

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

**CUADERNO DE TRABAJO N° 36**

**CONSTRUIR INSTITUCIONES Y FORTALECER EL ESTADO PERUANO:  
UNA MIRADA CRÍTICA DESDE LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS  
INDÍGENAS Y ORIGINARIOS**

**Paolo Sosa Villagarcia**

Junio 2016

CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

## **CUADERNO DE TRABAJO N° 36**

# **CONSTRUIR INSTITUCIONES Y FORTALECER EL ESTADO PERUANO: UNA MIRADA CRÍTICA DESDE LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS**

**Autor:**

**PAOLO SOSA VILLAGARCIA** - PUCP [paolo.sosa@pucp.pe](mailto:paolo.sosa@pucp.pe)

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Junio, 2016

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú - Departamento de Ciencias Sociales, 2016

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300

Fax: (51-1) 626-2815

dptoccss@pucp.edu.pe

**Paolo Sosa Villagarcia**

**CONSTRUIR INSTITUCIONES Y FORTALECER EL ESTADO PERUANO:  
UNA MIRADA CRÍTICA DESDE LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS  
INDÍGENAS Y ORIGINARIOS**

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2016

Diseño y diagramación: **K&J Soluciones Gráficas** de Elit León Atauqui

Calle Santa Francisca Romana 395, Lima

Teléfono: 657-1260

Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, junio 2016

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

ISBN: 978-612-4320-13-2

## CONTENIDO

1. Introducción .....	5
2. Una historia en tres actos .....	9
2.1. Primer Acto: Aprobación de la ley y nuevo contexto político.....	9
2.2. Segundo Acto: reglamentación y desencuentro con las organizaciones indígenas .....	13
2.3. Tercer Acto: implementación y tensiones al interior del poder ejecutivo.....	16
3. Las lecciones de la consulta previa .....	20
3.1. Construir instituciones .....	21
3.2. Fortalecer el estado.....	23
4. A modo de conclusión.....	26
5. Referencias.....	28
Bibliografía.....	28
Plataformas virtuales .....	36
Fuentes periodísticas.....	36
6. Lista de abreviaciones .....	37



## 1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, el Perú ha centrado su estrategia de crecimiento económico en la inversión nacional y extranjera en industrias extractivas. Esta dinámica ha tenido un impacto positivo en los indicadores económicos, pero al mismo tiempo ha generado un espacio de conflictividad social en contra del desarrollo de este tipo de actividades (Grompone y Tanaka 2009; Arellano-Yanguas 2013; Arce 2014). Desde una mirada estatal, las industrias extractivas se han desarrollado en espacios en los que el desempeño del Estado peruano ha sido menos efectivo o es percibido como “capturado” por los intereses empresariales (Grompone y Tanaka 2009, 408-209; Bebbington 2013, 377-379), mientras que desde una perspectiva geográfica y demográfica se puede sugerir que el grueso del impacto de estas actividades se concentra en la población rural andina y amazónica (Remy 2010, 310-311; Bebbington 2013, 378).

Al mismo tiempo, una mirada económica nos revela que los cambios en la forma de producción de las actividades extractivas, especialmente en el caso de la minería, reducen los espacios de beneficio directo de la población local (Zavaleta 2014, 8-16). Mientras que, en un escenario de descentralización administrativa y política, el Estado ha desarrollado una estrategia de “localización” en la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva, generando mayores demandas sobre el acceso y uso de los mismos (Arellano-Yanguas 2013, 155). En este contexto, la atención de las demandas por mejoras en la calidad de vida de las comunidades locales se ha centrado directamente en los beneficios que pueden ganarse de la negociación con las empresas que desarrollan las actividades extractivas, las cuales han generado una creciente insatisfacción por los límites de este tipo de dinámica (Perla 2010, 267-268; Arellano-Yanguas 2013, 168-171).

En este escenario, los conflictos socioambientales registrados en la última década han involucrado grupos poblacionales que, en la mayor parte de casos, se auto-identifican como pueblos indígenas u originarios, y cuyas demandas han sido ignoradas o, en el *clímax* del conflicto social, respondidas con represión por parte del Estado. En esa lógica, el conflicto social conocido como “Baguazo” durante el gobierno del aprista Alan García (2009), fue uno de los puntos más extremos en esta tensa relación. Aún cuando no se trataba de un conflicto por la introducción directa de un proyecto extractivo, reflejaba la tirantez entre la agenda de los pueblos indígenas y la política estatal de apertura de mercado

y priorización de la inversión privada internacional en este rubro. El conflicto terminó en un escenario de violencia que conmocionó a la sociedad peruana y puso en evidencia la necesidad de introducir arreglos institucionales que permitieran canalizar formalmente las demandas de estos sectores y legitimar las decisiones gubernamentales; en pocas palabras, canalizar los conflictos sociales y garantizar las inversiones extranjeras.

En este contexto, el Congreso de la República introdujo en su agenda de discusión un tema que había sido abanderado por organizaciones indígenas y pro derechos humanos: la consulta previa libre e informada para pueblos indígenas y originarios. Se trataba de un mecanismo institucional, introducido por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que debía haber entrado en vigencia con la ratificación del Convenio por el Gobierno peruano en 1994. Esta situación fue justificada mediante la visión legal de la burocracia peruana explicando que en muchos casos no le confiere al gobierno la obligatoriedad del cumplimiento de la reglamentación internacional hasta que no exista un correlato jurídico nacional, y, a su vez, resaltaba la conveniencia que esto significaba para las actividades extractivas (Céspedes 2013, 84). Sea cual fuere el caso, una vez que los sucesos de Bagua enlutaron al país, la respuesta del Congreso parecía inclinarse a darle un contenido jurídico nacional al Convenio hasta entonces ignorado.

No obstante, y muy a pesar del aparente consenso en llevar adelante el diseño institucional de la consulta previa en el Congreso peruano, el presidente García decidió observar este proyecto, bloqueando su aprobación. Meses más tarde, durante la gestión del nacionalista Ollanta Humala, el Congreso de la República logró avanzar y promulgar esta Ley sin mayores obstáculos. Sin embargo, el mandato de otorgarle contenido jurídico a la consulta previa no terminaba con este gesto, sino que empezaba con la reglamentación de la Ley y la creación de las herramientas necesarias para su implementación, tarea que recayó en el Ministerio de Cultura a través de su Viceministerio de Interculturalidad (VMI).

Durante los siguientes meses, el proceso de diseño del reglamento y las herramientas de gestión dieron paso a un intrincado espacio de relaciones entre el Estado, las organizaciones indígenas y los grupos de interés económico. Durante los primeros años de la aprobación de la Ley, aún cuando sus herramientas habían sido diseñadas y aprobadas en su mayoría, el Gobierno

no logró iniciar los ansiados procesos de consulta previa. Posteriormente, el proceso de creación de la ACR Maijuna-Kichwa en el departamento de Loreto el que, finalmente, concretó el desarrollo del primer proceso aunque quedó inconcluso por varios meses, poniendo en cuestionamiento los resultados de este mecanismo de diálogo. Una vez atravesado ese periodo, la finalización del proceso estuvo acompañada de anuncios de otros procesos paralelos para otros proyectos hasta que en 2015, cuatro años después de la aprobación de la Ley, se anunció el primer proceso de consulta previa para la actividad minera en el departamento del Cusco. Una trayectoria que ilustra un proceso de construcción institucional con características muy particulares.

Durante el último contexto electoral, la consulta previa se volvió un punto clave en la discusión, aunque claramente no el más importante. Los candidatos más importantes de la contienda -Julio Guzmán, Verónica Mendoza, Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori- se han pronunciado sobre este mecanismo institucional aunque en fórmulas muy diferentes. En un contexto de incertidumbre sobre el futuro económico del Perú, directamente relacionado a la actividad extractiva, ha emergido la pregunta sobre el futuro de la consulta previa. El presente trabajo busca comprender el proceso construcción institucional de la consulta previa, reconstruyendo las complejas dinámicas tejidas a nivel de las relaciones Estado-sociedad y dentro del propio Estado.

