

# Revista Andina de Estudios Políticos

**ISSN: 2221-4135**

<http://www.iepa.org.pe/raep>

Celi Reyna, Maria Fe (2017). La implementación del Convenio 169 en los Andes peruanos: ¿de un nuevo espacio de participación a una oportunidad perdida? *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. 7, núm. 1, pp. 77-100.

**Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA**

[www.iepa.org.pe](http://www.iepa.org.pe)

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

## LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 EN LOS ANDES PERUANOS: ¿DE UN NUEVO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN A UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

PERU'S IMPLEMENTATION OF ILO 169 CONVENTION IN THE  
PERUVIAN ANDES: FROM A NEW PARTICIPATION SPACE TO A MISSED  
OPPORTUNITY?

Maria Fe Celi Reyna  
Pontificia Universidad Católica del Perú

### Resumen

El artículo analiza los primeros años después de la aprobación de la Ley de Consulta Previa y las dificultades enfrentadas para la implementación del Convenio 169 en los Andes peruanos. Partiendo de un análisis a tres niveles (internacional, nacional y local) se buscará entender cómo un instrumento jurídico internacional termina siendo un eufemismo en el ámbito local. Para esto se ha tomado como referente el caso de Cañaris, que sacó a relucir cómo funcionaban las dinámicas en el nivel nacional, que es donde se toman las decisiones sobre quién tiene derecho a ser consultado.

Se considerará a la consulta como un nuevo espacio de participación en el cual interactúan diferentes actores con poderes distintos. Se analizará las relaciones entre éstos dentro y fuera del espacio. Luego se analizará la relación histórica entre el Estado y las poblaciones andinas para comprender las bases del discurso que buscó excluirlas de este proceso. Se explicará por qué la consulta previa no cumplía las condiciones para el éxito de un nuevo espacio de gobernanza participativa. Finalmente, se considerará que la Ley de Consulta puede ser el inicio de un proceso aún en curso que puede llevar a cambios en el *habitus* político autoritario que existe en el Perú.

**Palabras clave:** Consulta previa. Convenio 160. Gobernanza participativa. Representación. Cañaris.

### Abstract

The article analyses the first years after the Previous Consultation Law was passed and the difficulties confronted for the implementation of ILO 169 Convention in the Peruvian Andes. Based on a three level analysis (international, national and local), the main focus is to understand how an international piece of legislation becomes a euphemism at a local level. To do so, we have chosen the Cañaris case because it showed how the dynamics at the national level, where the decision of who has the right to be consulted is made, worked.

Previous Consultation will be defined as a new space of participation where different actors with different levels of power interact. The relationships among them will be analysed. Then, we will focus on the historic relationship between the State and the Andean populations to understand the discourse that tried to exclude them from this process. We will explain why Previous Consultation did not have any conditions for a successful new participatory governance space. Finally, we will consider the Previous Consultation Law as an ongoing process the might lead to changes of the political authoritarian *habitus* that exists in Peru.

**Keywords:** Previous consultation. ILO 169. Participatory governance. Representation. Cañaris.

---

**Maria Fe Celi Reyna:** Magíster en Estudios del Desarrollo por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex y antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú donde actualmente es docente. Contacto: [mfceli@pucep.pe](mailto:mfceli@pucep.pe).

## LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 EN LOS ANDES PERUANOS: ¿DE UN NUEVO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN A UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?<sup>1</sup>

### Introducción

El Convenio 169 –en adelante, el Convenio– es un tratado internacional vinculante firmado en 1989 (ILO, 2013). Hasta el 2014, veintidós Estados lo habían suscrito, lo cual implica la protección de cincuenta millones de indígenas (ILO, 2013). Se ha convertido en una herramienta jurídica internacional que permite a los pueblos indígenas reclamar su derecho a ser consultados si alguna iniciativa estatal afecta su modo de vida. Varios casos de estudio muestran que la implementación del Convenio es un proceso complicado, especialmente en el contexto de industrias extractivas.

El presente artículo analiza los primeros años de la implementación del Convenio 169, concentrándose específicamente en la política de Estado frente al reconocimiento del derecho a Consulta de las poblaciones en el área andina. La implementación del Convenio no ha sido fácil en relación a los pueblos indígenas que viven en el área andina, que es donde se encontraría la mayor parte de la población sujeta al derecho a consulta y donde se ubica la mayor parte de proyectos mineros –la actividad económica que asegura más ingresos al Perú–. Por ello, el presente artículo busca analizar los factores que limitaron el proceso de implementación en el caso de las comunidades campesinas afectadas por minería.

Como parte del análisis se ha incluido el caso de los Cañaris, ya que el conflicto social que hubo con ellos mostró claramente los mecanismos de poder en juego desde el Estado central. El análisis se desarrollará en tres niveles: internacional, nacional y local; y se buscará mostrar cómo este instrumento jurídico internacional termina siendo letra muerta a nivel local. Como se mostrará en las siguientes páginas, el nivel nacional es clave para entender este proceso por lo que será el centro de nuestro análisis. Cabe anotar que la metodología utilizada para la realización de este artículo ha sido la revisión de fuentes secundarias, tanto artículos académicos como documentos de instituciones estatales, principalmente de la Defensoría del Pueblo. Además, se ha recurrido a artículos y videos de la prensa y a videos de entrevistas a especialistas sobre el tema. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a actores claves que estuvieron de alguna manera cercanos al caso de estudio cuando este se convirtió en asunto nacional. Al ser este nivel el foco de nuestro análisis, no se ha profundizado en dinámicas locales. Para esto sería necesaria la realización de un trabajo de campo el cual sigue siendo un asunto pendiente para la presente investigación.

Por otro lado, el tiempo en el que concentraremos nuestro análisis es desde que se elaboró el texto de la Ley de Consulta durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) hasta el fin de la Mesa de Diálogo de Cañaris en el 2014. Sin embargo, para entender las dinámicas de este proceso también se recurrió a un análisis histórico sobre la relación del Estado con las poblaciones en el área andina desde la época colonial hasta la primera década del siglo XXI.

El texto se inscribe en la tradición crítica desde los Estudios del Desarrollo, la cual busca analizar si los grandes conceptos que rigen las prácticas de Estados y organismos internacionales son efectivos en la práctica o si solo son *buzzwords*, es decir, eufemismos que sostienen una industria del desarrollo pero que no conllevan a un verdadero cambio en la vida de la gente. En el 2011, el Perú se

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en un texto escrito en inglés. Toda la información ha pasado por una traducción (inglés al español) e incluso dos traducciones (español al inglés y de nuevo al español). Por ello no se ha colocado la aclaración “traducción propia”. Asimismo, puede que algunas citas no estén con las palabras exactas por estos cambios. En algunos casos se han colocado las referencias pero sin comillas. Sin embargo, cabe aclarar que el sentido de las ideas presentadas de otros autores no se ha perdido.

convirtió en el único país de América Latina en contar con una legislación especial para la aplicación del Convenio. Este hecho convierte al país en un necesario caso de estudio para analizar los aspectos implicados en el proceso de implementación, con el fin de resaltarlos para que sean motivo de discusión, mejoras y evitar que se convierta en un *fuzzword* del mundo del desarrollo (Cornwall, 2007).

Es importante acotar que no serán discutidos los aspectos antropológicos detrás del concepto de “indígena” o “pueblo indígena” que pueden dar para infinitas páginas de investigación. El objetivo es analizar el uso político del concepto en un nuevo espacio de participación, tanto por los grupos que reclaman su derecho a consulta como por las élites que no quieren perder poder.

Se argumentará que los ideales sobre los cuales se basa el convenio 169 chocan con la cultura política autoritaria peruana. Sin embargo, la implementación del Convenio es un proceso en marcha que podría llevar al comienzo de un *habitus* político más participativo y orientado por la ciudadanía.

## Marco teórico

### *Identidad indígena como label<sup>2</sup>*

Identidad indígena es un término altamente debatido, especialmente cuando es usado como estrategia política para reclamar derechos (Shah, 2007; Maybury-Lewis & Levi, 2010; Robin Azevedo & Salazar-Solier, 2009). Ramos (2003) argumenta que hay una contradicción en la misma constitución de la ideología occidental moderna. Por un lado, la búsqueda humanística por el universalismo, representada en el discurso de los derechos humanos. Por otro lado, otra búsqueda paralela por el relativismo que considera que los valores están intrínsecamente ligados a la cultura: “En otras palabras, el cruce entre los principios que rigen a un Estado-nación y los cánones que orientan la identidad étnica producen un vacío social que está abierto a la interpretación y experimentación” (Ramos, 2003, p. 256).

Para este artículo, identidad indígena será considerada como un *label* (Moncrieff, 2007). Maybury-Lewis y Levi argumentan que el término indígena tiene el “potencial emancipatorio de un *label* que les permite cambiar los parámetros de sus identidades locales en dirección a arenas de poder trans-locales y circunscribirse al movimiento social global que, irónicamente, tiene ‘culturalmente’ sentido para ellos” (Maybury-Lewis & Levi 2010, p. 33). Mientras que Moncrieffe tiene una aproximación más compleja a las implicancias del uso de *labels* para representar identidades: “Los procesos de *labelling* implican relaciones de poder” (Moncrieffe, 2007, p. 2). Según el autor, los procesos de *labelling* regulan las interacciones sociales, son politizados e instrumentales para las políticas públicas, incluyendo la asignación y redistribución de recursos (Moncrieff, 2007). *Labelling* también puede cambiar o perpetuar relaciones de poder que podrían afectar esfuerzos por alcanzar mayor equidad (Moncrieff, 2007).

Los procesos contrarios, de *non-labelling*, también son importantes pues “significan que algunos temas y personas pueden ser omitidos de políticas y agendas programáticas” (Moncrieff, 2007, p. 3). Debido a las tensiones creadas en relación a los reclamos de los pueblos indígenas, los procesos de *non-labelling* se vuelven relevantes. El reconocimiento oficial de identidades étnicas y culturales dentro del Estado suele buscar reducir la desigualdad y compensar la discriminación histórica. Sin embargo, cuando recursos naturales y acceso a tierras están en juego, los reclamos se

---

<sup>2</sup> En este acápite se presentará el concepto de *label*. Su traducción literal sería “etiqueta”. Sin embargo, consideramos que la traducción no es del todo precisa y, además, en español se puede prestar a interpretaciones inadecuadas. Por ello a lo largo del texto se mantendrá el concepto en inglés, así como la derivación verbal de la misma palabra *labelling* o su negación *non-labelling*.

enfrentan a intereses muy poderosos (Jones, 2012; Robin Azevedo & Salazar-Solier, 2009) que buscan evitar colocar un *label* y retirar a los grupos marginados de los espacios de toma de decisiones.

