



"Fiesta de Potosí", Museo de Cuzco (J. Jiménez)

# ARGUMENTOS

Revista de análisis social del IEP

Año 8, Nº 2, Mayo 2014

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTOR

Jorge Aragón

### EDITOR

Martín Cavero Castillo

### CONSEJO EDITORIAL

Roxana Barrantes

Ricardo Cuenca

María Isabel Remy

Úrsula Aldana

Laura León

Enrique López

Martín Tanaka

Pablo Sandoval

Álvaro Gálvez

Rolando Rojas

### CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel Soria Pereyra

### DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

#### EN WEB

Mónica Ávila Paulette

### IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfonos: 431-6603 / 332-6194

Fax: 332-6173

E-mail: iep@revistargumentos.org.pe

## PRESENTACIÓN

¿Qué significa reconocer que el Perú es un país indígena y cuáles son sus implicancias? Que el Perú ya no sea mayoritariamente indígena no quiere decir que lo indígena haya perdido relevancia. Por el contrario, lo indígena ha venido retomando cada vez más peso en tanto viene ganando fuerza la idea de que como sociedad nuestro horizonte no tiene que ser el de la homogeneidad cultural y que cualquier Estado debe relacionarse con sus ciudadanos reconociendo y respetando su diversidad cultural. Además, por si lo anterior no fuera suficiente, en los últimos años se ha hecho evidente que las poblaciones indígenas en nuestro país experimentan no solo condiciones agudas de desigualdad económica y social, sino que se trata de una condición que se mantiene y reproduce en el tiempo.

A partir de la constatación tanto de los retos que tienen que asumir el Estado peruano para reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas como de los desafíos que confrontan las poblaciones y organizaciones indígenas para expresar y hacer efectivas sus demandas, esta nueva edición de Argumentos dedica su tema central a "Políticas y representación indígena en el Perú". Adicionalmente, a cinco años de los trágicos acontecimientos en Bagua, que expresaron el grado de ruptura que puede existir entre las autoridades y nuestro Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía, pensamos que este número puede contribuir también para que estos hechos no se repitan.

*(continúa en la siguiente página)*

## EN ESTE NÚMERO...

### POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL PERÚ

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: (DES)ENCUENTROS, AVANCES Y DESAFÍOS, *Anahí Durand* p. 3 / EL DEVENIR DE LA CONSULTA PREVIA, *Wilver Wilca* p. 8 / AMAZONÍA: RETOS ACTUALES DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS, *Alberto Chirif* p. 13 / PARA ENTENDER LOS PROCESOS JUDICIALES DEL BAGUAZO, *José Carlos Ruiz* p. 20 / INDIOS EN PALACIO. EMISARIOS INDÍGENAS, GOBIERNO CENTRAL Y ESPACIOS DE NEGOCIACIÓN EN PERÚ (C. 1860-1940), *José Ragas* p. 30 / ¿MINORÍAS O NACIONES? DISCURSOS Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Roger Merino* p. 36 / LA CANALIZACIÓN DE DEMANDAS EN ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS, *Piero Escobar* p. 42 / SER RACISTA EN EL PERÚ: UNA VANA PRETENSIÓN, *Guillermo Rochabrún* p. 49

### CRÍTICA Y RESEÑAS

FRANCISCO VERDERA. UNA INVITACIÓN A LA (RE)LECTURA, *Enrique Fernández-Maldonado* p.57

Anahí Durand abre el tema central analizando los avances institucionales desde el Estado para atender las demandas de la población indígena, reconociendo los límites y desafíos pendientes de estos avances para constituir una *arquitectura intercultural*. De manera complementaria, Wilwer Wilca compara la manera en que el Estado y las organizaciones indígenas han dado significado y uso a La Ley de Consulta Previa, haciendo énfasis en los retos que a ambos actores les corresponde para mejorar sus relaciones aprovechando las oportunidades que brinda esta ley. Girando la mirada hacia las organizaciones indígenas, Alberto Chirif realiza un análisis crítico del papel y accionar que vienen teniendo las dos principales organizaciones indígenas de la Amazonía con presencia a escala nacional. Esta brecha entre organizaciones nacionales y locales es evidenciada por Piero Escobar para el caso de El Cenepa en Amazonas, quien advierte las dificultades generales de la población indígena para canalizar sus demandas. José Ragas aborda la misma problemática, pero rastreada y estudiada desde el rol que tuvieron los emisarios o intermediarios indígenas, en el siglo XIX e inicios del XX, para hacerse escuchar por los respectivos presidentes peruanos.

En otro orden de discusión y recordando una dimensión de las secuelas actuales del Baguazo, Juan Carlos Ruiz hace una pertinente revisión del estado de los actuales procesos judiciales abiertos a raíz de este trágico día, advirtiendo los riesgos e inadecuaciones del sistema penal para sancionar a civiles por hechos violentos producidos en el marco de protestas sociales. Por otro lado, Roger Merino reflexiona sobre las dificultades de importar nociones como 'minorías' a realidades latinoamericanas, proponiendo que los derechos indígenas sean comprendidos desde su reconocimiento como 'naciones'. Finalmente, Guillermo Rochabrún hace un análisis provocador y crítico del uso que importantes historiadores hacen del concepto racismo para describir y analizar el comportamiento de diferentes sujetos sociales.

Nuestra sección Crítica y Reseña cierra este número con un artículo de homenaje a la obra intelectual de Francisco Verdera realizado por Enrique Fernández-Maldonado, quien explica los principales aportes de este reconocido economista para comprender la problemática laboral en el Perú y en el mundo. Queda claro que hay motivos de sobra para leer y re-leer a Francisco Verdera.

# ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: (des)encuentros, avances y desafíos



Anahí Durand\*

A lo largo de nuestra historia nacional, pueden ubicarse momentos en los cuales la violencia desplegada evidencia en toda su complejidad la difícil relación Estado-pueblos indígenas y lo mucho que nos falta para garantizar el pleno ejercicio de derechos para todos los peruanos y peruanas. Es el caso, por ejemplo, del genocidio cauchero, que supuso esclavitud y exterminio para varios pueblos de la Amazonía, o del conflicto armado interno, cuyas víctimas fueron por amplia mayoría indígenas quechuas y ashaninkas. También el paro amazónico que culminó con los lamentables enfrentamientos de Bagua en junio del 2009 podría contarse entre estos hechos.

Transcurridos cinco años del denominado “Baguazo”, resulta importante reflexionar respecto a

las políticas asumidas por el Estado para afrontar la realidad de exclusión que viven los pueblos indígenas en cuanto a principios, lineamientos, planes y proyectos articulados en una normativa e institucionalidad. En tal sentido, vale preguntarse ¿cuál ha sido la dinámica de interacción estatal con los pueblos indígenas en cuanto a políticas e institucionalidad vigente? Y de otro, ¿cómo avanzar en la construcción de una relación Estado-pueblos indígenas basada en una agenda compartida de políticas públicas susceptible de generar exigibilidad en los distintos sectores y niveles de gobierno? El presente artículo se propone analizar dicha interacción desde la “arquitectura estatal” y la asignación de funciones y competencias, identificando a la vez avances y desafíos pendientes para afirmar una sociedad que asuma su diversidad cultural como la convivencia democrática de los diferentes pueblos. Se trata de reflexiones generales, pero que se espera aporten a reflexiones e investigaciones de mayor alcance y profundidad.

\* Socióloga, investigadora del IEP, directora de la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

## 1. PUEBLOS INDÍGENAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ARQUITECTURA ESTATAL

Un primer aspecto a tomar en cuenta es la construcción del Perú como república bajo la lógica jurídica de ciudadanos con iguales derechos y deberes, pero que en la práctica supuso la continuidad del dominio de las élites criollas, las cuales pasaron a controlar los recursos del Estado e imponer la idea de su superioridad frente a la población indígena y afroperuana. Hasta inicios del siglo XX, los indígenas de los Andes y la Amazonía vieron limitada su condición ciudadana debido a sus escasas opciones de elegir o ser elegidos, y sin posibilidad de ejercer sus derechos económicos y sociales. El gobierno de Velasco marcó una pauta importante al realizar una radical reforma agraria, estableciendo la denominación de “campesinos” para referirse a los pueblos originarios cuya existencia precedía a la colonización española. En adelante, los pueblos de los Andes son consignados en la legislación como “comunidades campesinas” y los de la Amazonía como “comunidades nativas”. Tal clasificación, aunque pretendía revalorar el trabajo campesino de los pueblos originarios por sobre lo “indio” o “indígena”, términos cargados de negatividad, acabó por remarcar lo productivo soslayando lo étnico-cultural, sin necesariamente revertir de modo significativo la realidad de invisibilización y homogeneización existente.

Posteriormente, la acción organizativa de los pueblos y los cambios en el escenario internacional permitieron que el Perú firme y ratifique el Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y tribales. Asimismo, se avanzó en la implementación de políticas sectoriales, como la Educación Intercultural Bilingüe, desde el Ministerio de Educación, o en lo referido a investigación en medicina tradicional desde el Centro Nacional de Salud Intercultural (Censi). Ya en el gobierno de Toledo, se intentó

reformular la institucionalidad encargada de gestionar las políticas relacionadas a la población indígena, incluyendo las políticas públicas, creando el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afrodescendientes (Indepa). Si bien la idea inicial contemplaba otorgarle rango multisectorial e incluir representantes elegidos por los mismos pueblos, los conflictos entre organizaciones, la falta de decisión política y la poca claridad en sus lineamientos terminaron en su fusión por absorción en el actual Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura. De esta forma el Estado adscribió la problemática de los pueblos indígenas al ámbito de la “cultura”, evadiendo la complejidad del tema y disminuyendo las posibilidades de una acción multisectorial.

Llegados a este punto de la discusión sobre la forma en que el Estado organiza, formula e implementa las políticas relacionadas con la población indígena, consideramos pertinente tomar el concepto “arquitectura estatal”<sup>1</sup>. Proponemos discutir en torno a la existencia de una “arquitectura intercultural” entendida como una estructura de instituciones, autoridades y funcionarios en el interior del Estado capaz de viabilizar la aprobación de políticas destinadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas y potenciar su participación en espacios institucionales, repercutiendo así en un desarrollo con equidad y respetuoso de las diferencias. Lo que se constata es que el Perú todavía avanza lento en la constitución de una arquitectura estatal sobre el tema intercultural y en relación con los pueblos indígenas en particular. La creación del Viceministerio de Interculturalidad como “ente responsable de formular políticas, programas y proyectos que promuevan

<sup>1</sup> Este concepto proviene de la teoría feminista, que lo utiliza para abordar la construcción de una arquitectura de género en el Estado. Proyecto Olympia de Gouges, *Buenas prácticas y auditorias de género*, Barcelona, mayo de 2003.

la interculturalidad, como principio rector, para fomentar y garantizar los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país”,<sup>2</sup> es un paso importante, aunque no resuelve la actual dispersión sectorial de las políticas. Asimismo, la creación de la Dirección de Políticas Indígenas como “unidad orgánica encargada de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural”<sup>3</sup> representa un intento por establecer una instancia operativa responsable de la articulación multi-sectorial, aunque esto aún debe traducirse en un mejor ordenamiento de las rectorías y una mayor asignación de presupuestos.

*Perú todavía avanza lento en la constitución de una arquitectura estatal sobre el tema intercultural y en relación con los pueblos indígenas en particular.*

De este modo, el VMI podría asumir con la debida pertinencia la tarea de coordinar la política de titulación de tierras de comunidades nativas con el Minagri, la de salud con el Minsa o la de inclusión con el Midis. Lo mismo a nivel descentralizado, pues aspectos claves de la implementación y prestación de políticas sectoriales han pasado a ser competencia de los gobiernos regionales, los cuales deben atender a la población indígena, debiendo el Viceministerio procurar que dicha atención sea oportuna, efectiva y respetuosa de la diversidad cultural.

2 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura (ROF), artículo 11.

3 ROF institucional, artículo 87.

Tenemos así un Estado que paulatina y desordenadamente ha ido adaptando su institucionalidad y sus políticas a la demanda de la población indígena. Queda abierto el reto de concretar una adecuada arquitectura intercultural, que supere la tradición estatal homogeneizadora, así como la dispersión, superposición e improvisación de estructuras y funciones, empoderando debidamente al ente rector e institucionalizando mecanismos de diálogo con los pueblos y sus organizaciones. No obstante, la atención a las y los ciudadanos indígenas no puede esperar, y requiere la acción coordinada e inmediata del Estado y la sociedad. Pasemos entonces a reflexionar sobre algunos avances y desafíos pendientes para avanzar en la construcción de políticas públicas pertinentes y oportunas como base de una arquitectura estatal intercultural y una nueva relación Estado-pueblos indígenas.

## 2. CONSTRUIR COMPROMISOS: POLÍTICAS Y DERECHOS DESDE NUESTRA DIVERSIDAD CULTURAL

La realidad de exclusión de la población indígena, expresada en altos índices de pobreza y graves brechas e inequidades en logros de desarrollo humano entre ciudadanos indígenas y no indígenas, expresa la urgencia de tomar medidas concretas y asumir compromisos que permitan avances de mayor profundidad y alcance, para lo cual no son pocos los desafíos. Desde el Estado, además del mencionado reto de construir una adecuada arquitectura intercultural, hace falta profundizar el desarrollo del denominado “enfoque intercultural”. Aunque tanto el enfoque de género como el intercultural han sido incluidos como enfoques transversales en distintos planes y herramientas de la administración pública, su incorporación debe expresarse también en prácticas de gestión concretas. Queda pendiente que los distintos sectores operativicen un enfoque que, aunque tiene una fuerte densidad conceptual, alude básica-

mente a la construcción de relaciones horizontales y democráticas entre culturas distintas. Esto incluye pensar las políticas públicas en todo su ciclo—construcción de agenda, formulación, asignación presupuestal, implementación, evaluación—desde una perspectiva diferencial “que tome en cuenta la variable o dimensión étnica en planes, proyectos, instrumentos, procedimientos y formatos, recogiendo y visibilizando el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades”.<sup>4</sup> Autoridades, tomadores de decisiones y funcionarios deberían ser sensibilizados y capacitados en tal sentido.

*Ni el proceso de construcción de una arquitectura estatal ni el efectivo desarrollo del enfoque intercultural para la formulación de políticas pueden avanzar sin tomar en cuenta lo planteado por los mismos pueblos indígenas.*

No obstante, ni el proceso de construcción de una arquitectura estatal ni el efectivo desarrollo del enfoque intercultural para la formulación de políticas pueden avanzar sin tomar en cuenta lo planteado por los mismos pueblos indígenas. Esto implica institucionalizar la consulta y la coordinación con los pueblos y sus organizaciones en las distintas intervenciones estatales referidas al ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, la implementación de la consulta previa, una sentida demanda de los pueblos indígenas, especialmente de la Amazonía, establece mecanismos de diálogo que deben continuarse y

profundizarse. Los procesos de consulta en curso han dejado importantes lecciones que requerirán de ajustes y reformulaciones a distinto nivel, pero institucionalizan un derecho que ya no puede desconocerse. Por el contrario, se requiere un mayor compromiso multisectorial, que incluya el empoderamiento del Viceministerio de Interculturalidad como ente rector. Asimismo, hace falta incluir la opinión y la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas que los afectan directamente. Por ejemplo, la actual política de inclusión, la ambiental o la de salud tendrían que incorporar la opinión y la participación de los pueblos indígenas en sus distintas fases. Institucionalizar el diálogo y la coordinación implica superar la idea de que se trata de “pérdidas de tiempo”, cuando probablemente la intervención estatal y los indicadores de desarrollo mejorarían de hacerlo, tal como lo demuestran distintas experiencias en curso. Es el caso de la institucionalización del parto vertical y las casas de acogida, trabajadas con las mismas comunidades en la zona andina, que han contribuido a disminuir los índices de mortalidad materna. Se trata de generar niveles de interlocución respetuosos de las instancias organizativas existentes, evitando crear nuevas estructuras que pueden generar más bien conflictos y paralelismos.

De otro lado, se nos presenta como sociedad el desafío de desterrar de modo definitivo prácticas y miradas discriminatorias, tanto aquellas que a base de estereotipos y prejuicios alientan el racismo, como las que bajo criterios de “buena fe” replican esquemas proteccionistas. Históricamente, los pueblos indígenas han construido sus propias organizaciones comunales, federaciones gremiales regionales e instancias organizativas nacionales, y al margen de las deficiencias o crisis que presenten, son espacios legitimados de deliberación y decisión colectiva, que además permiten la elección de autoridades y

4 Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación de planes y políticas del territorio nacional*. Bogotá: DNP.

dirigentes. Ahora que varias ONG han reorientado su trabajo hacia los pueblos indígenas y especialmente hacia la Amazonía, la relación a establecer tiene que basarse en la alteridad y el reconocimiento de autonomía, respetando los procesos y las decisiones tomadas por los mismos pueblos. Se trata de que como sociedad asumamos nuestras diferencias, generando nuevos y amplios compromisos, que impliquen a su vez interacciones y relacionamientos basados en el respeto y la alteridad.

#### ANOTACIONES FINALES

Sin duda, la realidad es compleja, y los avances podrían parecer pocos ante el peso de los desafíos. Todavía cada año niños aymaras y quechuas mueran por el frío en Puno o Huancavelica, y todavía en la selva, en la cuenca del Corrientes, donde se extrae petróleo hace cuarenta años, mueren niños achuar por falta de atención médica, agravada por la contaminación ambiental. Persiste pues el imperativo de realizar cambios en la formulación e implementación de las políticas y la organización del Estado, pero también en la formación y sensibilización de funcionarios y trabajadores. Esto implica la voluntad de generar y suscribir amplios consensos y compromisos entre actores sociales, políticos y económicos que sean además de obligatorio cumplimiento. Solo de esta forma podremos generar un “piso mínimo” institucional y normativo inamovible, de modo que ya ningún gobernante pueda llamar nuevamente a los pueblos indígenas “perros del hortelano” ni algún funcionario justificarse en la ineficiencia estatal o la burocracia para continuar la desatención a esta parte de la ciudadanía.

Próximos a celebrar el bicentenario de nuestra vida republicana, gravita nuevamente la larga y profunda discusión respecto al país que somos y al que queremos construir. Abordar este debate implica que los actores políticos y sociales se pronuncien respecto a cómo asumimos nuestra diversidad cultural, proponiendo políticas universales acordes con una debida atención a los derechos de los grupos culturalmente diversos. Asimismo, requiere discutir el modelo de desarrollo suscrita por los últimos gobiernos, pues sería ingenuo desconocer que buena parte de la problemática de los pueblos indígenas se encuentra vinculada a un desarrollo económico basado en la extracción de recursos generalmente superpuestos a sus territorios e incapaz de garantizar una redistribución equitativa de los beneficios. Se trata entonces de impulsar un diálogo intercultural amplio que, evitando caer en visiones esencialistas de un lado o en la exaltación del desarrollismo neoliberal de otro, contemple el tema del bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas como punto de partida y de llegada. Asumir este proceso trasciende ampliamente lo coyuntural, abarcando compromisos estatales y societales, que avancen en reformular nuestra construcción como nación garantizando un país con democracia y bienestar para todos los peruanos y peruanas. □

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Durand, Anahí. “¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revista-argumentos.org.pe/politicas\\_publicas\\_y\\_pueblos\\_indigenas.html](http://www.revista-argumentos.org.pe/politicas_publicas_y_pueblos_indigenas.html)  
ISSN 2076-7722

## EL DEVENIR DE LA CONSULTA PREVIA



Wilwer Wilca\*

Una larga cadena de interrogantes y discusiones recorre desde hace algún tiempo los círculos políticos, académicos, de defensores de derechos humanos y de las propias organizaciones indígenas, entre ellas, si efectivamente la Ley de Consulta es un instrumento que garantizará que el Estado respete todos los derechos de los pueblos o si su aprobación fue un error en un escenario donde no se conoce en su integridad los alcances del derecho a la consulta previa y todo lo que se circunscribe a ella.

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad Nacional del Altiplano de Puno y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana de México. Ha trabajado como consultor internacional en la Secretaría General de la Comunidad Andina, en la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros y actualmente labora como especialista para el Viceministerio de Interculturalidad. Es importante precisar que este artículo no refleja la posición del Viceministerio de Interculturalidad.

1 Si bien es cierto que el derecho a la consulta estuvo vigente desde el 2 de febrero de 1995, cuando el Estado hizo el depósito internacional en la OIT el 2 de febrero de 1994; sin embargo, no hubo una norma interna que la desarrollara con las precisiones de la Ley N.º 29785 y su Reglamento.

La aprobación de la Ley N.º 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, y la posterior aprobación de su Reglamento mediante Decreto Supremo N.º 001-2012-MC, constituyó una inflexión que permitió que el Gobierno avance en políticas públicas, lo que como consecuencia introdujo en el debate, en mi apreciación, dos elementos fundamentales para quienes representan al Estado y para los pueblos indígenas en el Perú. Primero, que hay una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas que implica un diálogo y, segundo, que se reconozca a plenitud sus derechos colectivos.

La ausencia de estos dos elementos en el pasado hizo que en el Perú se generen escenarios de confrontación entre los pueblos indígenas y el Estado. Prueba palpable de ello es que el detonante que

colocó la consulta previa en la agenda nacional fue la masacre de Bagua de junio de 2009, que puso sangriento fin a una protesta de las comunidades amazónicas contra un paquete de decretos legislativos que vulneraban sus derechos.

Desde la entrada en vigencia de la Ley y su Reglamento hasta la fecha, cuatro procesos de consulta previa se encuentran en la última etapa, la de decisión: Área de Conservación Regional Maijuna-Kichua, Lote 169, Lote 195 y Propuesta de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional; y 12 están en diversas etapas: Política Sectorial de Salud Intercultural, Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Área de Conservación Regional Bosque Nublado Amaru, lotes petroleros 164, 181, 189 y 175, Plan Maestro Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, Área de Conservación Regional Ausangate, Área de Conservación Regional Urusayhua, Área de Conservación Regional Tres Cañones y Área de Conservación Regional Señor de la Cumbre.

La aprobación de la Ley y su Reglamento marcaron desde un inicio sentidas diferencias entre quienes consideran que esta ley constituye un mecanismo que traba las inversiones en el país y otras afirmaciones acerca de que la ley no es vinculante, lo que, consiguientemente, no ayuda a proteger los derechos de los pueblos indígenas, traducándose en un discurso político. Hubo por cierto incertidumbres al inicio para implementar los primeros procesos de la consulta previa —entre los propios funcionarios del Estado y los representantes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas—, por la notoria desorientación para entender los alcances, mecanismos, procedimientos, responsabilidades y hasta temas presupuestales; naturalmente, porque para la mayoría de quienes estuvieron de cerca constituía un aprender de cero, en un escenario en el cual

históricamente quienes condujeron el país no incorporaron las diversas formas de ver la vida y el mundo de los pueblos indígenas ni entendieron el desconocimiento de los representantes indígenas sobre las formas de organización del Estado.

La preocupación y el desconcierto no solo se dio desde el Estado, sino en la misma sociedad civil, cuyos actores —organismos no gubernamentales, analistas e investigadores y las mismas organizaciones indígenas— empezaron a escribir y analizar el contexto de la consulta criticando y alimentando las angustias expresadas de uno y otro lado, críticas que responsabilizaban de la situación a la propia consulta previa, cuando hay otros derechos de los pueblos indígenas —derechos colectivos y demandas de atención en políticas públicas— que deben ser demandados ante todos los niveles de gobierno.

