

## **Convenio 169, consulta previa y pueblos indígenas**

### **César Humberto Cabrera**

A fines de la década del noventa, algunos activistas antimineros empezaron a referirse a las comunidades campesinas de la sierra como a pueblos indígenas o tribales. Ello lo hacían con el propósito de que las comunidades campesinas fueran consideradas dentro del ámbito del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y se les aplicara el mecanismo de la consulta previa sobre decisiones legislativas y administrativas del Estado. Por cierto, la razón de este súbito interés no era un renovado entusiasmo por las comunidades campesinas, los pueblos indígenas, la OIT o los métodos de consulta. En realidad, la consulta previa fue vista como un mecanismo para demorar o impedir la inversión minera que había renacido en la década del noventa en la región andina. De un lado, porque la eventual afectación, real o ficticia, de pueblos indígenas o tribales por compañías transnacionales podía ser un factor de retracción para estos inversionistas, especialmente si eran anglosajones. De otro lado, porque los procedimientos de consulta a los pueblos indígenas o tribales podían ser, por su carácter intercultural, mucho más complejos que los procedimientos regulares de participación ciudadana y de consulta.

Recordemos que en 1993 comienza una lenta recuperación de la inversión en exploración y desarrollo minero que se aceleró en la segunda mitad de la década y que avanzó exponencialmente en el nuevo siglo. Este proceso se vinculó con el fin de la guerra fría y la segunda globalización de la economía mundial. Especialmente, se asoció a la apertura de la economía y la venta de empresas públicas (incluyendo mineras), así como a la estabilización de la economía y al término de la hiperinflación y la inestabilidad cambiaria. Así mismo, en este período se produjo la renovación de la legislación minera y el sistema de concesiones y de propiedad minera, garantía para el desarrollo de la exploración y la producción. También tuvo lugar el fin del terrorismo, que había atacado algunos campamentos mineros e impidió la libre circulación por el territorio nacional, en especial por la sierra.

Una característica particular de este período fue la llegada de decenas de empresas exploradoras y de las principales empresas mineras del mundo, ausentes del Perú por más de 20 años, al igual que en otros países en vías de desarrollo. La exploración y el desarrollo minero habían sido afectados por las nacionalizaciones de los setenta, así como por el desorden económico y la guerra interna de los ochenta, que cobró muchas vidas entre los mineros peruanos. En un inicio, quienes llegaron fueron básicamente inversionistas canadienses, norteamericanos, ingleses y australianos, esto es empresas anglosajonas; los chinos llegaron tiempo después, si exceptuamos la compra de Marcona por una empresa estatal de ese país. Cabe notar que Chile se había adelantado a este proceso y, aun cuando no se privatizó CODELCO, la empresa estatal que tenía el monopolio de las concesiones y la producción de cobre de ese país, se abrió a la exploración y la inversión minera extranjera desde la década del ochenta.

Vale la pena notar que a los activistas antimineros poco les interesó que este planteamiento en relación a las comunidades campesinas implicara una ruptura con el pensamiento social y político peruano del siglo XX. Tampoco les preocupó que parte de ellos hubieran estado vinculados a las antiguas corrientes de izquierda que habían participado en el desarrollado

este pensamiento sobre el Perú y, en particular, sobre lo indígena. Probablemente, el fin de la guerra fría, el estallido del régimen comunista en la Unión Soviética y la transformación capitalista de China habían cambiado el referente de estos activistas. A partir de la segunda mitad de la década del noventa, los grupos contestatarios - algunos de ellos antiextractivistas - de Washington, Londres, Berlín y Ámsterdam pasaron a ser la fuente de inspiración y financiamiento de estos activistas. Por cierto, hubo otros que los siguieron, en relación a la consulta previa, como una expresión de buena voluntad hacia el mundo andino, pero sin detenerse a pensar en las implicancias del tema.

### **El Convenio 169 de la OIT**

El Convenio 169 de la OIT se refiere a los pueblos indígenas y tribales en estados independientes, cuyos derechos buscan preservarse a través de la consulta previa, entendida como diálogo intercultural por medio del cual se busca respetar sus tradiciones y costumbres. El objetivo es que "... aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población" (Convenio 169 de la OIT; art.2) Por ello, se dice taxativamente que "los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminaciones" (Art. 3). Consecuentemente, este convenio se refiere a aquellos pueblos que no están integrados a la sociedad y al estado y que por lo tanto suelen estar excluidos de los derechos que ofrecen la constitución y las leyes del país a todos sus ciudadanos. En la medida que los miembros de las comunidades campesinas disfruten de los mismos derechos que los demás ciudadanos y sean parte constitutiva, esencial, de la sociedad y del Estado en el Perú, este convenio no es aplicable. Por ello, los activistas antimineros tenían que romper con el pensamiento social y político del país que consideraba a lo indígena y, en particular, a las comunidades campesinas parte esencial de la sociedad y el Estado en el Perú.