### ***Espacios y habitus***

Un espacio es un producto social que contiene y disimula relaciones sociales (Lefebvre, 1991). Para Gaventa, los espacios son “oportunidades, momentos y canales” donde los ciudadanos pueden potencialmente afectar políticas públicas, discursos y decisiones que afectan sus vidas e intereses (Gaventa, 2006, p. 26). En este sentido, los espacios son dinámicos, no son neutrales y están moldeados por relaciones de poder (Gaventa, 2006). Gaventa sugiere que existen tres tipos de espacios continuos:

#### **Cuadro 1. Tipos de espacios según Gaventa**

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <i>Espacios cerrados</i>   | Son los espacios donde se toman las decisiones, generalmente por un grupo de actores a puerta cerrada, sin intención de incluir a otros actores. Varios esfuerzos de la sociedad civil buscan abrir estos espacios.          |
| <i>Espacios abiertos</i>   | Son espacios creados por los tomadores de decisiones para ampliar la participación invitando a otros actores. Estos espacios pueden ser regulados a través de formas de consulta institucionalizadas, transitorias o únicas. |
| <i>Espacios reclamados</i> | Son espacios reclamados por actores menos poderosos a quienes tienen el poder.   |

Fuente: Gaventa (2006).

Las relaciones de poder moldean las reglas y límites de los espacios de participación, así como “quienes puedan entrar, con qué identidades, discursos e intereses” (Gaventa, 2006, p.26). Los tipos de relaciones de poder también afectarán los tipos de estrategias ciudadanas de involucramiento con el espacio creado. En algunos casos las organizaciones de la sociedad civil tienen que incidir, mientras que en otras deben actuar como negociadores (Gaventa, 2006).

En consecuencia, la creación de un nuevo espacio no es sinónimo de más inclusión o de un proceso de democratización; dependerá de las relaciones de poder que lo rodean (Gaventa, 2006). En este mismo sentido, Cornwall y Shankland, basándose en Lefebvre, consideran que “ningún espacio creado puede estar libre de las relaciones sociales y experiencias previas de los participantes” (2013, p. 315). Como muestran los autores con el presupuesto participativo, la falta de crítica en la promoción de modelos internacionales para mejorar la gobernabilidad tiende a ignorar el contexto y la cultura política del espacio donde fue creado (Cornwall & Shankland, 2013) y, por lo tanto, deja de lado las implicancias políticas para el éxito de ese espacio. Asimismo, en línea con los autores, las prácticas políticas de gobernanza participativa y ciudadanía democrática –como cualquier práctica cultural– son parte de lo que Bourdieu (2007) llama *habitus*.

En palabras de Bourdieu *habitus* es “[un sistema] de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios organizadores y generadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente ‘reguladas’ y ‘regulares’ sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 2007, p. 86). El *habitus* estructura las nuevas experiencias según las estructuras que se han producido en el pasado. Estas, a su vez, son estructuradas por las nuevas estructuras a pesar de sus límites. Esto

lleva a una integración única que es dominada por las experiencias iniciales y por las experiencias que son estadísticamente comunes a los miembros de la misma clase (Bourdieu, 1990, p. 60). En este sentido, “el *habitus* tiende a protegerse a sí mismo de las crisis y cambios críticos” (Bourdieu, 1990, p. 61).

El concepto de Bourdieu muestra que un nuevo espacio de participación siempre se encuentra adscrito a estructuras sociales y mentales que no necesariamente son conscientes y que hacen más difícil cualquier proceso de cambio. En relación a la implementación del Convenio, existen artículos que, tomando en cuenta las variables de poder, muestran que el desarrollo de una legislación no es suficiente para el cambio (Jones, 2012; Sanborn & Paredes, 2014; Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2013). Por ello cuando se analiza un nuevo espacio de participación es necesario preguntar cómo fue creado, con qué intereses y con qué compromisos (Gaventa, 2006), así como las relaciones de representación y mediación que se dan dentro del espacio.

### **Representación y mediación**

De manera general, representación es definida como “hacer presente de alguna manera algo que sin embargo no está presente literalmente o de facto” (Pitkin 1967, pp.8-9). Pitkin también argumenta que la posibilidad de estar presente y no presente al mismo tiempo es una paradoja que muestra que el concepto de representación está basado en un dualismo fundamental que lleva a cuestionarse cómo se considera y se lleva a cabo la representación (Pitkin, 1967). Además, la representación es fundamental porque establece las inclusiones y exclusiones de espacios de toma de decisión y es crucial para prácticas democráticas (Urbinati & Warren 2008), tales como la consulta previa. Por el contrario, Saward critica la aproximación de Pitkin porque solo se concentra en el representante y no en los representados (Saward, 2006). Plantea que la representación es dinámica y tiene un carácter de demandas participativas y aspectos performáticos que “abren nuevas formas (...) de pensar sobre inclusión política y política representativa” (Saward 2006, p. 299).

Muchos de los trabajos de análisis relacionados a participación en espacios públicos comprenden tres niveles: global, nacional y local (Gaventa, 2006). Como la mayoría de grupos no pueden tener relación directa con sus propias autoridades, las políticas de representación resultan necesarias (Gaventa & Tandon, 2010, p. 18). La mediación ocurre cuando formas informales de representación funcionan como intermediarios que hablan por un grupo de ciudadanos al Estado y viceversa (Piper & Von Lieres, 2014). Es uno de los tipos de representación que la sociedad civil reclama: “Está basada en una percepción que hay una necesidad de remediar una desigualdad que no está relacionada al estatus socioeconómico pero sí al acceso al Estado” (Houtzager & Gurza Lavalle, 2010, p. 21). Es por ello que los cambios constantes desde espacios locales a globales y viceversa, conllevan a que la mediación entre actores sociales y autoridades adquiera más importancia (Gaventa & Tandon, 2010, p. 18).

Según Houtzager y Gurza Lavalle, la mediación muestra un “déficit de las instituciones políticas en su habilidad para ‘escuchar’ intereses y responder a las demandas de los segmentos ‘políticamente excluidos’ de la población” (Houtzager & Gurza Lavalle, 2010, p. 21). Por otro lado, Piper y Von Lieres sugieren que puede ser una forma de política democrática “capaz de corregir algunas debilidades tanto de la democracia liberal y representativa, así como de la gobernabilidad participativa” (2014, p. 5). Los mismos autores reconocen que hay tres tipos de mediadores:

**Cuadro 2. Tipos de mediadores según Piper y Von Lieres**

|                     |   |
|---------------------|---|
| <i>Diplomáticos</i> | Buscan negociar y asegurar el acceso de los grupos marginalizados a espacios de toma de decisión en el Estado.  |
| <i>Educadores</i>   | Se preocupan menos por acceder al Estado y más en cultivar formas de ciudadanía que empoderen a las personas para resolver sus problemas y relacionarse de manera más efectiva con el Estado. |
| <i>Capttores</i>    | Capturan el poder para sus propios intereses. Van desde mediadores coercitivos hasta representantes con prácticas clientelistas.  |

Fuente: Piper & Von Lieres (2014, p. 8).

En relación a la representación indígena, las políticas de representación están entrelazadas con las políticas de reconocimiento. El primer paso para asegurar los derechos de poblaciones indígenas es reconociendo que existen dentro del territorio estatal (Maybury-Lewis & Levi 2010, p. 25). Por ello es importante el uso de *labels* en la interrelación con el Estado.

Sin embargo, para los pueblos indígenas, los procesos y dinámicas de representación son diferentes a los de la lógica estatal (Shankland, 2014), lo cual complica la obtención de resultados democráticos. Las poblaciones indígenas ven a sus mediadores como “diplomáticos” yendo a un “territorio exterior con poder”, donde cualquier acuerdo alcanzado tiene que ser discutido en las instancias de gobernanza locales antes de considerarlos como válidos (Shankland, 2014, p. 185). Por ello, al entender mediación como diplomacia, es posible confundir procesos de representación con procesos de gobernanza que son complementemente diferentes de la lógica de poblaciones indígenas cuando se relacionan con el Estado (Shankland, 2014, p. 185).

Finalmente, como sostiene Jones (2012) cuando analiza la implementación del Convenio en Nepal, la participación y la consulta pueden ser usadas como una forma de subordinar roles y reproducir desigualdades en el interior de la comunidad. En consecuencia, la calidad de la representación, así como el carácter político y la capacidad de la estructura estatal, partidos políticos, cortes, etc., son variables fundamentales para evitar que a la política pública que busca generar derechos se le quite la carga política que conlleva. En este mismo sentido, Cornwall y Shankland cuando analizan la experiencia brasilera de participación, indican que la literatura de gobernanza participativa sugiere que hay una necesidad de condiciones previas de democratización, de compromiso ciudadano, como movimientos sociales, una maquinaria estatal efectiva y el “ya conocido ingrediente mágico”, que es la voluntad política (2013, p. 310). Estos puntos serán fundamentales para entender la implementación del Convenio 169 en el Perú.

**El ámbito internacional: el Convenio 169**

El Convenio 169 busca ser un instrumento de gobernabilidad y una herramienta para resolución de conflictos. Reconoce el derecho a la tierra y recursos naturales, así como el derecho de poblaciones indígenas para definir sus prioridades para el desarrollo (ILO, 2013). El Convenio es el resultado de varios intentos de grupos indígenas para reclamar sus derechos ante organismos internacionales (Ramos, 2003). El propósito de un proceso de consulta es ser un medio de diálogo genuino que busque alcanzar consensos (Jones, 2012; Merino & Lanegra, 2013; ILO, 2013). No da derecho a veto y la responsabilidad de la implementación recae en el Estado (ILO, 2013). Es vinculante y podría ser invocado a través de la corte. Este último ha sido el caso para la mayoría de países en Latinoamérica (ILO, 2009a).

El Convenio tiene un problema intrínseco. No hay una definición universal de pueblos indígenas. Como se indica, no se puede llegar a una definición que englobe la diversidad de millones

de indígenas (ILO, 2009b). Por ello, “no se indica estrictamente quienes son pueblos indígenas y tribales, pero se describe las características de las poblaciones que se busca proteger” (ILO, 2009, p. 9). De esta manera, el Convenio identifica los siguientes criterios.