#### UN NUEVO ENFOQUE

Sobre la base de los procesos de consulta ya vividos, se pueden señalar retos para su implementación y consolidación de este derecho, que poco a poco se viene institucionalizando, y alrededor del cual hay actores que deben jugar un rol importante: las entidades promotoras, los pueblos indígenas, las organizaciones representativas y desde luego la entidad técnica especializada.

Las entidades promotoras que culminaron un proceso de consulta —Gobierno Regional de Loreto, Servicio Nacional de Áreas Protegidas y PeruPetro— evidenciaron que el Estado tiene la tarea de construir una nueva gestión pública con enfoque intercultural. No es lo mismo conocer a los pueblos indígenas a través de sus danzas, su música y las imágenes que nos muestran sendos trabajos documentales que entender su propia dinámica acerca de cómo conciben el espacio y el tiempo o

en relación con cómo ven su futuro y, consiguientemente, priorizan sus intereses. No solo se trata de entender antropológicamente a los pueblos indígenas, sino de cómo los entendemos como parte del Estado peruano. Este entendimiento implica además que el Estado debe institucionalizarse para dialogar con ese Otro diferente. Todo esto significa que si se quiere construir un nuevo escenario como país, se tiene que empezar por dejar de pensar solo en torno a las inversiones y comenzar a reconciliar el país a través de mecanismos que establece el proceso de una consulta previa con los pueblos indígenas.

*No solo se trata de entender antropológicamente a los pueblos indígenas, sino de cómo los entendemos como parte del Estado peruano. Este entendimiento implica además que el Estado debe institucionalizarse para dialogar con ese Otro diferente.*

Desde los pueblos o comunidades indígenas, como es natural entender, hay un desconocimiento sobre los alcances y la naturaleza de la consulta previa, así como acerca de saber diferenciar las funciones y competencias de cada sector y nivel del Estado y separar a los representantes del Estado de los de la empresa privada. Quizá lo más complicado no es el desconocimiento del Estado y la consulta, sino en relación con el alcance de sus derechos colectivos y su ejercicio. Consiguientemente, los procesos de diálogo se reducen a aprovechar el espacio para demandar ante la entidad

promotora asuntos pendientes del Estado en temas relativos a la salud, educación, saneamiento básico, etc.

Por su parte, las organizaciones representativas de carácter regional y nacional, sobre todo en consultas locales, se han mantenido ausentes y no han acompañado a las organizaciones locales, y cuando lo hacen, participan con las mismas limitaciones que los pobladores locales: un escaso conocimiento sobre los alcances de la ley y su reglamento y acerca de los temas materia de consulta, entre otras. Esto evidencia un vacío en el liderazgo y un divorcio entre las demandas locales y aquellas construidas por las organizaciones indígenas. La consulta previa, tanto para los funcionarios del Estado como para los líderes de las organizaciones indígenas, es algo nuevo, y estos actores no están ayudando a construir estrategias para los procesos de diálogo que puedan ayudar a cautelar los derechos colectivos de las comunidades locales.

El Viceministerio de Interculturalidad, en su calidad de órgano técnico especializado en materia indígena, no escapa a las limitaciones que evidencia su accionar y enfrenta dos retos: primero, el discurso político para el cual “la consulta previa es una traba para las inversiones”. Consiguientemente, el reto es desmitificar un sentido común imperante. Lo segundo tiene que ver con la implementación de acciones emanadas de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

Frente a lo primero, es importante señalar que las entidades promotoras —sobremanera el Estado— aún consideran que sus tradicionales prácticas de relación con los pueblos y comunidades indígenas son las mejores y que los procedimientos y tiempos que implica un proceso de consulta pueden ser suplidos por pactos directos con las comunidades, o incluso que hay formas legales para obviar

la realización de una consulta previa. Lo segundo tiene que ver con la creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios. Si bien es cierto que se empezó con su publicación progresiva, aún queda el reto, más complicado todavía, de identificar a los pueblos indígenas del Ande. Se requiere además consolidar su rol de rectoría y establecer mecanismos de confianza para que ambas partes dialoguen sin desventajas.

### ACCIONES Y RESPONSABILIDADES

De lo trabajado hasta ahora se pueden advertir algunas acciones que se deben emprender para que la Ley de Consulta Previa sea un instrumento eficaz para garantizar el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, de forma que se garantice sus derechos colectivos y evite conflictos permanentes e incluso sangrientos.

Una de esas acciones consiste en afianzar el liderazgo del Viceministerio de Interculturalidad, en su calidad de órgano técnico especializado, sobre todo frente a posiciones de algunos sectores del Estado que cuestionan o se resisten a la aplicación de un proceso de consulta y se oponen a su rol de asistencia técnica.

Dentro del proceso de liderazgo del Viceministerio de Interculturalidad destaca la necesidad de afianzar procesos de consulta en las regiones andinas, sobre todo en temas de inversión en proyectos extractivos.

A las acciones anteriores se debe sumar la incorporación al proceso de facilitadores interculturales con conocimientos de derechos colectivos y de interculturalidad. Un registro adicional pendiente es el de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, en los ámbitos local, regional y nacional, que acrediten estar respaldadas por las comunidades y pueblos indígenas.

Por el lado de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, les toca asumir retos y ahondar en el tema, así como acompañar de cerca a las comunidades que están en proceso de consulta, empoderarse y empoderarlas alrededor de los alcances de la Ley y de su reglamento. Se trata, pues, de precisar las diferencias entre las legítimas demandas políticas, como la modificación de la Ley de Consulta, y las demandas propias y concretas de los pueblos y comunidades, en especial las referidas a una mayor presencia del Estado y a las garantías de una mejor negociación entre el Estado y las comunidades en los procesos de consulta.

*Es importante señalar que la implementación del derecho a la consulta previa es la herramienta para la exigibilidad de otros derechos colectivos que asisten los pueblos indígenas.*

Desde el sector privado, para dar legitimidad a sus inversiones y proyectos, la responsabilidad está en exigir al Estado el cumplimiento de la ley, así como de la sexta disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento, la cual, en sus instrumentos de gestión ambiental, exige informar sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a causa de la puesta en marcha del proyecto de inversión.

Es preciso mencionar que un problema a resolver por todos los actores involucrados es el del desconocimiento del lenguaje de la consulta previa — alcances de la Ley, procedimientos, competencias, mecanismos de exigibilidad, etc.—, que genera un desorden en su implementación, tanto por

parte de las entidades promotoras como de algunas organizaciones indígenas y el colectivo de la sociedad civil.

Es importante señalar que la implementación del derecho a la consulta previa no se circunscribe solo a —valga la redundancia— la consulta, sino que es la herramienta para la exigibilidad de otros derechos colectivos que asisten los pueblos indígenas. Y es acá, sobre todo en las definiciones y acerca de cómo se entiende cada derecho colectivo, donde aún no hay claridad, ni desde la entidad promotora ni desde las organizaciones representativas, pues no solo se trata de enunciarlos sino de contextualizarlos culturalmente respecto de cada pueblo indígena.

Se trata, en suma, de que los diferentes sectores involucrados —Estado, pueblos indígenas y sus organizaciones y la sociedad civil— se esfuercen en encontrar caminos para hacer de la Ley de Consulta y su Reglamento un instrumento eficaz de diálogo y prevención de conflictos, para lo cual deberán informarse y capacitarse sobre los

derechos indígenas y los alcances de las normas que los protegen, adecuar procedimientos administrativos y presupuestos y constituir entidades promotoras sólidas y organizaciones realmente participativas.

Finalmente, la implementación en la realidad concreta del derecho a la consulta previa debe ser entendida como una herramienta viable para el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, donde se respeten las diferencias y los derechos individuales y colectivos sean garantizados. La Ley de Consulta y su Reglamento son una oportunidad para superar brechas históricas. Ese es el reto que todos y todas estamos llamados a asumir. □

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Wilca, Wilver “El devenir de la consulta previa” En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 2 Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/dvenir\\_consulta.html](http://www.revistargumentos.org.pe/dvenir_consulta.html)  
ISSN 2076-7722

## AMAZONÍA: retos actuales de las organizaciones indígenas



Alberto Chirif\*

Desde sus inicios a finales de la década de 1970, la primera, y en la segunda mitad de la de 1980, la segunda, Aidesep (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana) y Conap (Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana) han seguido caminos divergentes. Mientras la primera se declaró defensora de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas enarbolados por el movimiento indígena del mundo entero (territorio, autodeterminación y educación intercultural bilingüe, entre los principales), la segunda adoptó un enfoque “mixto”, por llamarlo de alguna manera, aunque confuso sería un mejor término, en el que combinaba loas al poder (en una carta de febrero de 1988, la directiva declaró “protector del pueblo amazónico” al ministro de Agricultura que había paralizado los trámites de titulación de las comunidades) con afirmaciones de

tipo clasista: los indígenas somos parte de una clase social explotada, y como tal debemos aliarnos con los otros sectores que la integran para luchar en conjunto por derechos comunes.

Estas divergencias tienen que ver con quiénes fueron en cada caso los impulsores de estas organizaciones. En el caso de Aidesep, las simientes fueron líderes que provenían de comunidades de tres zonas que enfrentaban problemas que les llegaban de fuera. Los ashaninkas del Perené reaccionaban contra una colonización agobiante que había comenzado a invadir sus tierras a mediados del siglo XIX, pero que por entonces se agravaba por los nuevos planes para asentar inmigrantes andinos y construir carreteras de penetración. Los shipibos del Ucayali reclamaban el control de sus cochas, fuente principal de abastecimiento de proteína animal, aspecto que la ley de comunidades nativas (dada en 1974) no había considerado. Los awajun, por su parte, buscaban apoyo para

\* Antropólogo peruano de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, dedicado desde hace 45 años al trabajo relacionado con derechos colectivos de los pueblos indígenas amazónicos.

echar de sus comunidades al cineasta alemán Werner Herzog, empeñado en filmar en sus tierras una película que, tomando elementos de una trágica realidad, aludía a un cauchero sanguinario (Carlos Fermín Fitzcarrald, cuyo nombre era apenas modificado por una letra: Fitzcarraldo) como un hombre amante de la ópera. Estos líderes se vincularon a un grupo de personas que, no obstante sus diversas profesiones y ocupaciones, tenían en común la voluntad de apoyar las reivindicaciones de las comunidades locales, así como sus iniciativas de asociación para que enfrentaran mejor sus problemas.

*A lo largo de su conducción, Conap ha sido entusiasta defensora de las políticas extractivistas impulsadas por empresas trasnacionales, ampliamente favorecidas por leyes y exenciones tributarias del Estado.*

En el caso de Conap, es probable que los aires clasistas le hayan llegado de la principal de sus bases, la Feconaya (Federación de Comunidades Nativas Yanesha). Esta había sido fundada en 1980 por un líder yanesha que mantenía un fuerte vínculo con el Partido Comunista Unificado (PCU) y un joven ashaninka que trabajaba como obrero en una fábrica en Lima, cuyo sindicato estaba afiliado a la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), base a su vez del citado PCU. Ellos se habían encargado de liquidar una iniciativa autónoma anterior, llamada Congreso Amuesha, constituida en 1969, y terminaron por afiliarse a la federación a esa central sindical. No obstante, en 1987, año de fundación de Conap, hacía ya varios años que Feconaya había migrado hacia las

posiciones indianistas manejadas por el Consejo Indio Sudamericano (CISA). Pero los aires clasistas también le llegaron de profesionales de ONG que impulsaron su fundación.

Cada una de estas dos organizaciones nacionales ha experimentado cambios en sus planteamientos originales. A Conap le duró poco tiempo su discurso clasista. Tal vez nada, porque en realidad no fue más que una apariencia, ya que al mismo tiempo que propalaba consignas en ese sentido, glorificaba al poder de entonces (como en el caso del ministro que antes he mencionado), responsable de masacres perpetradas en los penales en 1986 y de faenas históricas, como la del dólar MUC (Mercado Único de Cambios). No recuerdo haber leído nada acerca de debates ideológicos en los que sus bases analizaran su concepción inicial y determinaran la necesidad de una drástica mudanza. Asumo entonces que esta se debió a la llegada de un líder awajun de espíritu pragmático, quien presidiría la confederación durante más de 15 años. A lo largo de su conducción, Conap ha sido entusiasta defensora de las políticas extractivistas impulsadas por empresas trasnacionales, ampliamente favorecidas por leyes y exenciones tributarias del Estado. Después de su alejamiento de la confederación, ese líder ha hecho lo mismo, unas veces desde las empresas y otras desde el Estado. Él suscribe el planteamiento del gobierno actual (y de los que lo precedieron) acerca de que esas políticas les acarrearán riqueza a los indígenas o, al menos, servirán para que el Estado financie programas destinados a paliar la pobreza extrema (antes se decía que eran para atenuar las medidas de ajuste estructural), en una dinámica que ya se prolonga por más de cuatro décadas sin que se tenga otro resultado que precisamente el contrario: el aumento de la pobreza y de la dependencia de los beneficiarios, en los cuales han logrado inocular la convicción de que, en efecto, ellos son miserables.

Por su parte, Aidesep mantuvo sus planteamientos originales hasta el último levantamiento que tuvo a Bagua como escenario (2009), aunque, como lo he señalado en otros textos, la organización llegó herida a ese evento por una crisis interna que amenazaba con dividirla porque algunas de sus bases no reconocían a la directiva, acusándola de haber sido reelegida por medios fraudulentos. Aunque el levantamiento de mediados de ese año sirvió para poner las contradicciones en segundo plano, estas volvieron a aflorar como consecuencia de la crisis desatada después del llamado “Baguazo”. Ignoro si después Aidesep ha tenido iniciativas serias para enfrentar esa crisis, pero lo que es objetivo es que los problemas han continuado agravándose. La punta del iceberg que ha acercado a esta organización a los planteamientos de Conap ha sido un convenio (firmado el 11 de junio de 2012, pero hecho público por una filtración no deseada recién a fines de ese año) entre la dirigencia y la empresa petrolera Petrobras que tiene por finalidad “establecer las bases para articular esfuerzos comunes [...] para el desarrollo de acciones conjuntas que lleven al cumplimiento de los objetivos organizativos al interior de las comunidades permitiendo mantener relaciones armónicas entre las Comunidades Nativas y la Empresa Privada”. A cambio de un aporte de 200.000 soles por parte de la empresa, Aidesep “se compromete a mantener indemne y a eximir de cualquier reclamo, acción o demanda entablada en contra de Petrobras, sea de índole administrativa, penal, civil comercial, etc., sin que esta enumeración sea limitativa, por parte de integrantes de su organización que se relacionen con el presente convenio, sea de manera directa o indirecta”<sup>1</sup>.

El acuerdo es sorprendente. Se trata de una venta de primogenitura por un plato de lentejas donde

lo importante no es la cantidad, sino la renuncia de principios coherentemente sostenidos por la organización a lo largo de más de treinta años de vida. Es un acuerdo a cambio de cerrar la boca, de callarse, que incluye cuestiones tan absurdas como el supuesto de que las partes contratantes tienen objetivos confluyentes para fortalecer la organización de las comunidades indígenas. Las justificaciones de Aidesep no faltan, y en este caso la principal es que esta es una manera de hacer pagar a las empresas por las riquezas que se llevan de las comunidades para con los fondos construir la propuesta del Buen Vivir. Y las empresas están felices por tan grande contribución que les garantiza seguir contaminando. La mencionada filtración permitió además conocer que no se trataba de un hecho aislado, sino de una dinámica establecida por Aidesep, quien había ya tocado las puertas de otras petroleras.

A este hecho han sucedido otros de menor cuantía, pero de similar significado. Entre ellos puedo mencionar el acuerdo entre Aidesep y Comaru (Consejo Machiguenga del Río Urubamba), ORAU (Organización Regional de Aidesep Ucayali) y otro para: “No iniciar ninguna acción legal contra la ampliación de actividades hidrocarburíficas del Lote 88 del proyecto Camisea a cargo de Pluspetrol”. Esta ampliación había sido cuestionada por organizaciones indígenas e instituciones de derechos humanos debido a la existencia de población indígena aislada en una zona aledaña. Tan grave como el acuerdo es el argumento que figura en él, de no “seguir actuando acorde a intereses e ideales de las ONG’s”, con el cual ciertamente Aidesep da carne al Gobierno y a las empresas para que refuercen su prejuicio de que tras de las protestas sociales están siempre instituciones y personas manipuladoras financiadas por la cooperación internacional.

<sup>1</sup> Ver el contrato en: [http://servindi.org/pdf/convenio\\_Aidesep\\_Petrobras.pdf](http://servindi.org/pdf/convenio_Aidesep_Petrobras.pdf). Para ver la respuesta de Aidesep, ver: <http://servindi.org/actualidad/76179>

Sin embargo, más grave que estos acuerdos secretos de financiación y renuncia de derechos es lo que Aidesep no hace en un momento tan crucial como el actual, cuando la región entera y, con ello, la población a la cual se debe enfrenta el más terrible asalto a sus derechos por parte de megaproyectos y de actividades extractivas. Decenas de hidroeléctricas (solo en el caso del Marañón se plantea construir 22 de ellas) duplicarán las necesidades previstas para el Perú en 2020; este incremento no está pensado como un salto espectacular en las metas de desarrollo nacional, sino como la generación de excedentes de energía para ser vendidos a Brasil, a costa del derecho a la subsistencia de los más débiles y desprotegidos del país, como son los indígenas y campesinos, y del deterioro del patrimonio natural de la nación. El 70% de la región ha sido parcelada en lotes petroleros que se ofertan a empresas con una euforia que, al menos en parte, encuentra su explicación en los datos filtrados por los llamados petroaudios en 2008, que finalmente solo sirvieron para acusar a quienes los grabaron. Los proyectos de ejes multimodales (carreteras y ríos cuyas condiciones de navegabilidad deben ser mejoradas mediante dragado de lechos e infraestructura portuaria) se multiplican a una velocidad que deja poco tiempo para reflexionar sobre sus consecuencias y utilidad, y que a veces incluso duplican iniciativas similares, como es el caso del eje Iquitos-Yurimaguas con el ferrocarril que el Gobierno Regional de Loreto quiere construir para enlazar esos mismos extremos. ¿Cuántas de estas obras se proyectarán con el mismo criterio irresponsable de la carretera Interoceánica Sur, terminada apenas hace pocos años y ya amenazada por la destrucción de unos 80 km de su plataforma a causa de la inundación que generará la represa de la hidroeléctrica de Inambari? ¿Cuántas de ellas usarán la misma lógica tramposa de esta carretera supuestamente construida para convencer a exportadores brasileños que embarquen sus productos

por Ilo o Mollendo, puertos precarios a los cuales llegarán después de atravesar un territorio normalmente difícil, no solo por las alturas cordilleranas que deben transitar, sino también por los continuos bloqueos de carreteras, consecuencia de gobiernos que irritan a su población con medidas arbitrarias? Es evidente que tales exportaciones no se están realizando y que el beneficio mayor de la carretera ha sido la construcción en sí hecha por empresas brasileñas que aseguraron sus intereses en el contrato con cláusulas que disponen que si no se recaudan mediante el cobro de peaje los fondos esperados, el Estado peruano deberá pagar el saldo.

#### FRENTE A ESTE ASALTO, ¿QUÉ HACE AIDASEP, QUÉ DICE?

No obstante esta pérdida de rumbo de Aidesep, no sería justo señalar que las dos organizaciones están en lo mismo. En el caso de Aidesep, no se puede olvidar ni su trayectoria, que la enaltece, ni tampoco el hecho de que muchas de sus bases sigan dando peleas contra iniciativas avasallantes que impulsan megaproyectos extractivos y de construcción de infraestructura, y que, como es ya bien conocido, cargan el costo del progreso a las comunidades locales, mientras que las ganancias (algunas obtenidas por medios “informales” para usar un término ahora muy en boga a raíz de la condena de los pequeños mineros) se concentran en muy pocas manos.

Es justamente a dos de estas batallas a las que quiero ahora referirme para cerrar este texto. Una de ellas tiene que ver con la explotación minera en la Cordillera del Cóndor. La historia comenzó en 1999, cuando el Estado la declaró como zona reservada, ampliándola un año más tarde para incluir la Cordillera de Kampankis, que marca la frontera entre Amazonas y Loreto. Todo esto se hizo de común acuerdo con las organizaciones indígenas.

Mediante un proceso largo y conflictivo, las partes finalmente lograron un acuerdo que es, precisamente, la finalidad establecida para la consulta previa por el Convenio 169 de la OIT. Era uno de los primeros procesos de consulta, hecho antes de la ley que hoy día desnaturaliza este mecanismo, y que había llegado a una propuesta de consenso. En fin, era un excelente comienzo, y tanto la metodología empleada como los resultados obtenidos debieron haber servido para futuras consultas. Los acuerdos alcanzados en 2004 incluían la declaración de un parque nacional en las cumbres de la Cordillera del Cóndor, ahí donde se ubican las nacientes de los ríos que fluyen hacia el Marañón; de una reserva comunal en la parte media de ella y, finalmente, de la ampliación de los territorios titulados de las comunidades, a fin de hacerlos colindar con la mencionada reserva. De esta manera, el Estado protegería el medio ambiente de una zona sensible por ser cabecera de cuenca y contar con especies endémicas (entre ellas, el tayo o huácharo, *Steatornis caripensis*) y los awajun mantendrían a salvo sus derechos en esta parte de su territorio ancestral, preservándolo de la amenaza de actividades extractivas contaminantes, concretamente, de la explotación aurífera propuesta para la zona por algunas empresas.

Pero el Estado violó su palabra. La descarada injerencia de la empresa minera Afrodita consiguió, en 2007, que el parque fuese declarado solo en el 58% de su extensión original, determinándose que el resto del área fuese destinada a la explotación minera. La decisión no soporta el menor análisis. ¿Si esa extensión fue declarada con la categoría más estricta de área natural protegida, teniendo en consideración su fragilidad, el hecho de ser cabecera de cuenca y las especies que alberga, por qué el 42% restante, que tiene las mismas características ambientales y de composición florística y faunística, sí puede ser sometida a una de las

actividades más bárbaras desde el punto de vista de su potencial contaminante como es la minería? Ninguna razón sana intentaría una respuesta.

*Más grave que estos acuerdos secretos de financiación y renuncia de derechos es lo que Aidesep no hace en un momento tan crucial como el actual, cuando la región entera enfrenta el más terrible asalto a sus derechos por parte de megaproyectos y de actividades extractivas.*

No es el momento para referirme a todos los atropellos y actos irregulares posteriores del Estado relacionados con este hecho, como: declarar que las protestas de las organizaciones locales son producto de la manipulación de terceros, acusar de violentistas a los dirigentes y denunciarlos penalmente, aceptar que el Ejército sea contratado para brindar protección a una empresa privada, además de otros. Tomaría mucho tiempo y excedería el espacio destinado a esta presentación.

El otro caso tiene como escenario las antiguas cuencas petroleras del Loreto: Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, y convoca a organizaciones indígenas que representan los derechos de comunidades asentadas en tres de ellas: Fediquep (Federación Indígena Quechua del Pastaza), Feconat (Federación de Comunidades Nativas del Tigre) y Acodecospat (Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca). Ellas han formado una plataforma llamada Puinamudt (Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de su Territorio), que tiene por finalidad

plantear al Estado una serie de demandas en los campos ambiental y social como requisito previo al proceso de consulta para la licitación del lote 192. Se trata de la nueva denominación del lote que hasta hoy es conocido como 1AB, operado por Pluspetrol, mediante un contrato que finaliza en 2015. Hasta hace muy poco, una cuarta organización, Feconaco (Federación de Comunidades Nativas del Corrientes), integró esa plataforma. Su apartamiento se debió a maniobras que ahora no voy a abordar.