Ahora bien, si las comunidades campesinas podían ser incluidas dentro del ámbito de este convenio, ellas no podrían ser en modo alguno parte de la mayoría de la población del país, menos aún parte del tronco central de la nación, como es el caso en el Perú. Esto es precisamente lo que había recogido el pensamiento social y político peruano a través de la historia: lo indígena es el principal componente de la población al que se han sumado otros para definir nuestro mestizaje racial y cultural. No hay forma de considerar a la población de las comunidades campesinas de la sierra un pueblo indígena o tribal ajeno al resto del Perú, salvo para forzar la aplicación del Convenio 169 de la OIT y el mecanismo de consulta allí establecido. Al considerar a las comunidades campesinas como un cuerpo social no integrado al cuerpo nacional, ajeno y diferente al mismo, que además se sentiría o identificaría como tal, se iba en contra de la realidad, lo que al parecer no les interesaba mucho a estos activistas. Los antiextractivistas se empeñaron en hacer un esfuerzo porque la realidad se ajuste a una norma internacional, con la que a todas luces no tenía relación, pero que consideraban que les podía ser útil para frenar la inversión minera.

### **La ruptura con el pensamiento social del país**

Desde fines del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, pensadores sociales, políticos y ensayistas señalaron que los indígenas eran la columna vertebral del Perú, no un grupo marginal ajeno al

mismo. De hecho, la llamada población indígena, la que se identificaba como tal en los censos, era del orden del 62% de la población total en 1827, proporción que se mantuvo durante la mayor parte del siglo (Gootenberg, Paul; "Población y etnicidad en el Perú Republicano"; IEP, 1995). De esta población, no más del 50% vivía en lo que hoy conocemos como comunidades campesinas y el otro 50% eran trabajadores de hacienda, parceleros individuales o trabajadores que vivían en las ciudades según las cifras de este censo. Con el avance de las haciendas, que incorporaron comunidades indígenas enteras, la población que vivía en estas fue disminuyendo progresivamente hasta representar una fracción relativamente pequeña de la población nacional en víspera de la reforma agraria. Sin embargo, fue el proceso migratorio, en especial después de la segunda guerra mundial, el que cambió la distribución demográfica de la población e hizo perder peso poblacional a las comunidades campesinas. El Perú se hizo urbano y costeño, mientras que la población indígena migrante se convertía en el cuerpo central del mestizaje peruano. La población de las comunidades campesinas – que en el siglo XIX (como común de indios) había sido el 30% de la población nacional – pasaba a ser una fracción de esta cifra. No obstante, esta población era parte fundamental de la mayoría nacional, de la que se diferenciaba esencialmente por disfrutar de un régimen de propiedad de la tierra creado en 1920 con el fin de defenderla del avance de las haciendas. Cabe señalar que estas comunidades fueron parcelándose a lo largo del tiempo y, a fines del siglo XX, eran un conjunto de propiedades individuales dentro de una propiedad colectiva que, al desaparecer los motivos de su creación, era un factor limitante para la formación de un mercado de tierras. De hecho, estas propiedades suelen comprarse y venderse, pero sus precios están lejos de reflejar su valor de mercado, pues estas transacciones están relativamente limitadas al carecer de un título de propiedad inscrito en registros públicos.

Lo que empezó a llamarse el problema del indio desde el inicio de la república era en realidad el problema de la mayoría nacional, no el problema de las minorías indígenas existentes hoy en los países anglosajones (Estados Unidos, Canadá, Australia). El problema del indio era el problema de la población campesina, el problema de la población peruana, esencialmente rural hasta mediados del siglo XX, el problema del Perú y su futuro. Específicamente, era el problema económico y social de los estratos más bajos de la sociedad, más que el problema de un pueblo ajeno a ésta o, si se prefiere, el problema de un pueblo distinto a la nación peruana en formación. La población indígena era definitivamente la mayoría nacional, no una minoría, esté fuera o dentro de una comunidad campesina; en el campo primero y en las ciudades mucho más adelante. Por ello, excluir a las comunidades campesinas del cuerpo nacional – considerándolas pueblos a diferenciar por su cultura a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI – solo podía ser una acción discriminatoria, que no tenía en cuenta la historia del Perú y de su población. Lamentablemente, este planteamiento se abriría paso con la aparición de los activistas antimineros a fines del siglo XX, muy poco interesados realmente en las poblaciones indígenas, mucho más en los mecanismos que podían utilizar para frenar o detener la inversión minera. Por cierto, estos fueron seguidos en esta ruptura con la realidad y el pensamiento social del país por personas de buena voluntad que no necesariamente estaban en contra del desarrollo de la actividad minera. Se trataba de personas que tenían una disposición favorable respecto a la población de las comunidades campesinas.