Esto es particularmente importante debido a que, como sugiere el título de este documento, en los últimos años se ha empezado a discutir con fuerza sobre la debilidad de las instituciones y del propio Estado, especialmente debido a las limitaciones que muestra una estrategia de desarrollo centrada, hasta este momento, exclusivamente en indicadores económicos que han empezado a mostrar sus limitaciones debido al fin de un ciclo económico de bonanza. En ese sentido, las reflexiones sobre la consulta previa dan luces acerca de la forma de comprender estos fenómenos y, de alguna manera, comprender la forma cómo se desarrollan en el caso peruano.

\*\*\*

El presente documento es posible gracias al generoso apoyo del Grupo de Trabajo Orden, Justicia y Conflictos del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco profundamente la confianza de Martiza Paredes y Narda Henríquez, así como la conspicua paciencia de Lorena de la

Puente y Alejandra Cueto. Las reflexiones que componen este artículo incluyen ideas que he desarrollado gracias a proyectos de investigación que fueron posibles con el apoyo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y la Asociación Civil Politai. Agradezco los generosos comentarios de Maritza Paredes, Narda Henríquez, Julio Cotler, Álvaro Gálvez, Aníbal Pérez-Liñán y Mauricio Zavaleta en diferentes momentos del proyecto. Algunas ideas preliminares fueron presentadas en el XXXIII Congreso Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en San Juan de Puerto Rico y en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y la Pontificia Universidad Católica del Perú en Lima; dichas presentaciones también ayudaron a mejorar las ideas de este documento. Los errores persistentes son de mi entera responsabilidad.

## 2. UNA HISTORIA EN TRES ACTOS

### 2.1 Primer acto: aprobación de la ley y nuevo contexto político

Como hemos señalado, el “Baguazo”, ocurrido el 5 de junio de 2009, escribió uno de los episodios más fatídicos de la historia peruana reciente. Un año antes, el gobierno aprista había emitido un paquete de decretos legislativos en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con los Estados Unidos. Esta serie de decretos -denominados como “La Ley de la Selva”- originó una ola de movilizaciones encabezadas por las organizaciones indígenas y el desarrollo de un “Paro Amazónico” con el objetivo de presionar al gobierno por la derogación de dicha normativa (Remy 2010, 279). El proceso de derogación, sin embargo, fue esquivo, en un Congreso conducido por una mayoría oficialista y la posición del Ejecutivo se mantuvo (ver Brito 2012).

La negativa del gobierno, enmarcada por una política de intolerancia respecto a la movilización y protesta social representada en la colección de artículos denominados “El perro del hortelano” de autoría del propio presidente Alan García,<sup>4</sup> generó la radicalización de la protesta y el enfrentamiento entre los efectivos policiales y los grupos indígenas movilizadas. El saldo fue terrible no sólo en términos de pérdidas humanas (tanto entre los protestantes indígenas como entre los agentes policiales), sino también por la evidencia explícita del discurso y la práctica excluyente del propio Estado peruano frente a los ciudadanos indígenas respecto del desarrollo de políticas nacionales en su propio territorio (ver Tanaka 2010 y Meléndez 2013).

El impacto político de este lamentable suceso fue inmediato y se hizo tangible con la renuncia del gabinete ministerial. Como señala Anahí Durand (2010), pocas semanas después, el Congreso de la República manifestaba su compromiso de legislar sobre el Convenio 169 y darle forma a la Ley de Derecho a la Consulta Previa; mientras que el Poder Ejecutivo promovió la creación del Grupo Nacional

---

4 La colección fue publicada en el diario de circulación nacional “El Comercio” y se extendió hasta cinco entregas entre octubre de 2007 y noviembre de 2008. El argumento central presentaba la necesidad de la inversión privada y el desarrollo de la industria extractiva para el país, así como denunciaba la presencia de grupos radicales y “enemigos de la inversión” (organizaciones sociales, pueblos indígenas, activistas de organismos no gubernamentales, etc.) que, como el perro del hortelano de la fábula clásica, se comportaban de tal forma que no dejaban espacio para el aprovechamiento de dichos recursos y, por lo tanto, actuaban en contra de los intereses de la nación. Para un análisis a profundidad del discurso del presidente García ver: García Llorens (2010) y Drinot (2014).

de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. Dicho espacio tenía encargos específicos expresados en cuatro Mesas de Trabajo: 1) investigar los sucesos, 2) discutir propuestas sobre los decretos, 3) discutir una propuesta de Ley de Consulta y 4) la búsqueda de alternativas de desarrollo compatibles a las demandas de los pueblos indígenas (Durand 2010, 348)<sup>5</sup>. Finalmente, las cuatro mesas presentaron los resultados de su trabajo pero el interés del Ejecutivo por poner en práctica sus recomendaciones, especialmente las de las Mesas 2 y 3 que le competen más directamente, no se hicieron tangibles (Durand 2010, 348).

Por el lado del Congreso de la República el camino parecía más auspicioso. A fines de abril del 2010, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología ya tenía aprobado el proyecto de Ley de Derecho a la Consulta Previa, que había tomado en cuenta gran parte de los aportes de la mesa de trabajo promovida por el Ejecutivo. Sin embargo, este avance fue frustrado, primero, porque la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso aprobó un mes después un pre-dictamen que no incluía el “consentimiento previo” como finalidad de la consulta, razón por la que fue cuestionado por las organizaciones indígenas (Durand 2010, 250-351); y, en segundo lugar, porque a pesar de que el pleno del Congreso logró aprobar, el 19 de mayo, la “Ley de Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios” con 62 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones, esta fue luego observada por el Poder Ejecutivo (Chirif 2012, 240; Céspedes 2013, 86). Con esto, el gobierno de Alan García prácticamente sepultó el tema a pesar de que, en los meses finales de su mandato, otro conflicto social en el departamento de Puno, denominado el “aymarazo”, puso en los reflectores a la Consulta Previa.

Posteriormente, las elecciones de 2011 abrieron un nuevo escenario con la victoria de Ollanta Humala como parte de una plataforma política auspiciada por las izquierdas aglutinadas en su candidatura. Cinco años atrás, Humala había sido derrotado electoralmente por García en una contienda que debatía al elector entre “el cambio responsable” del veterano candidato del Partido Aprista y el cambio radical que proponía el primerizo Ollanta Humala como parte de una alianza improvisada y la venia explícita del caudillo venezolano, Hugo Chávez (Vergara 2007, Cameron 2010, Tanaka y Vera 2010). En el 2011, sin embargo,

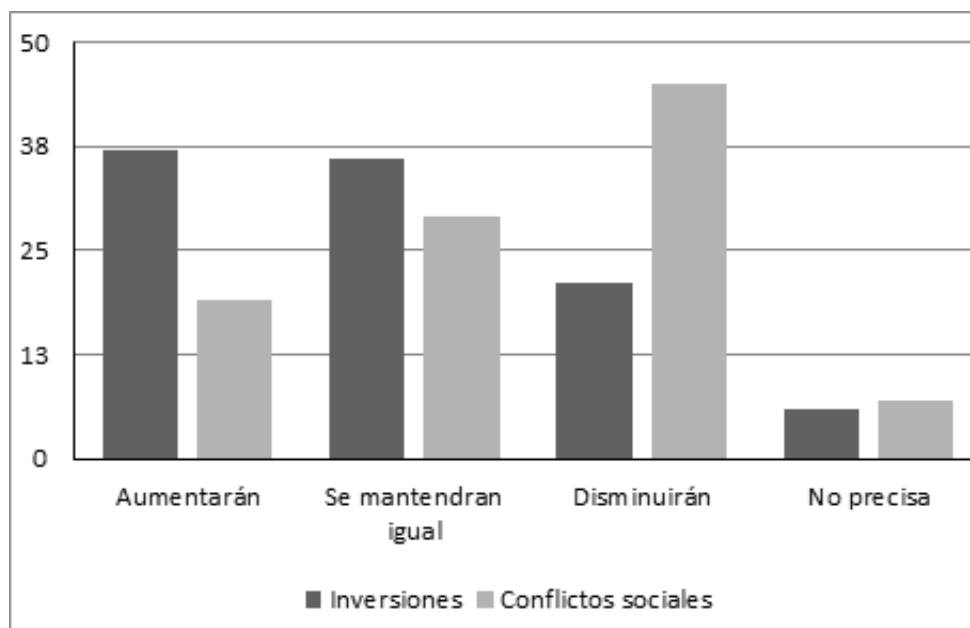
---

5 Como señala la autora, a raíz de la propuesta de la Defensoría del Pueblo, la Mesa 3 permitió la participación activa de organizaciones indígenas nacionales como AIDSESEP y CONAP.