**Cuadro 3. Criterios para la identificación de pueblos indígenas según el Convenio 169 de la OIT**

|                          | <i>Criterios subjetivos</i>   | <i>Criterios objetivos</i>   |
|--------------------------|---|--|
| <i>Pueblos indígenas</i> | Autoidentificación como persona o grupo perteneciente a un pueblo indígena. | <p><b>Continuidad histórica y conexión territorial:</b> descendientes de poblaciones que habitaron el país o región al momento de la conquista, colonización o establecimiento de fronteras estatales.</p> <p><b>Instituciones sociales, culturales o políticas distintivas:</b> se conserva parte o todo su sistema, más allá de su estado legal.</p> |
| <i>Pueblos tribales</i>  | Autoidentificación como persona o grupo perteneciente a un pueblo tribal    | <p>Sus condiciones sociales, culturales y económicas se distinguen del resto de la comunidad nacional.</p> <p>Su estatus es regulado completa o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por leyes y regulaciones especiales.</p>   |

Fuente: ILO (2013, p. 2); ILO (2009b, p. 9).

La OIT reconoce que no tener definiciones claras de quién es indígena podría conllevar a dificultades, especialmente cuando hay exclusión y desconfianza (ILO, 2009b; ILO, 2013). En esta misma línea, Jones coincide que la flexibilidad lleva a problemas de interpretación y, por lo tanto, de implementación (Jones, 2012). Las principales dificultades que podrían afectar el proceso de consulta son:

- Controversia sobre definiciones
- Fluidez de la identidad étnica
- Falta de provisiones legales y/o aceptación política
- Falta de capacidad nacional para la recolección y análisis de datos
- Resistencia de los pueblos indígenas si no están en control de la recolección de datos (ILO 2009b, p. 11)

Los principios de participación y consulta son las piedras angulares del Convenio, así como el supuesto de que el proceso de consulta debe ser hecho de buena voluntad (ILO, 2013). Sin embargo, como se fue mencionado, cuando se está en contextos de acceso a tierras y recursos naturales, los Estados son más reacios a incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones. En otras palabras, no están predispuestos a crear espacios de participación inclusivos que consideren las perspectivas de diversos actores.

En este sentido, la declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas (UNDRIP) es pionera en relación a los recursos naturales y la autodeterminación (Jones, 2012). Específicamente, en el artículo 32, se indica que los Estados deben consultar a los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre e informado para la aprobación de proyectos que afecten su territorio (UNDRIP, 2007, p. 12). Si bien UNDRIP no es vinculante, busca conllevar una fuerza moral

considerable que inflencie la toma de decisiones en los países (IWGIA, s/f). Como veremos más adelante, para el caso peruano, esto no ha sido suficiente.

## **El nivel nacional: tradición autoritaria y relación complicada**

### ***Política peruana, el habitus autoritario***

El Perú tiene la población indígena más grande de los países andinos (Sanborn & Paredes, 2014). Sin embargo, sus movimientos indígenas son de los más débiles de Latinoamérica y el país es uno de los lugares en donde el término “indígena” causa más resistencias, tanto desde el Estado como desde las comunidades (Cepes Rural, 2014). En este sentido, Yashar (2005) indica que el Perú es una “anomalía” cuando es comparado con otros países de la región.

Durante el proceso de implementación de consulta previa se determinó el *label* grupo “quechua” para la mayoría de la población andina basándose en el idioma<sup>3</sup>. Para comprender los intentos de excluir a los quechuas de ser reconocidos como “indígenas”, es necesario analizar el rol del autoritarismo en la historia política del Perú y la compleja relación de las poblaciones andinas con el Estado desde el inicio de la historia republicana.

El Perú se ha caracterizado por la dificultad para desarrollar procesos democráticos. El siglo XIX se caracterizó por guerras internas, principalmente entre caudillos militares, y por la guerra con Chile, evento que ha capturado la historiografía peruana moderna (Méndez, 2006, 2013). La idea de república fue considerada como una importación para servir a los intereses de criollos quienes reemplazaron a la élite española luego de la Independencia (Cameron, 2011, p. 27).

Por otro lado, el siglo XX, se caracterizó por los constantes cambios entre gobiernos constitucionales y autocráticos. Como Méndez (2006) señala, existe una paradoja entre la política peruana del siglo pasado porque los más importantes procesos sociales democratizadores se dieron durante regímenes militares autoritarios. Especialmente durante el oncenio de Leguía y el gobierno dirigido por Juan Velasco Alvarado (Cotler, 2011; Méndez, 2006).

Cotler (2011) muestra las dificultades del desarrollo institucional del país. Al analizar la segunda mitad del siglo XX, encuentra nueve administraciones. Cuatro fueron no constitucionales y duraron veintisiete años; mientras que cinco sí lo fueron y duraron veintitrés años (Cotler 2011). Asimismo, solo en 1985, un gobierno electo entregó el poder a otro (Cotler, 2011). Esto sucedió mientras el país afrontaba a Sendero Luminoso (Méndez, 2006). Es importante señalar que la guerra interna, iniciada por Sendero Luminoso, empezó el mismo día que las elecciones de 1980, las primeras en las que por primera vez en la historia del país hubo sufragio universal (Crabtree, 2011).

En 1990 hubo un segundo traspaso de poder desde un gobierno democrático con la elección de Alberto Fujimori. Esta vez, además de la guerra interna, el Perú estaba sumido en una crisis económica que incluso llevó a especialistas a preguntarse si el país era viable (Cotler, 2011). Se tuvo que esperar hasta el 2006 para ver otro traspaso de mandato desde un gobierno democráticamente elegido (Cotler, 2011), pues, dos años después de ser el electo, el *outsider* Alberto Fujimori dio un autogolpe con apoyo de las Fuerzas Armadas. Como parte de los cambios realizados, anunció la disolución del Congreso y del Senado, así como la reorganización del poder judicial (Cameron, 2011; Cotler, 2011). Una vez más, los intentos de consolidación de una institucionalidad democrática se deshicieron.

---

<sup>3</sup> Durante el debate sobre el derecho a consulta de las poblaciones andinas también se incluyó a los aymaras quienes tienen características distintivas que conllevan a un análisis diferente al de la situación de los quechuas. Por este motivo, no han sido incluidos en este análisis.

El Perú pasó de una “democracia precaria a un autoritarismo neoliberal” (Cotler, 2011, p. 57). Se instituyó la Constitución de 1993, la cual fue promovida por organismos multilaterales y empresarios (Cotler, 2011). Esto obligó a que el gobierno peruano firme convenios internacionales, entre ellos el Convenio 169 y, por lo tanto, por la presión internacional, terminara creando espacios de gobernanza participativa en medio de un gobierno autocrático. Como ejemplo de esta paradoja, entre el autoritarismo y la creación de nuevos espacios, se creó la Defensoría del Pueblo en 1996, la que se convirtió en una importante institución estatal encargada de promover la rendición de cuentas (*accountability*) de otras instancias gubernamentales (Pegram, 2011). Hasta el gobierno de Ollanta Humala, esta institución ha tenido un rol fundamental en el debate sobre la implementación del Convenio 169.

Esta evaluación de los últimos sesenta años muestra una lucha constante por la captura de la administración pública, la cual ha producido una inestabilidad crónica que ha bloqueado el desarrollo institucional y que ha creado las condiciones para prácticas patrimoniales y clientelistas. Esto explica la dificultad para dar voz a diferentes intereses sociales o incluso de asegurar una representación efectiva (Cotler, 2011, p.55). El Convenio 169 fue firmado en 1995; sin embargo, la implementación de la Consulta Previa se dio recién en el 2011. Además, la creación de la Ley de Consulta Previa se dio a partir del *Baguazo*, el conflicto social que cobró varias vidas luego de semanas de protesta pacífica de las poblaciones indígenas de la Amazonía, quienes buscaban un diálogo con el Estado. Esto muestra la dificultad de crear espacios de diálogo. Asimismo, como será explicado más adelante, una vez que fue creado el espacio de participación, las prácticas clientelistas, propias de la cultura política desarrollada en el país, volvieron a ganar terreno.

En resumen, el Perú tiene una tradición política autoritaria (Cepesrural, 2014; Méndez 2006). En este sentido, el concepto de *habitus* de Bourdieu resulta útil para entender las dificultades en la creación de espacios democráticos propios de una tradición política más participativa, opuesta a la ya instituida. Por ello, es posible decir que, a pesar de la diversidad social y cultural, el Perú tiene un *habitus* político autoritario que complica cualquier intento de crear espacios abiertos para la participación ciudadana (Cotler, 2011).

### ***De indios a indígenas... y luego a campesinos***

Antes de la llegada de los españoles y la expansión del imperio incaico, en esta región de montañas vivían diversos grupos con sus propias culturas e idiomas (Cerrón Palomino, 2003). El idioma quechua era hablado en el centro del actual territorio peruano y se expandió hacia el sur y norte por culturas de corte imperial que vivían en el área. Al expandirse la cultura Inca, decidieron adoptar el lenguaje más común (Cerrón Palomino, 2003). El imperio Inca solo duró unas décadas; sin embargo, fue esa la situación que se encontró durante la Conquista y sobre la cual se instituyó el régimen colonial. Al ser el quechua el idioma utilizado por los Incas, los españoles lo utilizaron para sus interacciones con grupos indígenas, especialmente durante la evangelización. Al hacer esto, terminaron consolidando el uso del quechua en los Andes (Solari Pita, 2009, 2013).

De este modo, a la variedad étnica que se encontraba en la región se le colocó, desde el Estado, el *label* de “indios” (y que ahora serían quechuas) que los englobó como un solo grupo (Remy, 1994). Por otro lado, en el siglo XVIII, el topónimo *anti* o *andes* que era usado para llamar a las zonas de baja montaña, empezó a ser utilizado en los mapas oficiales para hacer referencia a la región montañosa (Santos-Granero, 2002, p. 567). Por estos motivos, es posible afirmar que lo que hoy en día entendemos espacialmente como los Andes y la población quechua son creaciones españolas.

La era republicana conllevó a cambios entre el Estado y los indígenas. En 1854, treinta años después de la Independencia, el Estado dejó de depender del tributo indígena dejando a este grupo sin la protección legal con la que contaban. Asimismo, el término indio-indígena desapareció de la

legislación (Remy, 1994). Al perder protección legal, comenzaron a perder sus tierras frente a hacendados poderosos.

Sin embargo, no se desconectaron del Estado. Como indica Méndez, los campesinos fueron parte estructural de los ejércitos de los caudillos durante las guerras civiles del siglo XIX (2006, 2013). Estas alianzas permitieron la negociación de mayores derechos (Méndez, 2013). Durante las siguientes décadas, los grupos indígenas pelearon por dos objetivos. Primero, para tener acceso al Estado sin intermediarios. Por ello, reclamaron acceso a escuelas donde pudieran aprender español. Cabe anotar que en la región andina nunca hubo una demanda por escolarización en el idioma nativo. Segundo, para recuperar las tierras que conllevaron a una intensa violencia rural a inicios del siglo XX (Remy, 1994).