## Algunos pensadores y ensayistas

Manuel González Prada, uno de los más importantes pensadores y ensayistas de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, decía precisamente que “el problema del indio es económico y es social”, en “Horas de Lucha”, cuya primera edición se publicó en 1908. El problema del indio, como se le llamaba en aquella época, era el problema campesino o, si se prefiere, el problema de aquellos que estaban en el último peldaño de la estructura social, no el problema de una raza, un pueblo o una cultura ajena al Perú. Era el problema de la mayoría nacional y de su destino, no el de pueblos o grupos a diferenciar, no integrados al país que debían ser consultados en un proceso de diálogo intercultural, como se planteó a fines del siglo XX.

Más adelante, Víctor Raúl Haya de la Torre, uno de los herederos del pensamiento de González Prada, decía en una carta de 1927 a los miembros del Grupo Resurgimiento del Cusco que la revolución en América Latina y la lucha por la unidad continental sería una tarea eminentemente indígena, porque indígena era la mayoría de la población. En otras palabras, le decía a los cusqueños, mayoritariamente indígenas, incluyendo a los habitantes de la ciudad, que ellos, la mayoría nacional, tenían la responsabilidad de llevar adelante la revolución y la unidad continental. Haya de la Torre, en base a estimados (no un censo) que circulaban en la época, les dijo: “Si el 75% de nuestra América es indígena, y no cabe duda que la gran mayoría de la población indígena constituye la clase productora, campesinos y obreros, el programa de unidad política y económica de nuestros pueblos tendrá que afirmarse sobre esa mayoría, será obra de ella.” (Obras Completas, Haya de la Torre, Tomo 1, pág. 188). Dicho de otro modo, la población indígena es la parte central de la clase productora, no un pueblo al que había que consultar en un diálogo intercultural. Por ello, la revolución y la unidad continental en nuestra América sería obra de los indígenas, actores principales del proceso político y social del país. Haya de la Torre le otorgaba a las clases productoras, los indígenas, como los marxistas de su tiempo, la principal responsabilidad en la transformación y el desarrollo del Perú y de América. En ningún momento, porque chocaba con la realidad, se le ocurrió pensar que la población indígena de la costa o de la sierra como un pueblo, sean comuneros o parceleros independientes, con el que el estado peruano debía desarrollar un diálogo intercultural. Haya de la Torre llegó a llamar a lo que la mayoría llamaba Iberoamérica o América Latina, Indoamérica o América India. En su pensamiento, la esencia del Cusco, del Perú y de América era racialmente indígena, aunque culturalmente mestiza.

Por la misma época, José Carlos Mariátegui, uno de los pensadores que más atención le dio al llamado problema del indio, también sostuvo como González Prada, que el “problema” era económico y social, en ningún caso étnico o cultural. Consideraba que “lo único casi que sobrevive del Tawantinsuyo es el indio. La civilización ha perecido; no ha perecido la raza” (“7 ensayos de interpretación de la realidad peruana”, pág. 327), como sí había sido el caso en América Anglosajona. También explicó que “el problema del indio y el problema de la tierra...se reducen a un único problema...” (Op. cit. pág. 207), esto es el problema de la tierra. En “Ideología y política”, Mariátegui reiteró que “el problema indígena se identifica con el problema de la tierra” (Op. cit. pág. 367).

Por supuesto, el “casi que sobrevive” se refiere a una serie de elementos culturales, fusionados con lo español, pero no a una cultura precolombina que lo diferencie y distinga, como en el

caso de los llamados indios de la Selva. Mariátegui consideraba, de otro lado, que “... somos una nacionalidad en formación” (Op. cit. pág. 322) y que “... el indio debe ser el cimiento de la nacionalidad” (Op. cit. pág. 324). Pensaba que “lo que da derecho al indio a prevalecer en la visión del peruano de hoy es, sobre todo,... su predominio demográfico...” (Op. cit. pág. 324), lo que es esencial. Luego precisaba que “la presencia de tres o cuatro millones de hombres de raza autóctona en el panorama mental de un pueblo de cinco millones no debe sorprender a nadie...” (pág. 325). Culturalmente, el Perú era ya un país que combinaba lo indígena y lo español, con predominancia de lo último, como fue reconocido hasta inicios de la década del noventa del siglo XX. Racialmente el indio era el componente esencial con aportes blancos y negros y, en menor medida, chinos y japoneses.