Humala asumió el cargo tras haber derrotado a Keiko Fujimori. ¿Qué significaba este escenario? Primero, parafraseando a Vergara (2007), que las elecciones expresaban nuevamente una fuerte división entre los sectores que se habían beneficiado del impresionante crecimiento económico de la última década, por un lado, y aquellos que apostaban por un proyecto redistributivo que pudiese solucionar, al menos en el discurso, las necesidades básicas respecto al Estado nacional. En segundo lugar, y más importante aún, que la plataforma escogida por Humala en esta oportunidad ponía énfasis en una agenda de desarrollo económico con inclusión social que atendía directamente a estas demandas y, de alguna manera, se oponía diametralmente a la gestión saliente (Levitsky 2011, Tanaka 2011).

Estas plataformas empezaron a ahogarse tempranamente, aún antes de que Humala asumiera formalmente la presidencia, con la designación de puestos clave, como el Ministerio de Economía y Finanzas, en manos de un tecnócrata, Luis Miguel Castilla, más bien alineado al *status quo*. Dicho escenario hacía cada vez más evidente que los sectores sociales que habían llevado al presidente al poder mediante las urnas no tendrían un rol preponderante en su gestión, no así otros grupos más organizados frente a la constelación de grupos fragmentados que se aglutinaban en las filas que pugnaban por políticas de redistribución alternativas (Encinas et al. 2011). En este contexto, un mes después de la juramentación, el renovado Congreso de la República, donde el aprismo había colocado apenas 3 de 130 representantes, aprobó por unanimidad la Ley en la versión que había quedado suspendida desde mayo de 2010, y el presidente Humala la promulgó simbólicamente en Imaza, Bagua, ante el saludo de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de un sector importante de las organizaciones indígenas, quienes reconocieron este paso como fundamental en el avance de su agenda (Benavides 2012, 210-211; Dargent y Muñoz 2012, 253).

**Gráfico 1: Efectos esperados de la Consulta Previa sobre las inversiones y los conflictos sociales.**



Fuente: Ipsos Perú, setiembre del 2011. Elaboración propia.<sup>6</sup>

Del lado de la opinión pública también se mostraba una actitud optimista respecto a los efectos de la consulta sobre el desarrollo de las inversiones privadas y la reducción de los conflictos sociales (ver Gráfico 1), así como respecto a una relativa consideración pública, sobre el respeto del Estado central ante las prerrogativas de los pueblos indígenas (ver Gráfico 2). Al poco tiempo, sin embargo, se fueron haciendo evidentes los retos que esta Ley demandaba para el Estado, así como las críticas que empezaron a surgir tanto entre representantes de las organizaciones indígenas como entre grupos activistas y asesores legales de las organizaciones, pero también entre los sectores empresariales.

Por un lado, la Ley aprobada en el parlamento daba paso a la disputa legal sobre las interpretaciones de la misma y la concordancia con el espíritu del Convenio 169; mientras que, por otro lado, el Ejecutivo abría espacio para la discusión política mediante el desarrollo del proceso de reglamentación de la Ley, encargado a un Viceministerio de Interculturalidad (VMI) afincado en el “joven” Ministerio de Cultura, el cuál había sido cimentado en instituciones estatales de larga data. Ante estos nuevos desafíos, la promulgación de la Ley en el

<sup>6</sup> Pregunta elaborada sobre la base del total de entrevistados que está informado de la aprobación de la ley de Consulta Previa.

Congreso parecía un esfuerzo insignificante y la voluntad política del Ejecutivo empezaba a menguar y concentrarse en otros temas de la agenda; sin embargo, el encargo de reglamentación fue rápidamente desarrollado por el VMI y, a los pocos meses, se inició el proceso que le dio contenido y forma a la nueva Ley, pero al mismo tiempo, por su carácter participativo, también debió delinear las pautas de relación entre el Estado y las organizaciones indígenas en lo que podría considerarse como una experiencia piloto de “diálogo intercultural” que preconizaba el espíritu de la consulta previa.

## **2.2 Segundo acto: reglamentación y desencuentro con las organizaciones indígenas**

El 22 de noviembre de 2011, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó la comisión multisectorial temporal que llevó adelante el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta Previa.<sup>7</sup> Como narra Margarita Benavides (2012), dicha comisión estaba constituida por catorce viceministros, a los que luego se les sumaron cuatro más, y las cinco organizaciones indígenas que formaron el Pacto de Unidad, a las cuáles luego se les sumó la CONAP. Así mismo, la comisión estuvo presidida por un funcionario de la PCM, quedando el VMI como secretaría técnica y el INDEPA, otrora institución rectora de la política indígena, como operador logístico. Así, durante los primeros meses del 2012, se desarrollaron los talleres macro regionales en Chiclayo, Pucallpa, Huancayo, Iquitos, Cusco y Bagua, y un encuentro nacional en Lima. A estas convocatorias, financiadas por el Estado con un presupuesto de un millón y medio de soles, asistieron 3000 delegados y representantes indígenas (Benavides 2012, 211-212).

Desde un inicio, el proceso estuvo enmarcado por dos documentos. Por un lado, el borrador del Reglamento de la Ley de Consulta preparado por el VMI y, por otro, un manifiesto en el que las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad expusieron sus principios mínimos no negociables (ver Anexo 1). Ambos documentos fueron entregados como insumos en los talleres macro regionales y en el encuentro nacional de representantes indígenas y, como señala Benavides (2012), la dinámica se centró, desde la primera reunión, en el cuestionamiento sobre la Ley, más allá de la discusión sobre el reglamento. Este reclamo se sustentaba, desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, en la distancia entre la Ley aprobada por el Congreso y el contenido del Convenio 169,

---

7 Creada mediante la Resolución Suprema N° 337-2011-PCM con el objeto de emitir un informe a través del cual se proponga el proyecto de reglamento.

la Declaración de Naciones Unidas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>8</sup> ¿Cómo era posible que una Ley que fue aplaudida inicialmente sufriera este *impasse* al momento de su reglamentación? Las respuestas merecen volver por un momento al gobierno aprista y reconstruir la postura de las organizaciones indígenas.

Como señalamos, tras los acontecimientos en Bagua en el 2009 se abrió una oportunidad para discutir y poner en agenda la implementación de la consulta previa. Esta no era la única ni la más importante de las demandas de las organizaciones indígenas, sin embargo, la oportunidad de tener un espacio para la discusión de sus prerrogativas se hacía importante, especialmente en el contexto de un gobierno explícitamente contrario a sus demandas y propuestas alternativas de desarrollo. No obstante, como hemos visto, luego de un proceso político complicado para la derogación de los decretos de la Ley de la Selva, el panorama de la consulta previa no fue necesariamente más favorable. Antes de que el Ejecutivo bloqueara la aprobación de la Ley, varias organizaciones como AIDSESEP consideraban ésta propuesta como un avance significativo, aún a pesar de las diferencias entre lo que ellas esperaban y el documento que pasó por el pleno.<sup>9</sup> No obstante, las posiciones al interior de las organizaciones no eran tan uniformes, sino más bien disonantes (ver Damonte y Ramirez 2012, 22). Alberto Pizango, uno de los líderes involucrados en el Baguazo, consideraba que esta Ley no era un avance por ser tendenciosa y manipulada, situación que forzó algunos realineamientos al interior de la organización (Durand 2010, 359-360). Finalmente, el gobierno aprista dejó la ley en el tintero.