Durante los años veinte del siglo XX, las protestas rurales obtuvieron algunos resultados. En 1923, el presidente Leguía entregó “personalidad jurídica y capacidad de intervención legal”. Las nuevas entidades creadas fueron denominadas como “comunidades indígenas”. De nuevo se cambió el *label*. Pasaron de ser “indios” a ser “indígenas” (Remy, 1994) y se establecieron medidas proteccionistas que buscaban incorporar a la población indígena al mercado, así como “extender el control del gobierno central sobre el territorio nacional” (Remy, 1994, p. 111).

El siguiente hito en la relación entre los quechuas y el Estado se dio con la Reforma Agraria de 1968. El presidente Velasco, con un ánimo reivindicatorio por la carga detrás del término “indígena”, cambió el *label* con que el Estado los reconocería oficialmente, a “campesinos”. De este modo, dejó “a los nativos amazónicos como los únicos indígenas en el Perú” (Santos-Granero, 2002, p. 567). Con el nuevo término, Velasco “disolvió la identidad indígena en los Andes” (Remy, 1994, p. 115). Las comunidades campesinas se convirtieron en instituciones que tuvieron un rol predominante en la interrelación con el Estado y ONG’s, hasta las políticas neoliberales establecidas en los noventa. Asimismo, durante este periodo asumieron roles relacionados a la impartición de justicia en espacios locales debido a la ausencia continua y la corrupción del sistema judicial. En este sentido, durante los ochentas, en medio de la guerra interna, se crearon las rondas de autodefensa quienes tuvieron un rol predominante en la lucha contra Sendero Luminoso. Una vez más, como sucedió en el siglo XIX, los campesinos se aliaron, esta vez para pelear a grupos insurgentes con resultados devastadores para la población quechua (Remy, 1994; Méndez, 2006). La CVR estima que entre 1980 y 2000 fallecieron 69 000 personas, mayormente campesinos quechua hablantes (Méndez, 2006).

### **Implementación del Convenio 169 en el Perú**

Las estructuras políticas y económicas adoptadas durante los años noventa siguen moldeando las políticas públicas peruanas hoy en día. Como se mencionó previamente, la firma del Convenio 169 se dio en el marco de un gobierno autoritario, lo cual implicaba mantener un discurso democrático a nivel global que no se condecía con la realidad nacional (Cotler, 2011). Como muestra de ello, es que tomó dieciocho años para que se concretara la Ley de Consulta.

En la primera década del siglo XXI, el sector extractivo (principalmente el minero) empujó al país a un impresionante crecimiento macroeconómico, pero también a una igualmente impresionante expansión de conflictos sociales y desconfianza hacia el Estado central (Ávila, Viale & Monge, 2011; Cotler, 2011). Las políticas neoliberales significaron tanto la estabilización de la economía como la expansión de la frontera extractiva. En este contexto se dio la implementación de la Ley de Consulta Previa. Es decir, se dio la implementación de un espacio de participación basado en pilares democratizadores dentro de una cultura política autoritaria.

Después del *Baguazo*, el Estado central tuvo que reconocer sus errores en su manejo del conflicto y organizó una Mesa de diálogo para discutir y resolver las demandas de la población (Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2013). Una de las demandas más importantes fue la necesidad de desarrollar una ley que permita la aplicación del Convenio 169. El parlamento aprobó el primer borrador, pero el ejecutivo lo rechazó por varios puntos. Uno de ellos fue que las comunidades campesinas, que ocupan la mayor parte del área andina, no debían ser consideradas en la ley porque no serían indígenas (Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2013; Sanborn & Paredes, 2014; Cepesrural, 2010); de este modo, dejando fuera del derecho a consulta a la mayoría de la población afectada por la presencia minera. Además, esta decisión abrió un nuevo debate en cuanto a la aplicación de la consulta previa: ¿quién es indígena? Y, por lo tanto, ¿quién tiene el derecho a ser consultado?

Ollanta Humala, candidato y líder de la oposición en aquel entonces, fue crítico de la decisión del presidente Alan García y prometió que de ser elegido aprobaría la ley inmediatamente (Consultape, 2014). Efectivamente, cumplió su promesa de campaña y viajó a Bagua a promulgar la ley. En su discurso reconoció la necesidad de una Ley de Consulta para que los indígenas sean tratados como ciudadanos y “no como niñitos a los cuales no se les pregunta ni se les consulta nada” (Consultape, 2014). Como se desarrollará en el siguiente punto, lo que parecía ser un nuevo comienzo en las relaciones entre indígenas y el Estado terminó siendo una continuación.

### **Implementación de la ley**

El Perú se convirtió en el único país de América Latina en contar con una legislación especial para la implementación del Convenio 169 (Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2013). Si bien en otros países se encontraron otras vías de aplicación del convenio sin necesidad de una ley, Merino y Lanegra (2013) argumentan que era necesario porque el Convenio 169 está estipulado de manera genérica y es necesario adaptarlo a la realidad nacional. Asimismo, era una demanda de organizaciones andinas y amazónicas. Por lo cual, era importante por parte del Estado dar una muestra de apertura para el diálogo y transformar las relaciones débiles con las organizaciones indígenas. En otras palabras, era una oportunidad de iniciar un diálogo intercultural.

Sin embargo, la Constitución peruana no reconoce el término “pueblos indígenas” y el término “poblaciones tribales” solo es mencionado una vez en un artículo sobre descentralización y gobiernos locales (Constitución del Perú 1993, art. 191). El texto legislativo únicamente reconoce dos organizaciones, basándose en su forma de propiedad: campesinas y nativas (Merino & Lanegra, 2013). En este sentido, con la Ley de Consulta Previa el Estado creó un nuevo sujeto de consulta en lugar de elegir la vía judicial como sucedió en otros países latinoamericanos (ILO, 2009).

Humala, una vez electo presidente, firmó casi el mismo texto legislativo que García rechazó. Sin embargo, el proceso de implementación fue rechazado por las organizaciones indígenas quienes consideraron que no se estaba tomando en cuenta todos los puntos de la Mesa de Diálogo en Bagua (Pacto de la Unidad, 2013). Por ello, el gobierno inició un proceso de consulta, a cargo de un equipo del Ministerio de Cultura, para elaborar el reglamento de la ley, el cual también tuvo numerosas dificultades. Una de las que más dificultó el proceso fue que las organizaciones se negaron a negociar o firmar cualquier acuerdo si la ley no era cambiada<sup>4</sup>, lo cual no era posible pues era competencia del poder legislativo. A pesar de que procuraron explicar que el Estado tenía reglas y poderes independientes, eso no fue suficiente. Esto muestra los diferentes *habitus* entre los actores involucrados en los procesos de consulta previa y las dificultades para iniciar un diálogo. Ninguna de las partes involucradas podía realizar un diálogo intercultural. Al final, la mayoría de organizaciones

---

<sup>4</sup> Entrevista 4, 24 de agosto 2014.

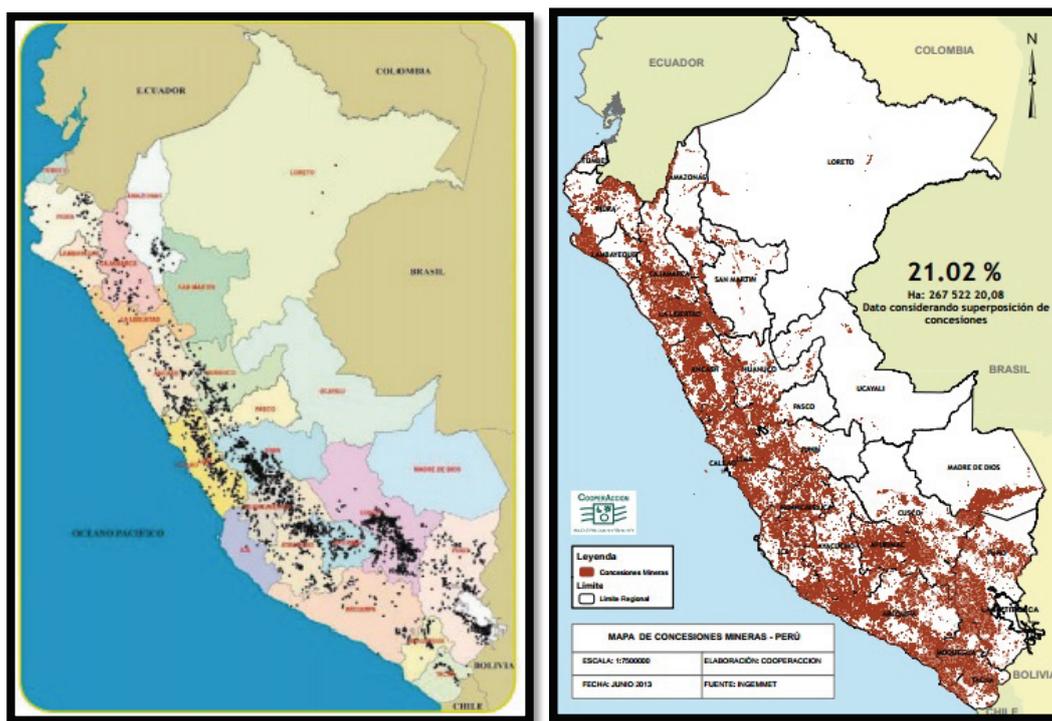
indígenas no continuaron en el proceso de consulta (Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2013), por lo que el reglamento no representó las voces de los diferentes actores.

Otro aspecto que representó un reto para el desarrollo de este proceso fue el logístico. Una de las personas entrevistadas mencionó que esto no se considera cuando se analiza un proceso de desarrollo de políticas públicas desde el Estado<sup>5</sup>. El viceministerio de Interculturalidad no cuenta con presupuesto suficiente ni la preparación para manejar los pedidos de una población tan amplia. En otras palabras, el Estado peruano no estaba ni políticamente ni administrativamente preparado para implementar un proceso de consulta previa.

### ***Excluyendo a los quechuas: la elaboración de la base de datos***

Como indican Sanborn y Paredes (2014), el primer reto después de la aprobación de la ley era decidir quién sería considerado indígena. La siguiente etapa al reglamento fue la elaboración de la base de datos de las comunidades. Todos los entrevistados coincidieron en que fue en este momento en el que el proceso se volvió extremadamente politizado. Era claro lo que sucedería con la población amazónica pero no lo que pasaría con la población andina, especialmente con las comunidades campesinas (quechuas) donde se asienta la mayoría de concesiones y proyectos mineros<sup>6</sup>. Como se muestra en los siguientes mapas:

**Grafico 1. Izquierda: Mapa de comunidades campesinas. Derecha: mapa de concesiones mineras que ocupan el 21% del territorio nacional**



Fuente: Schaffer (2013, pp. 11-12).