Estos planteamientos son centrales. Los indígenas, la mayoría absoluta de la población, son los que en la visión de Mariátegui estaban construyendo la nación peruana. Eso es precisamente lo que estaba ocurriendo y ha ocurrido en los 85 años transcurridos desde que Mariátegui reflexionó sobre el tema. La población indígena ha ido construyendo la nación peruana, utilizando los aportes de la cultura europea, como lo han hecho otros pueblos, sea si vive en el campo o en la ciudad. Por eso a Mariátegui jamás se le hubiera ocurrido plantear un diálogo intercultural entre la sociedad y el Estado peruano y los indígenas andinos, que viven en comunidades campesinas. ¿Cómo podría haber un diálogo intercultural entre los indígenas, creadores de la nación y la cultura peruana, y los habitantes de las comunidades campesinas también indígenas andinos? O, si se prefiere, ¿Cómo puede haber un diálogo intercultural entre la nación, que los indígenas han creado, y las comunidades campesinas, habitadas por esos mismos indígenas andinos?

Citando a González Prada en el discurso del Politeama, Mariátegui incluso plantea que “... la nación (podría haber dicho la nación en formación) está formada por las muchedumbres de indios diseminados en la banda oriental de la cordillera” (Op. cit. pág. 253). ¿Cómo podría la nación peruana tener un diálogo intercultural con una parte esencial de sí misma? Para ello, habría que negarle a esas “muchedumbres de indios” el haber sido los forjadores de la nación peruana, lo que pondría de manifiesto la peor de las discriminaciones. Han sido los indios, mayoritariamente, los que han creado esta nación al tiempo que desarrollaban una cultura mestiza. Por lo demás, el mestizaje racial está en curso y sigue adelante.

“En Vallejo se encuentra – según Mariátegui – por primera vez en nuestra literatura, sentimiento indígena virginalmente expresado”. Consideraba que “este sentimiento indígena tiene en sus versos una modulación propia” (Op. cit. pág. 301). Pensaba que “...lo característico de su arte es la nota india” en la medida que “...condensa la actitud espiritual de una raza, de un pueblo” (Op. cit. pág. 305). Naturalmente, no se le ocurrió a Mariátegui pensar que Vallejo era ajeno a la nación y cultura peruana en formación. Todo lo contrario. Lo veía como la expresión sublime de ese proceso de formación de una nación. Por tanto, no se le hubiera podido ocurrir tener una aproximación o un diálogo intercultural con Vallejo en la medida que expresaba un “sentimiento indígena”. Vallejo era y es una expresión de la cultura peruana, de la nación peruana en formación.

Después de la segunda guerra mundial, intelectuales y pensadores peruanos y extranjeros que estudiaban la realidad nacional profundizaron este pensamiento en relación con la llamada

población indígena. En particular, criticaban duramente a quienes veían a esta población indígena como no integrada, en una visión compartimentalizada de la sociedad que, en aquella época, vivía ya las migraciones masivas a las ciudades y, en particular, a Lima.

El grupo de intelectuales nucleados alrededor del Instituto de Estudios Peruanos fue uno de los que se consagró con más intensidad a esta tarea y a este debate, dada la presencia de numerosos antropólogos y sociólogos. Uno de ellos, Fernando Fuenzalida, negaba la existencia de “una sociedad compartimentalizada, dividida en tres segmentos étnicos jerarquizados, endógamos, ocupacionalmente especializados y dotados de culturas propias y distintas.” Negaba también que “escasa o nula fuera la movilidad entre estos tres segmentos...”

