

Sabine Speiser
(*Editora*)

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad
de organizaciones y representantes indígenas.
Un debate abierto

Autores

Sabine Speiser, Ampam Karakras, Theodor Rathgeber, Volker von Bremen,
Juliana Ströbele-Gregor, Teresa Valiente-Catter, Philipp Altmann,
Pablo Ortiz -T, Anita Krainer, Helena Ströher, Thomas Brose,
Elke Rothkopf Falley, Regine Mader, Aura María Puyana Mutis



2013

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto

Sabine Speiser (Editora)

speiser@interculture-management.de

Primera edición: Unidad Coordinadora de Pueblos Indígenas
en América Latina y el Caribe (KIVLAK)
Programa “Fortalecimiento de organizaciones indígenas en
América Latina, PROINDIGENA”
E-mail: kivlak@giz.de

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
P.O.B. 5180
65726 Eschborn, Alemania
Teléfono: +49-6196 79-0
Telefax: +49-6196 79-1115
E-mail: info@giz.de
www.giz.de

ISBN: 978-9942-13-540-7

Redacción a cargo de:

Sabine Speiser, Anna Steinschen, Sara Schmitt y Sofia Jarrín

Traducción:

Gudrun Birk

Graciela Heinemann, g_traducciones@yahoo.com

Créditos fotográficos:

© Silke Spohn/ GIZ, 2008

Por encargo del

Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Diseño, diagramación e impresión: Ediciones Abya-Yala

Quito- Ecuador, noviembre 2013

Las ideas expresadas son responsabilidad de las y los autores y no representan necesariamente una visión institucional.

Índice

Presentación	
<i>Sylvia Reinhardt</i>	7
Introducción ¿Quién habla por quién...?	
<i>Sabine Speiser</i>	11

ENSAYOS

¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional	
<i>Ampam Karakras</i>	19
¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia	
<i>Theodor Rathgeber</i>	39
Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco	
<i>Volker von Bremen</i>	55
Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas	
<i>Juliana Ströbele-Gregor</i>	73
Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular	
<i>Teresa Valiente-Catter</i>	90
¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?	
<i>Philipp Altmann</i>	114

Crisis organizacional, representación y autonomía: Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana <i>Pablo Ortiz-T.</i>	133
Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador <i>Anita Krainer</i>	162
La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia <i>Helena Ströher</i>	174

CONTINÚA EL DEBATE...

Experiencias de Alianza del Clima a través de más de 20 años de cooperación con las organizaciones indígenas en la Amazonía <i>Alianza del Clima</i>	201
Experiencias de cooperación por parte del Instituto de Ecología y Antropología de Acción <i>INFOE</i>	205
Preguntas y reflexiones sueltas del taller <i>Sabine Speiser</i>	208
El tiempo, un factor clave en procesos de diálogo <i>Sabine Speiser</i>	213
Representación de las mujeres indígenas entre la diferencia y la igualdad <i>Regine Mader</i>	217
La dinámica de la concertación Estado-pueblos indígenas en Colombia <i>Aura María Puyana Mutis</i>	227

ANEXOS

Propuesta del taller e invitación a presentar ponencias	237
Programa del taller	239
Resúmenes-Abstracts-Zusammenfassungen	240
Autores y autoras	256

Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular

Teresa Valiente-Catter

Resumen

Se presentan dos procesos de consulta popular ocurridos recientemente en Lima: la consulta popular de revocación de la alcaldesa de Lima y la implementación de la consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo a las normas del Convenio 169 de la OIT. En ambos casos la voz directa expresa el descontento de la ciudadanía y de los indígenas; ella constituye también un espacio de la adecuación de las estructuras tradicionales a instituciones democráticas. La voz directa es la forma más visible de adecuación de una estructura local, en el primer caso, al sector urbano. Cerca de la mitad de la población de Lima, principalmente periurbana y migrante, votó por la revocación de la alcaldesa. En el segundo caso los líderes indígenas se retiraron de las negociaciones con el gobierno peruano bajo protesta durante la fase final de la discusión sobre el reglamento del derecho a la consulta previa. La voz directa muestra la capacidad de actuar de nuevos actores sociales en la negociación y concertación política. Ella sugiere también la necesidad de un sistema político que debería funcionar a través de las respectivas instituciones en una sociedad democrática multicultural.

Introducción: Escenario

Diversos acontecimientos relacionados con liderazgo, representación de colectivos y formas de elección ocuparon las primeras planas en Lima por casi dos meses desde febrero de 2013, en el plano:

1. Internacional: un Papa renuncia al cargo máximo de la Iglesia Católica seguido de un *habemus papam* y la elección en cónclave, por primera vez en la historia de la Iglesia, de un jesuita latinoamericano para liderar a 1.196'000.000 de católicos esparcidos por el mundo;

2. Regional: el fallecimiento de Hugo Chávez y la cuestión por el liderazgo nacional y de la región latinoamericana; y
3. Local: dos procesos de consulta popular: a) el proceso de revocación de la alcaldesa de Lima a medio camino de su mandato edil. Los resultados por la voz directa y el voto cruzado¹ cuestionan liderazgos políticos clásicos y visibilizan un nuevo rostro social, económico y cultural de una ciudad donde, por primera vez en su historia republicana, se realiza un proceso de revocación a través de la democracia directa y; b) el desacuerdo de líderes indígenas por la forma del Viceministerio de Interculturalidad de llevar a cabo la elaboración de una base de datos para la aplicación de la Ley de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas según el Convenio 169 de la OIT. Representantes de organizaciones indígenas expresan directamente su desacuerdo con los criterios utilizados por la institución pública para la definición e identificación de los pueblos indígenas, originarios, comunidades nativas y campesinas (Ministerio de Cultura, 2013). En agosto de 2013, diversos líderes andinos exigen la inclusión de las comunidades andinas en el proceso de la consulta previa², el cual no las incluye.

Estos dos últimos procesos de consulta, objeto de este trabajo, hacen visible el rol de la voz directa en su demanda de participación en la construcción de relaciones democráticas más justas. Describimos resumidamente el perfil sociodemográfico y cultural del Perú (Valiente-Catter, 2013).

Perfil sociocultural del Perú

¿Cómo se percibe la diversidad cultural en la sociedad peruana? Reproducimos citas de diversos actores sociales:³

-
- 1 El voto cruzado es el voto diferenciado que separa el cargo de la alcaldesa y el cargo de los regidores, lo contrario es el voto unificado en un mismo partido político para todos los cargos que están en juego.
 - 2 En el diario *El Comercio*, 9 de agosto, 2013.
 - 3 Las primeras citas fueron expresadas por diferentes actores sociales en reuniones de trabajo en el marco de una consultoría realizada por la autora (julio-septiembre, 2012) para la GIZ, en el Programa “Buen Gobierno y Modernización del Estado” en el Perú.