Hubo dos reacciones desde el sector extractivo hacia la aplicación de la consulta previa. Durante este periodo la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) se dividió. El sector de hidrocarburos creó la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH) y eligió a Beatriz Merino, antigua Defensora del Pueblo y promotora del derecho a consulta, como presidenta del gremio

<sup>5</sup> Entrevista 4, 24 de agosto 2014.

<sup>6</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014.

(Sanborn & Paredes, 2014). Mientras que representantes del sector minero no aceptaron la nueva legislación y consideraron que era una limitante para sus inversiones<sup>7</sup>. Como ejemplo, Carlos Gálvez, en aquél entonces gerente de finanzas del grupo Buenaventura, cuando le preguntaron sobre la posible aplicación de la ley de Consulta Previa durante el momento de exploración, tuvo una respuesta bastante descriptiva. Después de mencionar que había problemas con las expectativas generadas en las comunidades y mineros ilegales agregó: “si además de eso ponemos consulta previa, que todavía no se ha realizado en actividad minera, a comunidades (...) que no tienen el perfil para ser consultadas sino simplemente cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado, entonces (...) la cosa será más difícil” (Semana Económica, 2014).

El MEM, la entidad promotora del proceso de consulta para mediana y gran minería, tenía la misma opinión que el sector minero. Cuando la ley fue aprobada, la estrategia cambió a reducir la población con derecho a consulta<sup>8</sup>. Tenían constantes disputas con el Viceministerio de Interculturalidad, siendo uno de los temas de mayor discusión la determinación de quién era indígena. Durante muchos meses no fue posible publicar la guía metodológica ni la base de datos porque se tenía que negociar<sup>9</sup> sobre cómo determinar quién sería sujeto de consulta. Otro reto fue la falta de información del Estado central sobre los grupos indígenas. Esto hizo más difícil su reconocimiento. Finalmente, luego de las negociaciones se acordó que los dos criterios serían el idioma y el territorio (Ministerio de Cultura, 2013).

Sin embargo el Ministerio de Cultura, creado en el 2010, sigue siendo uno de los miembros más débiles del Poder Ejecutivo y perdió la batalla<sup>10</sup>. En abril del 2012, Humala declaró en televisión nacional que únicamente algunos grupos indígenas de la Amazonía y las tribus no contactadas tenían derecho a consulta. Explicó su posición de la siguiente manera: “donde han [sic] habido algunos problemas es en definir que comunidades son nativas y cuáles no porque aquí con tanta informalidad todo el mundo quiere ser consultado porque eso les puede dar cierto poder de negociación. En la sierra la mayor parte son comunidades agrarias producto de la Reforma Agraria, etc. Más que todo comunidades nativas se da en las zonas de selva y con estas poblaciones que muchas veces o antiguamente se llamaban no contactados” (Consultape, 2014). Después de su declaración, quedó claro que Humala había cambiado su discurso político inicial y cómo el sector minero había influenciado las decisiones políticas en el Estado.

Después de la declaración de Humala, Iván Lanegra, viceministro de Interculturalidad, renunció. Comentó a algunas personas de su entorno que antes de la declaración del mandatario, había posibilidades de influenciar su decisión. Sin embargo, después quedó claro el camino que tomaría el gobierno<sup>11</sup>. La reacción ante este hecho forzó al gobierno a publicar la lista de grupos indígenas en el anexo de la Guía Metodológica. En esta se indicaba que había cincuenta y dos grupos indígenas: cuarenta y ocho en la Amazonía y cuatro en los Andes. Estos últimos eran los Aymara, Uros, Jaqaru y Quechua (Ministerio de Cultura, 2013).

Paulo Vilca ocupó el puesto de viceministro y continuó con la mayor parte del equipo que había trabajado con Lanegra. La publicación de la lista de grupos indígenas fue importante pero aún había problemas con completar la información necesaria para colocar un *label* a los grupos. Dos meses después, luego de un desacuerdo con el presidente y el MEM en relación a los pueblos no

---

<sup>7</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014 y entrevista 5, 23 de agosto 2014.

<sup>8</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014 y entrevista 5, 23 de agosto 2014.

<sup>9</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014.

<sup>10</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014 y entrevista 5, 23 de agosto 2014.

<sup>11</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014.

contactados, Vilca y el equipo renunciaron. Esto produjo otra fractura política que empujó al gobierno a empezar a publicar información sobre la base de datos en octubre del 2013<sup>12</sup>.

Inicialmente, se colocó información sobre los cincuenta grupos indígenas. Solo quedaron dos pendientes que tardaron en ser desarrollados: los aymara y los quechua (Ministerio de Cultura, 2013b). Esto significa que son considerados indígenas, pero no se les ha identificado. En otras palabras, un vacío legal que excluía a un porcentaje amplio de la población. Balbuena, la viceministra en aquél entonces declaró que estaban trabajando con los aymara y que se encargarían de los quechuas “después” (Saldarriaga, 2014).

Como sucedió durante la colonia española, se les colocó un nuevo *label* a los diferentes grupos en el área andina como si fueran un solo grupo con las mismas características, a pesar de que en la base de datos estaba explicado que había otros términos para referirse al grupo étnico quechua: quechuhablante, chankas, chopccas, wankas, waris, q'eros, cañaris (Ministerio de Cultura, 2013b). En el siguiente punto nos concentraremos en el grupo Cañaris, que estuvieron involucrados en uno de los mayores conflictos socios ambientales. El interés de este caso se debe a que fue el que puso más claramente en evidencia cómo los intereses de ciertos sectores capturaron el nuevo espacio de participación creado por la Ley de Consulta.

### **El nivel local: Los Cañaris de Lambayeque y el Convenio 169**

Cuando Humala declaró que solo algunos grupos amazónicos y los pueblos no contactados tenían derecho a consulta envió un mensaje claro a las poblaciones andinas, especialmente a los Cañaris quienes reclamaban su derecho a ser consultados y que habían sido parte de uno de los conflictos sociales más importantes.

La Defensoría del Pueblo reportó cuando el conflicto trascendió el nivel local y pasó a ser un asunto nacional, que los Cañaris tenían todas las condiciones para ser considerados indígenas, incluyendo el idioma y la personalidad jurídica<sup>13</sup>. Por ello, no considerarlos indígenas denotaba que había otros aspectos no técnicos al momento de la categorización del grupo étnico. Por lo descrito previamente, quedaba implícito que había diferentes intereses alrededor del nuevo espacio de participación. Consideramos que en el caso Cañaris se hizo más evidente lo sucedido a nivel del Estado central descrito en el punto anterior.

Los Cañaris viven mayoritariamente en el distrito de Incahuasi, en la provincia de Ferreñafe, en Lambayeque. Es la única zona en el norte de los Andes peruanos en la que se habla quechua (Aldana, 2006). La comunidad campesina cuenta con una población de 14 260 personas y 3 562 comuneros. El 95% de la población habla quechua (Fernandez Alvarado, 2010; Sanborn & Paredes, 2014).

El conflicto social en Cañaris tuvo alcance nacional en enero de 2013. Sin embargo, no era reciente. La Defensoría del Pueblo reconoció por primera vez el conflicto en marzo del 2012 (Defensoría del Pueblo, 2012a). A raíz de una disputa entre dos sectores de la comunidad en relación al proyecto minero Cañariaco, el juez de paz convocó a una asamblea. Asistieron mayormente aquellos que habían trabajado para la empresa minera y vivían en la parte baja. En aquella asamblea se votó para dar autorización a los trabajos de exploración de la empresa<sup>14</sup> (Defensoría del Pueblo, 2012b). Unos meses después, el Ministro del Ambiente declaró que el juez de paz convocó a esta reunión porque el presidente comunal no aceptaba hacerlo (La Mula Externos, 2013). Por su parte,

---

<sup>12</sup> Entrevista 2, 10 de agosto 2014.

<sup>13</sup> Entrevista 5, 23 de agosto 2014.

<sup>14</sup> Entrevista 1, 08 de agosto 2014.

los dirigentes comunales alegaron que la asamblea no era válida porque no incluyó a la mayor parte de los comuneros y que ya había un proceso de consulta previsto para el 30 de setiembre. Como fue coordinado, la consulta se dio en la fecha indicada. Participaron 1896 personas: 1719 votaron en contra del proyecto, 106 a favor y 71 votaron en blanco o viciado. Tanto la empresa como el gobierno central desconocieron estos resultados porque la comunidad ya había votado en julio en la asamblea convocada por el juez de paz (Defensoría del Pueblo, 2012c; La Mula Externos, 2013).

Durante este periodo, la Defensoría reportó en varias ocasiones que los campesinos estaban dispuestos a dialogar con la empresa para llegar a acuerdos que beneficien a la mayoría de la comunidad (Defensoría del Pueblo, 2012b), pero esto nunca se dio. Las tensiones con Lima continuaron e incluso representantes de la comunidad viajaron a Lima en noviembre para pedir al viceministro de Interculturalidad que organice un proceso de consulta (Defensoría del Pueblo, 2012d). Algunas semanas después, al no obtener respuestas concretas, la protesta comenzó. Primero, en diciembre los campesinos bloquearon la ruta a Cañaris y tomaron como prisioneros a un grupo de consultores que hacían un estudio para la empresa minera. Esto empujó al gobierno a crear una Mesa de Diálogo unos días después (Defensoría del Pueblo, 2012e).

En febrero de 2013, se dio la primera Mesa de diálogo (Defensoría del Pueblo, 2013). Contrariamente a otras mesas en el país, esta se concentró en proyectos de desarrollo y no en el conflicto con la empresa minera (Sanborn & Paredes, 2014). La Mesa fue dirigida por el MEM y participaron diversos *stakeholders*, como otros ministerios y autoridades locales, entre las cuales había alcaldes y asociaciones ciudadanas (Sanborn & Paredes, 2014). La comunidad campesina de Cañaris fue parte del proceso pero tuvieron dificultades para acceder a este espacio y expresar su punto de vista<sup>15</sup>. Sin embargo, no fueron los únicos representando la comunidad. El Frente de Defensa de Cañaris surgió en este contexto. Sus líderes decían representar a aquellos que querían inversión privada en el área (Defensoría del Pueblo, 2013b). Esto creó un escenario más complejo porque había dos lados de la comunidad peleando entre ellas.

Según la Defensoría del Pueblo, la validez del proceso de consulta fue discutida en las primeras reuniones hasta que los mismos miembros de la comunidad pidieron retirar el tema de la agenda porque habían presentado una acusación al Estado peruano ante la CIDH (Defensoría del Pueblo, 2013c). La comunidad campesina presentó la acusación el 23 de mayo (algunas semanas después de la declaración de Humala). Con esta iniciativa, había muchas expectativas de las comunidades locales para que el proyecto Cañariaco sea declarado inviable (Sandoval, 2013). Sin embargo, esta fue una estrategia debatida dentro del movimiento de derechos humanos, porque para algunas personas no se debió agotar todas las instancias nacionales para llegar a una Corte Internacional (Sanborn & Paredes, 2014).