*La agenda en el ámbito nacional marcha separada de la de las federaciones, como si se tratara de organizaciones independientes, enfrascada en un galimatías sobre el Buen Vivir.*

Desde su constitución no son pocos los logros conseguidos por Puinamudt. En primer lugar, lo que ha sido fundamental, despertar al Estado de su marasmo para hacerle ver que en las cuencas habitadas por sus comunidades de base existen problemas de contaminación ambiental y de afectación de la salud de las personas. Esta verdad incuestionable no ha sido tal para anteriores gobiernos, y la verdad es que no termina de serlo tampoco para este. La negación de lo evidente se produce dentro de una escala de gradación que va de una actitud estúpida a otra que se explica por el intento de evadir una realidad abrumadora. Ejemplo de lo primero fue el que dio un funcionario de Perúpetro en una asamblea de Acodecospat (río Marañón), en la cual señaló que la contaminación de ese y los ríos que en él desaguan, todos ubicados en zona de actividad petrolera desde hace más 44 años, no

se debía a la explotación de hidrocarburos sino a la minería informal en Madre de Dios (un río que no tributa en el Marañón), a bombas arrojadas en Japón (no precisó si hablaba de Hiroshima y Nagasaki) y, en última instancia, a la extracción petrolera en Ecuador (¿si acepta que la actividad contamina allá, por qué no aplica el mismo criterio acá?). Un ejemplo de la segunda actitud es la expresada en el proyecto de resolución para crear la Mesa de Diálogo que se encargue de encarar los problemas de esas cuencas. El documento justifica dicha creación como una manera de responder a las “inquietudes” (sic) ambientales de las federaciones indígenas, en vez de aceptar frontalmente el Estado su responsabilidad histórica de encarar uno de los casos más brutales de contaminación y de agresión a la salud de los ciudadanos. Incluyo unos pocos datos de los análisis de suelos y agua realizados por organismos del Estado para que se tenga en cuenta la gravedad del tema. El 70% de las muestras tomadas por OEFA superan el límite permitido de hidrocarburos totales de petróleo (TPH, por sus siglas en inglés), y existen lugares que alcanzan porcentajes altísimos, como las quebradas de Ismacaño (92 veces más de los límites máximos permitidos) y de Ushpayacu (23 veces más). La quebrada Ullpayacu y la cocha Chirunchicocha superan, respectivamente, en 222 y 382 veces más los estándares nacionales de calidad de aguas de TPH. Todos estos lugares pertenecen a la cuenca del Pastaza, pero análisis realizados en el Tigre, Corrientes y Marañón presentan resultados similares. ¿Puede la alarma de la población frente a estos resultados ser calificada como “inquietudes”?

Sirvan los ejemplos de Puinamudt y de Odecofroc para indicar que a pesar del deterioro que se percibe en algunas organizaciones, hay unas que siguen dando batalla en la defensa de los derechos colectivos e individuales de los miembros de las comunidades a las que representan. Y hay otras, como

CARE (Consejo Ashaninka del Río Ene), que bajo el liderazgo de Ruth Buendía Mestoquiari ha logrado detener dos proyectos hidroeléctricos (Paquitzapango y Tsomabeni) que iban a inundar gran parte de la cuenca, afectando de esta manera a miles de pobladores ashaninkas que hace apenas veinte años sufrieron tragedias a causa de la subversión.

En el caso de Puinamudt destaco que sus esfuerzos están dirigidos a que el Estado y la empresa encaren los problemas de contaminación que han creado, respondan con medidas concretas a la urgencia de solucionarlos y destinen parte de las ganancias de la actividad petrolera en beneficio de quienes, hasta ahora, no han recibido más que impactos negativos. Y todo esto debe quedar en acuerdos claros que constituyan el principal requisito para dar paso al proceso de consulta previa para la licitación del lote 192. En el caso de Odecofroc, su reclamo responde a que el Estado cumpla los acuerdos de una consulta realizada hace diez años, ejemplar en el sentido de haber logrado la finalidad dispuesta en el Convenio 169, y sea coherente con su política de conservación, porque entregar la mitad de un área a este fin y disponer que el resto sea expuesto a la contaminación es también una opción que califica de estupidez, de esquizofrénica.

En todos los casos citados es lamentable señalar la ausencia de apoyo frontal por parte de Aidesep a sus bases, que, no obstante, no cuestionan su

asociación en señal de respeto a sus logros históricos. Si una federación da pelea con sus bases y en su zona, el rol de la instancia nacional debe ser darle apoyo decidido en el ámbito en que se mueve, saliendo a la prensa, buscando aliados nacionales e internacionales, dialogando con el Estado y, en su momento, denunciándolo por incumplimiento de su palabra ante la OIT y otras instancias internacionales. Es decir, haciendo lo que se llama incidencia, que es, a su vez, educación ciudadana sobre la base de desmentir la falacia del desarrollo que conllevan las industrias extractivas. Nada de esto ha sucedido hasta el momento en los casos que reseño. La agenda en el ámbito nacional marcha separada de la de las federaciones, como si se tratara de organizaciones independientes, enfrascada en un galimatías sobre el Buen Vivir, cuando precisamente lo que hay que hacer es luchar contra las condiciones que han introducido el mal vivir, que hoy, por desgracia, cuenta con adeptos dentro del mismo mundo indígena. Recuperar la articulación organizativa es una tarea pendiente que sin duda le devolverá a la organización indígena la fortaleza que antes tuvo. —

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Chirif, Alberto "Amazonía: retos actuales de las organizaciones indígenas" En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 2 Mayo 2014. Disponible en [http://www.revis-targumentos.org.pe/amazonia\\_retos.html](http://www.revis-targumentos.org.pe/amazonia_retos.html)  
ISSN 2076-7722

# LA CANALIZACIÓN DE DEMANDAS EN ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS



Piero Escobar\*

## INTRODUCCIÓN

Los diversos conflictos ocurridos en la Amazonía peruana durante 2008 y 2009 muchas veces son vistos como una reacción únicamente relacionada con los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, diversos grupos mantenían problemas a escala local que no eran atendidos, de tal manera que la movilización a nivel nacional se vio como una buena oportunidad para manifestarlos y hacer sus demandas en busca de que puedan por fin ser atendidas. Aun así, la atención de los medios no siempre hacía referencia a las demandas locales a lo largo del territorio amazónico.

El caso de las organizaciones indígenas amazónicas en el distrito de El Cenepa evidencia lo mencionado. La emisión de los decretos no fue la única razón detrás de la movilización masiva

por parte de estos grupos. Anteriormente hubo conflictos por problemas relacionados con la presencia minera y el recorte del Parque Nacional Ichigkat-Muja, que transgredía acuerdos previos entre el Gobierno y las comunidades. Estos eran problemas latentes en la zona, pero no recibieron ningún tipo de atención efectiva, tanto por parte de los medios de comunicación como del Estado en todos sus niveles.

En ese sentido, la movilización en el ámbito local no atiende al uso del conflicto como herramienta para el establecimiento de demandas, en tanto estas necesitan algo más que un accionar disruptivo para poder ser atendidas, sino que responde a un marco de oportunidad en el cual estas demandas puedan insertarse. La ausencia del Estado, tanto en cuanto a políticas públicas efectivas como a infraestructura o instituciones, y la ausencia de agrupaciones políticas como partidos políticos o

\* Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno.

movimientos es una situación subyacente y conocida, de tal forma que el único medio confiable para el establecimiento de demandas reside en las propias organizaciones indígenas, las cuales, lamentablemente, tienen sus propias limitaciones.

Poder comprender el rol de estos medios de canalización y el desarrollo del conflicto desde sus antecedentes a nivel local da un panorama más claro sobre el rol del sistema político<sup>1</sup> y su impacto social, en este caso sobre las organizaciones indígenas amazónicas que buscan un mayor grado de representación y participación dada la ausencia o ineficiencia de medios tradicionales para transmitir las demandas. El presente artículo busca analizar los problemas de los procesos de canalización de demandas locales dentro del distrito de El Cenepa, tanto desde las limitaciones de las organizaciones indígenas como desde la ausencia de otros medios de canalización, y cómo, a pesar de esto, las demandas logran ser atendidas en un contexto de conflicto social a escala nacional.

### CANALES AUSENTES: LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA POLÍTICO Y LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Es posible diferenciar dos ámbitos en los cuales las demandas pueden presentarse. Por un lado, se encuentra un nivel político, donde están presentes las distintas instituciones del Estado y los partidos políticos. Por otro, están las organizaciones indígenas, que también presentan una estructura que parte del ámbito local hasta llegar al nacional.<sup>2</sup>

La ausencia de canales para el establecimiento de demandas a nivel político es algo muy presente en distintas zonas alrededor del Perú. En el caso de

las instituciones públicas, las municipalidades son el primer lugar donde se presentan los problemas locales, a las que les siguen los gobiernos regionales, quienes ya ocupan un ámbito geográfico mucho mayor y a su vez tienen funciones que deberían darles competencias en la solución de gran parte de los problemas presentes en determinada región; y finalmente está el Gobierno central. A esto se suma la ausencia de partidos políticos fuertes en el Perú. En el caso de las comunidades indígenas de El Cenepa, ni las instituciones públicas ni los partidos políticos han tenido un rol activo en la movilización y la representación de estos grupos. Esto no solo limita la participación de actores externos a las comunidades, sino que refuerza el rol de sus organizaciones.

Con esto, durante el periodo de tiempo que se establecieron las demandas a escala local y nacional, fueron las organizaciones indígenas<sup>3</sup> las que se encargaron de encauzarlas y plantear las posturas en la agenda pública, especialmente en Amazonas. Por ejemplo, con el recorte del parque nacional, la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (Odecofroc)<sup>4</sup> y la Organización de Desarrollo de las Comunidades

1 Tanto respecto de políticas públicas como de instituciones y partidos políticos.

2 Este esquema es análogo al de la doble brecha de intermediación política propuesto por Meléndez (2012).

3 Shane Green señala cómo a lo largo del siglo XX las comunidades nativas de la Amazonia fueron influenciadas por factores externos que finalmente tuvieron un impacto en su conformación, especialmente en las organizaciones de las comunidades awajún, las cuales ocupan gran parte de la zona de El Cenepa y la Cordillera del Cóndor. Esta influencia generó un acercamiento entre las distintas comunidades asentadas en la amazonia (Green 2009). Este proceso tuvo un punto álgido durante el gobierno de Velasco y la promoción de la Ley de Comunidades Nativas y Campesinas, la cual permite la titulación de tierras por parte de las comunidades y logra unificar un interés en común presente en estos grupos, el cual es el tema de la tierra y la conservación de su espacio (Chirif y García 2007). Además de tipificar cargos y funciones como presidente, vicepresidente, secretario y tesorero, esta estructura fue asimilada de forma efectiva y se utiliza en la actualidad en gran parte de las comunidades que, a su vez, conservan otras características propias de su cultura (Regan 2010).

4 Odecofroc también tuvo una participación activa en el inicio del problema con la presencia minera. Ver <http://servindi.org/actualidad/191>

de Alto Comaina (Odecoac) fueron las primeras que hicieron público el reclamo. Luego, a través de la Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (Orpian-P), se tuvo un mayor grado de atención a nivel regional, lo cual persistió hasta el inicio del conflicto nacional por los decretos. Esto no solo muestra la ausencia de canales públicos para la atención de demandas, sino que también refleja los problemas que presentan las organizaciones indígenas para poder representar a sus bases.

*La emisión de los decretos no fue la única razón detrás de la movilización masiva por parte de estos grupos. Anteriormente hubo conflictos por problemas relacionados con la presencia minera y el recorte del Parque Nacional Ichigkat-Muja.*

En lo que se refiere a las limitaciones en cuanto a lo organizacional,<sup>5</sup> está la relación entre las bases y sus organizaciones. A diferencia de otros grupos, el peso de las bases es bastante alto, y los líderes cumplen un rol principalmente representativo, sin tener un control político fuerte de la organización:

[Se trata de] bases organizadas a partir de las comunidades nativas, [bajo] la figura de que el ordenamiento legal peruano [les] reconoce personería jurídica, cuyos representantes constituyen la asamblea general como máxima autoridad, que,

5 A grandes rasgos, hay tres niveles en los cuales se hace efectiva la representación indígena en la Amazonía dentro de Aidesep. El primer nivel está conformado por federaciones o consejos a nivel local, los que se asocian a organizaciones regionales que finalmente se integran a través de Aidesep.

además de definir sus estatutos, elige una directiva para regir su marcha durante periodos que varían de dos a cuatro años. (Chirif y García 2011)

Es así que a pesar de que la estructura en el ámbito nacional integra las organizaciones de base, cada una presenta problemas particulares de su propio entorno a nivel regional y principalmente local. Las diferencias entre posturas de las bases locales y los líderes a escala regional o nacional terminan siendo perjudiciales para el buen funcionamiento de la organización en conjunto y, por lo tanto, para el cumplimiento de su papel como canal de representación.

En el distrito de El Cenepa se encuentran organizaciones locales que se adscriben legalmente a la organización regional, que vendría a ser Orpian, que se circunscribe a gran parte del departamento de Amazonas. Estas organizaciones locales fueron las que participaron activamente en la movilización dentro de la Amazonía norte del país abogando no solo por los derechos vulnerados a partir de los decretos, sino también por una serie de demandas locales relacionadas con otros problemas. De estas, fue Odecofroc la que tuvo un mayor protagonismo al momento de manifestarse localmente.

#### ESTANCAMIENTO DE LAS DEMANDAS LOCALES

En noviembre de 2004, luego de varios meses de reuniones con las comunidades indígenas de la zona, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) propone oficialmente el Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor con un área de 152.873,76 hectáreas.<sup>6</sup> Sin embargo, en noviembre de 2005, se inician una serie de reuniones entre entidades públicas y empresas

6 Esta iniciativa fue propuesta por el Estado a las comunidades, y se llevaron a cabo dos años de negociación con los líderes indígenas.

privadas para dialogar sobre la viabilidad del desarrollo de industrias extractivas en la zona. Para agosto de 2007, el recorte del Parque Ichigkat Muja se oficializa mediante Decreto Supremo N.º 023-2007-AG,<sup>7</sup> con lo que se inician una serie de conflictos y reclamos.

Desde la organización se manifestó posteriormente que

para la población indígena que invirtió energías y confianza en este proceso el resultado es percibido como un abierto engaño, a través del cual el área que conscientemente habían cedido a la nación peruana para construir un parque nacional que diera estabilidad a la frontera internacional con el Ecuador ha pasado a constituirse en una zona de minería transfronteriza a manos de intereses extranjeros. (IWGIA 2009)

Sin embargo, estos reclamos no llegaron a canalizarse sino hasta iniciado el conflicto por el paro amazónico.

En el caso de la presencia minera, la Compañía Minera Afrodita S. A. C. hacía gestiones con el Ministerio de Energía y Minas a inicios de 2004, mediante las que buscaba acceder a la exploración en sus concesiones antes otorgadas. De este modo, las principales negociaciones se llevaron a cabo en los años 2005 y 2006. En 2005, se acordó permitir el proceso de exploración por parte de la empresa y emitir una opinión técnica favorable en el informe a ser realizado por el Inrena, por lo que tendría que ser emitido con un plazo mínimo de 72 horas.<sup>8</sup> Ya en 2008, el Inrena, manifiesta su aprobación para el inicio de actividades mineras en la zona de la Cordillera del Cóndor. Cabe resaltar

7 Ver <http://legislacionanp.org.pe/parque-nacional-ichigkat-muja-cordillera-del-condor/>

8 Ver [http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/Acuerdos\\_tomados-CCondor%5B1%5D.pdf](http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/Acuerdos_tomados-CCondor%5B1%5D.pdf)

9 Ver [http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/OFICIO\\_037-2007-INRENA.pdf](http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/OFICIO_037-2007-INRENA.pdf). También ver: <http://servindi.org/actualidad/92630>

que en enero de 2007 se emitió una opinión técnica desfavorable a la intervención minera, como se manifiesta en el Oficio N.º 037-2007-INRENA-IANP~/DOANP.<sup>9</sup> En 2006, las comunidades iniciaron procesos legales en contra de la empresa, denunciándola por la contaminación de los ríos Cenepa y Marañon. La organización que presentó dicha demanda fue Odecofroc.<sup>10</sup>

Este proceso de negociaciones y reuniones entre la empresa y el Estado desembocó en dos hechos; por un lado se cedió a la empresa la exploración de las zonas solicitadas y, por otro, se impulsó el recorte de las hectáreas del Parque Nacional Ichigkat Muja en la zona donde se enfocarían las actividades exploratorias. Esto generó más descontento por parte de las comunidades, que no llegaron a recibir respuesta alguna del Estado sino hasta que la situación se puso más tensa con el inicio de los paros amazónicos a escala nacional.

#### CONFLICTO NACIONAL Y APERTURA DE CANALES

Para 2008, la movilización de las organizaciones respecto a la presencia de la mina se intensificó. En junio, con el primer paro, reafirmaron su unidad en contra de las actividades extractivas y en defensa del territorio.<sup>11</sup> En esta ocasión, lograron reunirse no solo organizaciones locales como Odecofroc y el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), sino que participó la organización regional Orpian, lo que generó una relación de cooperación más fuerte.

Es así que el inicio del conflicto a escala nacional intensificó la movilización de las organizaciones locales en tanto encontraban un espacio para que sus demandas puedan canalizarse, en el marco de una mayor apertura en la estructura de oportuni-

10 Ver <http://servindi.org/actualidad/385>

11 Ver <http://servindi.org/actualidad/4273>

dades políticas presente.<sup>12</sup> La situación se volvió más prometedora con el éxito parcial del primer paro, tras la derogación de algunos decretos. De tal manera que en 2009 se llega al punto más álgido del conflicto, cuando la participación ya no solo se limita a las organizaciones locales, sino que hay una presencia latente de Aidesep como canal de representación política a nivel nacional y de negociación con el Estado. Sin embargo, sobre los temas específicos dentro de El Cenepa, en ciertas ocasiones la canalización de la demanda fue directa entre la organización local y la entidad pública.

*El conflicto no se presentó como un medio de canalización de demandas, sino como un contexto en el cual la dinamización de las relaciones entre la organización nacional y el Estado permite que las demandas locales puedan incluirse.*

Con esto, se presentó una situación de mayor cooperación y participación en el ámbito organizacional junto a una atención activa por parte del Estado a partir de los cambios en la coyuntura debidos a la influencia del conflicto, el cual ofreció una apertura a las organizaciones locales para

establecer sus demandas durante 2008 y 2009. Es importante resaltar que el conflicto no se presenta como una herramienta utilizada por estas organizaciones ni como un único medio para establecer las demandas, pues para que la canalización sea efectiva en este caso se necesitó una mayor atención de la opinión pública y una reacción por parte del Estado que no se limitara a mermar las protestas. En ese sentido, el conflicto no se presentó como un medio de canalización de demandas, sino como un contexto en el cual la dinamización de las relaciones entre la organización nacional y el Estado permite que las demandas locales puedan incluirse en la movilización surgida por los decretos.

En el periodo de 2004 a 2007, el único acercamiento importante a las comunidades fue el proceso de constitución del parque, en el cual el Inre-na trabajó con las comunidades y organizaciones locales, como Odecofroc.. Después, no es sino con el inicio del paro amazónico a mediados de 2008 y durante 2009 cuando el Estado reaparece de forma clara: hay reuniones en el Poder Ejecutivo, se forman comisiones multipartidarias y hay dos sesiones de mesas de diálogo, entre otras acciones (Comisión Investigadora sobre los Hechos Acontecidos en Bagua 2010).<sup>13</sup> Una vez finalizado el conflicto, las respuestas del Estado vuelven a ser cada vez menores, y solo se presentan casos concluidos que se iniciaron en el marco del conflicto, mas no posteriormente.

#### FIN DEL CONFLICTO Y CONCLUSIONES

En 2010, se presentan dos cuestiones claves como efecto de las movilizaciones de 2008 y 2009. Primero está la denuncia por la restitución del parque

12 En la teoría sobre movimientos sociales, la estructura de oportunidades políticas hace referencia a las características que determinan la viabilidad de determinada movilización social y la participación de sus actores (Tilly y Tarrow 2007). Desde el análisis de la estructura de oportunidades se incluyen ciertos aspectos claves, como el incremento del acceso a la participación, los alineamientos inestables en el sistema político, los aliados influyentes y las élites divididas. Si bien esta teoría se aplica a la formación de movimientos sociales nacionales, las características del conflicto y el establecimiento de demandas locales durante su ocurrencia guardan una fuerte conexión debido a lo expuesto por los autores.

13 Esta información, además, se presentó tanto en medios de comunicación como en informes sobre los hechos ocurridos en Bagua, realizados por la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República y la mesa de diálogo entre el Gobierno y las comunidades indígenas amazónicas.

nacional y la salida de la empresa, lo cual fue de la mano con la presentación de un documental preparado por Odecofroc con auspicio del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).<sup>14</sup> Por otro lado, fueron suspendidas las actividades de la minera Afrodita en la cordillera, tras una decisión que se manejó desde el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergin).<sup>15</sup> De esta forma, el conflicto nacional se presenta como un momento clave para que las demandas sobre la presencia de la minera tengan un resultado tangible. Esto puede considerarse en tanto cesan los permisos de exploración en 2010, no obstante los intentos de continuar en la zona. A pesar de esto, ese mismo año la empresa firma un convenio de colaboración recíproca con las Fuerzas Armadas, con lo cual se sostiene que aún se siguen realizando actividades de exploración minera.<sup>16</sup>

Con el fin del conflicto a nivel nacional, el esquema de participación de los actores quedó más claro. Respecto al papel del Estado, estuvo prácticamente ausente antes del conflicto, con un pico de participación en 2009 e involucrado en ciertos procesos de negociación desde 2010, resultados del conflicto. En el caso de las organizaciones indígenas, estas se presentan en la totalidad del proceso, especialmente a escala subnacional, desde el planteamiento de las demandas locales hasta la actualidad. Sin embargo, el rol de las organizaciones nacionales solo fue protagónico nuevamente durante el conflicto nacional, en el cual cumplieron un papel político y representativo, sobre todo

de las demandas referentes a los decretos, dado que fuera de este contexto presentaban limitaciones para generar un acercamiento de las demandas al aparato público.

En conclusión, la canalización de las demandas locales en las organizaciones amazónicas de El Cenepa locales se ha visto estancada por las limitaciones de la organización nacional y regional, sumadas a la ausencia de canales formales para llegar al Estado. Esta dinámica cambia tras la presencia de un conflicto que abre una estructura de oportunidad política para el establecimiento de demandas locales. Si bien sus bases compartían la postura en contra de los decretos a través del discurso presente en Aidesep, la movilización y los procesos de negociación con el Estado giraron principalmente en torno a sus propias demandas locales, las cuales finalmente estaban siendo atendidas y tuvieron un impacto parcialmente positivo para sus propios fines, como sucedió con la suspensión de las actividades mineras. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chirif, Alberto y Pedro García (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.

Chirif, Alberto y Pedro García (2011). "Organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Logros y desafíos". En Ana Cecilia Betancourt, *Movimientos indígenas en América Latina: resistencia y nuevos modelos de integración*. Lima: IWGIA, pp. 106-132.