“La realidad nos ha mostrado - decía - que...ninguna de estas características funcionan. Los grupos a los que se atribuye pertenencia a uno u otro estrato son, localmente de límites confusos e imprecisos y, en comparación horizontal, resulta prácticamente imposible establecer correspondencias. Las pretendidas culturas paralelas no son de modo alguno estáticas: rasgos de origen prehispánico y origen europeo- predominantes estos últimos- se distribuyen en toda la escala, mientras las referencias de todos los grupos que participan del sistema se orientan en una sola dirección. Las culturas de los estratos inferiores constituyen apenas subculturas de carencia...” (Fernando Fuenzalida y otros, “El indio y el poder en el Perú”, IEP, 1970; pág. 81)

Indudablemente, estas afirmaciones no tienen nada que ver con la idea de pueblos indígenas aislados, con culturas diferentes con las que hay que establecer un diálogo intercultural, como se pretendió desde fines de los noventa. La cultura de todos los estratos era vista como una cultura mestiza, con rasgos prehispánicos y europeos, pero en la que predominaban estos últimos, lo que era cierto desde mucho tiempo atrás. Es más, la llamada “cultura” de los estratos inferiores, básicamente campesinos indígenas, era vista como una “subcultura de carencia”, que es algo absolutamente diferente y que no justifica un diálogo intercultural ni la aplicación del Convenio 169 de la OIT. Después de la reforma agraria y las migraciones masivas, este mestizaje avanzó y aparecieron también otras subculturas, como la de los emprendedores, que encontramos en todas las ciudades de la costa y las mayores ciudades de la sierra. Sin embargo, continuaron siendo predominantemente los indígenas – la mayoría de la población - los que impulsaron el mestizaje racial peruano, aunque ya tenían una cultura, que era mestiza, que continuaron desarrollando al mismo tiempo que diversas subculturas.

En esa misma publicación, François Bourricaud, un destacado sociólogo francés, decía de manera aún más clara, “el indio, el cholo y el misti pertenecen a una misma cultura y a una misma sociedad” y, para mayor precisión, refiriéndose a lo que llamaba la sociedad indígena decía “la sociedad indígena ya no constituye una unidad autónoma” (François Bourricaud en “El Indio y el poder en el Perú”, pág. 183).

### **Las comunidades indígenas**

Fuenzalida publicó también un ensayo bajo el título de “La estructura de la comunidad indígena tradicional”, como parte de un libro sobre “El Campesinado en el Perú” (Lima, IEP, 1970). Allí cita a Bernard Mishkin, uno de los autores del famoso “Handbook of American Indians”, publicado por J. Steward en 1946, donde dice: “el indio quechua no es un tribalista

primitivo”, sino que constituye “el campesino de un nación” (Op. Cit. p. 63). Por su parte, Fuenzalida sostiene que “...la comunidad de indígenas andina no constituye el residuo de una sociedad pre-europea, sino la institución más característica de un viviente campesinado contemporáneo” (Op. Cit. p. 64)

Al mismo tiempo, recuerda que “la comunidad indígena peruana es un producto de la conquista. Su constitución implica la disrupción de un sistema de relaciones campesinas y su orientación hacia metas impuestas por los gobernantes coloniales, la organización de la población incaica en unidades fácilmente manejables capaces de proveer al país mano de obra y abastecimiento, y de pagar por su propia administración...” (Op. Cit. p. 65-66). Más adelante, y esto es fundamental, recuerda que el “término jurídico para designar al miembro de una comunidad fue tributario, y esto ayuda a comprender la posición del común dentro del todo administrativo. Un común (una comunidad campesina) es una unidad mínima de colección de impuestos y de reserva de mano de obra” (Op. Cit. p. 71). Por ello San Martín y Bolívar, que quisieron terminar con el común de indios distribuyendo las parcelas entre sus habitantes, no pudieron hacerlo ya que la nueva república requería que siguieran siendo tributarios y el sostén de la caja fiscal. Cuando la bonanza guanera permitió terminar con el tributo indígena, así como también con la esclavitud negra, los gobernantes no dieron el paso anticipado por los libertadores, manteniendo el común de indios en una situación precaria. Recordemos que mientras los miembros del común de indios tributaban, sus tierras estuvieron protegidas por la corona española primero y por la naciente república después, lo que no ocurrió a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Esta situación fue aprovechada por los latifundistas para apropiarse de sus tierras, especialmente en las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del siglo XX, a lo que Leguía quiso poner fin con la creación de las comunidades indígenas.

Por su parte, José María Caballero, también desde el Instituto de Estudios Peruanos, decía: “En la esfera cultural e ideológica, lo más característico en la comunidad es la fusión de lo indígena y español en la gestación de una nueva cultura andina extraordinariamente vigorosa. También entre los campesinos de las haciendas se encuentran los elementos de esta nueva cultura, aunque no bien definidos a causa de los límites y distinciones impuestas por la dominación patriarcal. En las comunidades, en cambio, ha podido desarrollarse más libremente; históricamente estos fueron los hornos en que se acrisoló la nueva cultura” (José María Caballero, “Economía Agraria de la Sierra Peruana”; Lima, IEP; 1981; pág. 287).