“Los campesinos quechuas son ignorantes.”

“La población afroperuana no se siente representada.”

“La profesionalización blanquea.”

“El éxito está marcado por blancos.”

“¿Por qué tenemos que hablar de comunidades indígenas?”

“Nos guste o no, hay que decir que el quechua es un enorme peligro, un cáncer, para el pensamiento abstracto.”⁴

Complementamos estas citas con la declaración de Mary Ann Monteagudo, Decana del Colegio de Traductores del Perú. Se le pregunta, “¿Alguna experiencia la marcó (como traductora)?”, a lo que responde:

Hubo una reunión en el Perú de mujeres indígenas de todo el mundo. Había una cabina en francés, inglés, yo estaba en la de portugués, pero no había en quechua. Una señora no lograba ser coherente en sus oraciones y de pronto, en medio de su discurso, se quebró en llanto. Pedía por favor expresarse en su lengua. Cuando habló en quechua era otra persona [...] Me chocó mucho ver a una mujer, tan peruana como yo, sufrir por cosas que nosotros damos por sentadas. Sufrir por no poder usar su lengua en su propio país.⁵

¿En qué país nos encontramos?

A comienzos de la segunda década del siglo XXI se registra un constante índice de crecimiento económico de aproximadamente 6%.⁶ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2008), en Perú viven cerca de 27'500.000 habitantes. Aproximadamente 68 lenguas vernáculas se distribuyen entre la región andina (quechua, aymara, haka-

4 Esta cita fue expresada por un funcionario del sector de turismo, cultura y educación de la Municipalidad del Cusco en el Tercer Encuentro Nacional de Cultura realizado el 10 de agosto de 2013.

5 Entrevista realizada por Juan Aurelio Arévalo. Diario *El Comercio*, Sección A24, 30 de agosto de 2012. Lima. En esta misma entrevista se informa que a raíz de la promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta, el Viceministro de Intercultura tiene a su cargo el registro de intérpretes de lenguas indígenas.

6 Guido Lombardi, Ampliación de Noticia, RPP, 16 y 17 de agosto, 2012. Lima.

ru) y la amazónica (65 lenguas).⁷ Muchas de las lenguas amazónicas, el hakaru y diversas variedades de la familia quechua, deben considerarse como idiomas bastante amenazados. Esta situación y el ideal del “blanqueo” contribuyen a que diversos padres de familia indígenas intentan contrarrestar la exclusión y marginación, fomentando todo esfuerzo de integración y adaptación, que en muchos casos lleva a una considerable pérdida de identidad dentro de un ámbito de exclusión y marginación incluso más acentuadas.

De acuerdo al informe de los Censos de 2007 (INEI, 2008) el 19,4% de la población censada declaró no saber leer ni escribir. En el caso de las mujeres es el 28,1%. La escolaridad de las niñas es interrumpida con un regreso al analfabetismo femenino. En la Central Asháninka del Río Ene se registra 82% de desnutrición crónica; la evaluación educativa indica niveles muy bajos.⁸ En los departamentos con mayor número de población indígena (Loreto, Ucayali, Huancavelica, etc.) las diferencias urbano-rurales son mayores, los porcentajes de viviendas con inadecuado abastecimiento de agua son muy altos (ver también Ribotta, s/f). A nivel nacional en nueve regiones con una población de 14 millones de personas, cerca de un millón no están registradas, incluidos niños, por lo tanto son invisibles para los programas sociales. Carolina Trivelli, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social afirma que 4'780.000 (27%) de personas se encuentran en situación de pobreza; 23% de niños menores de 5 años sufre de desnutrición crónica. En las zonas más pobres se trata de uno de cada dos niños:

[El] 16% de la población del Perú encaja con [la] población excluida [...] la pobreza está ampliando la brecha entre los pobladores rurales, que se van quedando rezagados, y los urbanos, que con el crecimiento van avanzando rápidamente. La distancia entre ellos se está haciendo más grande

7 El Ministerio de Cultura maneja una base de datos con información de 52 pueblos indígenas pertenecientes a 17 familias lingüísticas (Ministerio de Cultura, 2013: 66-68).

8 *La República*, 3 de abril, 2013, p. 21. La evaluación fue realizada por la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE, 2012). Según la ECE, el 35,5% de los niños en el sector urbano tiene niveles satisfactorios. Mientras que en el sector rural el 93% se encuentra en inicios de comprensión lectora (49,2%) o en un proceso muy básico hacia la comprensión lectora (43,9%). La comparación entre escuelas privadas y públicas según sector rural y urbano mostrarían desigualdades más acentuadas.

[...] esta población la definimos como aquellos que sufren las mayores exclusiones. Ser rural en el Perú quiere decir vivir en un centro poblado de 400 o menos viviendas [...] también estar en el 20% más pobre, que la madre o jefa de hogar tenga primaria incompleta o menos —porque eso es un determinante de pobreza— y la exclusión étnica, que es un problema severo en el Perú. Cualquier hogar que enfrenta tres de estas cuatro circunstancias es un hogar excluido en el Perú. Cualquiera que cumpla tres [...] en nueve regiones con casi 14 millones de personas, alrededor de 1 millón de personas no tienen DNI. Esto incluye niños porque para entrar a Juntos o para ir a Cuna Más⁹ tienen que tener DNI.¹⁰

El trabajo infantil es también un rostro de la pobreza en el país. En 2007 se registran 2'115.000 niños y jóvenes entre 6 y 17 años que trabajan para apoyar a la (super)vivencia propia y familiar. Es decir el 28% de niños trabaja para mantenerse (Deutges, 2012: 39).

En estas citas salta a la vista la exclusión y marginación social estructural dentro de la sociedad peruana. Pobreza, el “blanqueo” como ideal de desarrollo, invisibilidad social, desnutrición infantil y analfabetismo femenino en zonas étnicas y rurales, vernáculo-hablantes, etc.; son indicadores de un problema ético estructural que afecta a casi el 30% de la población peruana. Desigualdad, exclusión y negación social son trabas para todo modelo de desarrollo y construcción de liderazgo en base a relaciones democráticas y de respeto a los derechos humanos y fundamentales. En un contexto de diversidad cultural en procesos de globalización, “desarrollo” es una oportunidad de búsqueda de nuevas formas de vida. Existen diferentes formas de comportamiento reguladoras de interacción social, económica y política en una sociedad multicultural. Exclusión, marginación social y racismo son mecanismos frecuentes en sociedades autoritarias, despóticas o con estructuras democráticas frágiles orientadas a la construcción de una sociedad homogénea, otrora en base a una lengua o, en la actualidad, a un bilingüismo o multilingüismo de prestigio.

