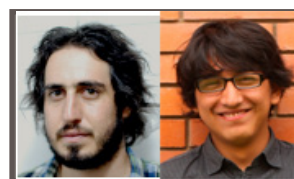


“EL PROBLEMA DEL INDIO”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios



Álvaro Gálvez y Paolo Sosa*

“El derecho a la consulta previa sobre el desarrollo de los pueblos indígenas es un signo más de inclusión social. Forjamos un Perú para todos”.

Ollanta Humala. Publicado en Twitter el 23 de agosto de 2011, fecha de aprobación de la Ley de Consulta Previa en el Congreso de la República.

INTRODUCCIÓN

El 6 de septiembre de 2011, el presidente Ollanta Humala y los representantes del Poder Legislativo se congregaron en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, para promulgar la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas en un acto de fuerte carga simbólica.¹ El encargo de su reglamentación y rectoría

fue depositado en el recientemente creado Ministerio de Cultura, a través de su Viceministerio de Interculturalidad (VMI). En términos formales, la medida fue bien recibida por las organizaciones indígenas, así como por los representantes del Estado y algunos del sector empresarial². Sin embargo, a la fecha, el panorama se presenta bastante más complejo.

Por el lado de los empresarios, el discurso se ve contrario a la implementación de la ley. En más de una oportunidad, diferentes representantes y

* Álvaro Gálvez es politólogo e investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Paolo Sosa es politólogo y asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos. Ambos han trabajado en el equipo técnico del VMI en el área de consulta previa en materia de coordinación con gobiernos regionales. Agradecemos los generosos comentarios de Eduardo Dargent a una versión previa de este documento. Las fallas que persisten son responsabilidad nuestra.

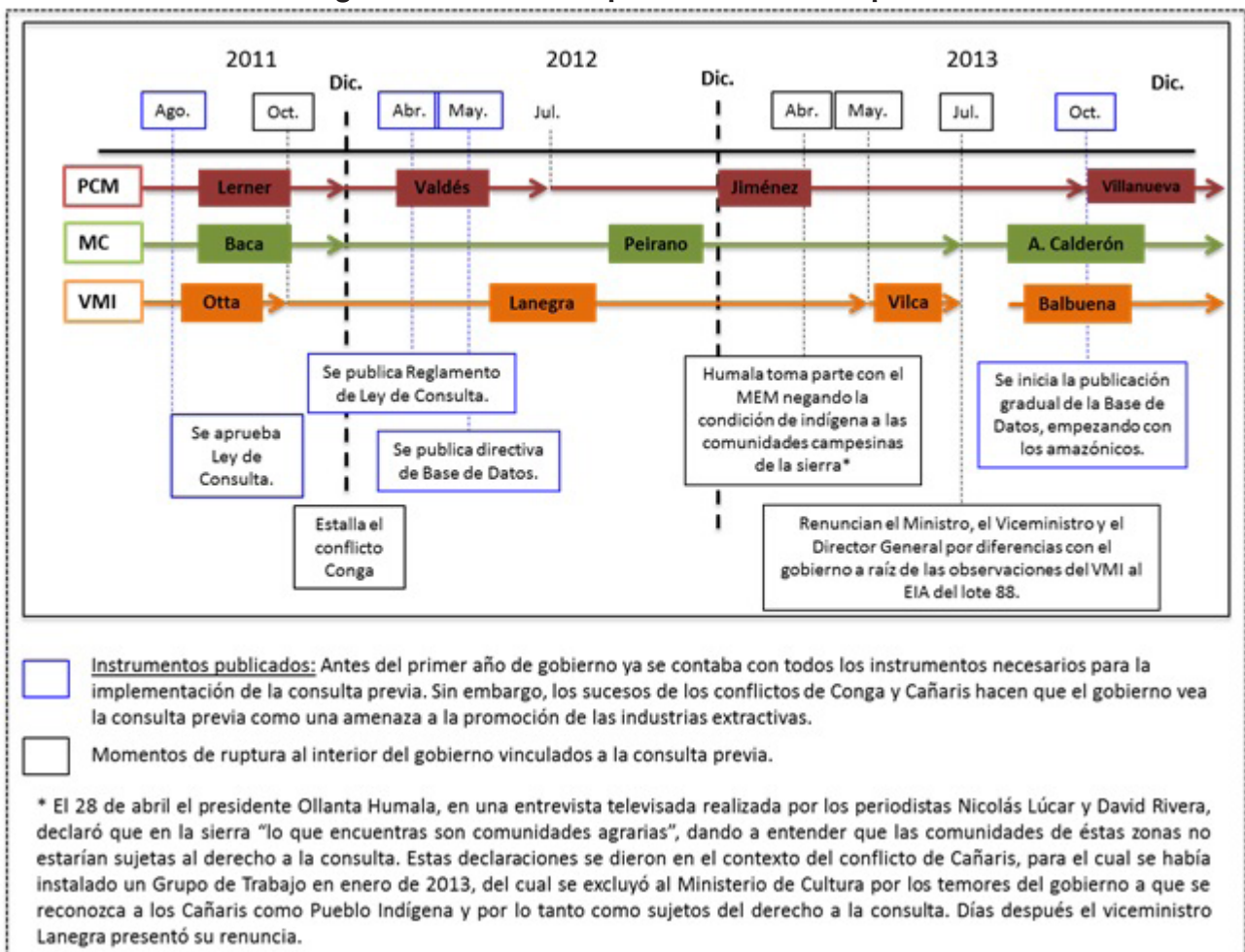
¹ Apenas dos años antes, el 5 de junio, la provincia de Bagua fue escenario de uno de los estallidos de violencia más dramáticos de la historia reciente. En este episodio, enmarcado en las protestas contra una serie de decretos supremos aprobados por el gobierno de Alan García, se produjeron enfrentamientos mortales entre ciudadanos indígenas y miembros de la Policía Nacional del Perú (Remy 2010: 279).