Con la victoria de Ollanta Humala, con un perfil más cercano a las demandas indígenas, las esperanzas se retomaron y, efectivamente, a pocos meses de asumir el cargo cumplió su promesa de campaña y aprobó la Ley (Dargent y Muñoz, 253). No obstante, la ley aprobada tenía, para las organizaciones, los mismos problemas que la discutida un año atrás. Esto que en su momento había

---

8 Para consultar estos documentos puede verse Ministerio de Cultura (2012).

9 “Denis Pashanase, dirigente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), dijo si bien la norma aprobada en el Pleno no recoge todos los planteamientos formulados por las organizaciones indígenas, la respaldan porque puede ser modificada más adelante o perfeccionada a la hora de la reglamentación. ‘Lo importante es que después de muchos años al fin se tiene una Ley de Consulta Previa vinculada al Convenio 169, que le dará seguridad y estabilidad jurídica a las comunidades y pueblos indígenas, por ello es necesario que el presidente la promulgue ahora que estamos a casi un año de estos hechos’, comentó”. (La República, 30 de mayo de 2010).

sido matizado en el gobierno aprista, era considerado inadmisibile en el nuevo contexto político. Por ello, empezaron a sentirse los primeros temblores en la relación entre el nuevo gobierno y las organizaciones indígenas. Sin embargo, fue durante la reglamentación que la intensidad de la tensión se incrementó al punto de explotar con el retiro del Pacto de Unidad de las negociaciones y la aprobación de la propuesta, aún sin su participación (Chirif 2012, 242).

En efecto, en febrero de 2012, el Pleno del encuentro nacional acordó exigir la modificatoria a la Ley de Consulta Previa y, por tanto, rechazar el borrador del Reglamento; para esto se estableció una estrategia mediante la petición de inconstitucionalidad de la Ley o, de ser el caso, acudir a la CIDH. Del mismo modo, como medida inmediata, se acordó que las organizaciones nacionales integrantes de la Comisión Multisectorial retiren su participación del proceso hasta que no se responda su exigencia de modificatoria (ver Anexo 2). Ante esta situación, el VMI respondió rápidamente y logró convocar a una reunión de la Comisión y registrar al Pacto de Unidad como ausente para luego continuar con el proceso (Benavides 2012, 212-213). Para las organizaciones indígenas la respuesta del Ejecutivo proyectaba un mensaje claro: para el gobierno su retiro no había tenido impacto dentro de la Comisión y que el proceso se mantenía en pie. Sin embargo, desde la óptica de los funcionarios del VMI, se había priorizado una actitud pragmática, la cual tenía como objetivo blindar los avances obtenidos hasta el momento (Benavides 2012, 216).

Ante el cuestionamiento de las organizaciones, el VMI esgrimió como argumento que en su momento éstas mismas habían apoyado la Ley que ahora criticaban, y que, por lo tanto, debían continuar fortaleciendo este avance (Sosa Villagarcía et al. 2012, 172). Por su parte, las organizaciones deslindaron su apoyo incondicional a la Ley señalando que desde antes habían presentado una serie de observaciones sobre la mentada legislación (Pacto de Unidad 2012; Chirif 2012, 242; Céspedes 2013, 86-87), teniendo como objetivo solucionar dichos problemas en el proceso de reglamentación. Ante esta situación, los funcionarios y asesores legales del VMI involucrados plantearon que el reglamento no podía ir más allá de lo establecido en la ley aprobada, conduciendo a una radicalización de su postura (Benavides 2012, 216-217). Finalmente, el VMI continuó con el proceso y aprobó el reglamento en abril de 2012. Su estrategia, de ahí en adelante, fue intentar reconstruir las relaciones con el radicalizado Pacto de Unidad, al mismo tiempo que procuró avanzar en la dinámica de legitimación de la Ley y

el reglamento, involucrando la participación de las organizaciones regionales y locales, en un contexto de fragmentación dentro de la representación indígena (Sosa Villagarcia et al. 2012)<sup>10</sup>.

En suma, los funcionarios del VMI habían logrado, con cierta rapidez y astucia, concretar el objetivo de dar forma legal a la Consulta, aunque con un costoso sacrificio al abrirse un espacio de confrontación frente al Pacto de Unidad y las organizaciones no gubernamentales a fines. Para algunos observadores, esta estrategia marcó el “pecado capital” para la consulta previa en el Perú. En palabras de Alberto Chirif (2012), el primer fracaso de la consulta habría sido que el Estado lograra aprobar un reglamento aún sin haber logrado el acuerdo con las organizaciones indígenas. Casi tres años después del “Baguazo”, el nuevo gobierno que había prometido “cogobernar” con los pueblos indígenas profundizaba la tensión entre las organizaciones políticas de este sector poblacional y el Estado central. El saldo de este proceso terminó siendo perjudicial tanto para el VMI como para las organizaciones indígenas, pues, como veremos, abrió el espacio para que otros sectores, interesados más bien en limitar esta agenda, ingresen en la disputa y planteen sus propuestas ante el divorcio de la agencia estatal y las organizaciones sociales.

### **2.3 Tercer acto: Implementación y tensiones al interior del Poder Ejecutivo**

Como hemos señalado, el contexto político durante los primeros meses del gobierno nacionalista abrió el espacio para la redefinición de la agenda de la gestión y sus prerrogativas. Las advertencias sobre una posible desaceleración de la economía, producto del declive en la demanda internacional por los minerales, y los problemas de gobernabilidad que enfrentó el gobierno con las protestas anti-mineras en Cajamarca y Cusco, llevaron a que el gobierno rompa sus alianzas con los grupos de izquierda que originalmente lo habían apoyado y se pliegue hacia un espectro más conservador en el manejo económico y la gestión de la conflictividad social (Meléndez y Sosa Villagarcia 2013, Barrenechea y Sosa Villagarcia 2014). En este escenario, se mantuvo la preeminencia política de los sectores relativos a la economía y la inversión privada al interior del Poder

---

10 Para una revisión detallada sobre la fragmentación en la representación indígena revisar los trabajos panorámicos de Yashar (2005), Paredes (2010); así como los estudios de caso de Gamboa (2013), Escobar (2014).

Ejecutivo que habían logrado hacer del Perú un modelo relativamente exitoso durante la última década (ver Vergara 2013).

En el caso de la Ley de Consulta Previa, en este espacio temporal se hizo evidente el rechazo de los empresarios del sector minero y el enfrentamiento entre los diferentes sectores del Ejecutivo, especialmente a partir de las posturas críticas de aquellos interesados en la inversión minera y el “destrabamiento” de los trámites burocráticos para la aprobación de los proyectos relacionados (Chávez y Pizarro 2013, 75-76). Dicha pugna se trasladó a la esfera pública en el momento en que los pueblos indígenas andinos, ubicados en la sierra peruana, empezaron a demandar que los proyectos mineros proyectados en territorios aledaños a sus propiedades comunales sean sometidos al proceso de consulta previa. El Estado se enfrentaba, entonces, a diferentes retos. Por un lado, como veremos más adelante, la “amenaza” que esto significaba para las inversiones mineras y los intereses empresariales en una zona geográfica rica en minerales. Por otro lado, la rigidez en las decisiones estatales obligaban a que el gobierno, y las diferentes agencias estatales, se propongán definir claramente qué población era considerada como “indígena” y bajo qué parámetros (Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). Finalmente, esta situación está enmarcada en un complejo contexto de adscripciones identitarias producto de la experiencia histórica de los andes peruanos, situación que no es fácilmente registrada por el Estado peruano (Barrio de Mendoza y Damonte 2013, 130-142).

A partir de esta complejidad y la pugna al interior del Ejecutivo, el sector Cultura, encargado de velar por el cumplimiento e implementación de la consulta previa, no gozaba de la autonomía suficiente para avanzar sus prerrogativas, situación que no solo lo exponía frente a las otras carteras, sino que además debilitaba su imagen como interlocutor válido frente a las organizaciones indígenas (Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). La falta de consensos en la política del gobierno frente a la pertinencia de las categorías establecidas por la Ley y su reglamento dio paso al uso de mecanismos formales e informales para la evasión o entrapamiento de los procesos, aún cuando eran requeridos en algunos casos. La balanza de poder en las negociaciones internas estaba, y se mantiene, parcialmente inclinada a favor de los intereses extractivos. La aprobación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, una herramienta clave, fue retrasada y su estrategia de publicación redefinida una vez que los resultados mostraban que los grupos poblacionales andinos considerados indígenas estaban geográficamente

superpuestos a un gran número de potenciales proyectos mineros (Sifuentes 2013; Gálvez y Sosa Villagarcía 2013).

