

lucionario. La Santa Sede, sin embargo, se ha mantenido prudente ante las decisiones gubernamentales, con el objetivo de apoyar y afianzar el papel de la Iglesia local como interlocutor del régimen en un momento clave de la historia de Cuba. Catorce años después de la visita de Karol Wojtyła, la curia romana sigue aspirando a profundizar sus relaciones con el gobierno cubano con el fin de tutelar en el futuro un eventual proceso de transición hacia la democracia. Gran parte de la disidencia rechaza esta estrategia y considera que, durante su viaje a Cuba, el papa Benedicto XVI perdió la oportunidad histórica de utilizar su prestigio e influencia para ayudar al pueblo cubano a conquistar su libertad.

## Conclusión

Con la llegada de Raúl Castro a la presidencia de la República en febrero de 2008, las relaciones entre la Iglesia y el Estado entraron en una nueva fase que ha significado el reconocimiento oficial, por parte del gobierno cubano, de la Iglesia católica como legítima interlocutora del régimen. Desde entonces, los obispos de Cuba han tratado de acercar posiciones con el gobierno castrista a través del diálogo, con el doble propósito de recuperar los espacios perdidos al triunfo de la revolución y de contribuir a la adopción de medidas reformistas que puedan facilitar, en el futuro, un proceso de transición hacia la democracia.

Pero el gobierno de La Habana sigue resistiéndose a otorgar a los ciudadanos derechos y libertades y se ha limitado a adoptar las reformas económicas necesarias para sanear el sistema y salvarlo de un posible colapso. Ante esta situación, la jerarquía católica cubana ha optado por mantener una actitud de prudencia ante las políticas gubernamentales a fin de salva-

guardar el diálogo institucional, lo que ha suscitado duras críticas de amplios sectores de la disidencia interna y externa, que la acusan de connivencia con el gobierno y de no utilizar su capacidad de influencia para fomentar un cambio de régimen.

Aunque en la actualidad la Iglesia católica sigue sin obtener en Cuba los mismos espacios que en otros países de América Latina, sí cuenta con los elementos necesarios para lograrlo: siglos de arraigo en este país caribeño; el apoyo del Vaticano y de otras Iglesias del mismo credo; una estructura organizativa muy sólida; un clero bien formado y preparado, por tanto, para aportar alternativas a las políticas gubernamentales y la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, a través de sus publicaciones y pastorales. Si la Iglesia católica cubana sabe utilizar adecuadamente estas circunstancias, podrá aportar su valiosa contribución al inicio de un proceso paulatino de transición hacia la democracia.

*Delia Contreras es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Este artículo ha sido escrito en el marco del proyecto de investigación "Cuba en la era post Fidel: la Iglesia católica y la disidencia ante la nueva realidad cubana". Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Fundación Ortega-Marañón. Correo electrónico: contreras.fhm@ceu.es.*

**Enith Pinedo Bravo**

## ¿Quién es indígena en Perú?

Como es sabido, para considerar completo el proceso de formulación de normas y/o políticas estatales así como el de su implementación, es indispensable definir inequívocamente a los destinatarios de las

mismas, definición ésta que puede responder a razones prácticas del Estado, el cual podría recurrir a diversas formas para establecer si una persona o una colectividad son indígenas (definiciones legales o incluso normas de índole administrativa con fines más operativos, como las políticas sociales). Esta definición no necesariamente ha de coincidir con el concepto que la doctrina desarrolle o con el que los propios involucrados posean sobre sí. De hecho, un concepto así elaborado, tampoco tiene por qué estar recogido expresamente en las normas jurídicas. Sin embargo, resulta cuestionable que encontrándose vigentes normas internacionales vinculantes para un Estado en particular, éste no tome en cuenta en su regulación interna las nociones que aquéllas consignan textualmente, originando muchas veces su incumplimiento. Tal circunstancia ha sucedido con el Estado peruano y con el concepto de indígena, provocando además vulneración de derechos.

El problema que existe en Perú para definir al indígena, sin embargo, no se deriva solamente de la defectuosa normativa. Limitarse a tal perspectiva implicaría situarse en un plano meramente regulatorio. El problema en realidad se encuentra sustentado por diversos factores esencialmente sociales, presentando el caso peruano una peculiaridad que lo diferencia de otros países –los andinos, por ejemplo– y que fortalece las deficiencias: la falta de autorreconocimiento del indígena, fundamentalmente del originario de la sierra del país.