La Mesa continuó en medio de las tensiones, protestas pacíficas y discusiones (Defensoría del Pueblo, 2014). Terminó en abril de 2014 con proyectos acordados por un monto de 80 millones de soles (60 para Cañaris, 19 para Salas y 1 para Incahuasi) para electrificación rural, infraestructura vial, irrigación, educación, entre otros (MEM, 2014). Desde el gobierno nacional se intentó presentar la Mesa como un éxito. Sin embargo, las últimas reuniones se dieron en Chiclayo, mientras campesinos y representantes de la comunidad protestaban en el distrito de Cañaris (Defensoría del Pueblo, 2014). Aquellos que en teoría se beneficiarían de estos acuerdos no estaban presentes. Como muestra de la percepción sobre la Mesa, en enero de 2014, la autoridad comunal que lideraba la oposición al proyecto minero, Cristóbal Barrios, declaró que el propósito de la Mesa fue controlar la

---

<sup>15</sup> Entrevista 1, 08 de agosto 2014.

protesta y que, si el Estado no entendía e intentaba imponer el proyecto Cañariaco, radicalizarían sus medidas (La República, 2014).

## Análisis y conclusiones

El propósito de este artículo ha sido entender los factores que limitaron el proceso de implementación del Convenio de 169 para el caso de las comunidades andinas afectadas por la presencia de empresas mineras. Luego de evaluar el proceso histórico entre el Estado y el grupo quechua, así cómo es que esto se reflejó en el caso Cañaris, se llegó a los siguientes tres factores.

### 1. *Choque entre un nuevo espacio de participación y la cultura política peruana.*

En el marco de este artículo hemos definido consulta previa como un “espacio”, basándonos en Gaventa (2006), Cornwall y Shankland (2013) y Lefebvre (1991). Asimismo, el concepto de *habitus* de Bourdieu (1990, 2007) fue útil para comprender cómo un nuevo espacio podía ser influenciado por relaciones de poder preexistentes y que nunca es completamente nuevo pues la estructura social siempre intentaría mantenerse, así los actores sociales no sean conscientes de ello. Por ello, el cambio social siempre es complejo y no ocurrirá con solo promover modelos de desarrollo internacional sin tomar en cuenta la cultura política del país.

Cuando se aplica esta perspectiva al caso peruano, queda claro que la cultura política autoritaria del país (o lo que estamos denominando como *habitus* político) ha moldeado cualquier intento de democratización política e institucional, entre ellas la implementación del Convenio 169. Varios de los académicos mencionados en el presente artículo han mostrado como la cultura autoritaria y las prácticas clientelistas y patrimoniales de las élites han capturado la administración pública. Asimismo, los textos de Méndez (2006, 2011, 2013) son fundamentales para entender el rol de las Fuerzas Armadas en la creación del país y la relación que tuvieron con las poblaciones andinas. Una evaluación del siglo XX muestra que este *habitus* está lejos de transformarse y que las políticas neoliberales no han traído las promesas de prosperidad sino mayor desconfianza y conflicto social.

En este contexto, las concepciones democráticas sobre las cuales se basa el Convenio 169, como buena voluntad, confianza y diálogo, chocan con la cultura política preexistente. Como se ha visto, la falta de institucionalidad y la captura de instituciones por élites nacionales han bloqueado cualquier intento de democratización. En línea con Méndez (2006), esto queda claro cuando en un siglo de historia, los mayores progresos sociales se han dado durante gobiernos autocráticos. La herencia de esto ha permeado la aplicación de la consulta previa en el Perú. Como se vio en los puntos anteriores, el Estado central tuvo muy poca disposición al diálogo y los pocos que se dieron fueron siempre empujados “a golpes”, ya sea tomando carreteras o por escándalos producidos por las renuncias de los viceministros de Interculturalidad.

Sumado a la herencia política, existen dos aspectos más que afectaron la implementación de la consulta previa. Como indican Cornwall y Shankland (2013), la implementación de espacios de gobernanza participativa requiere condiciones previas de democratización, tanto por parte de la ciudadanía como desde el Estado, las cuales incluyen una maquinaria estatal efectiva y el compromiso político. Como hemos visto a lo largo del texto, el proceso de aplicación de consulta previa no tuvo ninguno. Al firmar el Convenio 169, en un contexto internacional específico impulsado por organismos internacionales, el Estado estuvo obligado a crear un espacio de participación, pero, en la práctica, no había ninguna intención de incluir las voces de los pueblos indígenas. Esto se ve más claramente en relación a la industria minera.

Como fue descrito, tanto el lobby minero y el MEM argumentaban que darles una voz a los pueblos indígenas sería problemático. Además, como no podían derogar la ley, trataron, a través de diferentes estrategias de reducir al sujeto de consulta o, como se vio en el caso Cañaris, crear mesas

de diálogo que muestren que hay una intención de dialogar, pero haciendo difícil el acceso a aquellos que criticaban el proyecto minero. En línea con Moncrieff (2007), la reacción de ambos actores corresponde a una política de *non-labelling*. Podía existir la ley, el reglamento e incluso la base de datos, pero si la última no contenía los datos era como si no existieran y por lo tanto no tenían ni capacidad de incidir sobre proyectos estatales que afectan su modo de vida.

En segundo lugar, el Estado no tuvo la capacidad de manejar la implementación del Convenio. Como fue mencionado por los entrevistados, el Ministerio de Cultura es el miembro más reciente del Poder Ejecutivo y uno de los más débiles. Asimismo, los entrevistados coincidieron en que el Viceministerio de Interculturalidad no tenía los recursos necesarios ni la capacidad administrativa para manejar el proceso y, además, para confrontar al MEM, uno de los miembros más poderosos. Como ejemplo, uno de los aspectos claves para la implementación del Convenio era tener información sobre los pueblos indígenas, los que no se podían recoger por falta de recursos y capacidad administrativa. Es decir, el Estado no cuenta con una maquinaria estatal efectiva, uno de los puntos clave que Cornwall y Shankland (2013) indican como necesarios para este tipo de procesos.

Tercero, los pueblos indígenas tampoco estaban preparados para el proceso. Como fue mencionado, durante el desarrollo del proceso participativo para la elaboración de la Guía Metodológica, uno de los aspectos que causó más problemas fue el pedido de cambiar la ley de consulta, lo cual era imposible pues eran asignados por el Poder Ejecutivo, mientras que los cambios de leyes corresponden al Poder Legislativo. Una de las personas entrevistadas que formó parte del equipo, comentó que a pesar de sus explicaciones no hubo manera de convencer a los participantes del proceso. Esto muestra que las relaciones dentro del espacio participativo ya estaban marcadas por la desconfianza. Además, siguiendo con Cornwall y Shankland (2013), otro punto fundamental es el compromiso ciudadano que puede ser expresado a través de movimientos sociales fuertes. Al dividirse los grupos indígenas, se evidenció la debilidad del movimiento. La poca capacidad de diálogo, propia de un *habitus* autoritario, afecta a todos los actores involucrados. Asimismo, al dividirse, los grupos indígenas debilitaron su capacidad de negociación, lo cual, al ser el actor con menor poder, dificultaba aún más la posibilidad de incidir sobre políticas que afectan sus modos de vida.

## 2. Captura del espacio: las políticas detrás del *non-labelling* de los quechuas:

Las reformas neoliberales de los noventa significaron la estabilización de la economía, pero también, para los pueblos indígenas, la pérdida de protección de sus tierras y modos de vida, amenazados por la expansión de la frontera extractiva. En este contexto el *label* “indígenas”, como indican Maybury-Lewis y Levi (2010), parecía tener potencial para abrir nuevos espacios, más allá del nivel local para reclamar derechos. En este sentido, el caso de Cañaris fue un ejemplo claro de cómo los espacios locales, nacionales e internacionales están más interconectados. Al apelar al Convenio 169, un instrumento jurídico internacional, la comunidad local pudo ejercer presión para la apertura de un espacio de diálogo a nivel local y luego a nivel internacional con la demanda contra el estado peruano en la CIDH.

En este sentido, los Cañaris representaban un reto al intento de *non-labelling* de los quechuas. Como Remy indica, los Andes han tenido un desarrollo específico, diferente a otras áreas de América del Sur. Por ello existen más parecidos entre los pueblos indígenas amazónicos con los pueblos indígenas cuyos territorios están en otros países (Remy, 1994). La relación desde la Colonia entre las poblaciones andinas y el Estado ha ido moldeando sus características específicas actuales que puede dificultar su denominación como “indígenas”, especialmente cuando hay tantos intereses en juego. Sin embargo, las Cañaris de Lambayeque constituyen una excepción dentro de la región andina. Debido a sus características (64% de la población habla quechua en el distrito y 95% en la comunidad, sus derechos de propiedad, sus nombres, sus prácticas culturales y su manera de vestir) encajan con

todos los criterios internacionales de denominación de identidad indígena. Sin embargo, a pesar de los argumentos, el jefe de Estado les negó la posibilidad de acceder al derecho a la consulta previa, mostrando que había otros criterios que guiaban el accionar del gobierno. Sin embargo, es importante reconocer la lucha de poderes de ambos lados. En este caso, las protestas en Cañaris conllevaron a la creación de la Mesa de Diálogo, y las renuncias de Lanegra y Vilca empujaron al gobierno a incluir a los quechuas como parte de la lista de grupos indígenas.

### 3. *La mediación y la representación no funcionan:*

El análisis de los intentos de excluir a los quechuas de su derecho a consulta previa mostró que existe una red compleja de diferentes tipos de mediación. En este caso fue posible encontrar los tres tipos de mediadores establecidos por Piper y Von Lieres (2014):

- Diplomáticos: los líderes de la comunidad de Cañaris que fueron a diferentes espacios, como la Mesa de Cañaris o incluso a Lima, para pedir una cita con el viceministro en nombre de la comunidad campesina.
- Educadores: Viceministerio de Interculturalidad, la Defensoría del Pueblo, organizaciones y comunidades de apoyo a Cañaris.
- Captores: el MEM, intentando imponer condiciones a la institucionalización al proceso de consulta previa.