Comisión Investigadora sobre los Hechos Acontecidos en Bagua (2010). Informe presentado por el congresista Guido Lombardi Elías.

Green, Shane (2009). *Caminos y carreteras. Acostumbrando la indigenidad en la selva peruana*. Lima: IEP.

14 Ver <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2011/08/LIBRO-IWGIA-PERU-CRONICA-DE-UN-ENGA%C3%91O.pdf>

15 Ver <http://servindi.org/actualidad/22489>

16 Ver [http://servindi.org/pdf/ConvenioFFAA\\_Afrodita\\_mayo2010.pdf](http://servindi.org/pdf/ConvenioFFAA_Afrodita_mayo2010.pdf)

IWGIA (2009). *Informe IWGIA 5: crónica de un engaño, los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería* Lima. Lima: Odecofroc, Racimos de Ungueahui, IWGIA.

Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú, 2000-2012*. Lima: Aerolíneas Editoriales.

Regan, James (2010). "Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre la antropología política". *Investigaciones Sociales*, vol. 14, n.º 24.

Tilly, Charles y Sidney Tarrow (2007). *Contentious politics*. Colorado: Paradigm Publishers.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**  
Escobar, Piero "La canalización de demandas en organizaciones indígenas amazónicas" En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 2 Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/canalizacion\\_demandas.html](http://www.revistargumentos.org.pe/canalizacion_demandas.html)  
ISSN 2076-7722

# PARA ENTENDER LOS PROCESOS JUDICIALES DEL BAGUAZO



José Carlos Ruiz\*

Este artículo tiene tres objetivos. El primero es brindar información básica sobre el estado actual de los diferentes procesos judiciales del denominado Baguazo, esto es, cuántas personas están siendo procesadas, de qué delitos se les acusa, quiénes están asumiendo su defensa, etc. En segundo lugar, su propósito es reflexionar muy rápidamente en torno a las causas de la protesta, para terminar reflexionando sobre la idoneidad y la eficacia del sistema penal para combatir y sancionar la protesta social.

\* Abogado de la PUCP, con especialización en Derecho Constitucional. Actualmente trabaja en el Instituto de Defensa Legal (IDL), como responsable del Área de pueblos indígenas. Este artículo recoge la información procesada por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) de la Conferencia Episcopal Peruana, y fue difundida a través de varios medios. También se ha extraído información del colectivo Yo Soy Bagua.

## 1. CONTEXTO

Con fecha 9 de abril de 2009, los pueblos indígenas de la Amazonía reiniciaron sus protestas para exigir la derogatoria de unos decretos leyes dados por el segundo gobierno de Alan García, expedidos en el marco de la implementación del TLC con Estados Unidos. Como es de conocimiento público, estas normas, a pesar de afectar a las comunidades nativas, nunca fueron consultadas, como lo exigía el Convenio 169 de la OIT desde el 2 de febrero del año 1995, según sentencia del Tribunal Constitucional 00025-2009-PI (fundamento 23). Ante estos hechos, diversos pueblos indígenas realizaron un conjunto de protestas.

Los indígenas awajun-wampís tenían bloqueada, desde el 26 de mayo, la carretera a la altura de la llamada “Curva del Diablo”, en el distrito de

El Milagro, en la provincia de Utcubamba, región Amazonas. Pero habían decidido retirarse, en forma ordenada, a partir del 5 de junio a las 10 de la mañana. Sin embargo, teniendo esa información, el gobierno ordenó un desalojo con armamento de guerra ese mismo día a las 5 a. m.

El violento desalojo ocasionó fuertes disturbios en Bagua Capital, Jaén y Utcubamba, y también disturbios en la Estación 6 de Petroperú, situada en el caserío de Kusu Grande, distrito de Imaza, en la provincia de Bagua, región Amazonas. El saldo final fue la muerte de 33 peruanos, la desaparición de uno (el mayor Bazán Soles) y más de 200 heridos, 80 de ellos con impactos de bala.

El saldo a lamentar hubiera sido mayor si no hubiera sido por la oportuna intervención de la Defensoría del Pueblo, el Vicariato Apostólico Francisco Javier de Jaén y el acompañamiento de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), de la Conferencia Episcopal Peruana, que lograron calmar los ánimos. El apoyo rápido de las poblaciones cercanas, de sus autoridades y particularmente de los centros de salud libraron de la muerte a numerosos heridos de gravedad. La gran solidaridad de muchas instituciones a nivel local, nacional e internacional con los indígenas obligó al gobierno de Alan García a permitir su retorno a las alejadas zonas desde donde habían venido.

## 2. LOS PROCESOS JUDICIALES

A raíz de los sucesos del año 2009 en la ciudad de Bagua, se abrieron siete procesos:

- Por los sucesos en la Curva del Diablo
- Por los sucesos en la Estación 6
- Detención de tres menores de edad
- Detención de un mototaxista y dos pasajeros

en la ciudad de Bagua Grande

- Por el supuesto homicidio del mayor Bazán
- Por los sucesos en Corral Quemado ocurridos semanas antes del 5 de junio
- Procesamiento de militares

### Procesos archivados

- El caso de los menores fue archivado, y se dictó una medida socioeducativa que debe ser cumplida en sus comunidades (los tres menores que defendió CEAS se encuentran en su comunidad).
- El caso de la mototaxi: fue archivado por falta de pruebas. Los tres procesados que defendió CEAS fueron declarados inocentes.
- El caso de Corral Quemado: se trató del bloqueo de un puente en Corral Quemado cercano a la ciudad de Bagua Grande, semanas antes de los sucesos del 5 de junio. Allí CEAS defendió a un nativo que fue sentenciado a una pena suspendida (tenía que firmar todos los meses en el juzgado) y nunca estuvo detenido. A la fecha su condena ya ha vencido, y está en proceso de ser rehabilitado.

### Procesos en trámite

- Proceso por los sucesos de la Curva del Diablo (Exp. 194-2009-Sala Penal Liquidadora de Bagua).

La Sala Penal Liquidadora de Bagua, sin resolver las observaciones de la defensa de estas personas, se inhibió por considerar que no eran competentes para el juicio oral, y derivó el caso a la Sala Penal Nacional, ubicada en Lima. Esta instancia se pronunció y devolvió el expediente nuevamente

a Bagua, y considerando que los magistrados sí eran competentes. Ante esta situación, la Sala Penal Liquidadora de Bagua interpuso una contienda de competencia ante la Corte Suprema de la República. La Corte Suprema resolvió que debía primar el derecho de los procesados a ser juzgados por el juez de la zona donde ocurrieron los hechos (juez natural), y, por lo tanto, la Sala Penal Liquidadora de Bagua debía asumir la competencia. La contienda de competencia ha durado ocho meses. Recientemente se inició el juicio oral.

b. Proceso por los sucesos en la Estación 6 (Exp. 260-2009-Sala penal Liquidadora de Bagua):

Se logró variar el mandato de detención por el de comparecencia. Todos a la fecha gozan de libertad, pero tienen que cumplir con firmar cada mes ante el juzgado. El proceso ha sido remitido de la Sala Penal de Apelaciones de Bagua al Juzgado Penal Unipersonal de Bagua, a efectos de que emita un auto aclaratorio y subsane las observaciones realizadas por la Fiscalía Superior de Bagua.

c. Proceso por el supuesto homicidio del mayor Bazán (Exp. 460-2009-2º Juzgado Penal Liquidador de Bagua Grande). Actualmente se encuentra en la Sala Penal Liquidadora y de apelaciones de Bagua Capital.

En la Curva del Diablo, uno de los jefes a cargo del operativo fue el mayor Bazán, a quien nunca se le ubicó ni vivo ni muerto. Sin embargo, se ha abierto un proceso contra cuatro nativos y un mestizo por su supuesto homicidio, entre otros delitos.

### 3. LA AUDIENCIA ORAL RECIENTE<sup>1</sup>

El primer resultado de la reciente audiencia del 14 de mayo pasado en Bagua es que el tribunal accedió al pedido de la defensa de modificar la orden de detención que pesaba sobre algunos de los procesados. Ellos son Roldán Entsakua Yuuk, Mario Weepio Perales, José Neira Meléndez, Moisés García Jiménez y Merino Trigoso Pinedo. Asimismo, el tribunal aceptó el cambio de mandato para Feliciano Cahuasa Rolin, quien cumple carcelera en el penal de Huancas, de Chachapoyas, desde hace cinco años, y vio a sus hermanos indígenas por primera vez después de más de setenta meses.

*El primer resultado de la reciente audiencia del 14 de mayo pasado en Bagua es que el tribunal accedió al pedido de la defensa de modificar la orden de detención que pesaba sobre algunos de los procesados.*

De igual manera, el Instituto de Defensa Legal pidió a la sala admitir los testimonios del expresidente de la República Alan García y de los exministros Yehude Simon, Mercedes Aráoz y Mercedes Cabanillas, y también de los militares y policías que tuvieron responsabilidades en el desalojo de los 2500 nativos que se habían apostado en la carretera Fernando Belaunde Terry. El tribunal declaró improcedente este pedido. Sí se aceptó que se notifique a los generales Muguruza y Uribe

<sup>1</sup> En esta parte recogemos información del artículo elaborado por Elizabeth Prado titulado "Juicio traerá a la memoria el violento 5 de junio del 2009", disponible en <http://www.larepublica.pe/15-05-2014/juicio-traera-a-la-memoria-el-violento-5-de-junio-del-2009>

para que sean interrogados. Otros abogados de los procesados ofrecieron tratados antropológicos y jurídicos sobre pueblos nativos. Al concluir la primera audiencia y luego de reconocer que el juicio "va a ser arduo", el presidente del Tribunal levantó la sesión y programó la siguiente para el lunes 26 de mayo a las nueve de la mañana.

Mención aparte merece el emblemático líder awajún Santiago Manuín, actual consejero de la provincia de Condorcanqui ante el Gobierno Regional de Amazonas. Manuín, como es de conocimiento público, recibió el Premio Reina Sofía por Derechos Humanos, y fue la persona que trató de impedir que la policía siga disparando en su intento de desalojar a los nativos de la Curva del Diablo. En respuesta, él recibió una ráfaga de disparos que perforaron sus órganos vitales y pusieron en peligro su vida. Manuín sigue aún delicado de salud, como consecuencia de los disparos recibidos. Hasta antes de los sucesos del 5 de junio del 2009 pesaba 90 kilos, hoy llega apenas a 58 kilos.

#### 4. ¿QUIÉN SANCIONARÁ A LOS RESPONSABLES DEL BAGUAZO?

Sabemos que los pueblos indígenas Awajun y Wampis no actuaron ni protestaron sin razón o motivo alguno. Ellos reaccionaron a un conjunto de decisiones contenidas en un paquete de decretos legislativos no consultados con ellos, que en la realidad pretendían facilitar la disposición de las tierras ancestrales<sup>2</sup> de los pueblos indígenas<sup>3</sup>.

En efecto, existe la obligación de las empresas mineras y petroleras de pedir permiso y de consultar previamente antes de ingresar al territorio de los pueblos indígenas. La obligación de obtener el permiso está en el artículo 7 de la Ley 26505, y la obligación de consultar previamente a los pueblos indígenas acerca de las decisiones que los afecten está en los artículos 6 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT.<sup>4</sup> Es más, el Estado está obligado a sancionar a las empresas que se meten sin permiso y sin consulta previa. ¿Cuándo el Estado va a dar cumplimiento al artículo 18 del Convenio 169 de la OIT que ordena sancionar a los que se metan sin permiso en las tierras de los pueblos indígenas?

Convenio 169 de la OIT:

"Artículo 18. La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones".

Se debería sancionar a los que promueven el incumplimiento de estas normas con el mismo ímpetu y firmeza con que se pretende sancionar a los que cometieron actos ilícitos en el Baguazo. Adviértase que no solo exige que se sancione a todo aquel que se mete en el territorio ancestral<sup>5</sup> de los pueblos indígenas de forma inconsulta, sino a todo aquel que hace "uso" no autorizado por ellos, como lo hacen las empresas extractivas.

2 Ver el artículo "¿Cuál es el contenido del derecho al territorio de los pueblos indígenas?", disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=745>

3 Ver "¿Cuál es el tema de fondo en el conflicto entre los pueblos amazónicos y el Estado? Razones que sustentan la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 994, 1081, 1064, 1079, 1089, 1090 y 1085", disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2009/junio/11/1.pdf>

4 Ver nuestro artículo "Los intentos del Estado de incumplir con la consulta previa y con el Convenio 169 de la OIT", disponible en <http://jruizmollada.blogspot.com/2013/05/los-intentos-del-estado-de-incumplir.html>

5 Según el derecho internacional, la simple posesión ancestral de los pueblos indígenas sobre un territorio, aun cuando no se tenga saneado el título de propiedad, equivale al título de propiedad. Ver "Informe jurídico. ¿Exclusión o expropiación del territorio de las instalaciones petroleras? A propósito de la titulación de territorios de los pueblos indígenas del lote 192 por el Gobierno Regional de Loreto", disponible en [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_trabajo/doc27062013-201150.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc27062013-201150.pdf)

Estamos ante un mandato claro de rango constitucional, exigible jurídicamente hace 19 años, que viene siendo sistemáticamente incumplido por el Estado.<sup>6</sup>

*Los pueblos indígenas tienen que afrontar un dilema medio tramposo. Si no toman la carretera (medios lícitos y pacíficos) no les hace caso el Gobierno, y si toman la carretera incurren en delito penal (por interrumpir medios de transporte) y los procesan penalmente.*

Pero además, el ingreso a territorios de pueblos indígenas de manera violenta y contra la voluntad de los pueblos indígenas está expresamente prohibido por el Convenio 169 de la OIT y por la Ley de Consulta Previa. El artículo 3.2 del Convenio 169 de la OIT es muy claro: “No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio”. En igual sentido se pronuncia el artículo 4.f de la Ley de Consulta Previa (Ley 29785) cuando establece como un principio parte del contenido constitucional protegido del derecho a la consulta previa: “Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes: [...] Ausencia de coacción o condicionamiento. La participación de los pueblos

6 “¿Qué puede hacer el TC ante la ‘sistemática’ violación de la consulta previa por el Minem? Una propuesta: la declaratoria de ‘estado de cosas inconstitucional’”, disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1230>

indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno”.

No solo se está ingresando a territorios sin permiso, sino que se está imponiendo de forma violenta un modelo de desarrollo,<sup>7</sup> violentándose el modelo de desarrollo propio y los planes de vida de los pueblos indígenas. Nadie niega la “necesidad pública” del Gobierno de impulsar la actividad petrolera o minera. Como siempre lo hemos dicho, la “política energética” es un bien jurídico digno de protección, pero esta debe ser adecuadamente armonizada y compatibilizada con los modelos de desarrollo y con los planes de vida de los pueblos indígenas.

## 5. ¿CONSTITUYE DELITO LA PROTESTA SOCIAL?<sup>8</sup>

Resulta evidente que líderes de comunidades campesinas y nativas están siendo procesados por encabezar protestas sociales contra la disposición de sus territorios de forma inconulta por el Estado. Lo preocupante es que solo se ven los actos de protesta de los indígenas, y no se ven las razones de esa protesta, tales como la toma de decisiones del Estado de espaldas a ellos. Ciertamente aquí nadie pretende defender actos de vandalismo y de violencia, como, por ejemplo, el asesinato del mayor Bazán. Esto último nada tiene que ver con la legítima protesta.

El ejercicio democrático del derecho a la protesta, que alcanza protección constitucional a través de la libertad de reunión, reconocida en el artí-

7 Ver “El derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades de desarrollo como herramienta para el proceso de consulta previa”, disponible en <http://servindi.org/actualidad/73067>

8 Ver nuestro artículo, “¿Es delito la toma de carreteras? A propósito de la criminalización de la protesta, PJ vs. Ministerio del interior”, disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=653>

culo 2º inciso 12 de la Constitución, per se no lo convalida. No cualquier acto de protesta tendrá protección constitucional.<sup>9</sup> Ciertamente, no estamos ante derechos absolutos e ilimitados.<sup>10</sup> Las condiciones para gozar de la protección de esta disposición constitucional son las siguientes: no usar armas (de fuego), buscar una finalidad lícita (exigir derechos) y usar medios lícitos (no violencia ni vandalismo).<sup>11</sup>

¿Deben quedarse cruzados de brazos los pueblos indígenas luego de agotar los mecanismos formales de denuncia y esperar cómo el Estado dispone de sus territorios y recursos naturales e impone proyectos extractivos en sus hábitats? Estas personas tienen que afrontar un dilema medio tramposo. Si no toman la carretera (medios lícitos y pacíficos) no les hace caso el Gobierno, y si toman la carretera incurren en delito penal (por interrumpir medios de transporte) y los procesan penalmente. ¿Qué hacer? No se trata de una especulación de gabinete. El Ministerio del Interior ha anunciado en diversos momentos que se denunciará a los que promuevan el bloqueo de carreteras.<sup>12</sup>

El problema de fondo, como muy bien lo plantea el argentino Gargarella, es que muchos sectores en nuestro país, los pueblos indígenas, por ejemplo, encuentran graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder político. Ante ello, algunos, sobre todo desde el Estado, ven con un solo ojo el problema. Solo ven la toma de carreteras, y no quieren ver las sistemáticas y graves violaciones a los derechos de los

pueblos indígenas,<sup>13</sup> donde destaca la sistemática contaminación de los ríos como consecuencia de la actividad petrolera.<sup>14</sup> Ven un grupo de personas que actúan con la intención de cometer crímenes cuando en realidad en muchos casos solo hay la “desesperada necesidad de tornar visibles situaciones extremas que, aparentemente, y de otro modo, no alcanzarían a tener visibilidad pública”.<sup>16</sup>

*No le falta entonces razón a Zaffaroni cuando sostenía que “el conflicto que se produce tiene naturaleza eminentemente política, por lo que quitar el problema de ese ámbito para traerlo al derecho penal es la forma más radical y definitiva de dejarlo sin solución”.*

Nadie dice que el tema sea sencillo. Estamos ante una colisión o una tensión entre derechos. De un lado, tenemos la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de petionar a las autoridades constituidas, de participación, etc. De otro lado, tenemos el derecho a transitar y a comerciar libremente, el de preservar intacta la propiedad privada, el de contar con una sociedad tranquila. No se trata

9 Ver STC 4677-2004-PA, f. j. 14.

10 Ver STC 4677-2004-PA, f. j. 15.

11 Sobre los alcances del derecho constitucional de reunión, puede consultarse Carlo Magno Sosa Cuadros, “El derecho constitucional de reunión y a la protesta social”, Revista Gaceta Constitucional, n.º 19, julio de 2009, Lima, p. 83 y ss.

12 Ver [http://www.mininter.gob.pe/noticias\\_detalle.php?item=6408](http://www.mininter.gob.pe/noticias_detalle.php?item=6408)

13 “¿Qué puede hacer el TC ante la ‘sistemática’ violación de la consulta previa por el Minem? Una propuesta: la declaratoria de ‘estado de cosas inconstitucional’, disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1230>

14 La semana pasada, el Gobierno, a través del Decreto Supremo N.º 006-2014-SA, publicado el 6 de mayo de 2014, acaba de declarar en emergencia sanitaria las localidades de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, pertenecientes al departamento de Loreto. Asimismo, por Resolución Ministerial N.º 136-2014-MINAM, el Gobierno declaró en emergencia ambiental la parte baja del río Marañón, que involucra a 17 localidades.

15 Estas ideas son desarrolladas en el libro de Roberto Gargarella *El derecho a la protesta*, Buenos Aires, ADE HOC, primera reimprimión, 2007.

de establecer reglas generales. Lo que corresponde es analizar caso por caso, a efectos de deslindar la legítima protesta social del ilegítimo ejercicio de la violencia y el vandalismo, que muchas veces se disfraza tras la protesta social. De lo contrario, se puede terminar dando el pretexto a los sectores conservadores para cuestionar y desprestigiar su labor de defensa de los derechos fundamentales.

Este tipo de situaciones no son privativas de nuestro país, sino de toda democracia que toma en serio el debate abierto y público. Sobre el particular, el juez de la Corte Suprema de EE. UU., William Brennan, señaló que:

Los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen la capacidad económica para [expresar sus ideas] a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener un acceso muy limitado a los funcionarios públicos. (Adderley v. Florida, 385 US 39, voto disidente)<sup>16</sup>

No se trata de posiciones radicales y marginales. Eugenio Zaffaroni, magistrado y expresidente de la Corte Suprema de Argentina y un eximio penalista, ha señalado que

Si en una comunidad no se atienden necesidades elementales de alimentación ni sanitarias, si peligran vidas humanas, si no se atiende la contaminación del agua potable o la desnutrición está a punto de causar estragos irreversibles, la comunidad está aislada y las autoridades no responden

16 Citado por Gargarella. En esa misma línea, especialistas en libertad de expresión, como CassSunstein, citado por Gargarella, han llegado a sostener que “en determinados contextos, puede resultar aceptable la ocupación de ciertos lugares públicos, y aún privados, con el objeto de difundir un cierto punto de vista, y en tanto no existan lugares claramente alternativos para lograr los mismos propósitos”.

17 Eduardo Bertoní (coord.), *Es legítima la criminalización de la protesta social. Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Facultad de Derecho, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Universidad de Palermo, 2010, p. 13.

a las peticiones [...] estaría justificado que con un corte de ruta se llame la atención pública y de las autoridades, aunque este tenga una duración considerable y ocasione algún peligro para la propiedad o los negocios. Se trata del empleo del medio menos ofensivo que queda en manos de las personas para llamar la atención sobre sus necesidades en situación límite.<sup>17</sup>

Esto debería ser tenido muy en cuenta por la justicia a la hora de tomar sus decisiones.

Esto tiene que ver con la doctrina del “foro público”, desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual sostiene que la “defensa de un debate político robusto requiere de oportunidades genuinas para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados por las autoridades políticas”. Esta teoría se puede aplicar a nuestro país, que ha optado por un régimen democrático. Siguiendo a Gargarella, debemos comprender que sin debate público no hay democracia. Por ello, resulta fundamental asegurar que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan realmente ser escuchadas. La defensa del debate político requiere de oportunidades efectivas para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados por las autoridades políticas. El Estado no debe responder negativamente a las demandas ciudadanas sin dar razones justificadas para negarse a satisfacerlas. Las autoridades judiciales deberán prestar la mayor atención a las especiales dificultades de algunos grupos para tornar audibles sus demandas.

En este contexto, resulta oportuna la lectura de una sentencia expedida por el Poder Judicial en nuestro país, en un caso sobre criminalización de la protesta. En efecto, el 11 de agosto del año 2012 fue difundida la sentencia de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema sobre el caso de los 21 indígenas procesados por hechos ocurridos en el contexto de una protesta contra la empresa petrolera Pluspetrol, que tuvo lugar en el año 2008. En su resolución, el máximo colegiado confirmó la

sentencia absolutoria que emitiera en diciembre de 2009 la Segunda Sala Penal de Justicia de Loreto.<sup>18</sup>

Se trata realmente de un caso emblemático. La Segunda Sala Penal de Justicia de Loreto precisó que la criminalización de la protesta social se debió a “la falta de capacidad del Estado para dar solución satisfactoria a los reclamos que formulan diversos sectores y grupos sociales, generalmente de bajos o nulos recursos económicos que se ven excluidos de la sociedad”. Y añade que

la respuesta que viene dando el Estado a la creciente demanda y protesta social es la judicialización o criminalización de la misma, persiguiendo a los activistas sociales, en vez de dar solución a los reclamos planteados, involucrando al Poder Judicial en asuntos que no le compete resolver toda vez que se trata de conflictos sociales.