Estos dos grandes factores serán abordados brevemente a continuación.

### **La deficiente regulación sobre indígenas y pueblos indígenas**

Aunque bajo este título se encuentran varias deficiencias, entre ellas el confuso

marco institucional, la falta de desarrollo interno de las correspondientes normas internacionales y la defectuosa interpretación y aplicación de las normas vinculadas, sobre todo, con las arbitrarias denominaciones atribuidas a los indígenas y a los grupos de indígenas a lo largo del tiempo, el presente documento se centrará en estas últimas pues ellas han interiorizado significados y exteriorizado prejuicios.

Los términos utilizados con mayor frecuencia para denominar al colectivo indígena en Perú han sido *naturales*, *pueblos de indios*, *comunidades de indígenas*, *pueblos originarios*, *comunidades nativas* y *comunidades campesinas*. Centrándonos en la Constitución, en tanto norma suprema de todo orden jurídico constitucional, ha de señalarse que ni la actual (vigente desde 1993) ni ninguna anterior ha reconocido al sujeto jurídico *pueblos indígenas*, siendo *comunidades campesinas* y *comunidades nativas* las etiquetas que la actual carta recoge, repitiendo así las denominaciones implantadas en la década del setenta cuando el gobierno militar creó tal distinción jurídica identificando al campesino como el originario de la sierra y al nativo como el originario de la Amazonía, aunque concibiendo como indígena únicamente a este último.

Y es que en el contexto de la reforma agraria, mientras con el Decreto Ley N° 20653 de junio de 1974, el gobierno militar promulgaba la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva –la cual constituye un punto de inflexión para los pueblos de la Amazonía en cuanto a su reconocimiento legal–, también eliminaba el término *comunidad indígena* para reemplazarlo por el de *comunidad campesina*, “basándose en la constatación de que el término “indio” representaba socialmente un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal” (Urrutia Ceruti 2007: 180).

Al respecto, no debe olvidarse que el término *indio* fue introducido en el siglo XVI por las Leyes de Indias, acuñándose legalmente e internalizándose desde entonces como correspondiente al originario de la “sierra fría del Perú” (Mariátegui 1998: 45), ignorándose a quienes habitaban la selva, considerados simplemente salvajes.

El conjunto de normas emitidas para desarrollar la reforma agraria, incluyendo la norma general (Decreto Ley N° 17716), como es de suponer, afectaron también al simbolismo indígena al diluir lo originario en el sector agrario, creando además un ente que no existía, la comunidad nativa, para asignar una institucionalidad fragmentada a las *tribus* de la Amazonía. Así las cosas, la lógica seguida en Perú desde hace ya más de cinco décadas es la siguiente: si el originario de la sierra es campesino, y el de la selva, nativo, entonces indígena es sólo el nativo porque es el aborígen. La visión del Estado y de la sociedad en torno al originario de la sierra se da pues sobre un componente de *clase* —o quizás sea mejor referirse en términos de oficio— antes que sobre su carácter identitario. Y esta lógica ha sido juridizada con las siguientes Constituciones, y con ello, ha sido extendida a casi toda la normatividad peruana. Solo con la reciente Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, emitida en septiembre de 2011, parece que se ha iniciado el camino conforme a los tratados internacionales de derechos humanos aplicables.

Hay algo más. No sólo se trata de una lógica cuestionable, sino también de la regulación que se sigue de ella. No sólo son los significados de *campesino* y *nativo* atribuidos sino también de lo que se propugna como correspondiente a la comunidad. El efecto más visible a este respecto es, sin duda, el tratamiento sobre sus tierras, o mejor dicho, sobre sus territorios, y la regulación posterior hasta la

Ley N° 29785 da cuenta de ello. Sin profundizar en esta cuestión, cabe decir que el elemento patrimonial ha adquirido tal relevancia en la consideración jurídica de estas comunidades que puede asegurarse que quienes actualmente las conforman no son necesariamente indígenas.