El que se encuentren las tres categorías de mediadores en el caso de análisis muestra que estamos ante una red de intereses diversos que no facilita las dinámicas de los espacios de participación, especialmente si estos se enmarcan en una cultura política autoritaria. Asimismo, se puede observar que las relaciones no se dan fácilmente pues el actor más poderoso de este proceso, el MEM, es un captor. Esto debilita el rol de los otros mediadores diplomáticos y educadores. En el caso de los educadores dentro del Estado, el Viceministerio de Interculturalidad no tiene el suficiente poder de influenciar, usando el término de Gaventa (2006), en los espacios cerrados donde se toman decisiones y que tampoco incluyen a los actores menos poderosos. Mientras que la Defensoría del Pueblo, por su rol independiente, tiene más relación con los mediadores diplomáticos que con los captores y, más allá de reportar lo sucedido en los espacios locales, no tiene la posibilidad de incidir en los espacios cerrados mencionados.

En el caso de las organizaciones que apoyaron la demanda ante la CIDH que realizaron los Cañaris, fueron mediadores entre el espacio local y el internacional. Esta decisión se debió posiblemente a lo que Cotler (2011) llama la crónica ineficiencia del Estado. Por ello, se tiene la necesidad de llegar al nivel global para poder influenciar en los espacios de decisión a nivel nacional donde se están tomando las decisiones sin la voluntad política de generar un cambio. Como Saward (2006) lo indica, la representación es una relación en la que el balance de las relaciones de poder será, de nuevo, fundamental para asegurar un cambio.

Para concluir, la implementación de la consulta previa, que hemos considerado como un espacio de participación en el Perú, fue influenciada por la tradición política autoritaria en el Perú, la falta de capacidad de gestión del Estado, relaciones de poder desiguales e intereses económicos poderosos. Además, fue creado en un contexto de desconfianza. Por un lado, los grupos indígenas y campesinos no confiaban en el Estado. Por otro lado, el gobierno central en Lima, bajo presión de la industria más poderosa en el país, no estaba dispuesto a conceder poder.

En otras palabras, el Estado no tenía capacidad ni experiencia democrática previa para este nuevo espacio, los movimientos sociales no son fuertes y hay desconfianza entre todos. Por ello, la implementación no tenía las condiciones para funcionar. De este modo, reiteramos, en línea con los artículos citados en el texto, que no es suficiente crear un instrumento jurídico para alcanzar logros

democráticos. Si la nueva cultura política y todos los aspectos que involucran el proceso de implementación no se toman en cuenta, la consulta previa terminará, como muchos otros términos, siendo un *fuzzword* en la industria del desarrollo.

En este sentido, la Ley de Consulta previa no necesariamente ha sido una oportunidad perdida. Como la mayoría de entrevistados coincidió, a pesar de los errores y problemas, ahora hay un espacio en donde se puede discutir y desde donde se puede desafiar. Efectivamente, la aprobación de la consulta previa en relación al proyecto minero Las Bambas, en el 2015, mostró que las dinámicas entre los pueblos con derecho a consulta y el Estado, han cambiado. Ahora los comuneros pueden exigir un derecho y no esperar espacios poco institucionalizado como las mesas de diálogo para poder negociar. Sin embargo, el *habitus* político autoritario influencia el proceso de obtención del derecho a consulta, por lo cual sigue siendo violento y cobrando vidas. En caso no se desarrolle el “ingrediente mágico” de la voluntad política, les tocará a las poblaciones afectadas seguir incidiendo para abrir aquellos espacios que por ahora están cerrados.

## Referencias

- Aldana, S. (2006). Lambayeque y el norte peruano en un contexto “mundializado”, *Investigaciones sociológicas*, Vol X N°17, pp. 311-334 [Online] Available at: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/7069/6246> (Accessed:19 August 2014)
- Alva Mariñas, P. (2008). Don Víctor Huamán Reyes: el “cacique moral” de Cañaris, *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 37(1) pp.257-270 [Online] Available at: [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/37\(1\)/257.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/37(1)/257.pdf) (Accessed:17 August 2014)
- Avila, G., Viale, C., y Monge, C. (2011). Extractive industries and their imprint. En John Crabtree (Ed.). *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 159-185). London: University of London.
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bourdieu, P. (1990). *The logic of Practice*. Cambridge: Polity Press
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cameron, M. (2011). Text, power and social exclusion: from colonialism to the crisis of criollo republicanism. En John Crabtree (Ed.). *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 23-51). London: University of London.
- Cerrón, P. (2003). *Lingüística Quechua*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Cepes Rural (2010). Ley de Consulta Previa: el derecho de las comunidades Campesinas-Perú 2010 at: <https://www.youtube.com/watch?v=E5W6pky1TQQ&t=1s> (Accessed: 03 March 2016)
- Cepes Rural (2014a). Identidades indígenas en tiempos de consulta previa- Richard Smith. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=rn1HOb6imVo> (Accessed: 13 July 2014)
- Cepes Rural (2014b). Identidades indígenas en tiempos de consulta previa- Jaime Urrutia. Available at: [https://www.youtube.com/watch?v=meQ65yq0\\_Cg](https://www.youtube.com/watch?v=meQ65yq0_Cg) (Accessed: 13 July 2014)

- Constitución del Perú (1993). [Online] Available at <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> (Accessed 01 September 2014)
- Consulta pe (2014). Análisis de la Ley de Consulta Previa en el Perú. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=mv-ZHP2svIQ> (Accessed: 13 July 2014)
- Cornwall, A. (2007). Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse. *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, pp.471-484 [Online] Available at [www.jstor.org/stable/25548244](http://www.jstor.org/stable/25548244) (Accessed 11 June 2014).
- Cornwall, A., y Shankland, A. (2013). Cultures of politics, spaces of power: contextualizing Brazilian experiences of participation. *Journal of Political Power*, Vol.6, No 2, pp. 309-333, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/2158379X.2013.811859>
- Cotler, J. (2011). Paradoxes of development. En John Crabtree (Ed.). *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 53-65). London: University of London.
- Crabtree, J. (2011). Conclusions. En John Crabtree (Ed.). *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 239-248). London: University of London.
- Defensoría del Pueblo (2012a). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 97 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-de-Conflictos-Sociales-N-97---Marzo-2012.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2012b). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 101 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos--Sociales-N---101-Julio-12.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2012c). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 103 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos--Sociales-N-103---Sept-2012.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2012d). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 105 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N--105-Noviembre---2012.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2012e). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 106 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N-106-Diciembre--2012.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2013a). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 107 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N--107-Ene---2013.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2013b). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 108 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N-108-Feb-2013.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2013c). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 112 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N-112-Junio-2013.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- Defensoría del Pueblo (2014). Reporte Mensual de Conflictos sociales N 121 [Online] Available at: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-121---marzo-2014.pdf> (Accessed 15/05/2014)
- ELLA-Evidence and Lessons from Latin America (2013). Defending Latin America's indigenous and tribal peoples rights through Laws and the Courts' [Online]. Available at: [http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/130226\\_GOV\\_IndEthMinRig\\_BRIEF2.pdf](http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/130226_GOV_IndEthMinRig_BRIEF2.pdf) (Accessed 01 August 2014)
- Fernández Alvarado, J. (2010). *Cañaris del Norte, Cañaris del Sur: una visión desde el norte del Perú*. Ponencia presentada en el I Encuentro de Arqueólogos del Norte del Perú y Sur del Ecuador: Relaciones Interregionales y Perspectivas de Futuro. Cuenca: Universidad de

- Cuenca. [Online] Available at: <https://issuu.com/flumen.usat/docs/name841484> (Accessed 15/05/2014)
- Gaventa, J. (2006). Finding spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, Volume 37, Number 6 [Online] Available at: [http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/12/finding\\_spaces\\_for\\_change.pdf](http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/12/finding_spaces_for_change.pdf) (Accessed 30 August 2014)
- Gaventa, J., y Tandon, R. (2010). Citizen engagements in a globalizing world. En Gaventa, J., y Tandon, R. (Eds.). *Globalizing Citizens* (pp. 3-30). New York: Zed Books
- Gestión (2013b). Viceministro de interculturalidad renunciaría por disputa por consulta previa. *Gestión*, 01 May 2013 [Online] Available at: <http://gestion.pe/politica/viceministro-interculturalidad-renunciaria-ante-disputa-consulta-previa-2065004> (Accessed 25 August 2014)
- Houtzager P., y Gurza Lavallo, A. (2010). Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 45, pp. 1-29 [Online] DOI: 10.1007/s12116-009-9059-7
- Ideele.pe (2013). Zapata: El gobierno está en aprietos porque Cañaris es pueblo indígena y merece ser consultado, Ideele Radio, 07 February 2013 [Online] Available at: <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=6213&tip=principal> (Accessed: 22 August 2014)
- ILO-International Labour Organisation (2009a). *Application of Convention ILO 169 by domestic and International Courts in Latin America* [Online] Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_123946.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_123946.pdf) (Accessed 22 August 2014)
- ILO-International Labour Organisation (2009b). Indigenous & Tribal Peoples' rights in practice. A guide to ILO Convention 169 [Online] Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_106474.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf) (Accessed 22 August 2014)
- ILO-International Labour Organisation (2013). Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169). Handbook for ILO Tripartite Constituents. Geneva: International Labour Organisation [Online] Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205225.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205225.pdf) (Accessed 21 January 2014)
- INEI- Instituto Nacional Estadística e Informática (2007). Censo Nacional 2007 [Online] Available at: <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#> (Accessed 25 August 2014).
- IWGIA (n.d). The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples [Online] Available at: <http://www.iwgia.org/human-rights/international-human-rights-instruments/undeclaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (Accessed 05 September 2014)
- Jones, P. (2012). Powering up the people? The politics of indigenous rights implementation: International Labour Organisation 169 and hydroelectric power in Nepal. *The International Journal of Human Rights*, 16:4, pp. 624-647, DOI: 10.1080/13642987.2011.627175
- Lamula externos (2013). Entrevista a Manuel Pulgar Vidal sobre Cañaris. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=mv-ZHP2svIQ> (Accessed 07/06/2014)
- La República (2014). Cañaris fue engañado por eso ahora reafirma su lucha. *La República Región Norte*, 10 January 2014 [Online] Available at: <http://www.larepublica.pe/10-01-2014/canaris-fue-enganado-por-eso-ahora-reafirma-su-lucha> (Accessed 22 August 2014)
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishing
- Maybury-Lewis, B., y Levi, J. (2010). Becoming indigenous. En Gillette Hall y Harry Patrinos (Eds.). *Indigenous People Poverty and Development*, draft manuscript, World Bank [Online] Available at:

- [http://siteresources.worldbank.org/EXTINDPEOPLE/Resources/407801-1271860301656/full\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINDPEOPLE/Resources/407801-1271860301656/full_report.pdf) (Accessed 16 June 2014)
- Mendez, C. (2013). La Guerra que no cesa: Guerras civiles, imaginario nacional y la formación del estado en el Perú. En Clément Thibaud, Gabriel Entin, Alejandro Gómez, y Federica Morelli (Eds.). *L'Atlantique Révolutionnaire* (pp. 379-420). Bécherel: Editions Les Perséides. [Online] Available at: [http://www.history.ucsb.edu/projects/histpublications/files/07948-mendez\\_la\\_guerra\\_que\\_no\\_cesa\\_2013.pdf](http://www.history.ucsb.edu/projects/histpublications/files/07948-mendez_la_guerra_que_no_cesa_2013.pdf) (Accessed 10 September 2014).
- Mendez, C. (2011). De Indio a Serrano: Nociones de raza y geografía en el Perú, siglo XVII-XXI, *Histórica* XXXV.1, pp. 53-102. [Online] [http://www.history.ucsb.edu/projects/histpublications/files/07955-mendez\\_2012\\_de\\_indio\\_a\\_serrano\\_historica\\_xxxv1\\_201102.pdf](http://www.history.ucsb.edu/projects/histpublications/files/07955-mendez_2012_de_indio_a_serrano_historica_xxxv1_201102.pdf) (Accessed 11 September 2014)
- Mendez, C. (2006). Las paradojas del Autoritarismo: Ejército, Campesinado y Etnicidad en el Perú: siglos XIX al XXI. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (26), pp.17-34. [Online] Available at: [http://www.flacsoandes.edu.ec/iconos/images/pdfs/Iconos26/i26\\_dossier\\_autoritarismo\\_mendez.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/iconos/images/pdfs/Iconos26/i26_dossier_autoritarismo_mendez.pdf) (Accessed 01 September 2014)
- MEM [Ministerio de Energía y Minas] (2014). Mesa de desarrollo de Cañaris, Salas e Incahuasi permitió generar s/.88 millones de soles en Proyectos, 15 April 2014 [Online] Available at: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=6057> (Accessed: 22 August 2014)
- Ministerio de Cultura (2013a). *Consulta a los pueblos indígenas. Guía Metodológica* [Online] Available at: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf> (Accessed: 24 August 2014)
- Ministerio de Cultura (2013b). Base de datos de pueblos indígenas u originarios [Online] Available at: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas> (Accessed: 22 August 2014).
- Merino, B., y Lanegra, I. (2013). *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: CENTRUM Católica, GIZ [Online]. Available at: [http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra\\_Consulta-Previa\\_final.pdf](http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra_Consulta-Previa_final.pdf) (Accessed 29 April 2014)
- Moncrieffe, J. (2007). Introduction. Labelling, Power and Accountability: How and Why 'Our' Categories Matter. En Joy Moncrieffe y Rosalind Eyben (Eds.). *The Power of Labelling. How people Are Categorized and Why it Matters* (pp. 1-16). London: Earthscan.
- Municipalidad de Kañaris (n.d). Historia del Distrito [Online] Available at: <http://www.munikanaris.gob.pe/DatosDistrito.php> (Accessed 25 August 2014)
- Pacto de Unidad (2013). Perú: Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT [Online] Available at: [http://www.cooperacion.org.pe/centrodocumentacion/R0004\\_3.pdf](http://www.cooperacion.org.pe/centrodocumentacion/R0004_3.pdf) (Accessed: 22 August 2014)
- Piper, L., y von Lieres, B. (2014). Introduction: The Crucial Role of Mediators in Relations between States and Citizens. En Bettina von Lieres y Laurence Piper (Eds.). *Mediated Citizenship. The informal politics of speaking for citizens in the Global South* (pp. 1-22). London: Palgrave Macmillan.
- Pegram, T. (2011). Bridging the gap: the Defensoría, informal institutions and the 'accountability gap' in Peruvian politics. En John Crabtree (Ed.). *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 217-238). London: University of London.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University California Press.
- Ramos, A. (2003). Cutting through State and Class. Sources and Strategies of Self-Representation in Latin America. En Kay B. Warren y Jean E. Jackson (Eds.). *Indigenous movements, self-representation and the State in Latin America* (pp. 251-279). Texas: University of Texas.

- Remy, M. (1994). The indigenous population and the Construction of Democracy in Peru. En Donna Lee Van Cott (Ed.). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America* (pp. 107-130). New York: St. Martin's Press.
- Robin-Azevedo, V., y Salazar-Solier, C. (2009). Introducción. En Valérie Robin-Azevedo y Carmen Salazar-Solier (Eds.). *El regreso de los indígenas. Retos, problemas y perspectivas. Actes et Mémoires 26* (pp. 11-26). Lima: IFEA, CBC and Mondes Américains Sociétés, Circulations, Pouvoirs
- Saldarriaga, J. (2014). La consulta previa para la minería iniciará en el 2015. *El Comercio- Portafolio*, 19 August 2014 [Online] Available at: <http://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-mineria-iniciara-2015-noticia-1750844> (Accessed 27 August 2014)
- Sanborn, C., y Paredes, A. (2014). Consulta previa: Perú. *Americas Quarterly*, 31 July 2014 [Online] Available at: <http://www.as-coa.org/sites/default/files/ConsultaPreviaPeru.pdf> (Accessed 08 August 2014)
- Sandoval, W. (2013). Comuneros de Cañaris demandaron al Estado ante la CIDH. *El Comercio Perú*, 29 May 2013 [Online] Available at: <http://elcomercio.pe/peru/lima/comuneros-canaris-demandaron-al-estado-ante-cidh-noticia-1582566> (Accessed: 22 August 2014)
- Santamaría, L. (2011). Embarazo y Parto en la Sierra de Lambayeque: primeras aproximaciones. Tesina (DEA), Departamento de Antropología de América. Universidad Complutense de Madrid.
- Santos-Granero, F. (2002). Boundaries are Made to be Crossed: The Magic and Politics of the Long-lasting Amazon/Andes Divide. *Identities*, 9(4), pp. 545-569. DOI: 10.1080/10702890214869
- Schaeffer, V. (2013). La consulta previa en el Perú. Lima: Cooperación [Online] Available at: <http://www.cooperacion.org.pe/centrodocumentacion/00178.pdf> (Accessed 22 August 2014)
- Schilling-Vacaflor, A., y Flemmer, R. (2013). Why is Prior Consultation not yet an effective tool for Conflict Resolution? The Case of Peru. *GIGA Working Papers*, N°220 [Online] Available at: [http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp220\\_schilling-flemmer.pdf](http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp220_schilling-flemmer.pdf) (Accessed: 19 August 2014)
- Saward, M. (2006). The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, (5), pp. 297-318.
- Shah, A. (2007). The Dark Side of Indigeneity?: Indigenous People, Rights and Development in India. *History Compass*. 5/6, pp. 1806-1832 [Online] DOI: 10.1111/j.1478-0542.2007.00471.x
- Shankland, A. (2014). Mediation as diplomacy: dynamics of governance and representation in Brazilian indigenous societies. En Bettina von Lieres y Laurence Piper (Eds.). *Mediated Citizenship. The informal politics of speaking for citizens in the Global South* (pp. 183-202). London: Palgrave Macmillan.
- Semanaeconómica (2014). Carlos Gálvez de Buenaventura: "Si los planetas se alinean, Conga debería concluirse en tres años". Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=RXm9VttLp-k&feature=share> (Accessed 19 August 2014)
- Solari Pita, M. (2009). *Ethnicité en changement: Ethnogenèse des descendants des mitmas et représentations historiographiques des Cañaris au Pérou et à l'Équateur*. Mémoire de master 1 Anthropologie. Paris: IHEAL.
- Solari Pita, M. (2013). Les chemins de l'ethnicité : Étude comparative des identités des descendants des mitmaquna cañaris dans la région andine. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [Online]. Available at <http://nuevomundo.revues.org/66120> (Accessed 14 septembre 2014)
- UNDRIP (2007). United Nations Declaration on the rights of indigenous peoples [Online] Available at: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf) (Accessed 05 September 2014)

- Urbinati, N., y Warren, M. (2008). The concept of representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, (11), pp. 387-412. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. London: Cambridge University Press

# DESAFÍOS

ISSN 0124-4035 • ISSNE 2145-5112

[dx.doi.org/10.12804/desafios](http://dx.doi.org/10.12804/desafios)



DESAFÍOS • NÚMERO 28-II • PP. 9-465  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO • BOGOTÁ  
[dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016](http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016)

---

## **Dossier temático**

### **Seguridad ciudadana, criminalidad y política**

Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio. Estudio de casos del Área Metropolitana de Caracas

*Keymer Ávila*

Interdependencia Cleptocrática: caso de estudio El Salvador

*Ricardo Gómez*

La reforma de la Policía en Europa: desafíos, debates y alternativas

*Manuel Martín y Diego Torrente*

La inseguridad ciudadana como proceso de “territorialización”: aproximación conceptual y teórica

*Jorge Adriano Moreno Ponce*

El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia de Centroamérica

*Carlos Murillo Zamora*

Postneoliberalismo y policía: caso de Ecuador 2007-2013

*Daniel Pontón y Fredy Rivera*

Los Hot Spots: una estrategia fallida para Bogotá

*Angie Ramírez*

Networks of Criminality: The State and Crime Policy in Contemporary Democracy

*Mark Ungar*

## **Sección general**

Políticas migratorias en México y Venezuela: análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales

*Tomás Milton Muñoz*

Extractivismo, conflictos y defensa del territorio: el caso del corregimiento de La Toma I (Cauca-Colombia)

*María Fernanda Sañudo, Aida Julieta Quiñones, Juan David Copete, Juan Ricardo Díaz, Nicolás Vargas y Alirio Cáceres*

## **Documentos de reflexión**

Attentats de 2015 en France: sécurité globalisée et repli diplomatique

*Jean Jacques Kourliandsky*

## **Reseñas**

¿Por qué fracasa Colombia? Delirios de un país que se desconoce a sí mismo de Enrique Serrano

*Sven Schuster*



Universidad del  
**Rosario**



# POLÍTICA COMPARADA

## Cursos

### Formación general

- Teoría política
- Política comparada
- Economía política comparada
- Historia política de América Latina
- Teoría de la democracia

### Investigación

- La lógica de la investigación científica en los estudios de política comparada
- Métodos cualitativos y mixtos
  - Métodos cuantitativos
  - Estadística aplicada a la política comparada

### Especialización

- Partidos y sistemas de partidos
- Sociedad civil, movilización y participación
  - Sistemas políticos comparados
- Instituciones políticas
  - Cortes de justicia y legislaturas en América Latina
- Elecciones y procesos electorales
- Comunicación política
  - Opinión pública

## Becas y asistencia financiera

Mira nuestro video en:

[www.vitrinaelectoral.com/maestria](http://www.vitrinaelectoral.com/maestria)

Postulaciones: [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

Más información: [sbasabe@flacso.edu.ec](mailto:sbasabe@flacso.edu.ec)