9 Programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

10 Los datos proceden de la entrevista a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social; diario *La República*, 5 de agosto de 2012, p. 18-19. Los datos se basan en fuentes del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

La consulta popular de revocación: El “cholo” entre el NO y el SÍ

Marco legal

La consulta popular es un derecho de la sociedad civil en procesos de participación y decisión. En la Constitución de 1993, actualmente vigente, se incorporó la consulta popular o democracia directa. Por la Ley 29313¹¹ los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. Para ello se requiere la mitad más uno de los votos válidos. Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral. El proceso de revocación es para destituir alcaldes y regidores; presidente, vicepresidentes y consejeros regionales; y jueces de paz elegidos por sufragio popular. Comenta Ramiro Escobar de la Cruz, “En los últimos quince años, en nueve procesos, 4.712 autoridades han sido sometidas a consultas: 1.485 entre alcaldes (279), distritales y provinciales y regidores fueron expectorados del cargo”.¹²

El voto cruzado. El voto del “cholo”

¿Quién es el “cholo”?

[...] por un lado conocía el Perú Oficial y, por otro, con mi pandilla de amigos de barrio y de la Escuela [...] mataperreaba y sufría las consecuencias discriminatorias de mis vecinos que se burlaban del provinciano cholo en Lima. Dos mundos. La ciudad limeña podía recorrerse casi a pie o utilizando los tranvías. (Matos Mar, 2012: 64)

Aquí están los cholos horribles que tienen madres lavanderas y que dicen nunca más vas a insultar a un peruano, a un limeño, a un cholo.¹³

11 Ley No. 29313. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Normas legales en el diario *El Peruano*, 7 de enero, 2009.

12 Ramiro Escobar de la Cruz, en el diario *La República*, 20 de marzo, 2013, p. 2.

13 Ésta fue la respuesta a la frase de la alcaldesa sobre las ventajas de la reforma vehicular, acortando el tiempo entre San Juan de Lurigancho (en la periferia urbana) y la Molina (distrito con sectores sociales, principalmente A y B). En la frase la alcaldesa se refiere a las señoras de San Juan de Lurigancho que van a trabajar como lavanderas a la Molina.

[...] ganó el “rational cholo”; el elector limeño [...] dio muestra de su nivel de información [...] discernió entre regidores oficialistas y de oposición e identificó dentro de cada bancada nombres específicos [...].¹⁴

[somos] los “cholopower” [...] ya no somos el patito feo de la región [...] estamos llenos de proyectos [...] con ganas de hacer, de hablar, de reclamar [...] nuestra creatividad siempre será un buen recurso hemos sobrevivido en los últimos 20 años a todo tipo de congresistas [...].¹⁵

Primavera chola. Perú debe aprender de Brasil. Basta de piteos aislados, que se organice un movimiento ciudadano [...].¹⁶

Entre la primera y la última cita hay una distancia de aproximadamente 70 años, un proceso de asimilación y procesamiento de experiencias urbanas, debido a la migración interna, del campo a la ciudad e internacional en los últimos 30 años. En términos de los resultados del proceso de revocación en Lima, una nueva voz a través del voto cruzado entró en escena de la arena política. Con el voto cruzado la alcaldesa del partido político Fuerza Social (FS)¹⁷ permanecería en el cargo pero, de un total de 40 regidores de diferentes bancadas, 20 de su agrupación¹⁸ fueron revocados. Los 19 regidores restantes fueron parcialmente ratificados en sus cargos, destacando en su mayoría los del Partido Popular Cristiano (PPC), partido político principalmente representante de los sectores altos y medios, A, B, C.

¿Qué es lo que pasó? Estupor y desconcierto acompañaron esta y otras preguntas. Hasta el 17 de marzo de 2013 solamente en provincias se habían realizado procesos de consulta popular para revocar autoridades sin causar mayor eco en los espacios políticos y públicos en Lima. Los

José Luna, secretario general de Solidaridad nacional en el diario *El Comercio*, 15 de marzo, 2013, A6.

14 Carlos Meléndez en el diario *El Comercio*, 19 de marzo, 2013, A21.

15 En Carlos Galdós de “Somos”, semanario del diario *El Comercio*, 27 de julio, 2013, p. 58.

16 Revista *Caretas* de 25 de julio, 2013, p. 4.

17 Fuerza Social es un conjunto político apoyado por diferentes agrupaciones de izquierda: Tierra y Libertad, Movimiento de Afirmación Social (MAS), Movimiento Nueva Izquierda, Lima para Todos, Voz Socialista.

18 Fuerza Social contaba con 21 regidores.

resultados no previstos en encuestas, foros y campañas que se venían realizando desde hacia algunos meses desconcertaron a juristas, políticos, intelectuales, encuestadoras, medios de comunicación y diversos segmentos sociales de la ciudad de Lima. Los pronósticos habían elaborado modelos de situaciones posibles que no daban cobijo a los resultados finales e inesperados.

Si realizamos un mapeo de los resultados se visibiliza una correspondencia con la estructura sociocultural. De acuerdo al INEI (2008)¹⁹ Lima tiene 9'378.172 habitantes. De los electores hábiles (3'430.573 personas), el 83,7% asistió a las urnas y el 16,3% estuvo ausente.²⁰ Al 20 de marzo de 2013, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, los votos blancos o nulos sumaron 155.362. El NO (en favor de la permanencia de la alcaldesa) obtuvo 1'395.107 de los votos válidos; el SÍ (en contra de la permanencia de la alcaldesa) llegó a 1'320.953 de votos válidos. Es decir, 74.154 votos señalan la diferencia, un marco muy estrecho en una ciudad de más de nueve millones de habitantes. En 24 distritos ganó el NO; en 19 distritos ganó el SÍ. De manera general existe una correlación entre el NO/SÍ y el estrato social de los votantes. El 53% del electorado de los distritos de clase popular votó por el SÍ. El 60% del electorado de los distritos de clase media²¹ votó por el NO.²² Para el politólogo Carlos Meléndez, “la [nueva] clase media peruana ha crecido de espaldas al Estado y a partir del sector informal de la economía [...] ni bien pueden, prescinden del Estado”.²³ Para otros analistas²⁴, la mayoría de esta nueva clase media (60%) es económicamente emergente, quiere tener su propia empresa. De acuerdo a la clasificación de la población en sectores económicos, los más populares (sectores D, E y F) votaron

19 Instituto Nacional de Estadística e Informática.

20 César Hildebrandt en el Semanario *HILDEBRANDT en sus trece* (del 22 al 28 de marzo, 2013).

21 El ingreso económico es un criterio que manejan diversas instituciones (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), para definir la “clase media” en el Perú.