² El presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Pedro Martínez, consideró positiva la aprobación de la Ley de Consulta Previa, sin embargo, indicó que el reglamento deberá ser claro y transparente, así como recalcó la necesidad de fijar cuándo, cómo y a quiénes los asiste este derecho (*El Comercio*, 25/08/2011).

asesores se han pronunciado en contra del proceso, calificándolo como una traba administrativa que genera falsas expectativas entre los sectores indígenas.³ Asimismo, las organizaciones indígenas nacionales agrupadas en el Pacto de Unidad, junto a un grupo de organizaciones proindígenas, han criticado duramente el contenido de la ley, hasta el punto de plantear su inconstitucionalidad

(Pacto de Unidad y CNDH 2013). La idea común que atraviesa el discurso de estas organizaciones desconoce los avances de la gestión de Humala Tasso, reafirmando la idea de un Estado capturado por los sectores empresariales y, consecuentemente, la idea de la consulta previa como un derecho de veto, contribuyendo a una parálisis contraria a sus intereses.

Figura 1: Línea de tiempo sobre la consulta previa



Elaboración propia.

3 Desde un inicio, empresarios como Roque Benavides resaltaron que el Ministerio de Cultura no contaba con recursos para enfrentar estos "nuevos trámites burocráticos", advirtiendo que darles a las organizaciones indígenas un "derecho a veto sería nefasto para el sector minero y para las mismas comunidades"

(RPP, 13/09/2011). Sin embargo, al concluir la CADE 2013, el CEO de Minsur, Juan Luis Kruger, señaló en la hoja de ruta minera que la consulta previa ha generado falsas expectativas, además de que no queda claro como proceso, lo que genera demoras en los proyectos (Gestión, 28/11/2013).

¿Cuánto de esto es cierto? A dos años de la promulgación de la ley, Diana Álvarez-Calderón asume la titularidad del sector Cultura, en reemplazo de Luis Peirano, en un nuevo contexto de tensión respecto a la agenda indígena dentro del Ejecutivo. En este mismo periodo, inicia su gestión la cuarta viceministra de Interculturalidad, cuyos antecesores inmediatos presentaron sus renunciaciones como producto de las mencionadas tensiones (ver Figura 1). En efecto, la intervención del mismo Ollanta Humala y de otros sectores como Energía y Minas (MEM) o el Ministerio del Ambiente (Minam) ha dejado entrever esta situación, poniendo en debate la categoría de “pueblos indígenas” de grupos poblacionales como los quechua o los aimara, es decir, de aquellos ubicados en el área andina. De hecho, a la fecha solo ha concluido la etapa de diálogo de un proceso de consulta para la creación de un área de conservación regional en la zona amazónica, quedando pendiente la decisión del Minam sobre los acuerdos logrados con los pueblos indígenas involucrados y el Gobierno Regional de Loreto.