No podemos analizar detalladamente el concepto de *indígena* pues eso es materia de otro trabajo. No obstante, seguimos las disposiciones del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, convenio que fue ratificado por el Estado peruano en 1994 y que reconoce los derechos colectivos de dichos pueblos y obliga a los Estados firmantes a su cumplimiento.

Como se sabe, los beneficiarios del convenio son los pueblos indígenas y tribales, en tanto colectivos, y sus miembros, en tanto individuos, utilizándose criterios objetivos y subjetivos para su identificación. Basta con mencionar sólo a los primeros para demostrar la equivocada actuación de los operadores jurídicos peruanos. Estos criterios son: la descendencia de poblaciones que existían en la época de la conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, de pueblos que preexisten a los Estados actuales); y la conservación, en todo o en parte, de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no). Dicho esto y sabiendo que nativo no es más que originario, ¿qué diferencia existe entre él y un indígena? Si, como es sabido, las poblaciones existentes antes de la conquista española radicaban no sólo en la sierra y la selva peruanas sino también en la costa, constituyendo reinos, civilizaciones e incluso imperios, ¿por qué mantener la idea de que nativos son sólo los que provienen de la Amazonía?

Como se ha indicado, la Ley N° 29785 –vigente desde diciembre de 2011, es decir, 17 años después de que el Estado peruano ratificara el Convenio 169– parece representar un giro hacia el camino correcto. De esta ley son resaltables varios puntos. El primero es la expresa remisión de su interpretación de conformidad con el convenio, circunstancia inédita en la normatividad peruana. El segundo punto es que, tanto en su propia denominación como a lo largo de sus disposiciones, la ley reconoce que los términos *pueblos indígenas* o *pueblos originarios* son intercambiables, de modo que puede emplearse tanto uno como otro, entendiéndose ambos con el mismo significado. Lo dispuesto por el artículo 7 *in fine*, incluso, va más allá: “Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no altera su naturaleza ni sus derechos colectivos”. El punto de la ley que, sin embargo, consideramos más relevante, es el que hace referencia a la determinación de los criterios de identificación de los pueblos indígenas, los mismos que, recogidos también en el artículo 7, repiten lo descrito por el Convenio 169. En otras palabras, la Ley de Consulta reconoce expresamente que los criterios objetivos de identificación –aludidos muy genéricamente en una ley anterior, la N° 27811– son la descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio estatal, los estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, las instituciones sociales y costumbres propias, los patrones culturales, y el modo de vida distinto a los de otros sectores de la población del país. El criterio subjetivo es la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria, y sobre ésta nos detendremos seguidamente pues su debilidad –cuando no carencia– es característica de los originarios de la sierra del país.

## La falta o debilidad de autorreconocimiento del indígena peruano

¿Cómo cuenta la identidad en el proceso de definición de una persona?, ¿de qué depende? Como también es sabido, la conciencia de la propia identidad depende de las experiencias de reconocimiento que recibimos de los demás, las cuales sólo adquieren sentido en un determinado contexto cultural.

En tanto contextual y relacional, en la identidad del indígena peruano ha de partirse de la premisa de la histórica administración errática del Estado desde su fracaso colonial. Su principal sustento en este tema fue el establecimiento de la república de españoles y de la república de indios, generando así la noción del *otro* e influyendo en ello dos cuestiones: la importancia geográfica y política de Perú durante el virreinato, y la actitud de las élites peruanas, principalmente costeñas. A continuación recogemos algunos datos históricos a los que ciertos autores atribuyen ser la causa del fenómeno mencionado.

En cuanto a la importancia geográfica y política de Perú durante el virreinato, es de recordar que la Audiencia de Lima fue la institución clave de la dominación española en la región, encarnando el estilo de gobierno del absolutismo europeo al menos durante los dos siglos siguientes a su establecimiento, en 1544. La implantación de las intendencias para, entre otras cosas, disminuir ese poder de Lima, no sólo no logró dicho objetivo sino que más bien abonó el campo de las rebeliones, habiendo sido la más importante de ellas la encabezada por Túpac Amaru II a partir de 1780. Aunque sobre el significado de su represión se ha escrito en regular medida, aquí se destaca haber dado lugar al inicio del camino al exterminio de la élite indígena que lo apoyó –con la eliminación de los

cacicazgos—, a la extirpación de expresiones culturales de finales del siglo XVIII y, sobre todo, a la conversión de los indios en lo que el historiador Nelson Manrique llama una “masa indiferenciada de campesinos” (Manrique Gálvez 2003: 98).