22 Gonzalo Portocarrero, en *El Comercio*, 23 de marzo, 2013, A24.

23 En el diario *El Comercio*, 6 de agosto, 2013, A19.

24 Rolando Arellano Bahamonde en, Claudia Paan, en Sección Economía del diario *El Comercio*, 8 de agosto, 2013, B4.

mayoritariamente por el SÍ²⁵ (Carabaylo, Comas, El Agustino, Rímac, La Victoria, Cieneguilla, Villa El Salvador). Aquí se encuentran las tasas más altas de analfabetismo, principalmente femenino.²⁶ Los sectores A, B y C (San Borja, San Miguel, Magdalena, San Isidro, Miraflores, Surco y La Molina) votaron en su mayoría por el NO²⁷ y, de esta manera, “salvaron a la alcaldesa en algunos casos con más del 60%”.²⁸ Una profundización de los datos afinaría más la relación educación/decisión política como variable importante de análisis. Igualmente sería interesante analizar la variable “políticas sociales” y/o “programas sociales” en relación con los resultados del proceso de revocación.

¿Cuál es el rostro de votantes por el NO y el SÍ?

Esta pregunta es muy compleja de responder. Es difícil hacer una línea divisoria entre ambos grupos. El nuevo rostro del SÍ y del NO puede ser intelectual y económicamente emergente; se le encuentra tanto en la zona periurbana como también en sectores clásicos de clase media, puede ser profesional, académico, comerciante, pobre, prestación de servicios; es ambulante, ha aprendido un oficio, es o ha sido invasor de tierras en la búsqueda de vivienda propia, etc. El nuevo rostro del SÍ y del NO tiene rasgos comunes: migrante en la 1ra, 2da y 3ra generación, reside tanto en la zona periférica como en los distritos de clase media. Un análisis socio-demográfico más detallado revelaría que cada distrito tiene su “clase me-

25 Los distritos que votaron por el SÍ fueron: Ate, Santa Rosa, Carabaylo, Puente Piedra, Comas, San Juan de Lurigancho, Independencia, Rímac, El Agustino, Santa Anita, La Victoria, Cieneguilla, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Pachacámac, Lurín, Punta Negra, Santa María del Mar, Pucusana.

26 La tasa más alta se encuentra en Cieneguilla con 13% de analfabetismo femenino y 4,5% masculino. Ver: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/LIb002.htm> (Consultado: 01/07/2013.)

27 Los distritos que votaron por el NO fueron: San Martín de Porras, Los Olivos, Lima, Breña, San Miguel, Pueblo Libre, Jesús María, Magdalena del Mar, Lince, San Isidro, San Luís, Surquillo, Lurigancho, La Molina, Ate Vitarte, Chaclacayo, Santiago de Surco, San Juan de Miraflores, Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Borja, Punta Hermosa, San Bartolo.

28 Mauricio Mulder, congresista del partido aprista, en el diario *Perú 21*, de 23 de marzo, 2013, p 8.

dia” y su “periferia” con sus efectos secundarios respectivamente: mayores ingresos, pobreza hasta extrema pobreza. Nos encontramos así frente a un actor social políticamente presente con voz propia. Es un actor social migrante principalmente de origen andino que relaciona espacios de tradición (principios de organización del lugar de origen), espacios de transición (procesos de adecuación de principios locales de organización, por ejemplo, elementos de la asamblea comunal, relaciones de reciprocidad, a la situación urbana hostil y excluyente), y espacios de transformación (procesos de negociación y participación en el contexto urbano).

En este proceso de adaptación se recrean, entre otros, relaciones de género en el nuevo escenario urbano. Es así que las mujeres shipibas de una comunidad shipiba en Lima tienen acceso al poder como productoras de artesanía (Zavala & Bariola, 2010).

El estrecho margen de diferencia en los resultados del proceso de revocación evidencia la “ciudad partida en dos”.²⁹ Revela también el peso político de un actor social no previsto, del “cholo”, que ha desafiado con su voz directa y el voto cruzado el escenario político colocando en jaque liderazgos de la clásica clase política que no atiende sus necesidades básicas.

Un resultado del voto cruzado es la manifiesta polarización de la ciudad de Lima: frente a los actores de clase social media ha emergido un actor social principalmente periurbano.³⁰ A las características anteriormente mencionadas este nuevo actor social es cibernético e integrado en redes sociales, mantiene vínculos con sus lugares de origen a través de relaciones de parentesco, por ejemplo, el compadrazgo (Valiente-Catter, 2012); es monolingüe español o bilingüe español-lengua indígena. Según el INEI (2008) el 10% de los habitantes limeños son hablantes del quechua. Este nuevo actor social se comunica también en inglés, viaja a EE UU, a un país europeo o de otro continente por diversos motivos: trabajo, turísticos, de visita a familiares o por estudios. Muchos de ellos poseen la ciudadanía del

29 César Hildebrandt en el Semanario *HILDEBRANDT en sus trece* (del 22 al 28 de marzo, 2013).

30 El concepto periurbano se utiliza en un sentido amplio, tanto en referencia al espacio geográfico (físicamente los distritos, los barrios) como al espacio sociocultural presente en las actitudes y mentalidades. Desde esta perspectiva el nuevo actor social periurbano está presente en diversos espacios físicos.

país o la visa de residente. Tres millones de peruanos viven en el extranjero (Matos Mar, 2012: 60). Sería interesante realizar un estudio sobre migrantes peruanos en el extranjero desde una perspectiva sociocultural.

La puesta en escena de la arena política es un proceso sui géneris de este nuevo votante, que empieza con el movimiento migratorio del campo a la ciudad de Lima cuyas raíces se encuentran en los primeros años de la vida republicana en el siglo XIX. En este proceso migratorio se constatan dos grandes etapas (Matos Mar, 2012):

1. Primera etapa: finales del siglo XIX y comienzos de la cuarta década del XX caracterizada por nuevos planteamientos ideológicos (indigenismo, marxismo, luchas sindicales, etc.) de parte de diversos líderes indígenas, mestizos e intelectuales quienes influyen en el cuestionamiento de liderazgos y de la situación de explotación y pobreza en la región rural. La ciudad representa una expectativa social y de progreso. Es una época de pequeñas minorías provincianas que conservan el vínculo familiar de sus lugares de origen de la ciudad o comunidad provinciana. Parte de esta minoría es analfabeta, por tanto, se trata de una masa políticamente invisible y socialmente incómoda para la Lima con rezagos coloniales, terratenientes y pretensiones aristocráticas.
2. Segunda etapa: entre mediados de la cuarta década del siglo XX y el 2010. Tradicionalmente sede de una oligarquía terrateniente y financiera Lima se transforma socio-demográficamente. En 1940 la ciudad cuenta con aproximadamente 589.934 pobladores. En 2010 viven 9'160.384 habitantes, 30% de la población nacional. Un proceso sucesivo de invasiones masivas en la búsqueda de espacios para vivienda caracteriza esta etapa. Los nuevos pobladores se organizan y resuelven su problema de vivienda invadiendo tierras baldías, abandonadas y amplias extensiones desérticas alrededor de la ciudad. Surgen las "barriadas"³¹ como primer paso de asentamiento permanente y el desarrollo de una identidad urbana alimentada por los vínculos familiares de los lugares de origen y de sus santos patronos. Los migrantes son ciudadanos de segunda clase —"son de