¿Qué tan sencillo ha sido para el VMI cumplir con el encargo de la agenda indígena en materia de consulta previa? ¿Cuál es la situación en el interior del Ejecutivo respecto al tema? ¿Cómo ha lidiado el VMI con la oposición de los sectores empresariales y el cuestionamiento de las organizaciones indígenas? Para responder a estas preguntas analizamos la trayectoria de los últimos dos años, tomando en cuenta las declaraciones y documentos emitidos por los principales actores de esta historia, tanto del Estado como del sector privado y la sociedad civil.⁴ Del mismo modo, se analizaron los procesos desarrollados por el VMI en relación con

4 Agradecemos la colaboración de Gabriela Ruiz en la recolección y sistematización de información relevante para este trabajo. Los medios revisados son El Comercio, Servindi, Gestión, La República y Lamula.pe, así como los comunicados de los principales sectores del Estado involucrados.

el contexto político y económico. Finalmente, entrevistamos a tres de los cuatro viceministros, así como a funcionarios clave dentro del VMI.⁵

VIENDO COMO ESTADO

Reconstruimos la historia “desde adentro”, tomando en cuenta la versión de los gestores públicos involucrados desde el sector Cultura. Esta perspectiva tiene grandes limitaciones, puesto que no recoge de primera mano las reacciones tanto de los otros sectores del Estado como de la sociedad civil. Sin embargo, provee al lector interesado una pieza fundamental del rompecabezas raramente abordado, siendo el Estado visto comúnmente como un actor abstracto, con intereses definidos, ya sean propios o de sectores privados (Tanaka 2010). En términos generales, el desarrollo de la agenda de consulta previa en particular nos provee una imagen importante del devenir propio del gobierno de Ollanta Humala, sus retos, decisiones y el contexto en el que se desarrolla, así como de las tensiones entre los sectores.

En concordancia con la propuesta teórica de Eduardo Dargent (2012)⁶, la información recogida denota un escenario complejo, con cuatro factores que determinarían la situación de aparente parálisis e insuficiente autonomía de la agencia estatal responsable de velar por la implementación de la consulta previa. En primer lugar, el tema indígena

5 Las entrevistas se realizaron en el transcurso del mes de noviembre en la ciudad de Lima. Los entrevistados fueron Patricia Balbuena (viceministra de Interculturalidad y exdirectora general de Ciudadanía Intercultural), Iván Lanegra (exviceministro de Interculturalidad), Paulo Vilca (exviceministro y exdirector general de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos, DGIDP), Hernán Coronado (ex DGIDP y exasesor del ministro de Cultura para temas indígenas) y Ángela Acevedo (coordinadora del equipo de consulta previa). Agradecemos su buena disposición ante nuestras preguntas, así como sus comentarios durante el desarrollo de este trabajo.

6 El autor señala estos cuatro factores relevantes para discutir las posibilidades de que un área técnica alcance autonomía, fortaleza y continuidad en el Estado.

responde a una naturaleza especialmente compleja por sus características políticas, antropológicas y jurídicas,⁷ así como por la configuración institucional que enmarca la práctica de la agencia. En segundo lugar, esta situación se desarrolla con una agenda polarizada, sin consensos técnicos o jurídicos mínimos sobre las categorías que marcan la implementación de políticas públicas. En tercer lugar, hay una constelación plural pero desbalanceada de actores con intereses alrededor de los efectos de esta política pública. Finalmente, existe una percepción de alto riesgo para el Gobierno respecto a las posibles consecuencias de la implementación de esta política pública en el desempeño económico y la inversión privada.

Sin embargo, la propuesta de Dargent (2012) señala los cuatro factores sin jerarquizarlos. Consideramos que ante la indefinición o la falta de consenso, los dos últimos factores, vinculados a los actores políticos y económicos que rodean al sector y se interesan en la implementación (o no) de la política pública, terminan siendo más relevantes. En ese sentido, proponemos que ante este esquema es importante resaltar los efectos del contexto político en el que se forja la institución y los límites institucionales de una agencia estatal nueva creada para implementar una política pública compleja y sin precedentes.