Esta dinámica también fue reforzada por dos condiciones inherentes a la gestión estatal. Por un lado, el joven VMI no contaba con los cuadros políticos ni técnicos necesarios para librar la batalla ante sus pares (Diez Hurtado 2014, 18), pero tampoco encontraba en su propio sector, el Ministerio de Cultura, un aliado que asumiese su papel en este conflicto interinstitucional (Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). En pocas palabras, el cuerpo profesional del VMI estaba compuesto por cuadros provenientes de esferas reguladoras del Estado, como la Defensoría del Pueblo, y de la sociedad civil organizada que, a pesar de su importante experiencia, competían con experimentados técnicos y burócratas en otros sectores. Del mismo modo, el VMI quedaba “excluido” institucionalmente de las reuniones de gabinete entre ministerios, y los ministros solo asumían un rol medianamente activo en defensa de los planteamientos del VMI de manera reactiva, cuando el desequilibrio ya había determinado la preeminencia de los sectores económicos. Por otro lado, los ministerios sociales (Educación, Salud, Ambiente, entre otros) tampoco vieron a esta política de Estado como prioritaria e incluso, en algunos casos, fue considerada como un costo administrativo y político que era mejor esquivar. Así, por ejemplo, el Ministerio del Ambiente evidenció una postura ambigua cuando le tocó sentarse a negociar el inicio de un proceso de consulta previa para el establecimiento de áreas de conservación natural a nivel subnacional, dejando la responsabilidad concentrada a los gobiernos regionales, aún en contra de lo establecido por la Ley (ver Gálvez y Sosa Villagarcía 2015).

Posteriormente, el recrudecimiento de las tensiones por los conflictos extractivos devino en la renuncia consecutiva de dos viceministros de Interculturalidad, Iván Lanegra y Paulo Vilca, y el ministro de Cultura, Luis Peirano. Enfrentado con importantes sectores del gobierno y sin un respaldo de las organizaciones que deberían demandar por el avance de la consulta previa, el descabezamiento del VMI se prolongó por un tiempo considerable hasta que la nueva ministra del sector, Diana Álvarez Calderón, nombró a Patricia Balbuena - que meses antes había desempeñado cargos administrativos dentro de la institución- como una nueva viceministra. La nueva política del sector tomó en cuenta el contexto antes descrito y procuró una estrategia de “perfil bajo” que le permitiera despejar el pesado debate que había suscitado la consulta a través de la priorización

de otras áreas dentro de la política indígena como las lenguas originarias y la política estatal frente al racismo.

De esta manera, en los meses posteriores, muchos de los saldos referentes a la implementación de la consulta previa fueron tratados de forma fragmentaria procurando que la aprobación y publicación de estas herramientas no concitaran la atención que anteriormente había causado su centralidad en la agenda y, con ello, el debate acalorado que originó su truncamiento. La Base de Datos de Pueblos Indígenas, por ejemplo, empezó a ser publicada pero de forma gradual y empezando por las comunidades amazónicas, donde había menos conflicto sobre la “indigeneidad” de sus miembros. Una solución cuestionada inicialmente por su pragmatismo pero que, a la larga, significó la posibilidad de ir consolidando el espacio de la Base de Datos la cual, finalmente, incluyó paulatinamente el registro de pueblos originarios andinos. Bajo la misma tónica, el VMI continuó con los anuncios de los procesos de consulta previa para proyectos “poco conflictivos” en la esfera pública, como la aprobación de la Ley de Hidrovía Amazónica,<sup>11</sup> para luego incluir proyectos relativos a las industrias extractivas.

---

11 Ver el plan de consulta del Proyecto “Hidrovía Amazónica”: [https://www.mtc.gob.pe/informacion\\_general/hidrovias/documentos/Plan%20de%20Consulta%20del%20proyecto%20Hidrov%C3%ADa%20Amaz%C3%B3nica.pdf](https://www.mtc.gob.pe/informacion_general/hidrovias/documentos/Plan%20de%20Consulta%20del%20proyecto%20Hidrov%C3%ADa%20Amaz%C3%B3nica.pdf)

### **3. LAS LECCIONES DE LA CONSULTA PREVIA**

Los reclamos frente a las limitaciones del modelo económico, piedra angular de la estabilidad peruana de las últimas décadas, y los desbordes de la política en un país con serias limitaciones organizativas a nivel gubernamental y social han puesto en entredicho dos piezas claves de sistema político que las ciencias sociales han resaltado continuamente: el Estado y las instituciones políticas. Actualmente, además, dichas preocupaciones se han transferido a las discusiones de disciplinas como la economía, resaltante en la dinámica peruana, de la mano de la difusión de las ideas de Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), con algunas importantes adaptaciones peruanas (ver Ghezzi y Gallardo (2013)). Sin embargo, la discusión política se ha desarrollado con bastante ligereza, al punto de tomar ambos conceptos como sinónimos intercambiables.

Esta condición se ha tornado más usual a medida que se han hecho evidentes las limitaciones para mantener la dinámica auspiciosa de la economía y se ha encontrado en la precariedad institucional peruana una explicación -o una excusa- para dicha situación. Para decirlo de otra manera, el debate se ha decantado aludiendo a las instituciones todo aquello que escapa, y por lo tanto no es responsabilidad, de las recetas y los modelos de análisis económicos más ortodoxos que anteriormente habían supeditado a la política en un papel secundario. Por ello, es necesario reorientar este debate procurando establecer ejemplos concretos sobre la forma cómo se manifiestan estos fenómenos históricamente, así como abrir espacios para discutir el reciente desarrollo en el caso peruano.

En ese sentido, como se explica en las líneas posteriores, la configuración que hemos observado de la consulta previa como institución y el papel que han tenido tanto el Estado como los sectores sociales en dicha dinámica son un referente importante para reflexionar sobre la forma como entendemos dichos fenómenos. Por ello, las lecciones de la consulta previa trascienden el ámbito de las políticas públicas, entendidas desde una concepción estrecha, y nos proponen retos muy claros respecto al seductor llamado por “construir instituciones” y “fortalecer el Estado” en el Perú. Estas lecciones, es importante resaltarlos, no son concluyentes pero ofrecen un panorama significativamente amplio para desentrañar dichos elementos y, por ello, es necesario analizarlas en esa dirección.

### 3.1 Construir instituciones

Como hemos señalado, la consulta previa es entendida como un arreglo institucional para la mediación de conflictos sociales. Así, cuando se refiere a la “institucionalización” de la consulta previa, por ejemplo, se hace referencia al proceso de asentamiento de los procedimientos que la enmarcan, haciéndola relativamente previsible. En otras palabras, se está hablando de las reglas formales e informales que ordenan las acciones que desencadenan su implementación, proveyendo niveles de flexibilidad en su aplicación sin que se ponga entredicho sus resultados. Por este motivo, su dinámica propia nos ayuda a comprender los procesos de construcción institucional y, en cierto punto, de transformación en el mismo sentido. Una de las primeras lecciones que nos ofrece la literatura -y, en buena medida, el análisis de la consulta previa- es que las instituciones no aparecen espontáneamente ni mucho menos tonificadas *a priori*. La construcción de instituciones responde a un proceso largo y sinuoso en el que los resultados son, muchas veces, poco previsible y, en algunos casos, adversos a lo esperado (ver Vergara 2007b).

Esto es importante ya que gran parte de los países de América Latina resaltan por su debilidad institucional, la cual ha sido caracterizada y explicada, precisamente, por procesos de sustitución constante (Levitsky y Murillo 2012) o por cambios graduales (Mahoney y Thelen 2010). Vale la pena una aclaración: Mientras que los primeros priorizan la conceptualización de las instituciones como reglas, formales e informales, (Constituciones, leyes, acuerdos, etc.), los segundos optan por entender las instituciones desde una aproximación histórica, resaltando más bien “grandes” instituciones sociales y políticas que trascienden a las anteriores (Cameron y Sosa Villagarcía 2013). Sin embargo, para los objetivos de este documento, proponemos suspender dicha diferenciación y concentrarnos en la mecánica misma de las transformaciones que ambas lecturas nos ofrecen.