De manera que para Caballero, estudioso de la economía campesina de la sierra, los miembros de las comunidades campesinas fueron los que más contribuyeron a la creación de la nueva cultura peruana. ¿Cómo pretender entonces tener un diálogo intercultural con las comunidades campesinas de la sierra que fueron ni más ni menos que “los hornos en los que se acrisoló la nueva cultura”? Hasta fines de los noventa, a nadie se le habría ocurrido plantear semejante propuesta. Los activistas antimineros la pusieron sobre la mesa.

De otro lado, Caballero cita a Rodrigo Montoya cuando éste dice que “lo andino en ese momento (fines del siglo XVI, hasta la segunda mitad del siglo XIX) era ya la síntesis de un componente prehispánico recreado y de un componente feudal profundamente internalizado por estas comunidades campesinas” (Op. Cit. p. 287). Es así que Caballero concluye que “las comunidades parecen haber actuado como polos de fusión, transformación y difusión cultural”

(Op. Cit. p. 283), constituyendo de esta manera uno de los ejes del largo proceso de mestizaje que ha llevado a lo que es el Perú de hoy. Por ello, no se puede ver a las comunidades campesinas como los reductos de una cultura prehispánica que se habría mantenido por casi 500 años en los andes peruanos y con la que hay que sostener un diálogo intercultural.

Por allí iba el pensamiento social en el Perú hasta la década del ochenta. Por supuesto, esta realidad que buscaban describir con tanta prolijidad estos escritores se transformó aún más con la reforma agraria. Esta intensificó la movilidad horizontal y vertical y los desplazamientos masivos de poblaciones, incluyendo a la que vivía en comunidades campesinas, a pueblos, ciudades e, incluso, al extranjero. El indio, que ya en ese momento compartía la misma cultura con el misti, aunque pudiera tener una subcultura de carencia, fue reduciendo su presencia racial en la sociedad peruana con la aceleración del proceso de mestizaje. Ciertamente, se trataba de un mestizaje en el cual la corriente central en términos raciales era indígena con pequeños aportes de blancos y negros, como también de chinos y japoneses, que llegaron al Perú en los siglos XIX y XX. Naturalmente, las comunidades campesinas que han subsistido están lejos de ser cuerpos separados de la sociedad, no integrados, que han conservado una cultura distinta con la cual el estado debe mantener un diálogo intercultural. Las comunidades campesinas son parte fundamental, inseparable, mestiza, del Perú de hoy.

### **La ley de consulta previa**

La ley de consulta previa del 2011 no podía ser entonces una respuesta a la presión de un grupo indígena andino que buscaba que sus derechos como minoría sean preservados; en verdad, esta presión nunca existió. Esta ley fue en buena medida una respuesta a los acontecimientos de Bagua, que conmocionó al país por su violencia y por la distancia cultural que puso de manifiesto. La mayoría sino todos los que votaron por ella en el Congreso, con seguridad la vieron aplicada a algunos pueblos indígenas de la Selva, lo que era absolutamente pertinente. Posteriormente, los activistas antiminereros hicieron todo lo que estuvo a su alcance para incluir a las comunidades campesinas de la sierra, a pesar que “fueron los hornos en los que se acrisoló la nueva cultura” peruana. Por ello, el largo camino recorrido para reglamentar la ley fue en buena parte una pugna por incluir en el proceso de consulta a las comunidades campesinas de la sierra, lo que han logrado parcialmente. Naturalmente, nadie objetó que el proceso de consulta previa se llevara adelante en los pueblos indígenas y tribales de la Amazonía, como corresponde.

Ahora bien, sucede que en la costa y en la sierra, nadie o casi nadie, como es esperable, se considera indígena. De acuerdo a una encuesta oficial comentada por la Viceministra de Interculturalidad, menos del 1% de la población de las comunidades campesinas se considera indígena (reunión del Grupo de Diálogo Minero el 27/04/14). Para ponerlo en términos claros y directos, las comunidades campesinas de la sierra, incluso las quechuahablantes, no se consideran indígenas. Sin embargo, esta es una de las condiciones – la autoidentificación – que exige el Convenio 169 de la OIT para considerar un pueblo como indígena. Por ello, sorprende que el Ministerio de Cultura esté realizando procesos de consulta “interculturales” en comunidades campesinas de la sierra, aunque por el momento sea sobre temas que no han suscitado ni divergencias ni conflictos. De hecho, en el Ministerio de Cultura se han limitado, probablemente para medir la reacción del país, a hacer consultas en comunidades campesinas

de la sierra sobre decisiones administrativas del Estado; por ejemplo, la creación de un parque nacional. Pero lo que parece que les interesa a algunos funcionarios del Ministerio de Cultura es dejar sentado el precedente de que la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales debe aplicarse a las comunidades campesinas de la sierra.