Agrega la mencionada sala que la protesta de los miembros de la comunidad de Andoas

está enmarcada dentro del derecho constitucional de petición, por lo que el hecho de haber participado en la ocupación de la pista de aterrizaje del aeródromo de Andoas y de algún acto de fuerza no constituye delito debido a que el reclamo ante situaciones de real pobreza y falta de respuestas razonables del Estado constituye un estado de necesidad justificante, contemplado en el inciso 4.a. del artículo 20º del Código Penal.

El tema de fondo no es otro que el uso del derecho penal en contexto de conflictos sociales.

Si habría que resumir el problema, se podría decir que el Estado y el Derecho, parafraseando a Gargarella, “acostumbra a hacer lo que no debe, maltrata

a quienes debe cuidar, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes debe mayor atención y sirve a quienes debe controlar”. Ante ello se debe exigir que el derecho penal no sea utilizado para acallar voces alternativas. En vez de reprimir estas protestas, el Estado debería escucharlas, y, cuando tiene razón, adoptar las medidas para solucionarlas. Estado de derecho no es solo que los procesados no habidos se pongan a derecho, también lo es que se respeten los derechos de los pueblos indígenas y los estándares de protección del medio ambiente. Se debe comprender que la defensa de un debate político robusto requiere de oportunidades genuinas para que los ciudadanos se expresen y para que sean escuchados por las autoridades políticas. No le falta entonces razón a Zaffaroni cuando sostenía que “el conflicto que se produce tiene naturaleza eminentemente política, por lo que quitar el problema de ese ámbito para traerlo al derecho penal es la forma más radical y definitiva de dejarlo sin solución”.<sup>19</sup>

Ciertamente nada justifica las lamentables pérdidas en vidas humanas, tanto de los policías como de los líderes indígenas. La legítima protesta de las organizaciones indígenas en ejercicio de la libertad de reunión reconocida en la Constitución nada tiene que ver con el asesinato de personas. Sin embargo, es inculcable el cinismo del Estado. Solo quiere ver la conducta de los indígenas alzados en Bagua, pero no quiere ver el contexto, no se pregunta por qué razón de movilizaron, por qué razón se alzaron. No quiere ver, por ejemplo, que no se ha consultado en absoluto ninguna actividad minera en territorio de los pueblos indígenas desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT en febrero del año 1995, y que recién se acaba de consultar el primer lote petrolero (el Lote 169). No quiere ver la violación sistemática del derecho al territorio, a la propiedad, a la consulta, al propio modelo de desarrollo, a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida de los pueblos indígenas, etc. □

18 Los hechos son como siguen: “El 20 de marzo de 2008, pobladores de la comunidad nativa del distrito de Andoas, provincia del Datem del Marañón, Loreto, iniciaron una medida de fuerza contra la compañía petrolera Pluspetrol y sus empresas contratistas, por los abusos de estas tanto respecto a asuntos laborales como ambientales, y cansados de esperar que el Estado atiende sus reclamos”.

19 Zaffaroni 2010: 15

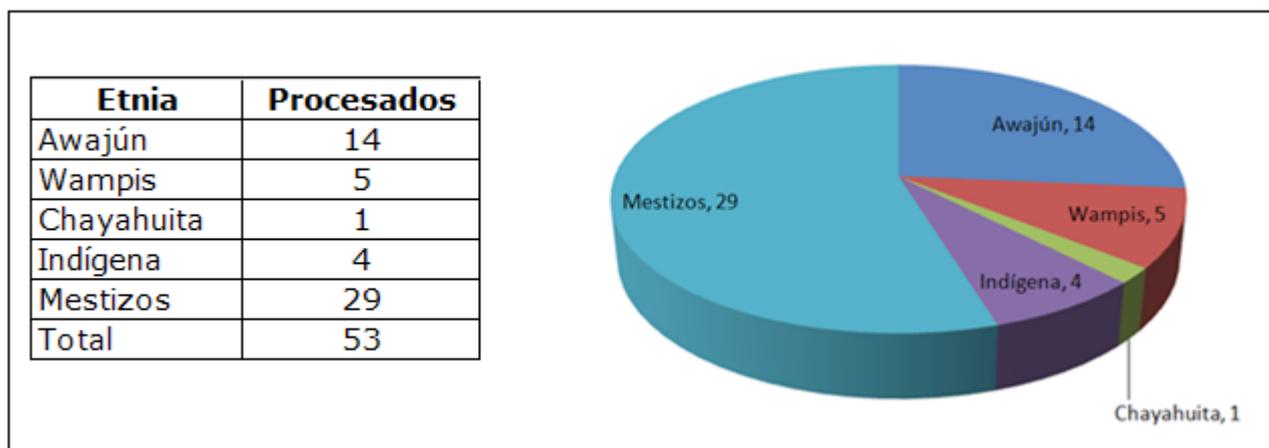
ANEXO: LOS PROCESOS JUDICIALES DEL BAGUAZO EN CIFRAS<sup>20</sup>

Cuadro 1: ¿Cuántos procesos hay por los sucesos en Bagua y cuántas personas están siendo procesadas en cada una de ellas?

Hechos	Procesados
Curva del Diablo	68
Estación 6	26
Mayor Bazán	5
Moto taxista	9
Menores de edad	3
Corral quemado	7
<b>Total de General</b>	<b>118</b>

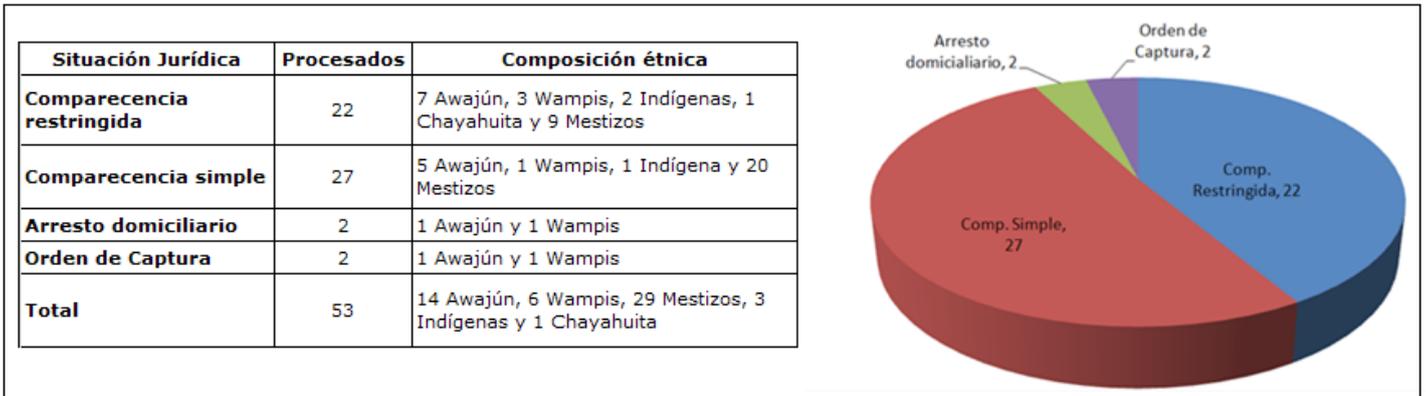
En el caso de la Curva del Diablo actualmente están siendo procesados 53 personas, los procesos del resto (15 personas) fueron archivados. Entre los procesos, siguen en marcha el caso del mayor Bazán y de la Estación 6. Además, existe el caso donde están siendo sindicados altos mandos policiales y autoridades políticas.

Cuadro 2 y Gráfico 1: ¿A qué pueblos indígenas pertenecen los procesados?

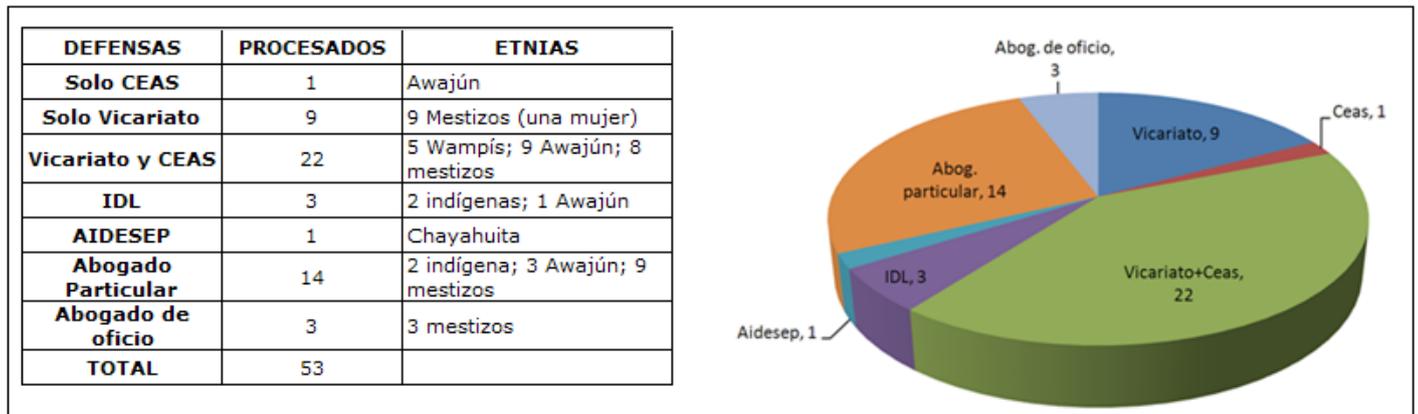


20 Esta información ha sido elaborada por CEAS en el marco del seguimiento a los procesos judiciales del Baguazo.

Cuadro 3 y Gráfico 2: ¿Cuál es la situación de los procesados?<sup>21</sup>



Cuadro 4 y Gráfico 3: ¿Quiénes están defendiendo a los procesados en el caso de la Curva del Diablo?



**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**  
 Ruiz, José Carlos. "Para entender los procesos judiciales del Baguazo ". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/procesos\\_judiciales\\_baguazo.html](http://www.revistargumentos.org.pe/procesos_judiciales_baguazo.html)  
 ISSN 2076-7722

21 Se sabe que 3 personas que no se presentaron al inicio del Juicio Oral (1 de Comparecencia restringida y 2 de Comparecencia simple) tienen orden de captura.

# INDIOS EN PALACIO. Emisarios indígenas, Gobierno central y espacios de negociación en Perú (c. 1860-1940)



José Ragas\*

En uno de los episodios más recordados de la serie de TV *The West Wing*, C. J. Cregg, la jefa de prensa de la Casa Blanca, es informada de que dos nativos norteamericanos, Maggie Morningstar-Charles y Jack Lone Feather, pertenecientes a la tribu Stockbridge-Munsee, se encuentran en la Casa Blanca y están decididos a quedarse en el *lobby* hasta conseguir hablar con algún miembro de alto rango. “Hay indios en el *lobby*”, se escucha decir una y otra vez en la Casa Blanca sin que nadie sepa cómo reaccionar o dar una solución al pedido de los visitantes. Lo que ellos buscan es acelerar una petición que llevaba 15 años en

trámite, por la cual el Gobierno se comprometió a proveer de servicios de salud y educación en su reserva, como contraprestación a haber aceptado ser reubicados en una reserva en 1856 por medio de un tratado. La protección implícita en el tratado no se cumplió, y por el siguiente siglo y medio siguieron sufriendo despojos de sus tierras, además de ser incentivados a consumir alcohol como parte del proyecto “civilizatorio” del Gobierno hacia ellos. El episodio transcurre en medio de una tensa negociación entre la jefa de prensa, quien trata de persuadir a ambos de retirarse del *lobby* y reprogramar una reunión, y ellos con la amenaza de llamar la atención de los medios si no los escuchaban. “Si nos rendimos en esta ocasión perdemos nuestra única bala”, le dice Lone Feather a C. J.<sup>1</sup>

\* Candidato a doctor en Historia de América Latina por la Universidad de California, Davis. Su proyecto de tesis analiza la formación del sistema de identificación en el Perú. Quiero agradecer a Javier Puente Valdivia y a Patricia Palma Maturana por sus excelentes sugerencias a una versión previa de este ensayo, así como a Renzo Aroni por brindarme la referencia del fabuloso *llacta maccta* recogido por Carlos Iván Degregori en Chungui.

<sup>1</sup> “The Indians in the Lobby”, *The West Wing*, temporada 3, episodio 8 (2001). Dirigido por Paris Barclay.

Al igual que los dos enviados de los Stockbridge-Munsee a la Casa Blanca, diversos miembros de las comunidades andinas y amazónicas peruanas se movilizaron hacia Palacio de Gobierno en Lima para solicitar una audiencia con el presidente de la República. En este ensayo analizo a este grupo en particular: los emisarios enviados por dichas comunidades a buscar una audiencia con el presidente y, en menor medida, con líderes políticos y periodistas, para que escuchen y resuelvan sus reclamos.<sup>2</sup> Lo que sostengo es que el rol de estos emisarios en sus misiones a Palacio ayuda a explicar la difícil y compleja relación entre Estado y poblaciones nativas desde una mirada temporal más amplia, previa a la existencia de canales formales y modernos (ministerios, oficinas, ONG). Utilizo principalmente una serie de casos separados en el tiempo y que aparecieron en la prensa limeña para reconstruir estos viajes y su alcance.

La presencia de estos emisarios en Lima coincide con ciclos de expansión económicos y del Estado y agentes particulares hacia el interior del país. Estado y mercado fueron los agentes de penetración más activos en el territorio nacional, especialmente en las comunidades andinas y amazónicas, durante coyunturas de localización y explotación de recursos naturales con alto valor internacional. Estos ciclos expansivos (uno en la segunda mitad del siglo XIX y otro en las primeras décadas del siglo XX) alinearon a los actores en diversas formas, en ocasiones estableciendo vínculos de protección (Estado central y poblaciones andinas y amazónicas) o también de interés (Estado central y agentes económicos contra comunidades). Las comunidades preservaron la organización comunal para defenderse de potenciales predadores, aunque albergaron diversos regímenes

de tenencia en su interior, como la propiedad privada. Las autoridades locales, que debían actuar como representantes del Gobierno central, se alinearon por lo general con agentes privados para obtener mano de obra, acceso a la tierra y recursos de las comunidades campesinas, y así participar del mercado. Sin importar cuáles fueran las alianzas, las comunidades siempre estuvieron en la mira de dichos actores, por lo que buscaron defenderse, ya sea mediante acciones directas (protestas) o a través de la búsqueda de mediación ante una autoridad superior, en este caso, enviando memoriales o fomentando las visitas a Palacio de Gobierno.

*Sin importar cuáles fueran las alianzas, las comunidades siempre buscaron defenderse, ya sea mediante acciones directas (protestas) o a través de la búsqueda de mediación ante una autoridad superior.*

Un aspecto llamativo de estas visitas es que se llevaron a cabo dentro de una red de intermediarios entre Estado y comunidades. Si bien los análisis sobre la relación entre estos dos actores suele centrarse en lo que llamaríamos “macropolíticas”, es decir, políticas y decisiones formuladas desde el Gobierno central y aplicadas en ocasiones de manera indistinta a un amplio espectro de comunidades, se conoce menos sobre agentes e instituciones informales que hayan servido en el tiempo de nexo entre ambas instancias. Esta densa red de intermediarios oficiales e informales entre Lima y las comunidades incluía: autoridades regionales, congresistas de dichas regiones, *narodniki* criollos seducidos por el interior del país, intelectuales

2 “De Haya de la Torre a Alan García: el APRA y los pueblos de la selva”. Historia Global Online (4 de junio de 2010). La imagen de este encuentro puede ser vista en este enlace: <http://historiaglobalonline.com/2010/06/de-haya-de-la-torre-a-alan-garcia-el-apra-y-los-pueblos-de-la-selva/>

comprometidos con el problema indígena, abogados que litigaban en las instancias judiciales (y otros como los tinterillos), clubes regionales con sede en Lima e incluso organizaciones orientadas a la defensa de las poblaciones nativas, como la Sociedad Amiga de los Indios (1867), la Asociación Pro-Indígena (1909) y el Comité Pro-Derecho Indígena Tahuantisuyo (1919) (Aguirre 2012, Arroyo 2004-2005). Esta red actuaba de manera distinta según la región donde operaban o según las agendas de dichas organizaciones, las cuales no siempre coincidían con las de las comunidades. Si bien se consiguieron algunos logros a favor de las comunidades empleando dichas redes, se trató de victorias muy puntuales y de corto alcance.

Los más visibles de los mensajeros fueron el grupo del altiplano, que han sido estudiados por Martín Monsalve (2009), José Luis Rénique (2004) y Annalyda Álvarez-Calderón (2005). En su estudio sobre la Sociedad Amiga de los Indios, Monsalve indica que dos de estos tempranos emisarios habrían sido Dámaso Castilla y Rufino Miranda. Ellos eran cercanos a la Sociedad Amiga de los Indios, y llegaron a Lima poco después de producida la rebelión de Huancané, la cual fue brutalmente reprimida por el Gobierno, y tuvo el saldo de la muerte de varios líderes y campesinos involucrados en el levantamiento (Monsalve 2009: 232-234). Casi medio siglo después, otro grupo de mensajeros llegaría a Lima proveniente de Puno. Ellos eran José Antonio Chambilla, Mariano Yllachura y Antonio Chambi. A ellos se sumaría otro contingente en 1917, compuesto por Cecilio Velásquez y José Antonio Chambilla como voceros, que buscaban más bien la atención de la prensa y del diario *El Perú* para hacer públicas sus demandas (Álvarez-Calderón 2005: 313, 329). Finalmente, un tercer grupo de emisarios que ubiqué en la prensa provenía principalmente de la selva. Ellos llegaron por sus propios medios y sin una red de apoyo

como la de sus contrapartes puneñas. En general, el perfil social de estos emisarios variaba. Algunos de ellos tenían cierto conocimiento de los temas legales o bien pudieron haber sido elegidos por su posición en el interior de sus comunidades, al ser capaces de enfrentar un viaje hacia la capital.

Las razones que señalaron estos emisarios para buscar al presidente, la prensa o algún líder político como mediador con intereses extranjeros o locales son variadas, pero tienen en los abusos un guión común y predecible. Por ejemplo, Aniceto Valerio y su hijo Miguel, los campos que se tomaron una foto con Haya de la Torre, buscaban protección de la Peruvian Corporation y ser incorporados “a la vida civilizada”. En algunos de los demás casos, se trató de problemas locales, pero que no podían ser resueltos sino por el presidente. Así, en 1901, los “mensajeros” de Santa Rosa (Chucuito) se sintieron amenazados por la nueva capital distrital en Huancamayo y el traslado de la fiesta patronal y la feria a dicho lugar (Rénique 2004: 46-48, Álvarez-Calderón 2005: 313 y ss.).

Los mandatarios no eran ajenos al problema de las poblaciones nativas. Pero desde la segunda mitad del siglo XIX se dio una tendencia que luego se consolidaría en las primeras décadas del siglo XX: la mayoría de presidentes provenían de la costa, y difícilmente alguno de ellos podía comunicarse en un idioma distinto al castellano (con excepción probablemente de Andrés Avelino Cáceres). Durante las primeras décadas de la República (1820-1860), los mandatarios venían de una red de cargos regionales, como las prefecturas, y mantenían vigentes dichas redes aun cuando se trasladasen a Lima, pues podía servirles como plataforma política para retornar a Palacio, ya sea por las balas o por los votos. La expansión estatal de mediados del siglo XIX parece haber dejado áreas libres de control estatal, sin haber llegado aún a

determinados espacios como la selva, lo cual motivó la presencia de los emisarios en Lima. La diferencia entre el centro del poder político y el resto del país se acentuó al trasladarse el peso político y electoral hacia la costa, luego de la reforma electoral de 1896, que privilegiaba como votantes (y por ende como ciudadanos) a la población alfabeta (Chiaramonti 1999).

Las visitas de los mensajeros a la capital revelan las actitudes que se transmitían a través de los diarios en el tratamiento de la noticia. Los medios capturaron el asombro por la presencia de dichas personas. Si bien Lima había venido experimentando un “desborde popular” desde mediados del siglo XIX, el cual sirvió de telón de fondo para un protoindigenismo en la década de 1860, la selva era un terreno de misterio, al alcance únicamente a través de reportes oficiales, los periódicos y los relatos de viajeros y misioneros que ahí se adentraban. Los periodistas no perdían la oportunidad de fotografiarlos cada vez que podían. En ocasiones mostraban su respeto hacia ellos, como cuando dos comuneros de Pachitea visitaron la redacción de *La Sanción* en 1933. Los periodistas simpatizaron con ellos y llamaron “un pensador indio” a uno de ellos, Santiago Quinto Alania.<sup>3</sup> Pero finalmente prevalecían sus prejuicios y los terminaban considerando “salvajes”, “indios” o “chunchos”. Los limeños, siempre atentos a cualquier posibilidad de espectáculo, vieron saciada su curiosidad cuando un grupo de pobladores amazónicos fue paseado por la ciudad en automóviles para que la multitud pudiese verlos luego de su visita al presidente Benavides.<sup>4</sup> Desconocemos cómo reaccionó la mayoría de presidentes ante dichas visitas, pero sí sabemos que

una de las respuestas más significativas fue la del presidente Manuel Candamo, quien ante su desconocimiento del aymara en que los emisarios le expresaban sus reclamos, exclamó acongojado y con lágrimas en los ojos: “Soy un desgraciado, soy presidente del Perú y no puedo comprender a mis conciudadanos” (Rénique 2004: 47).

*Los delgados canales de comunicación que aún existían en la primera mitad del siglo XX y motivaron a los emisarios a emprender el camino hacia Lima fueron deshaciéndose,*

Los emisarios indígenas peruanos no siempre tuvieron la misma suerte que sus contrapartes de *The West Wing* de conseguir llegar a Palacio y hablar con algún funcionario importante. En realidad, algunos de ellos no pudieron ni siquiera entrar a Palacio. En 1869, la prensa denunció que “el oficial de guardia de Palacio [prohibió] que entrasen dos indígenas a la casa de Gobierno, sin más motivo que por estar con poncho”.<sup>5</sup> En otros casos la orden fue más directa, y se buscó que no llegaran ni siquiera a la capital, bloqueando su trayecto desde el interior mismo.<sup>6</sup> Otros emisarios, no obstante, pudieron cumplir su misión con éxito. José Manuel, el ahuaruna que visitó Palacio, consiguió que el Gobierno enviase ayuda a su tribu para defenderse de sus enemigos, los antipas. El Gobierno se comprometió a hacerle llegar doscientos efectivos armados, además de

3 “Ha venido a nuestra casa un pensador Indio. El dolor de la raza”. *La Sanción*, n.º 933, 10 de setiembre de 1933, p. 3.

4 *La Crónica*, n.º 817, 18 de julio de 1914, p. 2. Para un antecedente, véase: “Abusos en Palacio”. *El Comercio*, 5963, 4 de marzo de 1859, p. 3.

5 “Los indios en Palacio”. *El Comercio*, 10100, 15 de marzo de 1869, p. 3.

6 “Crónica. Salvajes de Chanchamayo”. *El Comercio*, 13.274, 28 de diciembre de 1876, tarde, p. 3.

machetes, cuchillos y otros objetos de dudosa utilidad como aretes, relojes, pañuelos, etc. Por supuesto, entre los presentes se incluyó un retrato del presidente.<sup>7</sup> Los emisarios altioplánicos obtuvieron que se organicen comisiones investigadores sobre las quejas que presentaban, como la Comisión Maguiña. De hecho, los parlamentarios acompañaron de regreso a sus comunidades a los emisarios para comprobar directamente la situación que estos narraban.