Por un lado, Levitsky y Murillo (2012) sostienen que la sustitución continua de las instituciones en América Latina se explica, en gran medida, por la incongruencia entre los redactores de la ley y los gobernantes. La lógica que exhibe este razonamiento es que la incongruencia genera una brecha entre quienes diseñan y dictan las leyes, por un lado, y quienes están llamados a implementarlas y darles forma “real”, por otro. Esta situación, según los autores, se desarrolló claramente en América Latina debido a la inestabilidad de los regímenes políticos generando, por ejemplo, que las constituciones sean cambiadas constantemente y, por lo

tanto, que las reglas del acuerdo social sean alteradas con cierta regularidad impidiendo que estas se asienten en la dinámica política. Así mismo, aún cuando la democracia se estabiliza por lo menos en términos electorales, la volatilidad electoral y el acceso desigual a los espacios deliberativos originan correlaciones de fuerza diferenciadas y, por lo tanto, pocos incentivos para arraigar las nuevas instituciones. Finalmente, el diseño institucional tiene su cuota en este fenómeno ya sea por la importación institucional (por contagio o imposición) o por procesos de diseño rápido y sin espacios adecuados de deliberación.

Por su parte, Mahoney y Thelen (2010) identifican otro tipo de mecánica al concentrarse en cambios de forma gradual, es decir que la configuración institucional es alterada en espacios menos drásticos determinados por el desplazamiento paulatino de diversas condiciones que sostienen las instituciones. En esa lógica, el cambio institucional puede entenderse si se observan el reemplazo de las reglas, en un sentido amplio, así como por la convivencia de “nuevas” y “viejas” reglas en un mismo espacio. Por otro lado, los autores resaltan también una dinámica de desviación, entendida como el cambio del ambiente en el que dichas reglas fueron establecidas las reglas cambia y las afecta; o por un proceso de “conversión” originado cuando las reglas son lo suficientemente ambiguas como para que su interpretación e implementación pueda ir incluso contra del espíritu de la norma.

Si se observan los “actos” que hemos reconstruido en el diseño e implementación de la consulta previa, podemos observar que ésta transita por un proceso de institucionalización en el que su configuración es interrumpida y retomada en diferentes gobiernos y contextos políticos, así como algunos aspectos importantes van cambiando gradualmente de acuerdo a diferentes factores. Por lo tanto, ambas dinámicas son complementarias e importantes para comprender el resultado que, hasta la fecha, podemos observar en la “institucionalización” del proceso de consulta previa. Por un lado, los cambiantes escenarios políticos, sociales y económicos generan espacios de oportunidad e imposibilidad que configuran la forma institucional que encarna originalmente la consulta previa. Por otro lado, el cambio gradual es también perceptible, acentuado fundamentalmente por los cambiantes escenarios que enmarcan su implementación, fundamentalmente por las prerrogativas del gobierno y los cambios en la correlación de fuerzas en el Ejecutivo y el Legislativo; así como la apertura de interpretación que ofrece espacios para que la agencia estatal encargada de su ejecución pueda reconfigurar sus estrategias de implementación.

En esta dinámica, sin embargo, hay un factor clave que trasciende los marcos propiamente gubernamentales pues tiene que ver con la presión social y, fundamentalmente, la existencia de sectores interesados e involucrados en posibilitar o refrendar los resultados de este accidentado proceso. En ese sentido es resaltante que la representación nacional de las organizaciones indígenas, independientemente de las evaluaciones sobre sus estrategias, haya decidido no involucrarse plenamente en el proceso, generando un vacío de apoyo social que limitó las posibilidades de fortalecimiento de la consulta previa a través de su implementación. Este vacío, como hemos señalado, fue aprovechado por grupos de interés –fundamentalmente empresariales- que presionaron y articularon esfuerzos para avanzar sus intereses, incluso esgrimiendo la idea de falta de consenso entre los “directamente interesados –las organizaciones indígenas- frente a una política que, desde su perspectiva, no los beneficiaba o era tan imprevisible como para agudizar su desconfianza. Esta situación nos lleva a la reflexión acerca del Estado peruano y la forma cómo la consulta previa nos ayuda a comprender sus características.

### **3.2 Fortalecer el Estado**

En Perú, los discursos políticos sobre el Estado configuran una situación bastante paradójica puesto que se pregona la debilidad institucional del Estado peruano como un hecho comprobado pero, al mismo tiempo, algunos sectores reclaman su omnipresencia y la necesidad de limitar y “recortar” sus funciones. En pocas palabras, el Estado peruano aparece, en esta perspectiva, como un ente todopoderoso que entorpece las relaciones económicas y sociales a través de la sobrerregulación de las mismas, al mismo tiempo que no tiene las capacidades necesarias para proveer los servicios necesarios y garantizar las condiciones mínimas de control respecto a los problemas más saltantes de la sociedad. Una mirada más reflexiva, producto de las investigaciones sociales, nos provee imágenes que, aún siendo complejas, nos ayudan a comprender mejor este panorama.

Este relato acerca del desarrollo de la consulta previa en el Perú abre también la oportunidad de discutir la forma como entendemos al Estado, tanto desde la academia como desde los imaginarios que se construyen cotidianamente. En ese sentido planteamos hablar de la debilidad institucional del Estado puesto que su propia organización, sus rutinas y las lógicas que desarrollan los funcionarios públicos configuran un entramado institucional. Esto, sin embargo,

no debe distraernos en una discusión sobre lo que “debería” ser un Estado, como advertía Joel S. Migdal (2011), sino sobre todo en comprender mejor cómo funciona efectivamente y, en ese sentido, cómo deberían abordarse sus estudios y, en este caso, la forma de entender sus dinámicas.

Por un lado, desde muy diversas perspectivas epistemológicas, las ciencias sociales contemporáneas han resaltado la necesidad de dejar atrás el esquema de un Estado monolítico y de única racionalidad, para empezar a pensarlo a partir de sus contradicciones y sus divergentes configuraciones<sup>12</sup>. En el caso peruano estas características son visibles en las divergencias entre las capacidades de las agencias estatales dentro de un mismo nivel de gobierno (Dargent 2008, 2015), y más aún entre los diferentes niveles (Barrantes et al. 2010; Zárate 2016). Asimismo, los conflictos entre las agencias estatales ilustran este tipo de situaciones que, en muchos casos, son agudizadas por las divergencias en sus capacidades y por el “peso” político o económico que ostentan en las negociaciones.

Esto es particularmente importante debido a que, como sostiene un trabajo reciente (Gálvez y Sosa Villagarcía 2015), la implementación de la consulta previa en espacios subnacionales nos habla claramente del efecto que tienen estas divergencias. Por un lado, como hemos visto, las relaciones al interior del Poder Ejecutivo están configuradas por un desbalance de poder e influencia entre diferentes sectores, ya sea por sus capacidades o por su relevancia.<sup>13</sup> El Ministerio de Cultura, particularmente el VMI, necesita construir alianzas y tejer estrategias mucho más exigentes para poder avanzar sus intereses frente a otros sectores, como hemos detallado previamente. Por otro lado, las agencias de los gobiernos regionales también están supeditadas a las decisiones de las agencias centrales, como en el caso de la creación de áreas de conservación natural. Sin embargo, en uno y otro caso, las estrategias formales e informales desplegadas pueden posibilitar, o no, el avance de la política, aún con grandes sacrificios. Un escenario que refleja el nivel de incertidumbre existente.

---

12 Ver Sosa Villagarcía (2016).

13 Una forma ilustración parcial de estas relaciones de poder puede verse cuando se compara la estabilidad ministerial entre los sectores donde los sectores relacionados al manejo económico tienen mejores índices (Sosa Villagarcía 2014).

Estas estrategias nos hablan, al mismo tiempo, de una heterogeneidad en las lógicas del Estado que es mucho mayor a la que aceptamos comúnmente. En el imaginario, un Estado monolítico desarrolla un tipo de racionalidad muy particular que pareciese avanzar de forma coordinada y elocuente en todos los espacios. Es cierto que, como sostiene James C. Scott (1998), existe una lógica común configurada por la forma misma como se ha desarrollado el Estado moderno que requiere de elementos “tangibles” que le permitan categorizar y ordenar la realidad para operar sobre ella. Esta situación puede observarse fácilmente en los debates sobre la Base de Datos de Pueblos Indígenas y la necesidad de legibilidad la población que ostenta el derecho a la consulta (Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). Asistimos, así, a un debate cargado de criterios “técnicos”, jurídicos y antropológicos, que son necesarios para que el Estado pueda *definir* a los beneficiarios y los alcances de los procesos de consulta.