31 Primeros conjuntos habitacionales precarios.

barriada, vienen de una barriada, son de la sierra, es un cholo, es una chola”— son algunas de las expresiones de las clases medias para identificar y clasificar socialmente este nuevo fenómeno humano, del cual se benefician por sus servicios y mano de obra (trabajo doméstico, lavandería, albañilería, carpintería, guardianía, etc.).

Vivir en “barriada” implica un proceso de desfronterización comunal durante el acomodo urbano y desarrollo de un nuevo patrón de asentamiento en la ciudad. Las tradiciones locales son adecuadas a sus nuevas organizaciones urbanas —asociaciones, juntas, asambleas, fiestas patronales— para tomar acuerdos y decisiones en su lucha por el nuevo territorio así como la práctica de la “minka”³² para construir sus viviendas, calles y otras obras de infraestructura para beneficio colectivo. La necesidad de vivienda es el vínculo principal de organización. Al mismo tiempo empieza un proceso de negociación con los gobiernos de turno y de respaldo de partidos políticos y grupos de poder. Los migrantes se convierten en clientelaje político. Igualmente desarrollan una economía paralela e informal integrada por pequeñas empresas que no pagan impuestos ni salario mínimo, están fuera de las estadísticas, pueden manejar hasta medianas empresas llegando a la exportación.

Con la Primera Ley de Barriadas de 1961 se oficializa una realidad de hecho. Las barriadas son reconocidas en sus terrenos ocupados por invasión de personas principalmente originarias de comunidades andinas. Por lo general los paisanos viven relativamente cerca entre sí. Situación que cambia por la movilidad social. La transformación de barriadas en distritos es lenta a partir de 1950. La barriada es un espacio híbrido, de transición. El estatus de barriada es oficial pero no vincula al Estado legalmente, por ejemplo, en la distribución del presupuesto para el desarrollo urbano. La cualidad de distrito da valor agregado a la “barriada”. Esta adquiere estatus político, sus pobladores se convierten en actores sociales participantes en el desarrollo urbano y procesos de decisión. El voto político empieza a tener significado.

32 Minka es una voz quechua que originalmente significa trabajo comunal e implica reciprocidad, ayuda mutua, recíproca.

Describimos a manera de resumen algunas características principales de uno de los distritos más emblemáticos de las grandes invasiones desde fines de 1950 (Matos Mar, 1977, 2012), Comas, cuya población proyectada al 2010 es de 512.565 habitantes. El 57% de su población está concentrada en barriadas, predominan las mujeres y los jóvenes entre los 14-25 años. El 70% del total de la población ocupa en 2007 el estrato económico bajo y muy bajo, y 1% el estrato alto. Según el censo de 1993 el 90% de la población habla castellano, el 9% quechua, 0,34% aymara y 0,08% alguna lengua amazónica. Según el INEI (2008) la tasa global de analfabetismo del distrito es de 4,2% (1,8% masculino y 6,5% femenino).

En la década de 1990 el comercio y los servicios son actividades económicas principales y su incremento es alto, entre otros: hospedaje, moteles, bodegas, prestación de servicios y alimentos, restaurantes, salones de belleza, de baile y discotecas, incentivados por la población juvenil, la más numerosa de Lima Norte. Comas cuenta con asistencia escolar casi total. En la zona industrial existen múltiples negocios informales con inversiones de grandes capitales rentistas; los micronegocios están en ciernes, la competitividad es fuerte, las relaciones de parentesco —de sangre y “compadrazgo”— y formas endogámicas familiares juegan un rol importante en las formas de generar trabajo en los negocios y comercios. En las partes altas de las laderas viven pobladores con muy escasa capacidad adquisitiva; ellos se aprovisionan en las “paraditas”³³ donde los precios les son accesibles. Comas es uno de los distritos populares que votaron por la revocación de la alcaldesa. De los votos válidos el 49,7% fue por el SI y el 44,7% fue por el NO.

Sin un estudio ad hoc es difícil precisar la participación “indígena” en los resultados del proceso de revocación o en las formas de liderazgo que hay en Comas o en cualquiera de los distritos o asentamientos humanos periféricos. El liderazgo puede ser entendido desde una percepción integral mediado por el movimiento migratorio continuo. La búsqueda de territorio, los principios tradicionales de organización adecuados al nuevo espacio urbano, las relaciones familiares, la cercanía vecinal de paisanos, el santoral, la minka, etc.; son, por un lado vínculos de identidad y, por otro lado, factores que fortalecen en la negociación con nuevas estructuras so-

33 Pequeños puestos o carretillas de venta.

ciales, políticas y económicas. En esta nueva dinámica de adecuación es necesario elaborar criterios de análisis que trasciendan dicotomías clásicas, entre otros, de rural/urbano; indígena/no indígena; tradicional/moderno, a fin de entender las nuevas formas de liderazgos y representaciones.

La consulta previa a los pueblos indígenas

Marco legal

La consulta previa libre e informada es un derecho de los pueblos indígenas a la participación en decisiones y procesos que afecten su vida y desarrollo como es, por ejemplo, la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos naturales.³⁴ La consulta previa a los pueblos indígenas es un procedimiento obligatorio de los gobiernos a, “Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente”.³⁵ El derecho a la consulta de los pueblos indígenas está estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tiene carácter vinculante para los países que lo ratificaron. La declaración de las NN UU de los derechos de pueblos indígenas del 2007, ratifica la consulta y formula la necesidad de un consentimiento libre previo e informado. La consulta previa a los Pueblos Indígenas es una obligación del Estado antes de tomar medidas y decisiones por motivos de desarrollo e inversión pública o privada en regiones donde viven pueblos indígenas y que afectan sus formas de vida, en el sentido más amplio (Merino, 2013; Pinto, 2013).

La consulta previa a los pueblos indígenas en el Perú no empieza con la respectiva ley publicada en septiembre de 2013. Se trata de un largo proceso iniciado en 1993 con el Convenio 169 de la OIT y ratificado por

34 La consulta previa a los pueblos indígenas está actualmente focalizada en la exploración y explotación de hidrocarburos en territorios indígenas. Existen inicios de discusión sobre otros procesos de consulta a los pueblos indígenas para otros ámbitos, por ejemplo, educación, salud, trabajo, etc. De esta manera se hace visible el derecho a la participación de los pueblos indígenas, entre otros, en la elaboración de políticas públicas.

