 2018/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en el ámbito de solicitud de información de la autorización de actividades de exploración del proyecto Pinaya	85
12/02/2018	Informe No 000003-2018- ICG/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas en el ámbito de la solicitud de información de la autorización de actividades del proyecto Corani	16
11/07/2018	Informe No 900010-2018- ICG/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la determinación de pueblos indígenas u originarios en el ámbito de la solicitud de información para el otorgamiento de la concesión definitiva del proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV	22
15/07/2018	Informe No SS1- 2018/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas en el ámbito de la solicitud de información de la autorización de actividades del proyecto Corani	78
10/09/2018	Informe No 900011-2018- RBM/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en el ámbito de solicitud de información del otorgamiento de la concesión definitiva de generación eléctrica "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV"	81
17/08/2018	Informe No 900008-2018- RBM/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios y de derechos colectivos. Proyecto Nuevo Depósito de Desmonte Ánimas NV06	67
21/09/2018	Informe No 900071- 2018/DCP/DGPI/ VMI/MC	Informe de identificación de pueblos indígenas u originarios y análisis de afectaciones a derechos colectivos sobre la propuesta de Declaratoria del Paisaje Cultural Apu Tambranco	68
06/05/2019	Informe No D00002-2019/MC	Informe sobre la identificación de pueblos indígenas u originarios sobre el procedimiento de aprobación del expediente técnico y de declaratoria de los Monumentos Arqueológicos Prehispánicos Chávin de Huanter, Pikijirca y Cotu Eccana	24
19/07/2019	Informe No D00006-2019- DCP-RBM/MC	Actualización de la información de comunidades originarias involucradas con el proyecto minero Antapaccay Expansión Tintantaya Integración Coroccohuayco	36

Tabla 5 Normas y documentos publicados por el VMI relacionadas con la implementación de la Consulta Previa

Nº	Documento	Fecha de publicación	Concepto/ Objetivo	Tipo de documento	Etapas de la consulta previa
1	RM Nº 202-2012-MC	22/05/2012	Aprobar la Directiva Nº 03-2012/MC "Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios"	Norma	Identificación de pueblos indígenas
2	Guía metodológica de la consulta a los pueblos indígenas	Abril 2013	Guía orientada a los funcionarios públicos como parte de las obligaciones del VMI contempladas en el reglamento de la Ley 29785	Guía	General
3	RV Nº 010-2013-VMI-MC	09/12/2013	Aprobar la Directiva Nº 002-2013-VMI/MC "Procedimiento del derecho de petición de los pueblos indígenas para su inclusión en un proceso de consulta previa o la realización del mismo, en el Ministerio de Cultura"	Norma	General
4	RV Nº 004-2014-VMI-MC	25/02/2014	Aprobar la Directiva Nº 001-2014-VMI-MC, mediante la cual se dan "Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios"	Norma	Identificación de pueblos indígenas
5	Guía metodológica de la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios	Junio, 2014	Guía orientado a los funcionarios públicos. Desarrolla la metodología para la implementación de la segunda etapa del proceso.	Guía	Identificación de pueblos indígenas
6	La implementación del derecho a la consulta previa en el sector hidrocarburos: la experiencia de los lotes 169 y 195	Noviembre, 2014	Documento que recoge la experiencia de los procesos de consulta en los lotes 169 y 195. El documento recoge ambas experiencias dando cuenta de las siete etapas de la consulta. Asimismo, da lecciones aprendidas	Memoria	General/ sistematización de experiencia
7	Guía metodológica para la facilitación de procesos de consulta previa	Julio, 2015	Guía orientada a los aquellos que cumplen la labor de facilitación en los procesos de consulta previa, se señala las pautas y lineamientos metodológicos para dicha tarea. Se menciona que, esta guía se desarrolló en base a la experiencia de la DCP en la facilitación de 17 procesos de consulta previa	Guía	General/ sistematización de experiencia
8	La implementación del derecho a la consulta previa en el sector	Setiembre, 2015	Documento que recoge la experiencia de los procesos de consulta en los lotes 164, 189 y 175. El documento recoge ambas experiencias dando cuenta de las siete etapas de la consulta. Asimismo, da lecciones aprendidas	Memoria	General/ sistematización de experiencia