Las lógicas de los funcionarios, sin embargo, también se expresan en la forma cómo se despliegan las estrategias antes mencionadas, especialmente a través de la interpretación de las normas y la construcción de alianzas dentro y fuera del Estado. Esta situación nos lleva a otro plano de la discusión que se refiere a la autonomía del Estado y su supuesta separación de la esfera social (Migdal 2011; Abrahams 2015). Queda claro que la consulta previa muestra una realidad más permeable frente a las demandas de sectores de la sociedad, mientras que la “autonomía” se aplica de forma parcial en determinadas agencias o, más precisamente, en funcionarios específicos. Las características profesionales y sociales de los tecnócratas económicos, por ejemplo, resalta en esta dinámica (Dargent 2015), pero también es importante si tomamos en cuenta la influencia de determinados perfiles profesionales dentro del VMI (Diez Hurtado 2014). A esto se suma la forma cómo las organizaciones indígenas se relacionan con el Estado y, al mismo tiempo, la forma como los funcionarios responden ante este sector específico, materia que ha sido explorada en diferentes investigaciones.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al inicio de este recuento nos preguntamos qué había sucedido en el Perú para que una política estatal como la consulta previa sea aprobada y celebrada para, luego, quedar suspendida aún cuando se habían dado pasos importantes para el diseño, la creación de herramientas metodológicas gubernamentales y la implementación de algunos procesos. En ese sentido, resulta claro que la consulta previa es un caso importante de análisis para comprender los procesos de formación y fortalecimiento institucional. Una experiencia que, como señalamos, está configurada tanto por factores sistémicos como por los actores que intervienen en su implementación. En esta dinámica, los avances normativos y administrativos de la consulta previa son importantes como las experiencias de implementación que se han ido desarrollado, puesto que ambas configuran la consulta previa como institución en el plano formal y factual.

Como señalamos, a la fecha los avances son importantes, sin embargo el proceso de institucionalización de este mecanismo aún es incipiente y se refleja en la incertidumbre que aún está presente tanto al inicio como en el desarrollo y conclusión de los procesos que la población demanda. Por ello, son muchos los factores que pueden ser identificados para responder a nuestras preguntas sobre esta paradoja. Por un lado, podemos argumentar, a *grosso modo*, que las condiciones del modelo económico y los vaivenes de la arena política configuran los espacios en los que se pueden avanzar este tipo de políticas. El modelo económico no solo condiciona el escenario de conflictividad social sino que, además, ha impactado en el desarrollo desigual del Estado, como puede observarse en el desequilibrio entre las agencias gubernamentales interesadas en la inversión y aquellas que, como el Ministerio de Cultura o el Ministerio del Ambiente, están encargadas de velar por la mitigación de los impactos sociales y ambientales de estas actividades.

Este tipo de aproximación es importante y configura en gran medida la dinámica alrededor de las demandas indígenas y, especialmente, de la consulta previa. Sin embargo, no termina de explicar por qué en determinados momentos se abren espacios favorables, como sucedió con la aprobación de la Ley, o de los efectos que genera esta prioridad de agendas al interior del Estado. Por ello, una mirada completa del relato nos lleva a priorizar una explicación basada en “causas” y “causantes”, donde las primeras están referidas a las condiciones de posibilidad, mientras que las segundas en los actores y contextos que hacen viables

determinados resultados (Vergara 2010, 116). Consideramos que esta matriz es importante ya que podemos suscribir a la idea de que el modelo de extracción que ha permitido el crecimiento económico ha impactado profundamente tanto en las relaciones entre Estado y sociedad, como en la configuración institucional y del Estado peruano. Sin embargo, en este contexto, las oscilaciones y escenarios favorables a las demandas indígenas son producto de la acción o inacción de factores más coyunturales que sistémicos.

Esta relación, claro está, genera espacios propicios para avanzar ciertas agendas, pero al mismo tiempo condiciona y limita los efectos que esto pueda tener en el largo plazo y, como vemos, la dinámica de la Consulta Previa es un ejemplo de esto. Lo que encontramos en esta revisión es un escenario político cambiante y con dinámicas tensas al interior del Estado que, sumados a estrategias maximalistas entre los actores involucrados, nos ayudan a entender el panorama. El gobierno priorizó una estrategia pragmática centrada en el corto plazo de sus propios intereses, funcionalmente alineados con los sectores empresariales y la inversión para la ejecución de proyectos (Benavides 2012, Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). Sin embargo, del lado de la sociedad, las organizaciones indígenas también entraron en una dinámica polarizada al priorizar una estrategia basada en estándares de derechos muy ambiciosos (Benavides 2012, 217), desconociendo las limitaciones y dejando de lado la posibilidad de establecer alianzas con sectores potencialmente cercanos al interior del Estado.

Los sectores empresariales, aún sin la necesidad de coordinar explícitamente sus estrategias, encontraron en esta situación un espacio para avanzar sus críticas y afianzar lazos con los aliados “naturales” en las agencias estatales. No obstante, nuestro escenario no solo está marcado por las estrategias gubernamentales, indígenas y empresariales, sino también por las claras limitaciones que tiene el Estado en sí mismo para lidiar con una política pública de dimensiones complejas, la necesidad de establecer puntos claros de partida para la identificación de pueblos indígenas, la decisión sobre la pertinencia de implementar la ley en determinadas actividades económicas –y en los momentos en los que se debe realizar el procedimiento-, entre otras. Y en este sentido, la historia juega un papel primordial, pues, como se ha señalado, la consulta previa implica una serie de reconocimientos y definiciones sociales que el Estado peruano no ha logrado zanjar y que, en el peor de los casos, son usados por diferentes actores, incluyendo los gobiernos de turno, para invalidar las demandas legítimas de la población indígena.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

Abrahams, Philip

2015 Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En P. Abrahams et al. *Antropología del Estado*. México DF.: Fondo de Cultura Económica.

Acemoglu, Daron y James A. Robinson

2012 *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.

Arce, Moisés

2014 *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Arellano-Yanguas, Javier

2013 “Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales: cosechar una avalancha de piedras”. En A. Bebbington (ed.) *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales, Grupo Propuesta Ciudadana.

Barrenechea, Rodrigo y Paolo Sosa Villagarcía

2014 “Perú 2013: La paradoja de la estabilidad”. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n° 1.

Barrio de Mendoza, Rafael y Gerardo Damonte

2013 “Los dilemas del Estado peruano en la implementación y aplicación de la Ley de Consulta Previa en los Andes peruanos”. En *Anthropologica*, año XXXI, n° 31.

Bebbington, Anthony

2013 “Conclusiones” En A. Bebbington (ed.) *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales, Grupo Propuesta Ciudadana.

Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Claudia Bielich

2011 *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Benavides, Margarita

- 2010 “Tenencia de tierras y recursos, protesta indígena y derecho a la consulta en la Amazonía peruana”. En *Anthropologica*, año XXVIII, n° 28.
- 2012 “Límites a la consulta previa en una economía extractiva”. En E. Toche (Comp.) *Perú Hoy: La gran continuidad*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Brito, María Paula

- 2012 “El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los Decretos Legislativos de Bagua”. En *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 3, n° 4.

Cameron, Maxwell A. y Paolo Sosa Villagarcía

- 2013 Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de Derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación. En *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 4, n° 7.

Céspedes, Jesús

- 2013 “A propósito de la consulta previa”. En E. Toche (Comp.) *Perú Hoy: Susurros desde Babel*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Chávez, Yeiddy y Rosa Pizarro

- 2013 “El Estado peruano frente al conflicto social”. En E. Toche (Comp.) *Perú Hoy: Susurros desde Babel*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Chirif, Alberto

- 2011 “La consulta previa, un derecho por construir”. En: G. Ramos et al. *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.
- 2012 “Identidad, interculturalidad e inclusión en la Amazonía peruana hoy”. En E. Toche (Comp.) *Perú Hoy: La gran continuidad*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- 2014 “Amazonía: retos actuales de las organizaciones indígenas”. En *Revista Argumentos*, año 8, n° 2.