Los procesos de consulta previa enmarcados en el Convenio 169 de la OIT buscan centrarse en las comunidades campesinas, simplemente porque estas tienen un tipo de propiedad, en teoría colectiva, que hace posible su intervención. Sin embargo, hay que decir que este tipo de propiedad dificulta en la actualidad el ejercicio del derecho a la propiedad individual que tienen todos los peruanos y, por tanto, los miembros de estas comunidades, convirtiéndolos en ciudadanos de segunda clase. La propiedad individual de las parcelas existe de hecho, pero no de derecho, por lo cual los miembros de las comunidades campesinas, que incluso viven en el extranjero, no pueden disponer libremente de sus bienes como el resto de ciudadanos del Perú. Esta es una discriminación inaceptable que debe corregirse. Hay que notar, empero, que en muchas comunidades campesinas se han producido transacciones con personas que no son integrantes de la comunidad, incluyendo mistis, que se han hecho miembros de las mismas para facilitar la transferencia de la propiedad.

Algo que han olvidado los promotores de la consulta previa para las comunidades campesinas de la sierra, por ser supuestamente expresiones de una cultura indígena, es que la mayoría de la población que podría considerarse racialmente indígena no vive en las comunidades campesinas. Esta vive mayoritariamente en las ciudades y en el campo, como parceleros independientes, esto es pequeños propietarios de tierra. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que muchos de estos parceleros fueron miembros de comunidades cautivas durante el proceso de expansión de las haciendas y que al momento de la reforma agraria se convirtieron en cooperativistas primero y en parceleros después. Estos campesinos, que podrían considerarse racialmente indígenas, no se diferencian en lo más mínimo de aquellos que viven actualmente en las comunidades campesinas, salvo por el hecho de tener un título de propiedad sobre la de la tierra que poseen. Por su parte, los miembros de las comunidades campesinas son, desde hace decenios, propietarios de facto de la tierra, como ya lo señalamos, pero no tienen todavía el derecho a tener una inscripción en los registros públicos. En este sentido, el movimiento que busca congelar en el tiempo a las comunidades campesinas para poder convertirlas en sujeto de aplicación del Convenio 169 y la consulta previa, es un movimiento discriminatorio, retardatario y antihistórico.

Otro rasgo distintivo que deben tener las comunidades campesinas de la sierra para ser sujeto de consulta previa, de acuerdo al Ministerio de Cultura, es el idioma. Al respecto, hay que notar que la mayoría de la población, cuya primera lengua es el quechua, no vive en comunidades campesinas de acuerdo al censo del 2007. Cerca de la mitad vive en las ciudades y, por lo menos un 30% más en el medio rural, fuera de las comunidades campesinas, como parceleros independientes. Tener al quechua y al aymara como lengua materna no es por tanto una característica distintiva de comunidades campesinas que, en base a ese criterio, pretenden considerar indígenas. Si lo fuera, el quechua o el aymara tendrían que ser idiomas hablados casi exclusivamente por los miembros de las comunidades campesinas, lo que no es el caso.

En última instancia, la pertenencia a una comunidad campesina no es un signo de diferenciación cultural, un punto de partida para el diálogo intercultural. Expresa el hecho que la propiedad de las parcelas de sus miembros es parte de un régimen de propiedad creado hace cerca de 100 años para defenderlos de la presión de las haciendas. Recordemos una vez más, las comunidades campesinas surgen en el Perú con el propósito de proteger la propiedad campesina de la voracidad del latifundio, en expansión a finales del siglo XIX, como consecuencia de la integración de la producción nacional (principalmente lanas) al mercado mundial. Eliminado el latifundio, no hay razón alguna para mantener este sistema de propiedad que hoy encadena a algunos campesinos andinos, a diferencia de los parceleros, y que busca ser utilizado con propósitos distintos para los que fue creado. En verdad, el estado debería darles a los miembros de las comunidades campesinas la posibilidad de que las parcelas que poseen tengan títulos de propiedad que puedan inscribirse en los registros públicos y se pueda poner fin al sistema informal de compra – venta que se ha establecido.