Nº	Documento	Fecha de publicación	Concepto/ Objetivo	Tipo de documento	Etapa de la consulta previa
	hidrocarburos: la experiencia de los lotes 164, 189 y 175				
9	RV No 025-2015-VMI-MC	20/10/2015	Aprobar la Directiva No 001-2015-VMI-MC, "Directiva que regula el procedimiento de entrega de información e implementación del libro de Registro de Resultados de los Procesos de Consulta Previa"	Norma	General
10	Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios	Diciembre, 2015	Manual orientado a los pueblos indígenas, consta de tres partes. La primera parte explica el derecho a la consulta previa, la segunda parte explica cada una de las etapas del proceso de consulta y lo que los pueblos indígenas pueden hacer en cada una de ellas; y en la tercera las definiciones (palabras y conceptos) relacionados con el proceso	Guía	General
11	RV N° 013-2016-VMI-MC	27/05/2016	Aprobar la Directiva N° 001-201-VMI/MC "Procedimientos para aplicación de lo dispuesto en la Décimo Quinta Disposición Complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley No 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT"	Norma	General
12	Derechos colectivos de los pueblos indígenas	Junio, 2016	El documento caracteriza los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, desarrolla su contenido constitucionalmente protegido, y brinda pautas a tener en cuenta sobre la afectación directa a dichos derechos. En este sentido, se considera que, dicho documento contribuiría a "la identificación de la medida objeto de consulta previa, a partir de la reflexión jurídico constitucional sobre los derechos colectivos" (p.6).	Guía	General/ identificación de la medida
13	RM N° 365-2017-MC	28/09/2017	Aprobar los procedimientos internos del Ministerio de Cultura en los que corresponde efectuar los procesos de consulta en la medida que se advierta afectación directa a los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios	Norma	General/ identificación de la medida

Elaboración propia

Fuente: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>, acceso 02/02/2021

Tabla 6 Procesos de Consulta Previa llevados a cabo por sector estatal, periodo mayo 2013 a diciembre 2020

Nº	Proceso	Sector/ Nivel de gobierno	Subsector	Fecha de inicio (3 etapa)	Etapa
1	Proyecto de exploración minera Jasperoide	Energía y minas	Minería	07/08/2020	5
2	Proyecto de exploración minera Lourdes	Energía y minas	Minería	03/03/2020	5
3	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes	Energía y minas	Minería	28/02/2020	5
4	Proyecto de exploración minera Pucacruz	Energía y minas	Minería	24/01/2020	6
5	Proyecto de integración Coroccohuayco (ampliación de la mina Antapaccay)	Energía y minas	Minería	19/12/2019	3
6	Propuesta de modificación de la zonificación de la RN Pacaya Samiria contenida en el plan maestro 2017-2021	Ambiente	SERNAMP	27/11/2019	7
7	Proyecto de explotación minera San Gabriel	Energía y minas	Minería	27/11/2019	3
8	Proyecto de creación del servicio de transitabilidad entre los CP Urakua – Huampani	Gobierno local	Transporte	08/11/2019	5
9	Proyectos de explotación minera Zona Pablo –UM Pallancata, Exploración minera Pablo Sur y Exploración minera Cochaloma	Energía y Minas	Minería	05/11/2019	5
10	Proyecto de exploración minera Tumipampa Sur	Energía y Minas	Minería	29/10/2019	4
11	Propuesta de Declaratoria del paisaje cultural Cuyocuyo como Patrimonio Cultural de la nación	Cultura	Patrimonio Cultural	14/09/2019	6
12	Lote 200	Energía y Minas	Hidrocarburos	18/06/2019	5
13	Proyecto de exploración minera Pilarica – Fase II	Energía y Minas	Minería	10/05/2019	6
14	Proyecto de exploración minera Chacapampa	Energía y Minas	Minería	23/04/2019	5
15	Propuesta de declaratoria del Paisaje Cultural Apu Tambranco como Patrimonio Cultural de la Nación	Cultura	Patrimonio Cultural	04/04/2019	7
16	Reglamento de la Ley Marco sobre cambio climático	Ambiente		22/01/2019	7
17	Lote 192 (2019)	Energía y Minas	Hidrocarburos	19/12/2018	4
18	Proyecto de exploración minera Antaña	Energía y Minas	Minería	13/11/2018	7