35 Artículo 6 del Convenio 169, citado en Merino, 2013: 28.

el Perú en 1995 por Resolución Legislativa. En julio de 2009 —a raíz de los sucesos de Bagua en la Región Amazonas, con el enfrentamiento del 5 de junio de 2009, entre pobladores amazónicos y fuerzas policiales con un saldo de 34 fallecidos— se reconoció la necesidad del diálogo y de la información adecuada sobre las medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas (Wessendorf, 2011). Después de estos hechos y “frente a la aprobación inconsulta de diversas disposiciones legales sobre territorios indígenas y concesión de licencias de explotación de recursos naturales” (Pinto, 2013: 27, pie de pág. 23), la Defensoría del Pueblo elaboró un Proyecto de Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas presentado ante el Congreso de la República. Para la Defensoría del Pueblo los sucesos de Bagua fue una consecuencia “[por] no haber utilizado la consulta a los pueblos indígenas como instrumento para el diálogo y la construcción de consensos” (Defensoría del Pueblo citado en Merino, 2013: 122). Con el apoyo de diversas organizaciones indígenas, el 19 de mayo de 2010, se aprobó un proyecto de ley, el cual no fue discutido por el pleno del Congreso, y el Poder Ejecutivo observó la rúbrica. En septiembre de 2011, el nuevo Congreso aprobó finalmente el proyecto de ley. El Decreto Supremo fue publicado en enero de 2012, entrando en vigencia la ley, y en abril de 2012 se publicó el Reglamento de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Con la Ley la gestión pública pretende regularizar los vínculos entre el Estado y las poblaciones indígenas e iniciar un cambio en sus relaciones a través de mecanismos del diálogo intercultural y así contribuir a la gobernabilidad democrática. En la Ley se detallan aspectos de derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida y desarrollo (Merino, 2012).

Los principios de la Consulta son oportunidad (carácter previo de la consulta), diálogo intercultural: “el mutuo reconocimiento de las culturas que dialogan, reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre ellas, así como su valor; buena fe (clima de confianza, colaboración, respeto mutuo, prohibición de proselitismo partidario, conductas democráticas); flexibilidad; plazos razonables para las etapas del proceso de consulta y en los mecanismos de coordinación; ausencia de coacción o condicionamiento; información oportuna” (Merino, 2013: 128-129). El diálogo intercultural es considerado crucial para todo el procedimiento “sobre los fundamentos de las medidas estatales y sus efectos sobre el

ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (Merino, 2013:133). En el proceso de la consulta, el Viceministerio de Interculturalidad tiene funciones específicas cuyos rasgos generales son: coordinación de la implementación del derecho a la consulta; dar asistencia técnica y capacitación a entidades estatales y pueblos indígenas; mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que serán consultadas respecto a una medida legislativa o administrativa; asesoramiento de la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios; elaboración y actualización de la base de datos sobre pueblos indígenas u originarios y sus organizaciones representativas; registrar los resultados de las consultas realizadas; mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias (Ministerio de Cultura, 2013). Actualmente existen 110 intérpretes acreditados para 20 lenguas indígenas de 47 lenguas registradas por el Ministerio de Cultura.³⁶

Proceso de consulta y desencanto

La Ley reglamenta jurídicamente en el contexto peruano los fundamentos generales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), regula el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que el Estado tome alguna decisión o medida que los afecte. Iván Lanegra Quispe³⁷ sostiene que:

[La] implementación [de la Ley de Consulta Previa] es sólo una de las herramientas que es necesario construir en nuestro país, para poder hacer un adecuado manejo de las controversias vinculadas con los recursos naturales [...] hay una relación estrecha entre los pueblos indígenas y los recursos naturales [...] [pero también] hay otras adicionales [herramientas] que también deben ser desarrolladas [entre ellas]: a) el fortalecimiento de capacidades e instrumentos para la gestión ambiental y, b) para el

36 Información de Cinthia Palomino Córdova (comunicación personal, 19 de septiembre, 2013), traductora quechua-castellano acreditada por el Ministerio de Cultura.

37 Viceministro de Interculturalidad desde enero 2012 hasta mayo 2013. El primero de junio de 2013 se nombró a su sucesor, Paulo Vilca Arpasi, quien igualmente renunció al cargo en julio de 2013.

ordenamiento del territorio, [es necesaria] una herramienta orientada a organizar y planificar las actividades que se realizan en todo el territorio nacional del país. (Lanegra en Carrillo Cavero, 2012: 33-34)

De esta manera el Viceministerio de Interculturalidad definió la necesidad de elaborar un mapa lingüístico y una base de datos oficiales sobre los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas para identificar los pueblos indígenas territorial y culturalmente

En abril 2013 se encuentra elaborada la base de datos sobre comunidades y pueblos indígenas pero no se publica oficialmente.³⁸ Diversos líderes indígenas³⁹ cuestionaron la Guía Metodológica para la aplicación de la consulta previa y la base de datos “porque su contenido no responde a la realidad” (Ministerio de Cultura, 2013). Los argumentos mencionados son, entre otros: la institución pública no ha visitado las comunidades y constatado sus problemas; los dirigentes reconocidos por el Viceministerio de Interculturalidad no han sido consultados; en la lista de comunidades donde se pretende hacer la consulta no figuran comunidades andinas ni costeñas, solamente se incluyen 52 pueblos de la Amazonía; considerar la lengua materna y la propiedad colectiva, como criterios principales de identificación de las comunidades indígenas. De estos últimos criterios se exceptúan las comunidades campesinas en muchas zonas de la costa “cuyos elementos de diversidad cultural ya desaparecieron. Y la consulta previa presupone que hay más de dos o tres culturas dialogando [...] es tarea del Estado la actualización de los padrones en Registros Públicos y buscar una salida para que la comunidad tenga representantes acreditados”.⁴⁰ En esta cita el concepto de diversidad cultural utilizado por la institución se orienta básicamente más en una concepción estática delimitable y no dinámica de

38 Iván Lanegra, entonces Viceministro de Interculturalidad, en una entrevista del diario *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12, a propósito de no haberse publicado la base oficial de datos. Mientras exista una demanda contra la base de datos, el Viceministerio de Interculturalidad ha optado por no publicar los datos hasta que se pronuncien los jueces.

39 Antolín Huascar, presidente de la Confederación Nacional Agraria y Gladis Vilela, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, diario *La República*, 4 de abril, 2013, p. 11.