Se trata pues de ajustar la legislación a la realidad, esto es a las exigencias reales de la población campesina, no a la inversa, esto es a los puntos de vista y propósitos de los activistas antimineros y de algunas personas de buena voluntad que los acompañaban. Bajo ningún punto de vista hay que forzar un imaginario dialogo intercultural con la población de las comunidades campesinas para aplicar la consulta previa dispuesta por el convenio 169 de la OIT. Esta puede ser una necesidad de mistis interesados en conseguir recursos de quienes en los países desarrollados tienen la disposición de apoyar a poblaciones indígenas, culturalmente hablando, que no están ni en la costa ni en la sierra, sino en la selva.

### **Una salida acorde con la realidad**

El gobierno debería concentrar la aplicación del convenio 169 de la OIT en aquellos pueblos indígenas y tribales que habitan la Amazonía, que son los únicos que se han mantenido ajenos a la vida nacional y al estado y con los que éste puede establecer un diálogo intercultural. En realidad, estos pueblos no llegaron a ser conquistados por los Incas y tampoco fueron integrados a la Colonia; simplemente quedaron dentro del territorio que le tocó al Perú en la distribución realizada después de la independencia.

En el caso de las comunidades campesinas de la sierra, que son parte esencial del Perú, impulsoras de nuestro mestizaje y creadoras de la nación, lo que corresponde es aplicar el sistema de participación y consulta – hoy muy bien desarrollado - establecido por las leyes vigentes para todos los peruanos cuando una operación minera busca instalarse en las proximidades de su propiedad.

Pero además es indispensable darle a estas comunidades campesinas la oportunidad de tener títulos de propiedad de las parcelas que usufructúan desde hace decenas de años, en lugar de continuar en el limbo legal actual. Por supuesto, se trata de que el otorgamiento de títulos en cada comunidad campesina sea un proceso decidido única y exclusivamente por los miembros de las mismas y por nadie ajeno a ellas. En todo caso, debemos tener suficientemente claro que las comunidades campesinas no son pueblos indígenas o tribales que están al margen de la sociedad y el estado peruano. Ellas son parte del tronco central de la sociedad y del estado en el Perú.

Establecer un supuesto diálogo intercultural con comunidades quechuas del Cusco, es considerarlas ajenas a la sociedad y al estado peruano, cuando son parte del mismo. Esta es una ficción que debe terminar en beneficio del avance y desarrollo de la sociedad peruana, pero también de la no discriminación de esas poblaciones, que no son ni se consideran indígenas, culturalmente hablando. El Cusco quechuahablante ha forjado el Perú de hoy, como Puno aymarahablante también lo ha hecho. La sociedad y el estado peruano no tiene que establecer un diálogo intercultural con comunidades campesinas de Cusco y Puno porque son ellas quienes la han creado y desarrollado. Ellas son la expresión más característica del mestizaje cultural peruano y parte fundamental de la sociedad y el Estado formado en nuestro territorio. Retomemos el pensamiento social y político peruano abandonado a fines de los noventa. Dejemos de lado esta corriente de pensamiento que niega el mestizaje de las comunidades campesinas y, por tanto, el mestizaje cultural del país.

#### **Una nota al margen: las rondas campesinas**

Se pretende aplicar las mismas consideraciones – la supuesta pertenencia a una cultura diferente - a las rondas campesinas, creadas en 1976 como auxiliares de las fuerzas del orden en la región Cajamarca. A partir de allí, activistas políticos locales, que piensan en términos de la constitución de poderes duales y paralelos, pretenden darles a las rondas atribuciones para administrar justicia. Para ello, han desarrollado una propuesta para convertirlas en responsables de la aplicación de una supuesta justicia intercultural, incluso con la participación activa del poder judicial.

Así, se busca impulsar una “justicia rondera” y atribuirle características de justicia intercultural, como si las rondas campesinas fueran expresión de una cultura diferente. Solo faltaría hacer la equivalencia entre las rondas y las comunidades campesinas, la que no está muy lejos. En todo caso, por allí vienen las cosas y, por lo menos, han avanzado hasta lograr substraer a algunos peruanos del sistema regular de justicia.

Hay fallos en Cajamarca y el Chiclayo que substraen a algunos campesinos del sistema de justicia del país. Los campesinos cajamarquinos, como todos los campesinos y ciudadanos peruanos deben estar sometidos a la justicia ordinaria. La aplicación de la justicia intercultural tiene en Cajamarca menos sentido que en la sierra centro y sur. Esperemos que se definan con precisión las funciones de las rondas campesinas como auxiliares de las fuerzas del orden.