Nº	Proceso	Sector/ Nivel de gobierno	Subsector	Fecha de inicio (3 etapa)	Etapas
19	Proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV	Energía y Minas	Electricidad	07/11/2018	7
20	Proyecto Central Hidroeléctrica La Herradura – El Gallo	Energía y Minas	Electricidad	05/08/2018	7
21	Propuesta de modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la RC Yanessa (2017-2021)	Ambiente	SERNANP	18/04/2018	7
22	Propuesta de modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la RC Amaraeri (2016-2020)	Ambiente	SERNANP	10/04/2018	7
23	Proyecto de explotación Corani	Energía y Minas	Minería	26/03/2018	7
24	Proyecto de exploración Ares	Energía y Minas	Minería	21/03/2018	7
25	Proyecto mejoramiento de la carretera Saramiriza – Borja	Gobierno local		09/02/2018	7
26	Proyecto de exploración Pinaya	Energía y Minas	Minería	08/02/2018	7
27	Propuesta de modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la RC El Sira (2015-2019)	Ambiente	SERNANP	05/12/2017	7
28	Propuesta establecimiento del ACR Ausangate	Gobierno regional		06/09/2017	6
29	Proyecto de exploración minera Capillas Central	Energía y Minas	Minería	27/08/2017	7
30	Proyecto exploración minera Pantería	Energía y Minas	Minería	10/05/2017	7
31	Propuesta de categorización de la zona reservada Yaguas	Ambiente	SERNANP	15/12/2016	7
32	Proyecto centrales hidroeléctricas Río Araza	Energía y Minas	Electricidad	28/10/2016	7
33	Proyecto de exploración minera Puquiopata	Energía y Minas	Minería	27/10/2016	7
34	Proyecto de exploración minera Guadalupe	Energía y Minas	Minería	25/10/2016	7
35	Proyecto de exploración minera Anama	Energía y Minas	Minería	22/08/2016	7
36	Proyecto de exploración minera Corcapunta	Energía y Minas	Minería	21/08/2016	7
37	Proyecto de exploración minera Apumayo	Energía y Minas	Minería	17/08/2016	7

Nº	Proceso	Sector/ Nivel de gobierno	Subsector	Fecha de inicio (3 etapa)	Etapa
38	Proyecto de explotación minera Apumayo	Energía y Minas	Minería	16/08/2016	7
39	Proyecto La Merced	Energía y Minas	Minería	10/05/2016	7
40	Propuesta del Plan Maestro del ACR Imiria	Gobierno regional		11/02/2016	6
41	Propuesta de Reglamento de la Ley 29735, Ley de Lenguas originarias	Cultura	VMI	16/12/2015	7
42	Proyecto Misha	Energía y Minas	Minería	26/11/2015	7
43	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Educación	Educación	21/10/2015	7
44	Proyecto Toropunto	Energía y Minas	Minería	20/09/2015	7
45	Propuesta de ACR Tres Cañones	Gobierno regional		09/09/2015	7
46	Proyecto Aurora	Energía y Minas	Minería	04/09/2015	7
47	Proyecto Hidrovía Amazónica	Transportes		25/03/2015	7
48	Lote 192 (2015)	Energía y Minas	Hidrocarburos	19/03/2015	7
49	Lote 198	Energía y Minas	Hidrocarburos	06/02/2015	6
50	Lote 197	Energía y Minas	Hidrocarburos	06/02/2015	6
51	Lote 165	Energía y Minas	Hidrocarburos	23/01/2015	6
52	Lote 190	Energía y Minas	Hidrocarburos	11/12/2014	6
53	Lote 191	Energía y Minas	Hidrocarburos	21/11/2014	6
54	Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre	Agricultura		29/08/2014	7
55	Lote 189	Energía y Minas	Hidrocarburos	18/06/2014	7
56	Lote 175	Energía y Minas	Hidrocarburos	10/06/2014	7
57	Lote 164	Energía y Minas	Hidrocarburos	14/05/2014	7
58	Lote 195	Energía y Minas	Hidrocarburos	14/02/2014	7
59	Política sectorial de salud intercultural	Salud	Salud	14/11/2013	7
60	Propuesta de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional	Ambiente	SERNANP	08/11/2013	7
61	Lote 169	Energía y Minas	Hidrocarburos	03/10/2013	7
62	Propuesta ACR Majijuna - Kichwa	Gobierno Regional		20/05/2013	7