40 Iván Lanegra en el diario *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12.

la cultura, que considera procesos de transformación debido, entre otros, a la movilidad migratoria. De ahí se entiende que la lengua materna y la propiedad colectiva como criterios de identificación hayan sido una causal importante para las organizaciones indígenas que demandan rectificaciones.

A fin de impedir demoras en el proceso de consulta previa, la institución pública ya no supedita la aplicación de la consulta previa a la base de datos. La falta de datos oficiales ya no parece ser un impedimento para la aplicación de la consulta previa:

La consulta es una obligación del Estado y va más allá de los datos.. [Un ejemplo] es el Lote 192 (antes 1AB) en Loreto donde la consulta está en marcha. [...] estamos a la espera de que Perú-Petro defina cuáles van a ser los lotes en la Amazonía con los que van a continuar el proceso de licitación. Hemos conversado con los altos funcionarios y está claro que no es necesaria la base de datos para que ellos continúen con la licitación.⁴¹

Con esta decisión se da igualmente autonomía a los diversos sectores de la gestión pública de realizar la consulta previa. El Reglamento puede ser utilizado independientemente por los sectores de la administración pública en la decisión sobre el momento más adecuado para llevar a cabo la consulta. Planificados están también el proceso de consulta del Reglamento Forestal así como el Plan Nacional de Salud Intercultural. Es escasa la información de cómo se está llevando a cabo la aplicación independiente del reglamento de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Dentro de este contexto se entiende la protesta de indígenas Nahua⁴² de la provincia de La Convención en la Región Cuzco sobre su rechazo al proyecto de gas en su territorio, promovido por la empresa Pluspetrol para la ampliación del proyecto de Camisea.⁴³ En el informe del Viceministerio de Interculturalidad se aprueban 82 observaciones del estudio de impacto ambiental

41 *Ibíd.*

42 *Diario La República* de 6 de agosto, 2013, p. 11. Los Nahua pertenecen al pueblo Nanti de la familia lingüística Arawak (Ministerio de Cultura, 2013: 67).

43 Camisea está ubicado en las provincias de La Convención en la Región Cuzco y de Atalaya en la Región Ucayali. A escasas horas de la publicación, el informe oficial del Ministerio de Cultura fue retirado de la web. El informe no llegó a Pluspetrol ni a la Dirección de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas.

donde se señala que algunos pozos exploratorios “tendrían un impacto crítico severo en la salud de las poblaciones en aislamiento [...] alteración de las rutas de desplazamiento [...] transmisión de enfermedades [...]”⁴⁴

Actores en el proceso de reglamentación de la consulta previa y espacios de interacción

¿Quiénes son los actores en el diálogo de la consulta previa? Ser actor en la consulta previa significa ejercer el derecho de participación en las diferentes etapas de un proceso de diálogo sobre medidas que afectarían a los pueblos indígenas. A través de la representación acreditada, los pueblos indígenas participan en dicho proceso.⁴⁵ La finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo. “[Se dialoga] con quienes las comunidades elijan como sus representantes [...] Estado y comunidad, literalmente se sientan a la mesa a conversar. [...] con un mínimo de formalidad, por eso el reglamento establece un proceso de acreditación,” es la respuesta del Viceministerio de Interculturalidad. No obstante, mientras exista la demanda contra los datos, éste ha optado por no publicarlos hasta que se pronuncien los jueces.⁴⁶ Es decir, la cuestión de los pueblos indígenas está en manos de jueces. Aquí cabe la pregunta, ¿con qué criterios se va a determinar el fallo?

De manera general los procesos de consulta contribuyen a definir mejor las relaciones sociales en una sociedad democrática multicultural inclusiva. El proceso de la consulta previa a los pueblos indígenas es obligación del Estado. El párrafo anterior muestra pasos positivos de regulación jurídica desde la gestión pública pero señala también déficits en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

44 Nelly Luna Amancio, analista, en el diario *El Comercio* de 4 de agosto, 2013, A18.

45 La representación indígena no se limita a los procesos de consulta. Ella está establecida en la Constitución a través de la “cuota indígena” o sea “el porcentaje mínimo de representación política en concejos regionales y concejos municipales para las comunidades nativas y pueblos originarios [...] es una medida que garantiza el derecho a la participación.” (Artículo 191 de la Constitución Política del Perú de 1993. Merino & Lanegra Quispe, 2013: 38).

46 Iván Lanegra, entonces Viceministro de Interculturalidad, en una entrevista con *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12, a propósito de no haberse publicado la base oficial de datos.

Quizá sea esta la tarea más difícil, pues no será fácil preparar al Estado para dar cumplimiento al derecho a la consulta. El problema principal es la “brecha de la implementación” de la Ley de Consulta, es decir, el vacío entre la legislación existente y la práctica administrativa, jurídica y política [...] [un] espacio en blanco entre el nivel formal y el nivel real. (Merino, 2013: 138)

Explícitamente se reconocen aquí tanto las dificultades como también la necesidad de una práctica administrativa, jurídica y política de la gestión pública de fortalecimiento institucional. Esto implica el soporte de políticas públicas claras y, sobre todo, la voluntad de aplicarlas a fin de superar las brechas y los espacios en blanco.

Existe un actor social poco visible en la discusión sobre la consulta previa a los pueblos indígenas, se trata de la empresa privada y/o pública con sus respectivos intereses de inversión y ganancia en la exploración y explotación de hidrocarburos en amplias zonas del país, territorio y hábitat de diversos pueblos indígenas en la Amazonía y la región andina. La presidenta de la Sociedad Nacional de Hidrocarburos, Beatriz Merino Lucero⁴⁷, señala que falta una política de hidrocarburos bajo tres principios: “una voluntad política de impulsar la industria, una arquitectura institucional que acompañe [el] crecimiento y una normatividad clara y transparente que ayude a agilizar los procedimientos”.⁴⁸ La autonomía de los sectores de la administración pública para realizar la consulta previa es, sin duda, un avance en la desburocratización. Pero ¿desburocratización para quién? Este proceso es un riesgo en una sociedad donde la exclusión social, el racismo y la discriminación son hábitos cotidianos incrustados históricamente. En sociedades con estructuras asimétricas y de frágil institucionalidad, la interacción social refleja brechas profundas de desigualdades hartamente constatadas en diversos estudios (ver también Cotler, 2012). UNICEF señala, por ejemplo, que las políticas públicas en Perú no están orientadas a los pueblos indígenas. Actualmente existe un estancamiento

47 Fue Primera Ministra y luego Defensora del Pueblo durante la gestión de Alejandro Toledo (2001-2006); ella impulsó la Ley de Consulta Previa en 2009 y actualmente preside la Sociedad Nacional de Hidrocarburos.