Sobre lo primero, resaltamos la importancia del primer año de gobierno de Ollanta Humala, marcado por los conflictos de Conga, Espinar y Cañaris, así como la desaceleración del crecimiento económico producto de la caída del precio de los metales. Respecto a lo segundo, nuestra historia revela la evolución y limitaciones institucionales del VMI en términos presupuestales y de recursos humanos. Finalmente, proponemos algunos factores que menguan los efectos determinantes de lo antes señalado, remediando este tipo de limitaciones en espacios temporales específicos.

7 Ver Salmón et ál. 2012 y Rousseau 2012.

COMPLEJIDAD SIN CONSENSO

*“En las tierras andinas hay principalmente comunidades agrarias [...] las comunidades indígenas están en su mayoría en la selva”.*⁸

La implementación de la consulta previa aborda dos dimensiones jurídicamente complejas. Por un lado, los términos procedimentales definidos por la reglamentación de la ley han generado un escenario de complejidad en cuanto a la dispersión de las competencias sobre la implementación de esta política pública. Por otro lado, la naturaleza misma del tema indígena ha creado un espacio de poco consenso respecto de quiénes son sujetos de este derecho y sobre qué medidas específicas se aplica.

El VMI tiene la responsabilidad política de llevar adelante la consulta previa como política pública, pero no cuenta con las competencias suficientes para garantizar por sí mismo la implementación de este derecho cuando se trata de medidas dictadas por otros sectores.

Cabe resaltar que una de las principales particularidades de la normativa peruana de consulta previa es la configuración de las funciones, mediante la cual se dispersan las responsabilidades legales para su implementación. A diferencia de países como Colombia, donde la obligación de implementar la consulta es exclusiva del Ministerio de Interior, en el Perú, la rectoría recae sobre el VMI, pero su implementación concierne formalmente a

8 Ollanta Humala en entrevista con David Rivera y Nicolás Lúcar (TV Perú, 28/04/2012).

las distintas entidades del Estado según a quién corresponda la competencia de la medida que será consultada.⁹ Es decir, el VMI tiene la responsabilidad política de llevar adelante la consulta previa como política pública, pero no cuenta con las competencias suficientes para garantizar por sí mismo la implementación de este derecho cuando se trata de medidas dictadas por otros sectores.

Conjuntamente, el tema central de la política pública es bastante complejo en sí mismo producto de una larga historia llena de vaivenes y desencuentros.¹⁰ La consulta previa está definida como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas que se aplica cuando existe una potencial afectación de sus derechos colectivos (OIT 2009, PRO169 2009). Producto de esta definición surgen las siguientes interrogantes: ¿quiénes son indígenas? ¿Qué son los derechos colectivos? ¿Cómo se definen los “cambios sobre la situación jurídica” como establece la legislación? Las categorías que se desprenden del propio convenio e incluso de la legislación peruana son lo suficientemente laxos y abiertos a la interpretación como para generar disenso entre los sectores del Estado involucrados. Esta situación juega en pared con la inexistencia de una definición gubernamental (más allá de lo escrito en la ley) a partir de la cual debatir y responder estas preguntas, y consecuentemente determinar las formas de implementación de esta política pública. Como veremos más adelante, este escenario es clave para comprender el debate por la publicación de la Base de Datos de Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios.

En ese sentido, la definición técnica sobre lo indígena es permeable al debate político, donde múltiples posturas construyen un lenguaje con

importantes limitaciones para dialogar con la lógica estatal y la cultura del funcionario público. No es nuestra intención sugerir que este tema se defina únicamente en términos técnicos, pero nos apoyamos en la idea de que el funcionamiento del aparato estatal se sostiene en la definición de categorías que permitan implementar políticas públicas con cierto grado de planificación y predictibilidad. Definir la identidad cultural de los seres humanos es una tarea muy sensible, en la que intervienen diversos matices. Por esto, la consulta previa se convierte en un claro ejemplo de los límites de las políticas interculturales cuando enfrentan la necesidad de construir indicadores que les permitan hablar el lenguaje del Estado. En este caso, dichas limitaciones se evidencian en las tensiones surgidas por la búsqueda de criterios consensuados respecto de los sujetos de este derecho, y en tal sentido, por las dificultades de controlar y monitorear las potenciales consecuencias de su implementación (Scott 1998).