Para algunos de estos emisarios, la peregrinación a Lima a buscar el auxilio del presidente constituyó un ritual similar a un viaje iniciático. De manera parecida a Benito Castro, el personaje de *El mundo es ancho y ajeno*, el viaje a Lima significó para algunos de ellos retornar convertidos en activos defensores de su causa y difundir su mensaje en otras localidades. En la novela, Benito Castro retorna a Rumi a liderar la defensa de los derechos comunales y a llevar el progreso. Tanto Dámaso Castilla como Tomás Mamani fueron acusados como sospechosos de actividades subversivas en el sur andino. Dámaso tuvo que ser defendido por la Sociedad Amiga de los Indios cuando fue acusado de promover una rebelión en Chucuito en 1870. Los cargos contra Mamani, por otro lado, eran más graves: participar en las tomas de tierras y ser el asesino de Rufino Miranda durante unas elecciones parlamentarias (Monsalve 2009: 232-233).

Hacia el final del episodio de *The West Wing*, C. J. le hace una pregunta a Maggie y a Lone Feather: “¿Cómo continúan peleando por estas pequeñas injusticias cuando estas provienen de una injusticia mucho mayor?”. “¿Qué otra opción tenemos?”, le responde Maggie. Esta persistencia estuvo presente entre los emisarios peruanos, cuyos viajes se prolongaron por lo

menos hasta la década de 1940. Es posible que posteriormente estos emisarios hayan seguido dirigiéndose a Palacio con la misma esperanza con que lo hicieron sus predecesores. Y dependiendo de la respuesta del mandatario de turno, estos habrán retornado a sus comunidades con buenas noticias o tratando de encontrar la forma de transmitir su frustración a sus paisanos.

Este ensayo ha buscado rescatar a los emisarios como agentes activos en la construcción de canales de comunicación directos entre el poder central y sus comunidades ubicadas en el interior del país. Un aspecto central de los episodios narrados es el latente desencuentro entre la clase gobernante y las comunidades del interior, un desencuentro que se fue acentuando en las décadas siguientes a los casos expuestos. Los delgados canales de comunicación que aún existían en la primera mitad del siglo XX y motivaron a los emisarios a emprender el camino hacia Lima fueron deshaciéndose, al igual que la legitimidad del Gobierno de resolver de manera efectiva sus reclamos.

En 2007, durante un viaje a Chungui, una localidad de difícil acceso ubicada en la provincia de La Mar, en Ayacucho, Carlos Iván Degregori escuchó y recogió la letra de “Picaflorcito”, un *llaccta maccta* (carnavalito) muy popular en la zona (Degregori 2007). Pese a la desolación y destrucción experimentada por los pobladores de Chungui, situación que Edilberto Jiménez captaría magistralmente en sus retablos y dibujos, la canción recogía una serie de expectativas parecidas a las de los emisarios que un siglo y medio antes habían sido enviados a Lima a hablar con el Presidente de turno.

Picaflorcito, picaflorcito, / tu alita préstame. /  
Si me prestas tu alita, / puedo entrar al pueblo

7 El Comercio, 10,013, 21 de diciembre de 1868, p. 3.

de Lima, mi picaflorcito, puedo entrar al Palacio. /  
Entrando al pueblo de Lima, / entrando al Palacio, puedo conversar con el doctor Alan, picaflorcito, /  
puedo conversar con el doctor Alan.

Es difícil saber si el “doctor Alan” los hubiera recibido como lo hizo Haya de la Torre con los campesinos que fueron a visitarlo décadas atrás. Pero a juzgar por lo que ocurriría en Bagua dos años más tarde, es probable que a todo aquel que hubiese llegado a Palacio llevado por el picaflorcito de la canción hubiese sido considerado como alguien ajeno a la “vida civilizada” y un ciudadano de segunda clase. En otras palabras, un perro del hortelano. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, Carlos (2012). “Tinterillos, Indians, and the State: Towards a History of Legal Intermediaries in Post-Independence Peru”. En Stefan B. Kirmse (ed.), *One Law for All? Western models and Local Practices in (Post-) Imperial Contexts*. Fráncfort: Campus Verlag, pp. 119-151.

Álvarez-Calderón, Annalyda (2005). “‘Es justicia lo que esperamos de Su Excelencia’: política indígena en Puno (1901-1927)”. En Paulo Drinot y Leo Garófalo (eds.), *Más allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglos XVI-XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 312-341.

Arroyo, Carlos (2004-2005). “La experiencia del Comité Central Pro-Derecho Indígena Tahuantinsuyo”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 15, n.º 1. Disponible en: <[http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com\\_content&task=view&id=370&Itemid=193](http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=370&Itemid=193)>.

Chiaramonti, Gabriella (1995). “Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú”. En Antonio Annino (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*. Montevideo: Fondo de Cultura Económica, pp. 315-346.

Degregori, Carlos Iván (2007). “Chungui: viaje a los confines del Estado”. *Peru 21* (12 de noviembre). Disponible en <<http://archivo.iep.pe/noticia/0055/carlos-ivan-degregori-chungui-viaje-a-los-confines-del-estado/>>.

Monsalve, Martín (2009). “Opinión pública, sociedad civil y la ‘cuestión indígena’: la Sociedad Amiga de los Indios (1867-1871)”. A *Contracorriente*, vol. 7, n.º 1: 211-245. Disponible en <[http://www.ncsu.edu/acontracorriente/fall\\_09/articles/Monsalve.pdf](http://www.ncsu.edu/acontracorriente/fall_09/articles/Monsalve.pdf)>.

Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Casa SUR, Cepes.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Ragas, José. “Indios en Palacio. Emisarios indígenas, Gobierno central y espacios de negociación en Perú (c. 1860-1940)”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/indios\\_en\\_palacio.html](http://www.revistargumentos.org.pe/indios_en_palacio.html)  
ISSN 2076-7722

# ¿MINORÍAS O NACIONES?

## Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas



Roger Merino\*

### MINORÍAS Y CIUDADANOS

La definición de los pueblos indígenas como minorías o como naciones tiene un profundo impacto en las políticas públicas. El expresidente Alan García, después de los trágicos sucesos que se dieron durante el llamado Baguazo, señaló lo siguiente:

Estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase. Cuatrocientos mil nativos no pueden decirnos a 28 millones de peruanos: tú no tienes derecho de venir por aquí [...] Quien piensa de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo. (Entrevista, 5 de junio de 2009)

Más allá de la cuestión del supuesto “primitivismo” e “irracionalidad” (que necesitaría de otro análisis), lo que quisiera resaltar en estas líneas es la perspectiva compartida por muchos políticos, tecnócratas y analistas respecto a la definición de los pueblos indígenas: ellos serían minorías étnicas que si bien tienen una protección jurídica específica, no podrían tener un trato diferenciado como los que propondría la Ley de Consulta Previa. Así, señala Montes:

Este gobierno y sus funcionarios a cargo no comprendieron que el Convenio 169 es un instrumento político efectivo para promover derechos indígenas y construir espacios de consenso, no para crear diferentes categorías de personas con derechos distintos a los del resto de peruanos. (Montes 2014)

\* Ph.D. c. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, Reino Unido. Abogado con maestrías en Derecho Civil, Derecho Comparado y Políticas Públicas (R.A.Merino. Acuna@bath.ac.uk).

De forma similar, respecto a la aplicación de la consulta previa a los pueblos andinos, Santillana (2013) señala que “la búsqueda de un trato diferenciado proviene de un interés político”, mientras que a los pueblos de la selva “hay que incorporarlos a la vida político institucional —como a cualquier otro ciudadano”.

Las ideas fuerza de los comentarios citados es que si se otorgan derechos especiales a los pueblos indígenas es para incorporarlos a la sociedad peruana, no para otorgarles un trato diferenciado, pues eso afectaría la igualdad formal que la ley otorga a todo ciudadano. Estos discursos parten de reconocer los derechos de los pueblos indígenas como derechos de minorías étnicas que asegurarían su inclusión en el marco político y económico del Estado, “tolerando” su diversidad cultural.

#### EL MULTICULTURALISMO LIBERAL Y LA ASIMILACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El problema con los comentarios previamente citados es el entendimiento de los pueblos indígenas como minorías y no como naciones. En ese sentido, Montes (2013) señala que el Convenio 169 de la OIT fue diseñado “sobre la base del reconocimiento de los derechos de protección a las minorías étnicas”.

El primer problema con esta afirmación es el desconocimiento del derecho internacional. El Convenio 169 de la OIT reconoce a los pueblos indígenas como colectividades con derechos en tanto “pueblos”, lo que ha sido reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007, que expresamente hace mención a las “naciones indígenas” (artículo 9). No está demás decir que dicha Declaración se discutió por más de veinte años, y que una de las demandas de las organizaciones

indígenas fue su reconocimiento como naciones (Barsh 2001, Oldham y Frank 2008, Stamatopoulou 1994, Gilbert 2007). Además, el derecho internacional tiene otros mecanismos jurídicos específicos para proteger a las minorías étnicas, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías (resolución 47/135 de 1992).

*El problema del entendimiento de los derechos indígenas como derechos de las minorías se debe a la importación de conceptos como el multiculturalismo, sin tener en cuenta los contextos de producción y recepción de las ideas.*

El problema del entendimiento de los derechos indígenas como derechos de las minorías se debe a la importación de conceptos como el multiculturalismo, sin tener en cuenta los contextos de producción y recepción de las ideas. Las minorías a las que se refieren la mayoría de autores del multiculturalismo responden al contexto europeo y estadounidense, en donde se asientan grupos de inmigrantes que mantienen sus costumbres y exigen respeto y tolerancia, no a contextos como el latinoamericano, en donde preexisten al Estado naciones indígenas que exigen su reconocimiento en cuanto tales al haber sobrevivido a pesar de la exclusión e inclusión violenta del proceso colonial y poscolonial.

Sin embargo, el multiculturalismo sigue siendo la palabra clave para el reconocimiento de los derechos indígenas. De acuerdo con Kymlicka (1995), el multiculturalismo implica una protección es-

pecial a las “minorías culturales”. Dado que los derechos humanos tienen alcance general, para este autor es necesario establecer derechos para las minorías que estén limitados por los derechos individuales y la democracia, pues de otro modo podrían propiciar abusos dentro de los grupos.

Los debates en la filosofía política respecto al multiculturalismo han sido intensos. Una de las perspectivas más interesantes es la de Parekh (2004) en el contexto de Europa y Estados Unidos, quien argumenta que el multiculturalismo no es una cuestión de minorías, sino de los términos adecuados de “negociación” entre diferentes comunidades culturales. El problema es que ya sea con el reconocimiento de derechos especiales de Kymlicka o la negociación de Parekh, el resultado en ambos casos es que los pueblos indígenas terminarán siendo “acomodados” en un sistema jurídico, político y social dominante. Sin embargo, la palabra “acomodación”, utilizada frecuentemente por autores del multiculturalismo, nos recuerda al Convenio 107 de la OIT de 1957, en donde el término que describía la relación sociedad occidental-pueblo indígena era la integración o asimilación: los pueblos indígenas deberían ser asimilados a la lógica del Estado. Es por ello que podían ser desplazados de sus tierras en nombre del “desarrollo nacional”.

El Convenio 169, que regula mecanismos como la consulta previa, cambiaría la orientación de la “asimilación” a la “autodeterminación”, aunque ello recién se ha empezado a desarrollar con fuerza a partir de la Declaración del año 2007, que regula expresamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas así como el derecho a dar su consentimiento previamente a la aprobación de normas o medidas que puedan afectarlos, entre otros derechos colectivos (Oldham y Frank 2008, Gilbert 2007, Fromherz 2008).

La cuestión es que mientras el marco normativo

indígena ha ido reforzándose, el marco conceptual importado del multiculturalismo sigue siendo utilizado sin un atisbo de crítica. El multiculturalismo asume que existe una sola nación dentro de la cual hay diversas comunidades culturales que son reconocidas y toleradas. Estas comunidades no tendrían autodeterminación como naciones, sino que tendrían que “acomodarse” al Estado, por lo que su relación con este no es una de complementariedad, sino de subordinación. La idea de acomodación presupone así jerarquía y ejercicio de poder, por lo que sus fundamentos no son tan distintos de los mecanismos de integración, asimilación o incorporación que desarrollaron los Estados en la primera mitad del siglo pasado.

El multiculturalismo, además, ha sido criticado tanto por conservadores como por progresistas. Los primeros critican el poder que se le daría a comunidades culturales para que vulneren derechos individuales en nombre de la cultura (Beckett y Macey 2001); los segundos critican que el énfasis en las cuestiones culturales deja de lado las injusticias socioeconómicas, al reducir todo lo político al tema de reconocimiento cultural y no a la redistribución económica (Žižek 2008).

Kymlicka (2010) ha respondido a estas críticas señalando que el multiculturalismo está comprometido con la democracia liberal y que tiene importantes aspectos redistributivos, y el ejemplo que señala es el reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra. El autor clave del multiculturalismo, sin embargo, eligió un pésimo ejemplo para defender al multiculturalismo, pues justamente los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio han sido y son hoy en día los derechos más violentados por los Estados.

Como ha sido señalado, si bien los derechos territoriales de los pueblos indígenas son de alguna

forma reconocidos universalmente, no son en absoluto universalmente respetados (Barsh 2001), pues el reconocimiento legal de estos derechos ha estado acompañado de nuevas formas de acumulación a través de mecanismos agresivos de extractivismo sobre la tierra, los recursos naturales y el conocimiento ancestral (Sieder 2011). En dicho contexto, los derechos de participación y reconocimiento cultural que derivan del multiculturalismo y que fueron celebrados por su inserción en las constituciones latinoamericanas en los años noventa (Van Cott 2006) solo permitían acomodar algunas de las aspiraciones de los pueblos indígenas al marco institucional neoliberal y convertirlos en “indios permitidos” (Hale 2005) para que renuncien a sus agendas más profundas de autodeterminación y territorialidad.

Por lo señalado, los avances en materia de derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional muestran que la sola participación y su fundamento político-filosófico, el multiculturalismo, no son suficientes para reconocer el principio de la autodeterminación y los derechos que derivan de aquel, como el derecho al territorio y el consentimiento libre, previo e informado.

#### LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA IGUALDAD FORMAL

Las críticas a los supuestos privilegios o derechos especiales que se les otorgaría a los pueblos indígenas desconocen que la legalidad indígena en sí misma responde a un marco político y jurídico propio basado en la autodeterminación como pueblos o naciones. Esto tiene justificación jurídica, de acuerdo con el marco internacional citado, pero sobre todo tiene justificación histórica.

Por ello, la afirmación de que los derechos indígenas contradicen la igualdad formal garantizada por el sistema democrático liberal (Kuper 2003) ha sido largamente criticada por dejar de lado el

factor histórico en el reconocimiento de derechos. En efecto, esta afirmación no tiene en cuenta la desposesión y la discriminación ejercida sobre los pueblos indígenas (Kenrick y Lewis 2004). De hecho, la premisa de esta posición es errónea: todos somos iguales y compartimos el mismo pasado. Pero este no es el caso. En los países con pasado colonial hay diferentes trayectorias de exclusión e inclusión violenta, y aquellos que mantienen o reivindican rasgos esenciales como pueblos indígenas deben tener el derecho de ser reconocidos como tales más allá de las diferentes etiquetas impuestas históricamente sobre ellos (indígenas, indios, campesinos, nativos, etc.).

*El enfoque debe abordar cuestiones de poder y desposesión sobre aquellos que alegan ser indígenas y que se encuentran en una posición de reclamo de justicia en razón de los impactos negativos que sufrieron por los procesos históricos.*

En fin, la definición de lo indígena debe ser relacional antes que esencialista. De esta forma, el enfoque debe abordar cuestiones de poder y desposesión sobre aquellos que alegan ser indígenas y que se encuentran en una posición de reclamo de justicia en razón de los impactos negativos que sufrieron por los procesos históricos (Canessa 2012, Kenrick y Lewis 2004, Bonfil 1977).

Las nacionalidades indígenas, por lo tanto, responden a una lógica distinta a la idea de minoría étnica. Los derechos de las minorías implican el

respeto que debe ser ejercido respecto de los individuos que pertenecen a los grupos minoritarios dentro de la sociedad mayoritaria. Los derechos indígenas, en contraste, tienen como premisa que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar sus sociedades fuera de la sociedad dominante (Åhrén 2009), lo que no implica falta de interacción con otros grupos culturales o ruptura de la soberanía nacional, pero sí respeto a la diferente organización política y social indígena. Un ejemplo de ello son los marcos institucionales de la plurinacionalidad en Ecuador y Bolivia. Asimismo, el concepto de interculturalidad, entendido no solo como un diálogo intercultural, sino también como un mecanismo efectivo para el reconocimiento de derechos, se enmarcaría en una concepción en la que los pueblos indígenas en cuanto naciones se interrelacionan con el Estado en un proceso dinámico pero a su vez realmente respetuoso de la diferencia.

El derecho internacional y las organizaciones indígenas en el mundo reafirman esta tendencia, que cada día se consolida en más políticas de Estado. Por ello, la Declaración de las Naciones Unidas, así como los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad, explican mucho mejor que el multiculturalismo y su discurso de “tolerancia a las minorías” los derechos y aspiraciones de muchos pueblos indígenas en América Latina. ————— □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Åhrén, Mattias (2009). “Introducción a las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos naturales de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”. En Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA.
- Barsh, Russel (2001). “Is the Expropriation of Indigenous Peoples’ Land GATT-able?”. *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 10, n.º 1: 13-26.
- Beckett, Clare y Marie Macey (2001). “Race, Gender and Sexuality: The Oppression of Multiculturalism”. *Women’s Studies International Forum*, vol. 24, n.os 3-4: 309-319.
- Bonfil, Guillermo (1977). “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”. *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana (1973-1979)*, vol. 39, n.º 48: 17-32.
- Canessa, Andrew (2012). “New Indigenous Citizenship in Bolivia: Challenging the Liberal Model of the State and its Subjects”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 7, n.º 2: 201-221.
- Fromherz, Christopher (2008). “Indigenous Peoples’ Courts: Egalitarian Juridical Pluralism, Self-Determination, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 156, n.º 5: 1341-1381.
- García, Alan (2009). Entrevista pública. Video disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=yjzxl11Bswc>
- Gilbert, Jérémie (2007). “Indigenous Rights in the Making: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *International Journal on Minority and Group Rights*, n.º 14: 207-230.
- Hale, Charles (2005). “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”. *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1: 10-28.
- Kenrick, Justin y Jerome Lewis (2004). “Indigenous Peoples’ Rights and the Politics of the Term ‘Indigenous’”. *Anthropology Today*, vol. 20, n.º 2: 4-9.
- Kuper, Adam (2003). “The Return of the Native”. *Current Anthropology*, vol. 44, n.º 3: 389-402.

Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2010). "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies". *International Social Science Journal*, vol. 61, n.º 199: 97-112.

Montes, Irma (31 de marzo 2014). "Ley atrapada". *El Comercio*.

\_\_\_\_\_ (24 de noviembre 2013). "Voz y voto, pero no veto". *El Comercio*.

Oldham, Paul y Miriam Frank (2008). "'We the Peoples...': The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People". *Anthropology Today*, vol. 24, n.º 2: 5-9.

Parekh, Bhikhu (2004). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Londres: McMillan Press.

Santillana, Miguel (13 mayo de 2013). "La costa y la sierra del Perú son mestizas". *El Comercio*.

Sieder, Rachel (2011). "'Emancipation' or 'Regulation'? Law, Globalization and Indigenous Peoples' Rights in Post-War Guatemala". *Economy and Society*, vol. 40, n.º 2: 239-265.

Stamatopoulou, Elsa (1994). "Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic". *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n.º 1: 58-81.

Van Cott, Donna (2006). "Multiculturalism versus Neoliberalism in Latin America". En Keith Banting and Will Kymlicka (eds.), *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Žižek, Slavoj (2008). "Tolerance as an Ideological Category". *Critical Inquiry*, vol. 34, n.º 4: 660-682.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Merino, Roger "¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revis-targumentos.org.pe/minorias\\_naciones.html](http://www.revis-targumentos.org.pe/minorias_naciones.html)  
ISSN 2076-7722

## UNA VANA PRETENSIÓN: ser racista en el Perú



Guillermo Rochabrún\*

El Viceministerio de Interculturalidad inauguró el martes 15 de abril el ciclo “Todas las sangres, un Perú”, organizado conjuntamente con el IEP. En esa fecha hubo un conversatorio entre el historiador Paulo Drinot y el sociólogo e historiador Nelson Manrique que llevaba por título “Racismo y desigualdad en la historia del Perú”.<sup>1</sup> Drinot publicó el 2011 *The Allure of Labor: Workers, Race, and the Making of the Peruvian State* (Duke University Press), libro ampliamente comentado y elogiado en revistas internacionales especializadas, así como en nuestro medio.<sup>2</sup> Luego de leer las reseñas, revisar someramente el libro y escuchar dicho conversatorio no puedo sino reafirmar mi insatisfacción con el discurso antirracista que

se encuentra tan en boga en el Perú. Respecto al mismo, a mi entender, este libro y el conversatorio del 15 de abril contribuyen a ensanchar un camino equivocado en busca de una causa justa.

Mi divergencia con la temática del “racismo” tal como se ha desarrollado entre nosotros radica en un manejo conceptual que, si bien puede llegar a reconocer las grandes transformaciones que ha tenido la sociedad peruana desde la conquista española, al mismo tiempo hace afirmaciones según las cuales todo seguiría igual, de modo que el racismo pasa a integrar una herencia colonial intangible, inmutable y —al parecer— sin visos de poder ser erradicada. Esta inmutabilidad es reforzada cuando se alude a sustratos inconscientes en los que el racismo se asentaría. Por supuesto, están fuera de toda duda las múltiples líneas divisorias, actitudes y conductas discriminatorias basadas en rasgos fenotípicos que pueblan la experiencia histórica y la experiencia personal de

\* Sociólogo, profesor (retirado) de Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 El lector puede recurrir al siguiente enlace en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=hDXylhr0Fs8&list=UU75S3by9briZkjjQekMZDgw>. Las referencias que haré a diversos momentos de este evento irán entre corchetes.

2 Una compilación de tales reseñas se encuentra en <http://paulodrinot.wordpress.com/reviews/>

cualquier habitante de este país —sea como discriminado o como discriminante—. La cuestión es entender de qué se trata. Nada de lo que voy a decir aquí supone hechos desconocidos, y menos aún para Drinot y Manrique; sin embargo, lo que está en juego es cómo razonamos a partir de ellos.

En los casos que son típicos o emblemáticos de racismo en el mundo, como EE. UU. o Sudáfrica, la discriminación racial acompañó una organización del trabajo central para la producción del excedente, tuvo expresiones jurídicas y generó órdenes institucionalizados. El fenómeno nazi en cambio introdujo una ideología racista como parte de un programa de reorganización política. Por su parte, a lo largo de líneas totalmente diferentes a estas, el sistema que se estableció en las regiones andinas tras la conquista fue un régimen contradictorio, que combinaba explotación económica mediante una división del trabajo funcional-corporativa, conversión religiosa forzada, separación social, cultural y hasta geográfica, privilegios para las familias de curacas y extendida mezcla biológica.