Elaboración propia

Fuente: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>, acceso 28/12/2020

Gráfico 3 Organigrama del Ministerio de Cultura – ROF 2013

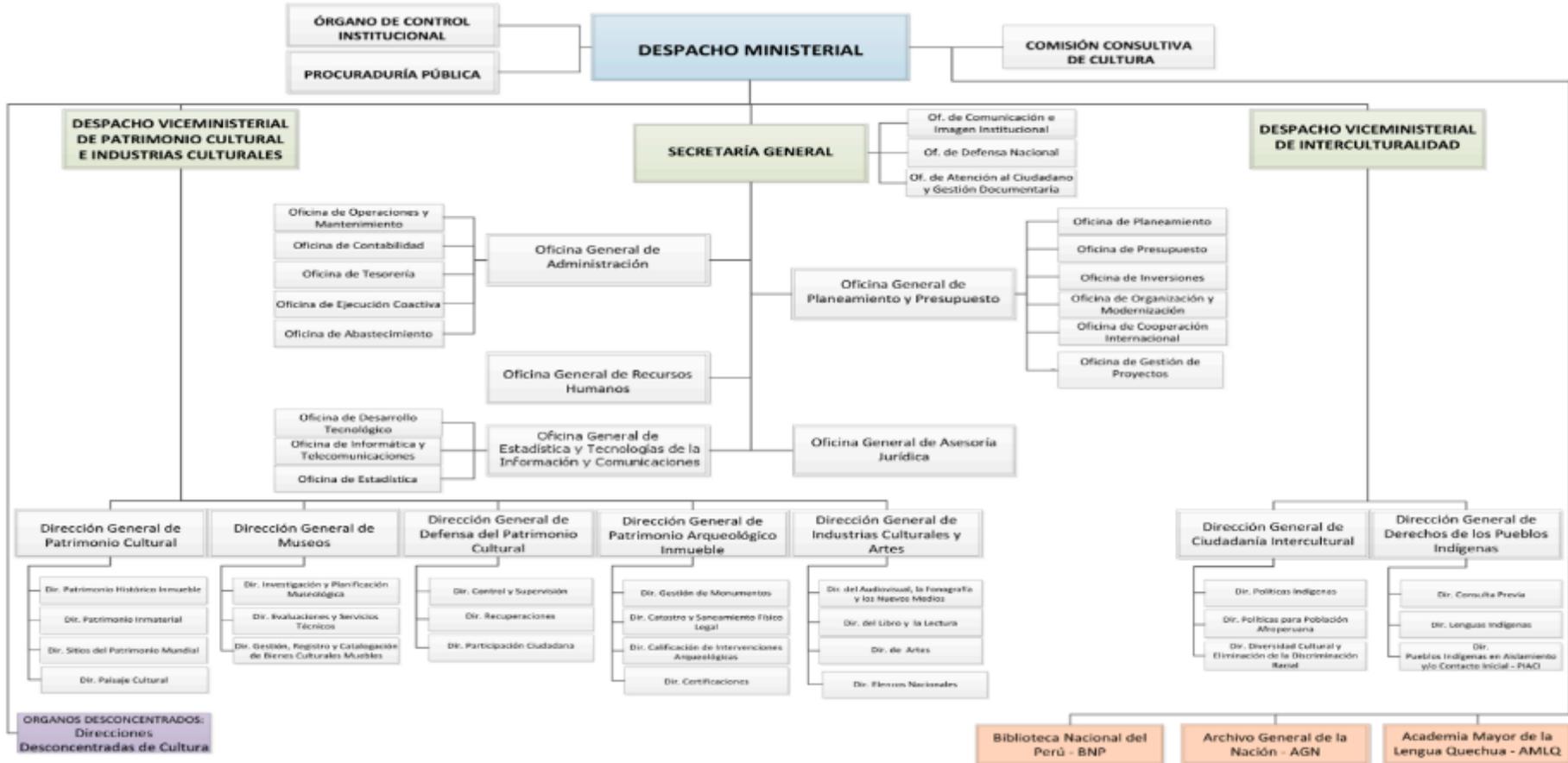