LOS COSTOS DE LA INDEFINICIÓN

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, en un momento inicial existió un consenso mínimo sobre lo que significaba la consulta, lo que permitió la aprobación por unanimidad de la ley en el Congreso de la República (Sosa et ál. 2012). En ese contexto, con la venia del presidente, se desarrollan algunos instrumentos de gestión con cierta rapidez. A menos de un año de la aprobación de la ley, se aprobó su reglamento, en el que se despliegan las características jurídicas establecidas en el Convenio 169 de la OIT, tratado que ostenta rango constitucional en el Perú desde 1995 (Ministerio de Cultura 2012). Un mes después, en mayo de 2012, el VMI publicó la directiva que marca las pautas para la inclusión de comunidades en la Base de Datos. Para diciembre de ese mismo año, la primera versión de esta Base de Datos ya estaba lista.

9 Esta situación podría ser vista como fruto del particular apego de la Ley y Reglamento de Consulta Previa peruana al texto del Convenio 169 de la OIT.

10 Ver Greene 2009 y Remy 2013.

La velocidad con la que se prepararon estos instrumentos tomó por sorpresa al gabinete Jiménez. Al comprobar que el mapa de comunidades indígenas cubría la mayor parte del territorio peruano en las regiones de sierra y selva, y por lo tanto que coincidía geográficamente con un gran porcentaje de concesiones mineras proyectadas por el MEM,¹¹ surgieron las preocupaciones por el riesgo que esto podría representar para la promoción de las inversiones mineras. A raíz de los conflictos de Conga y Cañaris, el Gobierno había variado su postura sobre la consulta previa, a partir de la cual se produce una dinámica de debate polarizada, especialmente por la desconfianza respecto de las organizaciones representativas. En un contexto de disminución de los precios de los minerales, la puesta en marcha de la consulta previa fue vista, entonces, como una potencial amenaza a la sostenibilidad de los recursos necesarios para la implementación de programas sociales u otros prioritarios de la agenda del Gobierno.¹²

Así, si bien se lograron consensos mínimos para la promulgación de la Ley de Consulta y su reglamentación, el escenario político había variado al

llegar el momento de implementarla. Es en este nuevo contexto que se da la discusión sobre los sujetos de este derecho, en la que, ante las limitaciones antes expuestas, terminan predominando las posiciones en el interior del Gobierno que ahora veían con mucha preocupación e incertidumbre los alcances de la consulta.

LOS ACTORES

El marco administrativo disperso descrito líneas arriba fortalece las posiciones de sectores como el MEM y el MINAM, que quedan exentos de responsabilidad política sobre sus propias competencias en esta materia y refuerzan la condición de vulnerabilidad del VMI. A esto se suma que el Ministerio de Cultura no ha terminado de asumirse como responsable del tema indígena, dejando al VMI como el actor clave en la disputa. Este marco centra el único camino para definir la implementación de este derecho en la negociación entre sectores, lo que genera una clara desventaja frente a sectores que intervienen a nivel de gabinete ministerial.¹³ Es en la configuración de este escenario que las relaciones de poder se manifiestan, y donde, ante las nuevas prioridades del Gobierno, la consulta previa encuentra sus límites concretos.¹⁴

11 El diario *La República* (06/02/2013) publicó un informe en el que, mediante la información de altos funcionarios, se da cuenta de esta tensión, especialmente por la reacción del ministro Merino ante la definición de pueblos indígenas en zonas andinas con proyección minera como Apurímac (Sifuentes 2013). Semanas después, el presidente de Perupetro, Luis Ortigas, ya se animaba a afirmar que este proceso era “una dificultad” que demora los plazos de aprobación para los proyectos de exploración y explotación petrolera, ahuyentando la inversión privada en el sector hidrocarburos (RPP, 26/04/2013).

12 Ya antes, durante el proceso de reglamentación de la ley, el conflicto de Conga había redefinido el interés del Gobierno sobre el control de los potenciales efectos políticos de este instrumento legal. Por ejemplo, el artículo 2.3 del reglamento espontáneamente introduce una cláusula exclusiva para gobiernos regionales, sometiéndolos a la autoridad del VMI (es decir, el Gobierno nacional) para poder llevar a cabo procesos de consulta. Este artículo ha sido considerado como uno de los incluidos sin ser parte de los acuerdos previos en la comisión multisectorial que participaba en la reglamentación.