En los hechos funcionó a través de una división del trabajo social —es decir, con interdependencias— claramente estamental, a veces con fuertes visos corporativos, pero con una atípica movilidad horizontal: indios forasteros, “castas” —expresión de los múltiples mestizajes de facto—, negros libertos y cholos. De por sí estos fenómenos no destruyen el carácter estamental de las divisiones sociales, aunque los estamentos puedan hacerse muy porosos. Si para los de arriba todo está bien mientras que nadie se salga de su sitio, el problema es que buena parte de la población lo hacía capilarmente. Hay, pues, un contacto social (y sexual) desbordante; a su vez, ello no ha ido junto con un conocimiento del otro que lleve a la confianza; por el contrario, persiste el temor. Salvo el estatus peculiar de los curacas, este régimen perduró durante

la República, reforzándose incluso en algunos aspectos, para luego irse erosionando a lo largo del siglo XX, sobre todo en su segunda mitad. La gran pregunta es por lo que ha venido después.

#### DE LAS RELACIONES DE PRODUCCIÓN Y DOMINACIÓN A LAS RELACIONES INTERPERSONALES

A diferencia de lo que ocurría hasta bien entrado el siglo XX, con el peso central de relaciones serviles en la generación de buena parte de los excedentes económicos, hoy el racismo evoca una diversidad interminable de hechos, situaciones, casos, ejemplos, anécdotas, etc., donde interviene el fenotipo, que se sitúan en el campo de las relaciones interpersonales y —claro está— en el mundo interior de los individuos. Si en lo que se puede llamar nuestro *Ancien Régime* las formas de trabajo servil tenían un papel central, hoy hay que ir a una discoteca o a un restaurante que se precien de selectos para encontrar ejemplos contemporáneos de discriminación racial. En el campo laboral puede funcionar como criterio adicional para realizar o no una contratación, generalmente cuando se trata de labores que incluyen relación con el público. En cambio, las relaciones serviles no dependían de fenotipo alguno. Si a fines del siglo XIX los más preclaros intelectuales oligárquicos de la época abrazaban el “racismo científico”, hoy en el campo intelectual las manifestaciones racistas casi no tienen quién se atreva a defenderlas; en este espacio, incluyendo los medios masivos, solo se encuentran detractores que no tienen contendor.

Por eso no es ocioso preguntarse qué entender por racismo en el Perú. En busca de la precisión conceptual, procederé a examinar algunos textos donde sus autores han procurado construirla. De la amplia producción de Nelson Manrique sobre el tema, la cual se traslapa con el de la violen-

cia política, me centraré a sugerencia suya en un escrito que escribiera en 1999: “Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional”.<sup>3</sup> Ahí Manrique menciona la naturalización de las diferencias a través de construirlas como diferencias biológicas. Sin embargo, un racismo depuradamente biológico es prácticamente imposible, y no es de extrañar que haya sido muy minoritario en el país. Los planteamientos biológicos se mezclan permanentemente con los sociales y culturales, y alcanzan también al mestizo y al criollo. ¿Pero entonces de qué se trata?

*Como en tantas otras ocasiones, las élites son juzgadas desde nuestros puntos de vista, experiencias, ideología, mentalidad, etc., lo cual abre las puertas para una crítica tan fácil como irrelevante.*

Manrique se refiere de entrada al “racismo anti-indígena” (11) ejercido por españoles y criollos, el cual sería la extrapolación del racismo que aquellos habrían desarrollado en sus luchas contra los musulmanes y en la hostilidad contra los judíos, siendo ambas de origen religioso, que se desplazan hacia la sangre. Ello se convierte luego en la pretensión de la pureza de sangre. La pregunta obvia es qué ocurrió con ese racismo en España misma en los siglos posteriores. El racismo hispánico habría tenido en los descendientes americanos

<sup>3</sup> Se trata del texto introductorio a *La piel y la pluma*. Escritos sobre literatura, etnicidad y racismo (1999). Lima: CIDIAC, Sur Casa de Estudios del Socialismo. Las páginas que serán citadas irán entre paréntesis, así como las referencias al libro de Paulo Drinot.

de los españoles mucho más desarrollo que en su mismo lugar de origen. ¿Por qué, pues, una historia tan diferente? Si entre nosotros ese racismo habría tenido el origen que Manrique sostiene, de hecho perdió (¿cuándo y cómo?) toda connotación religiosa. Pero además en los últimos tiempos se dispersó y expandió, de modo que no fue ya solamente una discriminación de los de arriba hacia los de abajo, o viceversa, sino un fuego cruzado de todos contra todos. Esto llega al punto tal que los fenotipos y el estatus socioeconómico han pasado a tener muy poca capacidad predictiva a efectos de saber quién discrimina y quién es discriminado. ¿Juega entonces algún papel el origen histórico de ese racismo?

Hoy nos encontramos ante una conformación sociodemográfica que apenas si guarda algún parecido con la que existía hace ocho décadas, y ante una estructura socioeconómica marcadamente diferente. Correlativamente, Manrique advierte que el racismo anti-indígena ha sido sustituido por el racismo anti-mestizo (28). No es que el primero haya desaparecido, sino que la población que puede ser llamada mestiza ha cobrado una presencia y visibilidad que coloca en segundo plano a la población indígena, y la condición servil de esta ya no existe más. Pero el fenómeno que así se agrega tiene un carácter totalmente diferente. De una parte el sujeto discriminado se diluye, pues ya no puede ser identificado con una geografía, una ocupación, una lengua, un estatus social, un mundo cultural determinados. Y de igual manera se diluye el sujeto discriminador, pues la discriminación se extiende, sobre todo entre mestizos.<sup>4</sup> Sin embargo, frente a este quiebre, tan importante como silencioso, Manrique sostiene la continuidad del mismo racismo de origen y carácter colonial.

<sup>4</sup> ¿Pero existen los mestizos, cuando ellos —al igual que los indígenas— no se reconocen en ese nombre?

*The Allure of Labor* expresa esta supuesta continuidad, referida aproximadamente al periodo 1890-1940, llegando a que el Estado-nación en el Perú se fundamenta en la exclusión de los indígenas (232). Estos son los años previos a la “gran transformación” que de facto ha experimentado la sociedad peruana, y que aún no se había manifestado. Drinot ha puesto de relieve que en diversas fuentes por él examinadas los portavoces de la industrialización en el país en los años treinta sostenían que el indígena no podía ser incluido en el proyecto industrialista a menos que se “desindigenizara”. Además, los proyectos de legislación laboral, cuya modernidad sorprende a Drinot, no incluían a los ¿indígenas?, ¿campesinos?, ¿haciendas?, ¿actividades rurales? Tomados del mundo europeo, esos proyectos tenían un corte netamente urbano. Había una exclusión del mundo rural, ¿pero qué carácter tenía? Drinot califica esta forma de pensar como racista, ¿pero por qué y para qué lo afirma? ¿Se logra una explicación al utilizar un adjetivo sin contenido analítico preciso? ¿No podría deberse esa exclusión a la obvia imposibilidad de establecer esta legislación en haciendas con trabajo servil?

Durante el conversatorio, tanto Drinot como Manrique remarcaron estos criterios de las élites modernizadoras, pero sin explicar por qué pensaban como pensaban y qué alternativas tenían. Como en tantas otras ocasiones, las élites son juzgadas desde nuestros puntos de vista, experiencias, ideología, mentalidad, etc., lo cual abre las puertas para una crítica tan fácil como irrelevante. En su artículo de 1999, Manrique reconoce la necesidad de evitar tal extemporaneidad, y lo hace a través de pasajes en los cuales el mismo Mariátegui transita por esos tópicos (21). Ello comprobaría que los márgenes para escapar del imaginario de la época eran muy estrechos: si ni el más preclaro pensador revolucionario pudo hacerlo, mucho menos lo podrían lograr tibios reformistas.

Es de lamentar que Drinot no haya indagado este campo; al no hacerlo, la conclusión es la inevitable letanía: eran racistas. Ahora bien, a lo largo de todo el libro alterna el término *racism* con *racialization*; tanto así que en el índice de materias la entrada para el segundo remite al primero (308). No he encontrado definiciones para ellos, pero puede colegirse del texto que *racialization* indica algo como “teñir de racismo”, “nombrar en lenguaje racista” fenómenos que en su base tendrían otro carácter. Este segundo término es mucho más adecuado al fenómeno que Drinot estudia, y coincide con una idea que enunció muy someramente hacia el final del conversatorio: el racismo es una estrategia [1:07:40] que permite a una clase dominante “identificar” una fuente de los problemas de la sociedad que la exculpa sustancialmente [1:13:30]. Para Manrique tenía también la función de legitimar un sistema estamental que hacía ilegítimo “salirse de su lugar” [1:10:00].

#### COMO “DESINDIGENIZAR” A LOS INDÍGENAS

Tanto Drinot como Manrique afirman que, según los planteamientos racistas, la solución al “problema indígena” consistiría en “desindigenizarlos”. Aquí será muy importante examinar esto en términos históricos, pero veamos antes sus aspectos analíticos, en particular la dimensión biológica y la cultural. Me pregunto por qué Drinot y Manrique no mencionan que la primera no fue pensada seriamente, ni siquiera en el campo de su mero planteamiento formal, por más que fuera proclamada por diversos portavoces. No lo era porque ese camino hubiera implicado cruzar hombres blancos con mujeres indígenas, lo cual nunca fue una posibilidad real: la migración europea inducida fue de parejas y familias completas; por lo tanto el cruce estaba excluido.<sup>5</sup>

5 Fue diferente, aunque desigual, en otros países, como Argentina, donde la migración de italianos y gallegos fue en gran medida de varones solos.

Por su parte la solución cultural a través de la desindigenización implica, tanto de parte de quienes la proponían como de sus críticos, que habrían rasgos culturales intrínsecos e identitarios de tal población. Para los primeros era la ignorancia, la superstición, la falta de higiene, la irracionalidad. Quien pensase que esos rasgos estaban biológicamente determinados no podía concluir sino en el exterminio como solución. Si su explicación no era biológica, obviamente el principal camino para solucionar el problema era la educación (la escuela) y la reeducación (el Servicio Militar Obligatorio). Un tercer elemento disciplinario —la fábrica— estaría excluido, según el argumento de Drinot. Sin embargo, ¿qué ocurría con la existencia de miles de indígenas que trabajaron como obreros en la gran minería de metales no preciosos que empieza a desarrollarse en los Andes peruanos precisamente a inicios del siglo XX? ¿Esa presencia no refutaba a dicha ideología excluyente? ¿O es que acaso la corroboraba a través de una posible desindigenización de los mineros (y en qué aspectos)?

Para los críticos, lo indígena incorporaba aspectos positivos, como las supuestas prácticas comunitarias. Hoy, habiendo caído en descrédito las concepciones esencialistas de la cultura, el problema para determinar ese contenido sería mayor, aunque también podría desaparecer. Sin embargo, un punto de vista como el de Manrique se arriesga a calificar como etnocidas las políticas del Estado, incluyendo las de tutela.<sup>6</sup> Pero antes de examinar este punto veamos el aspecto histórico de la desindigenización.

¿Qué es lo que constituye a un indígena en tanto que tal y en qué medida ello era un obstáculo

para el orden social?<sup>7</sup> Durante el dominio colonial español, las medidas que podían transformar la condición precolonial de la población originaria (pues eso vendría a ser la “desindigenización”) estuvieron centradas en la evangelización, la extirpación de idolatrías, la redistribución demográfica a través de las reducciones y la consecuente creación de la comunidad, institución que más tarde —inclusive hasta hoy— pasa por ser constitutiva de una indigeneidad ancestral. Pero nunca pasó por la mente de los virreyes —por ejemplo— castellanizar a esta población, para no hablar de alfabetizarla. Tampoco esa fue una política republicana, sino recién a inicios del siglo XX; ella enfrentó al Gobierno central con diversos poderes locales, y contó con la aprobación de los indígenas. Décadas después, esa política sería calificada hasta de etnocida, proponiéndose en su lugar la alfabetización en los idiomas nativos, lo cual siempre sería resistido por los indígenas mismos. Si nos atecemos a lo que Drinot y Manrique sostienen, esto querría decir que los propios indígenas estaban a favor de la desindigenización. ¿Con qué fundamento, pues, objetarla, si por otra parte se rechazó el paternalismo de los indigenistas cuando ellos no se sumaban a las iniciativas de los indígenas? Veamos este aspecto del problema.

### *Tutela versus igualdad*

Dado que la población indígena andina ha sido objeto de discriminación, explotación, opresión, menosprecio, humillación, marginación, conmiseración y paternalismo —lo cual está más allá de cualquier duda razonable—, desestimar cualquier tutela supone que las formas de dominación multiseccular sobre los indígenas no habrían producido en ellos ningún efecto que dificultase el inmediato, pleno e

6 Estas dificultades pasan a ser un problema práctico a la hora de determinar, por ejemplo, qué poblaciones califican para la Ley de Consulta Previa.

7 Como dijera Manrique en el conversatorio [59:00], lo indígena se redefine continuamente. Procuraré poner en práctica este criterio.

irrestringido ejercicio de sus derechos ciudadanos, ni nada por lo cual requerirían de protección especial alguna. Por lo tanto estarían en capacidad de hablar por sí mismos —y de hacerse entender—. Sin embargo, Manrique mismo recordaba que en el siglo XIX los mismos indígenas pedían que volviera a aplicarse...las Leyes de Indias, y como acabamos de mencionar, hoy por hoy se resisten a la alfabetización en idiomas nativos. Más aún, Manrique reclamaba en el conversatorio que los indígenas no hubiesen tenido una existencia jurídica propia [0:22:15]. Estamos aquí ante el clásico dilema de reclamar a la vez la igualdad y la diferencia.

*Calificar de racistas las políticas y proyectos industrialistas estudiados por Drinot es apuntar a un blanco equívoco. Es mucho más adecuado el otro término que él emplea: la "racialización" de aquellos puntos de vista.*

Una de las críticas de Manrique a los indigenistas fue su falta de participación en las acciones que los indígenas realizaron autónomamente, como las rebeliones, las cuales fueron drásticamente reprimidas. Los casos más conocidos fueron el de un oficial del Ejército —Teodomiro Gutiérrez, quien asumiría el apelativo de Rumi Maqui— y un mestizo urbano puneño que integró el grupo cultural Orkopata: Ezequiel Urviola. Manrique no ha desarrollado más este punto, y ello es de lamentar, porque sería muy interesante conocer si esta adhesión hubiera sido aceptada por los indígenas, y si hubieran podido potenciar esos actos, coordinarlos, darles un norte, etcétera. En resumen, ¿qué viabilidad hubieran tenido?

### *El liberalismo de los hermanos Gálvez, 160 años después*

Los críticos de las políticas de tutela tienen que asumir que la igualdad de los indígenas —y, para no ser racistas, de todos los seres humanos— existe per se. El problema es que ello no puede decirse sin resolver de alguna manera las diferencias objetivas. Al obviarlas se termina asumiendo un igualitarismo abstracto de cuño liberal, mediante el cual, al asumir que todas las diferencias —y desigualdades— son construcciones sociales y creaciones históricas, todos los seres humanos son en el fondo iguales, y por tanto pueden y deben ejercer sus derechos plena y libremente. Ciento cincuenta años más tarde tenemos, ya en el siglo XXI, la misma postura principista, utópica y abstracta, que liberales como los hermanos Gálvez sostuvieron en su polémica con Bartolomé Herrera y otros conservadores en la primera mitad del siglo XIX. Hoy no es de buen talante criticar a los Gálvez y terminar apoyando a Herrera, pero tener que optar entre ellos no es inevitable: ni unos ni otros enfocaron las relaciones de dominación que pesaban sobre la población indígena —tampoco Drinot—, por lo que la condición indígena era vista como la de un individuo, definido por sus propios rasgos, multiplicado por  $n$  veces (cuando  $n$  = número de indígenas). Entre otros, la Asociación Pro-Indígena y Víctor Andrés Belaunde la denunciaron, con la menuda salvedad de que para este último, en el mediano plazo, ella era tan repudiable como intangible.

### **¿RACISMO...? YA QUISIERAN**

En EE. UU. es muy nítido quién es un WASP<sup>8</sup> y quién es un negro. Aquí en cambio puede quedar claro quién será discriminado, pero no cómo va a ser aquel que discrimine. Las recientes expresiones contra sectores secularmente despreciados,

a veces mediante ataques a personas que han expresado su cercanía a ellos, pasan por ser racistas. Pero calificarlas como tales es hacerles un favor a la vez flaco —por la miseria humana que ellas manifiestan— y excesivo. Una cosa es haber sido racista en África del Sur o donde haya un orden social, con o sin base jurídica, que funciona a través de relaciones determinadas entre colectivos claramente definidos (sea fenotípicamente, amén de otros rasgos), y otra cosa es aquí, donde esas expresiones no son sino la manifestación del temor —con razón o sin ella— que tales personas experimentan sentirse invadidas o desplazadas. En esta época, cuando las organizaciones civiles han decaído y han florecido las redes, la dimensión emocional de la vida social puede provocar un estruendo desproporcionado a su capacidad de producir efectos organizados —para no hablar de cambios en los órdenes institucionales.

Mi impresión, una vez más, es que todo estaría más claro si 1) se abandonara la palabra "racismo" —no tiene ningún significado preciso, no remite a ninguna estructura ni a ningún mecanismo definido, aunque cada vez que es pronunciada parece como si lo tuviera— y 2) si hablásemos simplemente de discriminación; una sociedad profundamente estamental, aunque carezca ahora de estamentos definidos, donde lo que está claro es lo que debe ser discriminado, pero donde lo discriminante queda borroso o vacío. En su notable ensayo *El laberinto de la choledad*, Guillermo Nugent expuso con suma nitidez este rasgo sustantivo del funcionamiento de la discriminación en el Perú, en los siguientes términos:

En este siglo [XX], el esquema clasificatorio apuntó [...] hacia abajo. Se establecieron distinciones, no para regular el ascenso sino para definir quién está abajo [...]. Lo que decimos simplemente es que el desprecio fue un elemento socialmente más importante y signifi-

cativo que el mérito, cualquiera sea el origen de este —sea de cuna o esfuerzo propio. [...] Llama la atención la mayor importancia diferenciadora que se ha otorgado a la ilegitimidad de nacimiento [...] que, por ejemplo, el culto a las genealogías. [...] Podría decirse que la legitimación de un orden social no dependió tanto de la delimitación del círculo de la *nice people* como de establecer el cerco para contener a la *nasty people*. [...] *No es lo mismo una cultura basada en la emulación que otra delimitada por el desprecio.*<sup>9</sup>

#### PARA RESUMIR

Con la palabra "racismo", autores como Manrique cubren, sin subrayar las obvias diferencias, desde el orden colonial hispano —el cual en modo alguno dependía del fenotipo— hasta las relaciones interpersonales de hoy en la vida cotidiana —cuando el fenotipo recibe los restos de aquel orden colonial.

Calificar de racistas las políticas y proyectos industrialistas estudiados por Drinot es apuntar a un blanco equívoco. Es mucho más adecuado el otro término que él emplea: la "racialización" de aquellos puntos de vista, los cuales crecientemente dejaban de tener un objeto real: las palabras se han ido disociando de las cosas.

Sostener que el Estado se funda(ba) en la discriminación racial es una afirmación que no se corresponde con su funcionamiento real. Sus déficits y contradicciones se explican de otras maneras.

\*\*\*\*\*

<sup>9</sup> José Guillermo Nugent (1992). *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 50-51. 1992. He agregado el subrayado final.

**Addenda: el cuerpo y la integración social**

El cuerpo tiene una influencia en la vida social que las ciencias sociales solo recientemente han empezado a reconocer, lastradas por sus inicios durante el siglo XIX, cuando debían enfrentar reduccionismos geográficos, climáticos, biológicos, etc. No tenemos, sino más bien somos un cuerpo, cuyo juicio dependerá de patrones histórico-culturales; por lo mismo, las colectividades que se reconocen como tales incluyen rasgos somáticos en su identidad. También hay colectividades que son “inventadas” por otros a partir de rasgos físicos que son a veces más visibles para terceros,<sup>10</sup> o cuando uno conoce fenotipos diferentes,<sup>11</sup> y esos rasgos se convierten en la base de diferenciaciones negativas o acaso positivas. Como quiera que fuese, este componente de la vivencia elemental de uno mismo y del otro va a ir acompañado de una carga simbólica y emocional, y es difícil imaginar que pudiera ser de otra manera.

No es preciso recurrir al inconsciente freudiano, como hace Manrique, para dar cuenta de esta dimensión. Aun si creyésemos en que existe un sedimento de tal naturaleza, en caso de creer en el psicoanálisis, baste explorar nuestro fuero interno —estamos aquí en el plano consciente— para percatarnos de él. Y así asociaremos los colores de las pieles, los rasgos fisonómicos, las características de las voces o los lenguajes corporales a vivencias agradables o desagradables, placenteras o repulsivas, estéticas o antiestéticas. Es poco lo que se puede hacer al respecto, pero también es poco lo que se necesita hacer: ahí no se juega nada que sea decisivo para la convivencia social; para esta sobra y basta la conducta. ■

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Rochabrún, Guillermo “Ser racista en el Perú: una vana pretensión”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/vana\\_pretension.html](http://www.revistargumentos.org.pe/vana_pretension.html)  
ISSN 2076-7722

10 Tal sería el caso de la clasificación de toda la humanidad por el color de la piel, lo que para Aníbal Quijano fundó la “colonialidad del poder”.

11 Una estudiante africana que llegó a la Pontificia Universidad Católica del Perú por un programa de intercambio decía que ella tuvo que salir de África para darse cuenta de que era negra.