Empezando a caer en parte de América Latina, el sistema de la monarquía absoluta española seguía predominando en Perú, transformando el virrey José de Abascal a Lima, en 1810, en la base de la contrarrevolución sudamericana, convencido de que “Perú era excepcional en la historia de la América española en estos primeros años de la lucha contra el separatismo” (Hamnett 2010: 159).

Paralelamente, la dualidad de las percepciones de las élites peruanas se reflejaba ya en el cabildo de Lima. Y es que al pedido de reinstaurar a los corregidores y eliminar las intendencias a principios del siglo XIX, se añadió la presión por tener mayor presencia numérica en la función pública, no por una demanda de autogobierno, sino por la búsqueda del mantenimiento del antiguo sistema en términos tradicionales-corporativos.

La continua desintegración social del país tiene más ejemplos en la Guerra del Pacífico. Iniciada en 1879 con una base de financiamiento constituida por indígenas, a comienzos de la década de 1880, de acuerdo con esta misma autora, se cristalizó en la conciencia colectiva de las camarillas dominantes la idea de que el problema indígena ponía en riesgo la viabilidad misma del Perú, causando los indios más temor, sobre todo en la élite terrateniente de la sierra, que el propio ejército chileno. De esta manera, tal como afirma esta autora, terminaron dos guerras para el país con un colectivo traicionado, considerado incluso culpable de la derrota con Chile debido a su *falta de patriotismo*. Lo más importante, empero, es que el caos de la guerra de independencia, de las guerras

civiles y de la Guerra del Pacífico, catalizó cambios sociales y culturales que llevaron consigo un prolongado proceso de fragmentación. Así, la recuperación y reconstrucción de la posguerra quedaron como una oportunidad perdida para reinventar al país basado en unos principios más inclusivos.

Finalizaba el siglo XIX con el *problema indígena* visto como algo difícil de tratar. Sin embargo, a partir de las décadas del veinte y del treinta del siguiente siglo, ciertos hechos alteraron este panorama, contándose entre ellos la inmigración europea; el retorno de grupos de intelectuales formados en Europa, lo cual implicó la formación de una ola crítica de liberales y radicales que proclamaban lo que para ellos eran las causas de dicho *problema*; y, sobre todo, la emigración hacia la costa, esencialmente hacia la eterna centralista Lima.

En este rápido repaso histórico deben también ser incluidos dos fenómenos ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX: la reforma agraria y la guerra interna de la década del ochenta. Aunque no se haya hecho mención directa, las referencias sobre indígenas expuestas hacen alusión a los originarios de la sierra peruana, en virtud del olvido sufrido por los nativos de la selva. No obstante, tanto el proceso de inmigración como los dos fenómenos acabados de citar pusieron su existencia a la luz de la población en general. Veinte siglos después.

En torno a la reforma agraria y su impacto sobre las comunidades indígenas ya fueron hechas algunas indicaciones. Sólo cabe reiterar que la formación de cooperativas tergiversó la naturaleza de dichas comunidades, las cuales quedaron atrapadas durante la guerra entre el ejército y, principalmente, Sendero Luminoso. En efecto, en departamentos como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac —todos

ellos de la sierra peruana, con alta población indígena—, la guerra “pulverizó el tejido social de la región, fundamentalmente del ámbito rural. Esto se evidenció en la virtual desactivación de muchos municipios distritales durante el periodo de violencia, en la desaparición o desplazamiento de la capa de dirigentes sociales, líderes de partidos políticos y autoridades locales, en el trastocamiento de las actividades económicas de supervivencia y el debilitamiento de las organizaciones sociales” (Ávila 2007: 33).