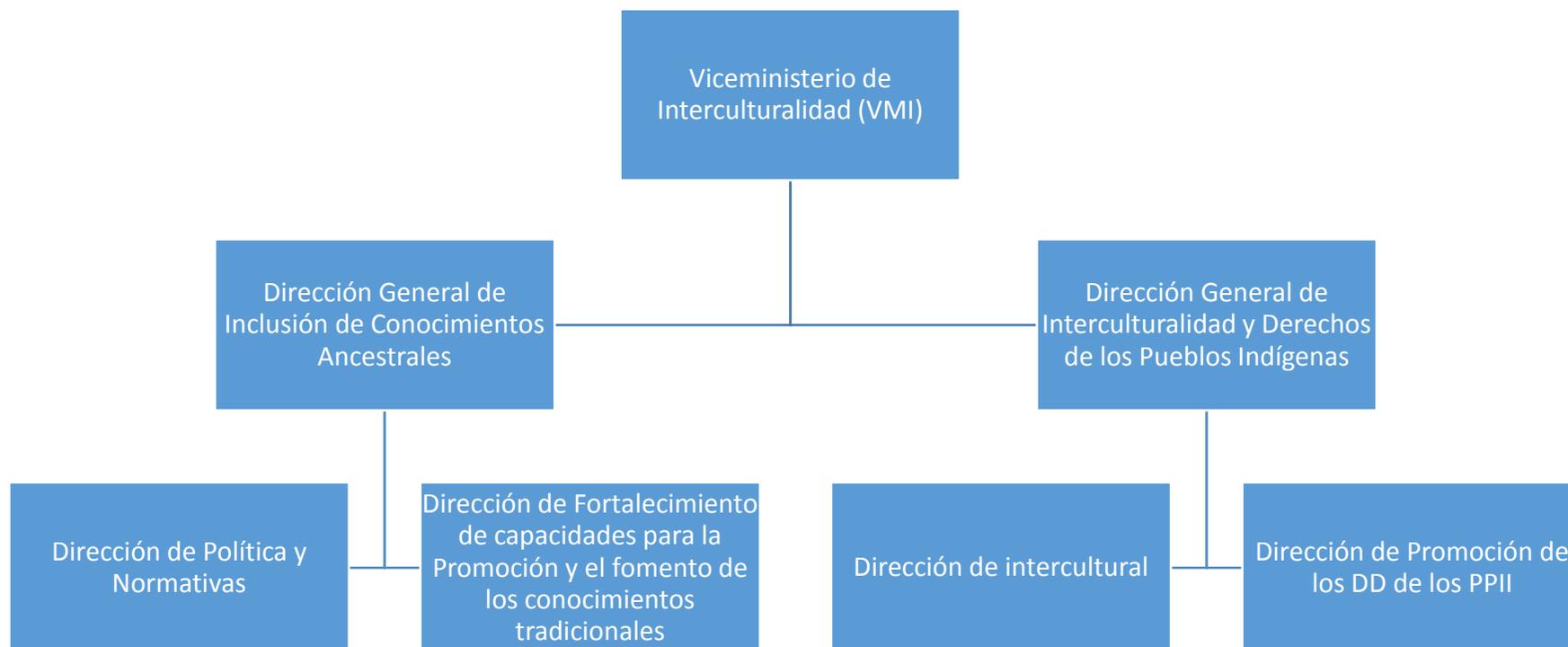
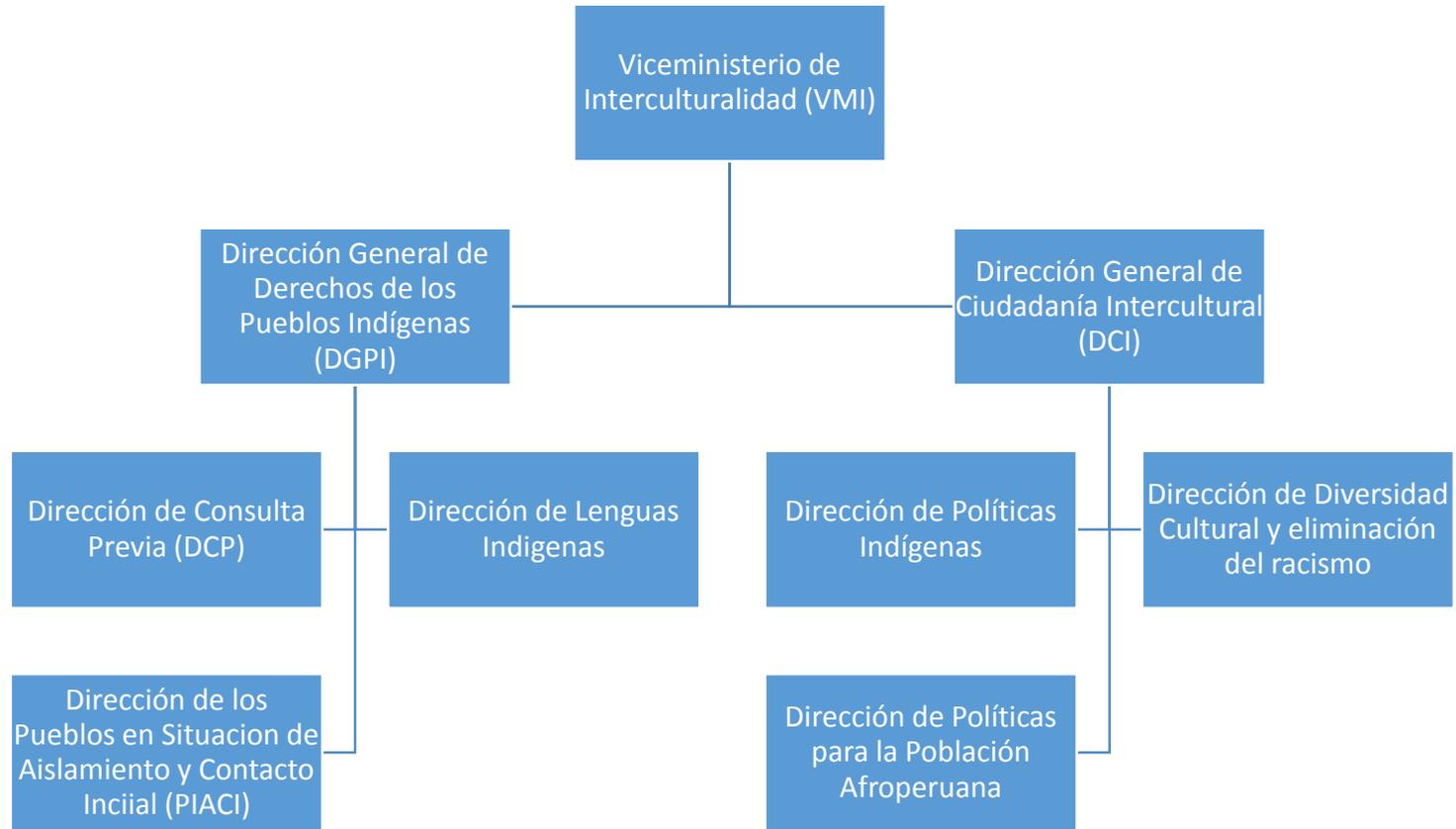