# FRANCISCO VERDERA.

## Una invitación a la (re)lectura



Enrique Fernández-Maldonado\*

*No se trata de idealizar la pobreza sino, por el contrario, de asumirla como lo que es: un mal; para protestar contra ella y esforzarse por abolirla. Como dice P. Ricoeur, no se está realmente con los pobres sino luchando contra la pobreza.*

*Gustavo Gutiérrez, Teología de la liberación, 1971, p. 428*

Hace unas semanas nos dejó Francisco Verdera. La noticia generó sorpresa y no poco pesar: Pancho, como se le conocía entre amigos, era un hombre relativamente joven para los estándares que manejamos en estos tiempos, de apariencia saludable y siempre bien dispuesto. Poseía, además, un don de persona que concitó respeto, admiración y amistades sinceras entre la gente que lo frecuentó, o que simplemente tuvo referencias suyas a partir de su trayectoria como economista e investigador social. Así lo han hecho saber sus colegas, alumnos y algunas personalidades de los ámbitos político, académico y laboral que han lamentado su partida.<sup>1</sup>

Como sugerimos en el título, esta nota quiere servir —además de justo homenaje— como una invitación a la (re)lectura de los trabajos académicos y de divulgación publicados por Verdera. Emprendemos este esfuerzo porque consideramos que estos representan un aporte valioso al conocimiento y reflexión sobre la problemática laboral y del empleo en nuestro país y el mundo. Por si hace falta recordarlo, Verdera fue una persona que supo combinar la vocería en temas de su especialidad (asumiendo una posición ética, sensible y solidaria con los sectores desfavorecidos dentro de las estructuras sociales en las que vivimos) con una labor docente y un trabajo académico impecables que abarcaron temáticas diversas

\* Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>1</sup> En algunos medios han aparecido comentarios en homenaje a Francisco Verdera, escritos por representantes de diversas corrientes de pensamiento, como Beatriz Merino (<http://www.larepublica.pe/columnistas/opinion/francisco-verdera-in-memori-22-04-2014>) y Julio Gamero (<http://laprimera.peru.pe/columna/in-memori-pancho-verdera/>),

Fernando Quintanilla (<http://economica.pe/>); por instituciones con las que se relacionó, como el IEP ([http://www.iep.org.pe/sensible\\_fallecimiento\\_de\\_francisco\\_verdera\\_miembro\\_de\\_la\\_asamblea\\_de\\_asociados\\_del\\_iep.html](http://www.iep.org.pe/sensible_fallecimiento_de_francisco_verdera_miembro_de_la_asamblea_de_asociados_del_iep.html)), así como en algunas redes sociales, entre otras La Mula (<https://redaccion.lamula.pe/2014/04/14/el-eterno-critico-del-statu-quo-danielmoretti/>).

vinculadas al estudio del pensamiento económico y la economía laboral. Nos lega, en ese sentido, un conjunto de artículos y documentos de trabajo con sus reflexiones sobre la necesidad de implementar políticas laborales y de empleo como parte de estrategias de desarrollo globales; acerca del impacto de la regulación y las reformas laborales en la situación del trabajo asalariado, la seguridad social y la informalidad laboral; la situación del empleo en grupos vulnerables (niños, trabajo doméstico); el impacto social de la migración laboral internacional y su relación con los procesos laborales y económicos nacionales y globales; y más recientemente, sus reflexiones sobre la pobreza en el Perú, documentos elaborados con celosa rigurosidad y escritos con un estilo amigable para los lectores no formados en la ciencia económica.<sup>2</sup>

Sistematizar sus ideas más importantes tomaría más espacio del que disponemos. Es por esta razón que optamos en esta nota por desarrollar algunas de las tesis que considero de mayor relevancia a la luz del debate económico y laboral actual, contenidas en un par de publicaciones claves en la producción académica peruana en ciencias sociales (Verdera 1983, 2007), y particularmente en un ensayo donde plantea una revisión del impacto de las estrategias de desarrollo implementadas en nuestro país durante la segunda mitad del siglo xx, constatando el nulo y casi inexistente interés que se ha prestado desde el sector público al problema del empleo (Verdera 1990).

### ¿CÓMO ENCARAR EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN NUESTRO PAÍS?

Verdera publicó en 1983 un libro pionero en el campo de los estudios laborales en el medio: *El problema del empleo en el Perú. Un nuevo en-*

*foque* (IEP, Lima, 152 pp.). En este ensayo, pasa revista a los esquemas conceptuales y metodológicos con los que la academia y los hacedores de políticas públicas se aproximaban (con escaso interés y sesgos ideológicos) al problema del empleo. En términos generales, Verdera plantea en ese trabajo una mirada crítica al enfoque desde el cual el Estado, los actores sociales y la comunidad científica encaraban la problemática laboral y del empleo en una sociedad que atravesaba importantes cambios estructurales —entre otros, una creciente migración interna, urbanización y (des)industrialización—. Quiero destacar acá dos ideas importantes de una reflexión que tiene como contexto la coyuntura del segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), que no es otra que la del retorno de la democracia, pero también del inicio del periodo de recesión económica, de la crisis de la deuda y del surgimiento de la violencia senderista.

Desde el punto de vista teórico-conceptual, Verdera pretende con este ensayo complejizar y actualizar el análisis del empleo como hecho y relación social. Lo hace poniendo en cuestión las tesis duales, simplificadoras y homogeneizantes con las que se entendía y abordaba técnicamente el mundo del trabajo y de la producción; especialmente el uso de categorías analíticas ancladas en los parámetros de la sociedad industrial, cuyos sujetos sociales eran clasificados como asalariados ocupados o desempleados, formales e informales, integrados al sector moderno de la economía o al tradicional, etc. Conceptos que, además, señala Verdera, se analizaban en abstracto, de manera individual como sectores o subgrupos ocupacionales, aislados de las condiciones sociales y económicas en la que se encontraban insertos. En estos esquemas no se consideraban interfaces ni transiciones ocupacionales en las trayectorias laborales de los individuos que conforman los mercados de trabajo capitalistas, complejos en sus factores estructurantes y subjetivos.

<sup>2</sup> Como anexo bibliográfico, incluimos una referencia incompleta a su producción académica.

Los cambios operados en la estructura económica entre los años 1950 y 1990 se fueron traduciendo en un incremento significativo del trabajo no asalariado (asociado con el subempleo, la informalidad y la precariedad laboral), en un contexto en el que se registraba un descenso en los niveles de empleo público y manufacturero (no predominantes pero sí los mejor organizados), tendencias que acentuaron la heterogeneidad laboral y económica que, en términos de Verdera, caracterizaban a la estructura ocupacional peruana de finales del siglo pasado (situación que se profundizaría con el ajuste estructural y reformas económicas de los años noventa). En este contexto, Verdera propone que el análisis de la cuestión social y laboral parta no solo del reconocimiento de “la heterogeneidad del empleo” en tanto constatación empírica a validar, sino sobre todo del análisis de “las relaciones sociales de producción como determinantes de las distintas dinámicas que se expresan a través del empleo o no de la fuerza de trabajo” (1983: 38), relaciones sociales que inciden, si acaso es necesario recordarlo, en la distribución del ingreso y en el acceso desigual a las oportunidades de progreso según la ocupación/posición que se ocupe en la estructura social.

*Verdera fue una persona que supo combinar la vocería en temas de su especialidad con una labor docente y un trabajo académico impecables que abarcaron temáticas diversas vinculadas al estudio del pensamiento económico y la economía laboral.*

Vista en perspectiva, la de Verdera fue una propuesta teórico-metodológica progresista en un contexto académico y político en los que comenzaba a primar un enfoque abiertamente neoliberal en el análisis (e implementación) de las políticas económica y laboral. Verdera se desmarcó, en ese sentido, tanto del pensamiento neoclásico que circunscribía el problema del empleo a las leyes “naturales” de la oferta y la demanda de trabajo, cuyo equilibrio natural dependía de los niveles de flexibilización y desregulación normativa, como del marxismo de manual que veía en la figura del obrero industrial (y solo en él) al sujeto social que haría la revolución proletaria.<sup>3</sup> Para Verdera, las posibles vías de “solución” al problema de “la no utilización de la mano de obra disponible o de su utilización por debajo de estándares o normas previamente adoptadas” (que era como se definía “técnicamente” el problema del empleo/subempleo) pasaba por centrar los esfuerzos de las políticas públicas en el fortalecimiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Esto implicaba no solo mejorar su calidad de vida y de empleo (a través de políticas redistributivas del salario

3 En algún sentido, las tesis de Verdera a inicios de los años ochenta se inscribían dentro de las corrientes que en el mundo académico latinoamericano se denominaron los “nuevos estudios laborales”. Un conjunto de investigadores latinoamericanos se plantearon como reto proponer una aproximación autónoma y crítica a las teorías y marcos metodológicos “importados” de los centros de investigación de los países centrales que eran utilizados —sin mayores filtros— en el estudio y medición del empleo en la región. Desde estas corrientes se puso en cuestión el parámetro teórico utilizado para el análisis de lo laboral, basado en la figura del obrero asalariado industrial, sujeto que en el contexto de los procesos de desarrollo del capitalismo y de reestructuración productiva en la región perdió centralidad y pasó a formar parte de las minorías ocupacionales dentro de estructuras económicas con una mayoritaria presencia de trabajadores no clásicos (informales, autoempleados, independientes, etc.). Para una lectura introductoria sobre esta corriente, basada en el estudio del “sujeto laboral ampliado”, revisar De la Garza, Enrique (2006). *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Madrid: Anthropos, UAM.

mínimo, por ejemplo), sino sobre todo invirtiendo en programas de educación, formación y capacitación laboral orientados a incrementar la productividad laboral y la empleabilidad (gasto corriente en servicios básicos de salud, educación, justicia, etc.). Esto es, una salida al déficit de empleo asalariado/adecuado pasa, en nuestro país a partir del contexto histórico analizado, por intervenciones integrales y multisectoriales dirigidas a generar cambios en la estructura económica y productiva, incidiendo directa y prioritariamente en la fuerza de trabajo, al ser este uno de los principales factores generadores —y principalmente objeto— del desarrollo social.

Estas tesis serían desarrolladas posteriormente en algunos textos específicos —principalmente en el ensayo “Estrategia de desarrollo, estructura productiva y empleo en el Perú (1950-1988)”, escrito a fines de los años ochenta, como en su último libro, *La pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y de las políticas públicas para enfrentarla*, publicado conjuntamente por la PUCP, Clacso y el IEP en el 2007—, en los que Verdera plantea como tesis central la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado en la regulación de la política económica y social como medio para avanzar hacia procesos de crecimiento económico y desarrollo social sostenibles. Aunque existe ciertamente un hilo conductual en la obra de Verdera (que podemos resumir, si entendí bien, como una apuesta clara por el desarrollo de las capacidades productivas locales para incentivar procesos de industrialización interna, donde el Estado —en consenso con las fuerzas políticas y sociales representativas— incentiva la demanda interna vía el aumento de ingresos y la promoción del consumo, así como mediante el incremento de la inversión pública o privada dinamizadora del ciclo económico interno, y orientada a los sectores productivos), el foco o énfasis puesto en las estrategias a

desarrollar varió con el tiempo. Si en el caso del ensayo publicado por ADEC-ATC en 1990 centra su atención en el desarrollo de la fuerza de trabajo u “oferta laboral” (para lo cual propone mejorar su productividad y elevar sus competencias), en su libro sobre el origen y causas de la pobreza —tema de moda en los años noventa— destaca las limitaciones estructurales de la demanda (interna y externa) para generar empleos productivos, así como las limitaciones de las políticas sociales neoliberales para enfrentar los factores estructurales que explican la reproducción de la pobreza.

*Verdera se desmarcó, en ese sentido, tanto del pensamiento neoclásico que circunscribía el problema del empleo a las leyes “naturales” de la oferta y la demanda de trabajo, como del marxismo de manual.*

En cierta forma, las tesis y propuestas de Verdera pueden ser encasilladas (si acaso con algún atisbo de precisión) en el modelo socialdemócrata de crecimiento keynesiano y de Estados de bienestar que promueven “estrategias de desarrollo” (concepto central en sus reflexiones) adoptadas en escenarios de pluralismo político, y cuyo éxito dependerá del crecimiento equitativo y sostenible de los sectores productivos en los mercados externo e interno. Por lo mismo, sus reflexiones (siempre bien sustentadas) cobran especial vigencia estos días en que la comunidad latinoamericana de naciones —reunida en la ciudad de Lima en el marco de la trigésimo quinta conferencia internacional de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), realizada

este mes de mayo— discutió la necesidad imperante de adoptar pactos políticos (en materia de fiscalidad, inversiones, promoción de la industria, financiamiento, protección laboral y social, servicios públicos, sostenibilidad ambiental, gobernanza de los recursos naturales, cooperación, etc.) para enfrentar de la mejor manera posible el contexto económico internacional que se avecina (descenso en las tasas de crecimiento de los países emergentes y su eventual impacto negativo en las economías que habían crecido al amparo de la demanda internacional de materias primas).

*La pregunta que nos hacemos, a partir de esta constatación, es si con la última bonanza experimentada la década pasada se han dado los pasos necesarios para avanzar hacia una diversificación productiva de nuestras exportaciones.*

Así, frente al entusiasmo que genera en algunos sectores las cifras de reducción de la pobreza monetaria alcanzadas durante la década pasada, celebrando el rol de las políticas sociales implementadas por los últimos gobiernos en un contexto de crecimiento primario exportador, Verderra nos recuerda que en el Perú y la región “las intervenciones de los programas están diseñadas solo para combatir la pobreza de corto plazo con un enfoque asistencialista, y no buscan erradicar la pobreza de mediano y largo plazo, con acciones que eviten la reproducción de las características de la pobreza de generación en generación” (2007: 277). En este tipo de escenarios, los avances alcanzados, si bien valiosos, son en extremo frágiles, al estar condicionados por una fuerte

dependencia en relación con el gasto social, que se incrementa o reduce según la evolución de la macroeconomía.

En una muestra de independencia intelectual, Verderra aclara que “la reducción de la pobreza pasa por modificar la política macroeconómica, o si se quiere el denominado modelo económico” (2007: 288); afirmaciones que —en un medio académico ganado por el consenso neoliberal, pero sobre todo vertidas durante su etapa de funcionario de un organismo internacional— podrían haber significado su exclusión o estigmatización como “radical”, “populista” o “antisistema” en ciertos espacios institucionales, académicos o laborales. Sin embargo, ya en el marco de las propuestas programáticas, si bien sus opiniones no fueron asociadas con posiciones ideológicas o “extremistas”,<sup>4</sup> ello no fue óbice para dejar de plantear la necesidad imperante de implementar cambios sustantivos en el statu quo macroeconómico e institucional en nuestro país, a fin de ampliar los márgenes de bienestar social a los sectores históricamente excluidos (objetivo que exige, ciertamente, una correlación de fuerzas distinta):

El objetivo debe ser contar con un marco macroeconómico estable, pero, a la vez, con una estructura de incentivos que promueva el crecimiento con claros objetivos redistributivos de carácter progresivo. Esto significa revisar las políticas monetarias, de tipo de cambio, tributaria y fiscal, de gasto público social, de salarios y la de regulación de precios y tarifas. No plantearse este cambio en las políticas significa seguir consagrando la enorme pérdida de poder adquisitivo ocurrida y la pérdida de bienestar de las familias, manteniéndolas en su condición de pobreza de manera permanente. (2007: 288)

4 La pregunta que nos hacemos, a partir de esta constatación, es si con la última bonanza experimentada la década pasada se han dado los pasos necesarios para avanzar hacia una diversificación productiva de nuestras exportaciones

Hay un último elemento que quisiera anotar, y que considero pertinente en una coyuntura en la que, después de una década de crecimiento económico sostenido, se avecina un escenario complicado por la desaceleración del impulso exportador generado por la demanda china y de otros mercados emergentes, al que se suma un creciente déficit comercial a favor de las importaciones (Bedoya 2014).

Verdera encuentra que el proceso de desarrollo peruano en la segunda mitad del siglo xx ha transitado, a la manera de un péndulo (figura acuñada por Gonzales de Olarte), entre un modelo de crecimiento primario exportador (implementado en los periodos 1950-1962, 1975-1985 y de 1990 en adelante) y otro surgido en el periodo de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (conocido vulgarmente como “proteccionista”, implementado inicialmente por Fernando Belaunde entre 1963 y 1968 y profundizado por Velasco Alvarado entre 1968 y 1975). Ambos modelos se habrían sucedido (independientemente de la calidad republicana del régimen) teniendo como común denominador, por un lado, su dependencia de las divisas generadas por las exportaciones primarias, las cuales servirían de sustento para las políticas sociales, el gasto público y el desarrollo industrial, así como su incapacidad compartida “para enfrentar el problema de incrementar la productividad en los subsectores que producen bienes salariales” (1990: 122), principalmente en la manufactura y la actividad agrícola, “que producen este tipo de bienes de consumo masivo en economías capitalistas” (1990: 120).

El problema radica, como propone Verdera, en que ambos modelos (el “liberal” o el “intervencionista”, como los denomina) tuvieron como principal limitación el haber impulsado un proceso de industrialización y diversificación productiva que dependía en gran medida de la importación

de insumos y bienes de capital financiados con los ingresos de las exportaciones. Así, en economías con mercados internos pequeños o en proceso de expansión, el grueso del financiamiento para las importaciones recae en las exportaciones, de cuyo ciclo depende el acceso a los recursos necesarios para la inversión productiva local. En nuestra historia reciente, las épocas de auge exportador estuvieron acompañadas muchas veces por niveles de “pleno empleo” (como se dio por celebrar hace algunos años) en algunas regiones, principalmente costeras. Pero cuando caían las exportaciones, caían también los recursos para la importación de bienes de capital y de los insumos necesarios para la producción interna, impactando negativamente en los niveles de empleo asalariado, formal o adecuado. Es lo que sucedió en las crisis y recesiones de 1957-1958, 1968-1969, 1976-1978 y 1983-1985, y podría estar volviendo a suceder en un momento en que nuestra balanza comercial viene resultando negativa en los últimos años. Verdera llega a la conclusión de que, en los sucesivos auges y crisis experimentadas desde 1950 a la fecha, los “sectores exportadores no aceptaron el rol de soporte de la industrialización” (1990: 116). La pregunta que nos hacemos, a partir de esta constatación, es si con la última bonanza experimentada la década pasada se han dado los pasos necesarios para avanzar hacia una diversificación productiva de nuestras exportaciones (el crecimiento de las no tradicionales podría ser una señal), proceso que nos permitiría transitar hacia otro nivel de desarrollo económico, o cuando menos a reducir nuestra dependencia estructural respecto de los mercados internacionales.

### Finalmente

Queda claro que un trabajo prolífico como el de Verdera resulta difícil de sintetizar en el espacio que permite este medio, y cuyo valor merecería

más bien una compilación que podrían asumir (de manera individual o conjunta) la Universidad Católica, la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por mencionar algunas de las instituciones que lo acogieron a lo largo de su carrera profesional y académica. En esta breve reseña hemos querido rescatar algunas de las ideas que guiaron las certeras reflexiones de Francisco sobre la realidad del trabajo en las sociedades contemporáneas (particularmente la peruana), las cuales considero de indudable vigencia teniendo en cuenta el tenor del debate local sobre el reto del desarrollo social en el país, razones de más para recomendar su lectura y estudio. ■

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bedoya, Carlos (16 de mayo de 2004). "El fin del boom". *Suplemento Agenda Global*.

De la Garza, Enrique (2006). *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Madrid: Anthropos, UAM.

Verdera, Francisco (1983). *El problema del empleo en el Perú. Un nuevo enfoque*. Lima: IEP.

\_\_\_\_\_ (1990). "Estrategias de desarrollo, estructura productiva y empleo en el Perú (1950-1988)". En *El empleo en el Perú: diagnósticos y propuestas*. Lima: ADEC-ATC.

\_\_\_\_\_ (2007). *La pobreza en el Perú. Análisis de sus causas y de las políticas públicas para enfrentarla*. Lima: PUCP, CLACSO, IEP.

### PUBLICACIONES DE FRANCISCO VERDERA

Verdera, Francisco (1982). *Notas sobre población, recursos y empleo en la selva peruana*. Lima: CIPA.

\_\_\_\_\_ (1983). *El problema del empleo en el Perú. Un nuevo enfoque*. Lima: IEP. Disponible en: <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/elemploenelperu.pdf>

\_\_\_\_\_ (1984). *Estructura productiva y ocupacional en la selva alta*. Lima: Consejo Nacional de Población, CIPA.

\_\_\_\_\_ (1985). "El desencanto del millón de empleos". *Actualidad Económica*. Lima.

\_\_\_\_\_ (1985). "Una aproximación a la industria automotriz a nivel mundial y su actuación en América Latina". *Revista Apuntes*. Lima: CIUP.

\_\_\_\_\_ (1986). *La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica*. Documento de Trabajo n.º 14. Lima: IEP. Disponible en: <http://198.57.164.64/~ieporg/textos/DDT/ddt14.pdf>

\_\_\_\_\_ (1988). *Trabajadores a domicilio en el Perú*. Documento de Trabajo n.º 28. Serie Cuestiones de Desarrollo. Lima: OIT.

\_\_\_\_\_ (1989). "Algunos mitos, no todos, sobre el problema de la coca". *Quehacer* n.º 61, Lima: Desco

\_\_\_\_\_ (1989). *Empleo y crisis en Lima Metropolitana*. Mimeo. Lima.

\_\_\_\_\_ (1990). "Crisis económica y empleo en Lima Metropolitana 1970-1988". En *Lima, crisis y alternativas: la Carta de Lima*. Lima: Cipur.

\_\_\_\_\_ (1990). "Estrategias de desarrollo, estructura productiva y empleo en el Perú (1950-1988)". En *El empleo en el Perú: diagnósticos y propuestas*. Lima: ADEC-ATC.

\_\_\_\_\_ (1991). *El mercado de trabajo atípico en Lima Metropolitana 1970-1987*. Lima: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

\_\_\_\_\_ (1994). *El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución 1970-1990*. Documento de trabajo n.º 59. Serie Economía n.º 19. Lima: IEP. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt059.pdf>

\_\_\_\_\_ (1994). *La investigación en economía en los últimos 25 años: un esbozo preliminar*. Lima: CIES.

\_\_\_\_\_ (1995). *El trabajo infantil en el Perú: diagnóstico y propuestas para una política nacional*. Lima: OIT.

\_\_\_\_\_ (1995). *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Documento de Trabajo n. °22. Lima: OIT.

\_\_\_\_\_ (1996). "Labour Market Structure and Evolution in Metropolitan Lima, 1970-1990: Preliminary Note". En Jose B. Figueiredo (comp.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

\_\_\_\_\_ (1996). "Seguridad social y pobreza en el Perú". En Theresa Durnbeck, *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes*. Buenos Aires: Ciedla.

\_\_\_\_\_ (1997). *Seguridad social y pobreza en el Perú: una aproximación*. Documento de Trabajo n.° 84. Lima: IEP. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt084.pdf>

\_\_\_\_\_ (1997). "Los límites del ajuste estructural: la falta de absorción de empleo asalariado en el caso peruano". En Efraín Gonzales de Olarte (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

\_\_\_\_\_ (1997). *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995*. Lima: IEP. Disponible en: <http://www.archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt87.pdf>

\_\_\_\_\_ (1998). *Trabajadores a domicilio en el Perú*. Lima: OIT.

\_\_\_\_\_ (1999). "Formas actuales de economía familiar". En Edith Benado Calderón et ál., *Familia y cambio social*. Lima: Centro Comunitario de Salud Mental de Villa El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Cambio en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996*. Lima: Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology.

\_\_\_\_\_ (2000). "La población en edad avanzada en el Perú: situación actual, perspectivas y políticas". En Felipe Portocarrero (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

\_\_\_\_\_ (2001). "Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980". En Alicia Ziccardi (ed.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

\_\_\_\_\_ (2003). "La situación y perspectiva de empleo en el Perú". En *Informe anual 2002-2003 Oxfam: pobreza y desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam.

\_\_\_\_\_ (2006). "Perú 2002-2005: crecimiento económico con desempleo". En *Pobreza y desarrollo en el Perú: informe anual 2005-2006*. Lima: Oxfam.

\_\_\_\_\_ (agosto de 2007). "Costos laborales no salariales. La flexibilización resulta cara". *Trabajo & Desarrollo* n.° 2.

\_\_\_\_\_ (2007). *La pobreza en el Perú. Análisis de sus causas y de las políticas públicas para enfrentarla*. Lima: PUCP, CLACSO, IEP. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/>

\_\_\_\_\_ (2007). *Trabajo decente y juventud: Perú: Informe*. Lima: OIT.

\_\_\_\_\_ (2008). "Migración, mercados de trabajo y pobreza". En *Migraciones y Codesarrollo. En pos de buenas prácticas*. Lima: CIAM.

\_\_\_\_\_ (marzo de 2011). "La población joven: ¿qué edades abarca?". *Trabajo & Desarrollo*, n.° 10.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Fernández-Maldonado, Enrique "Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities". En *Revista Argumentos*, año 8, n.° 3. Mayo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/francisco\\_verdera.html](http://www.revistargumentos.org.pe/francisco_verdera.html)  
ISSN 2076-7722

---

*La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.*

*ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.*

---