48 Entrevista a Beatriz Merino en el diario *La Primera* el 17 de marzo, 2013, p. 16-17.

y/o demoras en la aplicación del reglamento de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas. En algunos proyectos⁴⁹ se trata de demoras, esperas y discordancias intersectoriales (Ministerio de Cultura, PCM, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente), la inversión privada y la Defensoría del Pueblo:

Ellos (los indígenas) son tan ciudadanos como nosotros. Y eso parece que nos cuesta entender [...] no hay un afán de oponernos a la inversión privada y creemos que ésta es perfectamente viable respetando los derechos de las poblaciones indígenas [...] Se debe cumplir con notificar la resolución viceministerial al sector competente y a la empresa [...].⁵⁰

Reflexiones. La voz directa: Espacios de tradición, transición y transformación

La sociedad peruana es estructuralmente excluyente. Estos dos procesos de consulta muestran aspectos de profundas fisuras entre el Estado y la sociedad civil. Ambos dejan al descubierto la precaria institucionalidad en la atención de necesidades básicas de la sociedad culturalmente heterogénea, así como la falta de presencia del Estado en amplias zonas del país. El sistema de regulación está en ciernes. La Ley y la normatividad son insuficientes sin una cultura política de diálogo que tome en cuenta características específicas de la diversidad cultural: la lengua materna de casi 30% de la población, sus expectativas, su visión del mundo, formas de organización, de vida y expresión. Los procesos de consulta son eminentemente políticos y en una sociedad multicultural democrática son procesos de reconocimiento de la diferencia, de los derechos civiles y de los pueblos indígenas.

En el proceso de revocación, consulta popular o democracia directa en Lima, cerca de la mitad de la población de la ciudad, principalmente periurbana y migrante del sector rural en la primera, segunda y tercera generación, ratificó la función de la alcaldesa pero revocó a casi todo el gru-

49 Por ejemplo, en la ampliación del proyecto del gas en Camisea.

50 Entrevista a Eduardo Vega Luna, Defensor del Pueblo, en el diario *El Comercio* de 7 de agosto, 2013, A6.

po de regidores de su bancada. La forma de llevar a cabo la consulta previa a los pueblos indígenas originó cuestionamientos al ministerio público de parte de diversos líderes indígenas al estar en desacuerdo con el ministerio público por los criterios utilizados para la definición de pueblos indígenas. En ambos procesos de consulta se identifica la voz directa. Ésta es una de las formas más visibles en un proceso de adecuación de una estructura previa local —de la asamblea comunal— a la sociedad urbana hostil y a la institución pública que aún no inspira confianza. Es también la expresión de una nueva fuerza política: de diez distritos con mayor cantidad de población indígena a nivel nacional, siete se encuentran en Lima (Ribotta, s/f). De estos distritos cinco votaron por el SÍ (San Juan de Lurigancho, Ate, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador y Comas). Sería interesante contrastar los votos de los otros dos distritos también con alto porcentaje de población indígena que votaron por el NO (San Juan de Miraflores y San Martín de Porres).

El alejamiento bajo protesta de los líderes indígenas de las negociaciones con el gobierno peruano durante la fase final de la discusión sobre el reglamento del derecho a la consulta previa —por su desacuerdo con definiciones, procedimientos y falta de contacto directo de la autoridad principal (el ministro) con las poblaciones indígenas en su territorio— es un importante indicador de demanda al reconocimiento de sus derechos y valores pero también a distintas formas de entender el concepto de representación y delegación de autoridad política. La voz directa en ambos procesos de consulta muestra una dinámica sui generis de adecuación, negociación y redefinición de estructuras previas a espacios de participación en nuevos procesos sociales. La voz directa sugiere la importancia de crear condiciones políticas básicas con una organización institucional que las haga funcionar en una sociedad multicultural democrática más justa, con equidad e inclusión social a través de la participación de todos los actores sociales. Sugiere también el respeto a las diversas formas de vida, de organización y expresión así como el fomento de capacidades políticas e institucionales y de liderazgos locales y regionales.

Bibliografía

CARRILLO CAVERO, Hugo

- 2012 *La consulta previa y retos para una institucionalidad estatal en materia indígena.* Grupo parlamentario indígena. Congreso de la República. Lima: J&O Editores Impresores SAC.

COTLER, Julio (Ed.)

- 2012 *Desigualdades.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEUTGES, Dagmar

- 2012 *Arbeitende Kinder in Peru. Die Organisation der arbeitenden Kinder und Jugendlichen in Peru: Welche Möglichkeiten bietet sie arbeitenden Kindern und Jugendlichen, ihre Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern.* Trabajo de Maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín, Instituto Latinoamérica en la especialidad de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos. Berlín.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Entwicklung, GmbH (Hrsg.)

- 2013 *Das Recht auf vorherige Konsultation: Rechtsnormen, Praxis und Konflikte in Lateinamerika.* Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Frankfurt am Main.

INEI, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática

- 2008 *Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú.* Lima: INEI, Fondo de Población de las Naciones Unidas, PNUD.

MATOS MAR, José

- 1977 *Las barriadas de Lima: 1957.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2012 *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente.* Lima: Editorial Universitaria. Universidad Ricardo Palma.

MERINO LUCERO, Beatriz, & Lanegra Quispe, Iván

- 2013 *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú.* CENTRUM. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, República Federal de Alemania Ministerio de Relaciones Exteriores.

MINISTERIO DE CULTURA

- 2013 *Consulta a los Pueblos Indígenas. Guía Metodológica. Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocidos en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).* Lima: Industria Gráfica Pablo C. Acosta Ruíz

PINTO LÓPEZ, Vladimir

- 2013 *Implementación del Derecho a Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en la Región Andina, Avances y Desafíos. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones.*

- ciones para la Cooperación Alemana. Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina, PROINDIGENA. Quito.
- RIBOTTA, Bruno
- s/f Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Perú. Documento de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Ford.
- VALIENTE-CATTER, Teresa
- 2012 El Universo de Esteban Quispe Chambi. Rivalidad e intercambio en el “casarasiri” aymara. Ponencia presentada en el 54° Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 15 al 20 de julio de 2012. (En proceso de edición).
- 2013 Cultura, educación y desarrollo. En *Una Fábrica de ideas para tender puentes*. Lima: Goethe Institut. Alumni Denkfabrik para Cultura, Educación y Desarrollo.
- WESSENDORF, Kathrin
- 2011 *El Mundo Indígena 2011*. Copenhague: IWGIA, Grupo Internacional de trabajo sobre asuntos indígenas.
- ZAVALA, Virginia, & Bariola, N.
- 2010 Discurso, género y etnicidad en una comunidad de shipiblos en Lima. *Discurso y Sociedad* 4 (3), 615-642. Lima.