Gráfico 4 Organigrama del Viceministerio de Interculturalidad – ROF 2011



Fuente: ROF 2011 (DS No 001-2011-MC)

Gráfico 5 Organigrama del Viceministerio de Interculturalidad – ROF 2013



Fuente:



PERÚ

Ministerio de Cultura

Viceministerio
de Interculturalidad

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

PLANTILLA

INFORME DE IDENTIFICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DERECHOS COLECTIVOS

PROYECTO "NOMBRE DEL PROYECTO DE ACUERDO A LA
SOLICITUD DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y
MINAS"

Distrito de XXXX, provincia de XXXX, departamento de XXXX

Mes, Año

Fotografía 1
la DCP

Carátula de los formatos para los informes de identificación indígena, elaborado por



PERÚ

Ministerio de Cultura

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 19 de setiembre de 2018

OFICIO MÚLTIPLE N° 900023-2018/DGPIVMM/MC

Señor

A quien corresponda

Presidente

Comunidad campesina de San Miguel de Purucuta

Distrito de Huaraz, provincia de Huaraz, departamento de Ancash

Presente -

Asunto : Presentación de especialistas del Ministerio de Cultura

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted y expresarle nuestros cordiales saludos. Por la presente, hacemos de su conocimiento que el Ministerio de Cultura, ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios, tiene entre sus funciones la elaboración y actualización de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, herramienta a través de la cual las distintas entidades estatales y la ciudadanía en general pueden conocer aspectos básicos sobre dichos pueblos.

En cumplimiento de la función antes comentada, nos encontramos realizando visitas de campo en diferentes regiones del país para identificar pueblos indígenas u originarios. La información resultante permitirá actualizar la mencionada base de datos.

En este sentido, se tiene previsto realizar un trabajo de campo en la comunidad campesina de San Miguel de Purucuta, ubicada en el distrito de Huaraz, provincia de Huaraz, departamento de Ancash, con el propósito de recabar información social, cultural e histórica de la comunidad, para así determinar si en ella existen, o no, colectividades indígenas. El trabajo de campo se llevará a cabo entre el 22 y 28 de setiembre del 2018, y será desarrollado por los siguientes especialistas:

Por lo señalado, solicito a usted reciba a los especialistas designados por el Ministerio de Cultura a fin de que puedan cumplir con la labor encomendada.

Sin otro particular, me despido de usted agradeciendo su atención, y deseándole éxitos en su gestión.

Atentamente,

MINISTERIO DE CULTURA

Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas

OMAR LIVIA QUIÑONEZ
Director General (e)

Fotografía 2 Carta de presentación presentada para el trabajo de campo, elaborada por la DCP-VMI



PERÚ

Ministerio de Cultura

Viceministerio
de Interculturalidad

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

CREDECIAL

A la socióloga **Rosa Pizarro Cabezas**, identificado con DNI N° 40057258, se le acredita como especialista social del Ministerio de Cultura para el desarrollo de actividades de recolección de información para la identificación de pueblos indígenas u originarios. La recolección de información tendrá lugar entre el 22 y el 28 de setiembre del 2018, en los distritos de Huaraz, La Libertad, Huanchay, Independencia, Pira y Parlacoto, en la jurisdicción de la provincia de Huaraz, departamento de Áncash.

Se solicita a las autoridades correspondientes brindar las facilidades que el caso requiere para el cumplimiento de las funciones que amerita.

San Borja, 17 de setiembre del 2018.

Fotografía 3 Credencial otorgado a nombre de Rosa Pizarro por el Ministerio de Cultura-VMI



Fotografía 4 Trabajo de campo, Anexo Taltahuarahuarco, Caylloma, Arequipa, 2018



Fotografía 5 Trabajo de campo, comunidad campesina Carabaya, Carabaya, Puno, 2018