13 Especialmente durante la gestión Lanegra, la cara visible del Ministerio de Cultura recaía sobre el VMI, mientras que por el MEM y el MINAM respondían las cabezas del sector. Esto evidencia la poca importancia prestada por el Ministerio de Cultura a la agenda indígena frente a sus pares en el Consejo de Ministros. Como proponemos, el cambio en esta postura luego del nombramiento de Vilca y en la actual gestión parece haber reconfigurado estas relaciones en el ámbito ministerial.

14 Finalmente, esta agencia del Estado tiene que enfrentar esta situación en desventaja comparativa por los propios límites logísticos y de recursos humanos determinados por la configuración de su presupuesto y la carencia de profesionales socializados y especializados en un tema sin precedentes como la consulta previa. Esto no solo juega a favor de la indefinición técnica, sino que parece privar al VMI de la posibilidad de ganar pequeñas batallas en las negociaciones frente a estas otras agencias más consolidadas.

En este contexto, la posición predominante en el Gobierno encuentra fuertes coincidencias con la agenda de inversión del sector privado, especialmente en minería e hidrocarburos. La confluencia de estos actores y las limitaciones antes mencionadas proveen los argumentos necesarios para posturas radicales que terminan reduciendo los estándares definidos por la consulta previa a una simple traba burocrática. Este discurso político, al igual que los otros antes reseñados, es apropiado por ciertos grupos mediáticos, lo que contribuye al debilitamiento de las ya precarias posibilidades de implementación.

Los grupos empresariales son una excepción parcial a la regla en un escenario de desinstitucionalización, siendo así la balanza cotidianamente inclinada hacia su lado.

Por otro lado, la fragmentación de las organizaciones indígenas, representantes de los sujetos de derecho, y las posturas maximalistas adoptadas por algunas organizaciones proindígenas contra la legislación vigente dejan al VMI sin aliados a los cuales recurrir para balancear esta constelación de grupos de interés.¹⁵ Además, la hostilidad en el interior del Ejecutivo genera un espacio negativo en cuanto a la inestabilidad de los funcionarios

del VMI, incrementando la percepción de su incapacidad para asumir compromisos a largo plazo con las organizaciones. En ese sentido, la desinstitucionalización de la arena política juega un rol negativo, frente a la ausencia de partidos políticos u organizaciones sociales con fuertes lazos con la sociedad, lo que determina la marginalización de este debate.

Con excepción de algunos grupos parlamentarios,¹⁶ el debate público por la consulta previa se desarrolla entre las denuncias de organizaciones indígenas parte del Pacto de Unidad y las declaraciones del empresariado y sus grupos representativos. Y cuando los partidos se han detenido a debatir, le han asignado fuertes cargas ideológicas, ya sea a favor o en contra de la inversión minera, reduciendo el entramado complejo de este tema al debate sobre el veto. La diferencia de poder e influencia entre estos grupos puede ser vista como parte de la dinámica general de la primera mitad del actual gobierno. A pesar de sus limitaciones, los grupos empresariales son una excepción parcial a la regla en un escenario de desinstitucionalización, siendo así la balanza cotidianamente inclinada hacia su lado (Encinas et ál. 2011).¹⁷

CONCLUSIONES

Resulta claro que la agenda de interculturalidad y el tema indígena en general son bastante complejos, lo que los hace difícil de asir desde la lógica estatal. La falta de consenso mínimo para la implementación se agrava por la naturaleza particular de la consulta previa en relación con la economía. En ese sentido, los cambios en la economía y la nueva coyuntura por los conflictos socioambientales

15 Se recomienda revisar los trabajos de Paredes (2010) y Meléndez (2012). Las organizaciones de alcance nacional involucradas en este proceso han sido la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesepe), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), la cual fue incluida en los procesos a pesar de la negativa inicial de otras organizaciones.

16 Concretamente la congresista por Cusco, Verónica Mendoza, de Acción Popular/Frente Amplio, o la congresista por Lima Marisol Pérez Tello.

17 Recomendamos revisar el artículo de Bebbington, Scurrah y Chaparro en este número de *Argumentos*.

generaron un incremento en el costo político del cumplimiento de este derecho.

La publicación de la Base de Datos, más allá de su forma, parece inclinarse a la postura predominante dentro del Gobierno respecto de la exclusión de las comunidades andinas.