Clavero, Bartolomé

2011 “La consulta previa: Balance y perspectivas”. En: G. Ramos et al. *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.

Coronado, Hernán

2011 “La importancia del aspecto sustantivo del derecho a la consulta”. En G. Ramos et al. *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.

Correa, Norma

2011 *Interculturalidad y políticas públicas: Una agenda al 2016*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Consorcio de Investigación Económica y Social.

Damonte, Gerardo y Manuel Glave

2014 “¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos? Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia”. En: *América Latina hacia la inclusión social: Avances, aprendizajes y desafíos*. Guatemala C.A.: Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas.

Damonte, Gerardo y Tania Ramírez

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

Dargent, Eduardo

2008 *Islas de eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

2015 *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.

Dargent Eduardo y Paula Muñoz

2012 “Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos”. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n° 1.

Diez Hurtado, Alejandro

- 2010 “Estado y sociedad civil” En: *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- 2011 “¿Por qué son necesarios un proceso, una ley y un procedimiento de consulta en el Perú?” En: G. Ramos et al. *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.
- 2014 *La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la reserva Majjuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú*. Documento de Trabajo N° 2. Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales.

Durand, Anahí

- 2010 “Un año de mil meses... Repercusiones de los sucesos de Bagua en la política y la protesta social”. En *Perú Hoy: Desarrollo, democracia y otras fantasías*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- 2014 “Estado, políticas públicas y pueblos indígenas: (des)encuentros, avances y desafíos”. En *Revista Argumentos*, año 8, n° 2.

Encinas, Daniel, Paolo Sosa y Mauricio Zavaleta

- 2011 “Los retos políticos de la inclusión social”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 5.

Escobar, Piero

- 2014 “La canalización de demandas en organizaciones indígenas amazónicas”. En *Revista Argumentos*, año 8, n° 2.

Espinosa de Rivero, Óscar

- 2010 “Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio y los recursos naturales en la Amazonía peruana”. En *Anthropologica*, año XXVIII, n° 28.

Gálvez, Álvaro y Paolo Sosa Villagarcía

- 2013 “El problema del indio’: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. En *Revista Argumentos*, año 7, n° 5.
- 2015 *Optimización del proceso de consulta previa para facilitar el establecimiento de áreas de conservación regional*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Gamboa, Aída

2013 “Movimientos indígenas amazónicos y acción colectiva en conflictos socioambientales: los casos de la Reserva Comunal Amarakaeri y la cuenca del río Curaray”. En *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 4, n° 6.

Gamboa, César

2011 “Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada: ¿Cambios legales, cambios reales?” En: G. Ramos et al. *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.

García Llorens, Mariel

2010 “El discurso del perro del hortelano y las articulaciones actuales entre política y medios de comunicación en el Perú”. En: G. Portocarrero, J. Ubilluz y V. Vich (eds.) *Cultura política en el Perú. Tradición autoritaria y democratización anómica*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Ghezzi, Piero y José Gallardo

2013 *Qué se puede hacer con el Perú: Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífica / Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Golte, Juergen

2011 “El Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana y la Ley de Consulta Previa”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 5.

Greene, Shane

2009 *Caminos y carretera: acostumbrando la indigeneidad en la selva peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grompone, Romeo y Martín Tanaka

2009 “Conclusiones: Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política” En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Levitsky, Steven

2011 “Peru’s 2011 Elections: A Surprising Left Turn” En: *Journal of Democracy*, vol. 22, n° 4.

López, Sinesio

2010 “Estado y ciudadanía en el Perú”. En: *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Meléndez, Carlos

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

Meléndez, Carlos y Paolo Sosa Villagarcía

2013 “Perú 2012: ¿atrapados por la historia?” En *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, n° 1.

Merino, Beatriz e Iván Lanegra

2013 *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú*. Lima: Cengage Learning.

MIGDAL, Joel

2011 *Estados débiles, Estados fuertes*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Cultura

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

Monge, Carlos, León Portocarrero y Claudia Valle

2009 “La democracia peruana agoniza en la Curva del Diablo”. En *Perú Hoy: Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo

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

Pacto de Unidad

2012 *Perú: Informe alternativo 2012 sobre El cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima, agosto de 2012.

2013 *Perú: Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Paredes, Maritza

2010 “En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú”. En C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Paredes, Maritza y Lorena de la Puente

2014 “Protestas y negociaciones socio-ambientales. El caso de las industrias extractivas”. En: G. Damonte y G. Vila (eds.) *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRO169 OIT

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

Ramos, Gloria et al.

2011 *Informe Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica / Derechos, Ambiente y Recursos Naturales.

Remy, María Isabel

2010 “El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú”. En: M. Tanaka y F. Jácome (eds.) *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Rousseau, Stephanie

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

Rumrill García, Róger

2010 “La Amazonía como ausencia y como promesa en la realidad y la historia del Perú”. En: *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Salazar-Soler, Carmen

2014 “¿El despertar indio en el Perú andino?” En G. Lomné (Ed.) *De la política indígena, Perú y Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos.

Salmón, Elizabeth, et ál.

2012 *La consulta previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung y Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sanborn, Cynthia y Álvaro Paredes

2014 “Country Study: Peru”. En *Americas Quarterly*, Spring.

Scott, James C.

1998 *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Sosa Villagarcia, Paolo

2014 “¿Todos los ‘hombres’ del presidente? Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)”. En *Politai Revista de Ciencia Política*, año 5, n° 9.

2016 “Introducción: El Estado “desde adentro”. En: P. Sosa Villagarcia (Comp.) *Desde adentro: casos prácticos de gestión en el Estado peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Sosa Villagarcia, Paolo, Manuel Figueroa Burga, Jennifer Pérez y Diego Uchuypoma Soria.

2012 “Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú”. En *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 3, n° 5.

Tanaka, Martín

2011 “Peru’s 2011 Elections: A Vote for Moderate Change” En: *Journal of Democracy*, vol. 22, n° 4.

Tanaka, Martín y Sofía Vera

2010 “Perú: la dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos”. En M. Cameron y J.P. Luna (eds.) *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vergara, Alberto

- 2007 *Ni amnésicos, ni irracionales. Las elecciones peruanas del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- 2009 *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.
- 2010 “El fujimorato y los niveles de análisis en política comparada” En: C. Meléndez y A. Vergara (eds.) *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2013 *Ciudadanos sin República: ¿Cómo sobrevivir a la jungla política peruana?* Lima: Editorial Planeta.

Wilca, Wilwer

- 2014 “El devenir de la consulta previa”. En Revista Argumentos, año 8, n° 2.

### **Plataformas virtuales**

CONSULTA.LA | Plataforma sobre el diálogo, consenso y consentimiento.  
Dirección: <http://consulta.la/>

EL QUIPU DE LA CONSULTA | Ministerio de Cultura. Dirección: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/quipu/>

### **Fuentes periodísticas**

Agencia de Noticias Andina

- 2012 “Ley de Consulta Previa es el primer paso a la construcción de una ciudadanía intercultural, afirman”. Lima, 17 de febrero.

Huilca, Flor

- 2010 “Nativos a García: Promulgue la Ley de Consulta Previa”. La República, 30 de mayo de 2010.

Sifuentes, Marco

- 2013 “La consulta previa: una fuente de conflictos dentro y fuera del gobierno”. La República, 06 de febrero de 2013.

Tanaka, Martín

- 2010 “Informe en minoría sobre Bagua”. La República, 18 de abril de 2010.

## **LISTA DE ABREVIACIONES**

AIDSESP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CONAP: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblo Andinos, Amazónicos y Afroperuano

LCP: Ley de Consulta Previa

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEM: Ministerio de Energía y Minas

MINAM: Ministerio del Ambiente

MINCUL: Ministerio de Cultura

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PAP/APRA: Partido Aprista Peruano

PRO169 (OIT): Programa para promover el Convenio N° 169

VMI: Viceministerio de Interculturalidad