Ante este nuevo contexto, a diferencia de la propuesta de Dargent (2012), que señala que el costo político de intervenir con un área del Estado limita la intervención del Ejecutivo, proponemos que en este caso no intervenir y dejar trabajar a la agencia según sus propios estándares resulta potencialmente costoso para la agenda del Gobierno. En ese sentido, la oportunidad de balancear el peso de los actores queda descartada en el momento que el Gobierno avala la postura de sectores como el MEM, y consecuentemente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, las críticas más polarizadas desde algunas organizaciones representativas de los pueblos indígenas y organizaciones proindígenas dificultan la consolidación de la ley y su implementación. El desarrollo de una institución no solo requiere voluntad y capacidad por parte de las autoridades y los gestores, sino también de que los colectivos organizados en la sociedad civil demanden su aplicación y, con ello, la echen a andar, perfeccionándola en el tiempo (Levitsky y Murillo 2012).

En este contexto, vale la pena resaltar el rol de las gestiones para afrontar los efectos del escenario que hemos analizado. Por un lado, Lanegra logró capitalizar el debate político a favor del VMI, dándole pre-

sencia y relevancia a pesar de las limitaciones institucionales de esta agencia. Por otro lado, la renuncia de Vilca, al no aceptar las presiones del Poder Ejecutivo para la aprobación de un proyecto extractivo, representa una ruptura que genera espacios importantes para la redefinición de la estrategia técnica y burocrática del VMI. El rol que juega la viceministra Balbuena (incluso desde su participación previa como asesora de la DGIDP en la gestión Lanegra) es importante para la remediación de los problemas de recursos presupuestales, fortaleciendo algunas capacidades técnicas en los recursos humanos del sector.

Tras los episodios de conflicto, la gestión actual parece apuntar a la consolidación de elementos técnicos que buscan generar puntos mínimos de partida. La publicación de la Base de Datos, más allá de su forma, parece inclinarse a la postura predominante dentro del Gobierno respecto de la exclusión de las comunidades andinas. Sin embargo, esta decisión establece un punto de inicio para la discusión sobre la base de elementos concretos. Solo así se abre espacio para la implementación de un derecho que va definiendo los debates políticos frente a la postura del Estado.

El gran reto para aprovechar esta nueva coyuntura es reducir la percepción de “costo político” que existe dentro del Gobierno, y construir las alianzas necesarias entre los sectores involucrados para avanzar de forma sostenida en la implementación de este derecho. Esto no debería ser dejado de lado por quienes han tenido posturas críticas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Damonte, Gerardo y Tania Ramírez (2012). “Ley de Consulta: avances, problema y posibilidad”. En María Ana Rodríguez y Omar Coronel (eds.), *Los retos de la “Gran Transformación”*. Lima: PerúDebate.

Dargent, Eduardo (2012). *Technocracy Under Democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America*. Tesis doctoral, Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas en Austin.

Encinas, Daniel, Paolo Sosa y Mauricio Zavaleta (2011). “Los retos políticos de la inclusión social”. *Argumentos*, año 5, n.º 5.

Golte, Juergen (2011). “El Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana y la Ley de Consulta Previa”. *Argumentos*, año 5, n.º 5.

Greene, Shane (2009). *Caminos y carretera: acostumbrando la indigeneidad en la selva peruana*. Lima: IEP.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 3, n.º 5.

Meléndez, Carlos (2012). La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012). Lima: Mitin Editores.

Ministerio de Cultura (2012). *Derecho a la consulta previa*. Lima: Ministerio de Cultura.

North, C. Douglass, John J. Wallis y Barry Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organización Internacional del Trabajo (2009). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Pacto de Unidad y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2013). *Perú: Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Paredes, Maritza (2010). “En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú”. En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

PRO169 OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*. Lima: OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

Remy, María Isabel (2013). *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú*. Documento de Trabajo n.º 202. Lima: IEP.

Rousseau, Stephanie (2012). “La Ley de Consulta Previa y las paradojas de la indigeneidad en la sierra del Perú”. *Argumentos*, año 6, n.º 5.

Salmón, Elizabeth et ál. (2012). *La consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto de Derechos Humanos de la PUCP.

Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Sifuentes, Marco (6 de febrero de 2013). “La consulta previa: una fuente de conflictos dentro y fuera del gobierno”. *La República*.

Sosa, Paolo et ál. (2012). “Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú”. *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 3, n.º 5.

Tanaka, Martín (ed.) (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Gávez, Álvaro y Paolo Sosa. “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html. ISSN 2076-7722