En lo que concierne al proceso de emigración masiva hacia la costa iniciado en el segundo cuarto del siglo pasado, cabe indicar que aunque sus consecuencias no puedan asumirse definitivas hasta la actualidad, es evidente que en el trasfondo se encuentran la aculturación y el mestizaje, evidentemente anteriores, más complejos y más ricos. Son dichos fenómenos los que han terminado provocando el efecto de negación de la presencia de indígenas netos, enfatizándose —con más fuerza en los últimos años— que en Perú “hay un proceso imparable de mestizaje, de fusión, de síntesis y de simbiosis que apunta a la creación de un producto-resumen que terminará abrazándonos a todos en una “identidad peruana” (Ballón Aguirre 2007: 31). Esto se produce también en Bolivia, así como en otros países de la región, siendo la identidad ocultada porque su visibilidad podría acarrear una situación de desventaja social. De este modo se tiene que, a las dificultades para determinar quiénes son indígenas, se suma la existencia de sectores que continúan señalando que no existen indígenas puros sino mestizos.

Siguiendo a Carlos Iván Degregori, Xavier Albó considera tal masiva emigración desde la sierra como el principal factor que diferencia a Perú de sus países vecinos, pues si bien en ellos también se vivieron grandes olas migratorias, los

serranos peruanos entran en un “ambiente mucho más hostil del que encuentran los quichuas ecuatorianos en Quito o los aymaras y quechuas bolivianos en La Paz o Cochabamba. Lima no es sólo una metrópoli mucho más grande, generadora permanente de nuevas mezclas sociales y culturales, sino que además está físicamente mucho más distante del ambiente de origen de estos inmigrantes...” (Albó 2002: 219 s.).

Al fin, un elemento esencial que subyace en el recuento de estos hechos es la inexistencia de una élite fuerte, propia, con demandas articuladas y con capacidad de influencia. Como indican William Safran y Ramón Máiz, “una razón principal de la incapacidad de ciertas minorías para obtener una autonomía cultural significativa en la historia reciente ha sido la ausencia de una élite enfocada a la unificación étnica o de una élite cuyas aspiraciones políticas estuviesen suficientemente desarrolladas” (Safran/Máiz 2000: 35). Pero no se trata sólo de autonomía cultural. Como es evidente, esta carencia ha repercutido también en la inexistencia de organizaciones indígenas fuertes, proyectadas a nivel nacional, y en la inexistencia de partidos étnicos en Perú.

### **A manera de conclusión**

Tras esta aproximación, es conveniente preguntarse si es posible saber quién es indígena en Perú. La respuesta podría ser, depende. Dos situaciones son destacables. A nivel constitucional se habla de comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios —si bien estos últimos han sido mencionados una sola vez y a efectos únicamente de las cuotas de participación electoral regional y municipal—, pero no se establece ninguna relación expresa con los indígenas. A nivel legal,

en cambio, en virtud de la Ley de Consulta, ellos sí están expresamente definidos siguiendo las pautas del Convenio 169 de la OIT, sin que esta circunstancia suponga una contradicción con la Constitución. Ahora bien, en dichas consideraciones, como es de apreciar, se toma en cuenta fundamentalmente el elemento objetivo referido por el convenio.

¿El elemento subjetivo? Como ha de suponerse, la autoidentificación puede dificultar la determinación de quiénes son indígenas. Teniendo en cuenta que en la actualidad hay un contexto internacional de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, aquel riesgo aumenta ante la posibilidad de cometer fraude en virtud de los imputados beneficios, por ejemplo, del derecho a la consulta previa respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, de modo que algunos grupos pueden decidir auto-calificarse indígenas sin serlo. Este problema es real y se concreta en Perú principalmente con las medidas enfocadas a la explotación de recursos naturales. Por tanto, queda pendiente la tarea de operacionalizar las variables que contribuyan a esta meta de determinación.

Pero el problema de la definición de indígena en Perú responde más a cuestiones estructurales, por lo que corresponde resolverlo a la sociedad en su conjunto. Evidentemente, en dicha tarea el Estado cumple un rol fundamental: su labor en el reconocimiento positivo individual y colectivo de los indígenas puede influir sobre su autoidentificación, y ésta, a su vez, en la sociedad peruana mayoritaria. Existe pues un proceso de retroalimentación que, llevado a cabo adecuadamente, debería conducir a que afirmaciones como la de Xavier Albó sobre la preponderancia de “la tendencia peruana de apreciar más lo inca que lo indio contemporáneo” (2002: 225) dejen de tener fundamento.

## Referencias bibliográficas

- Albó, X. (2002): *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural.
- Ávila, J. (2007): “Gobiernos locales en distritos rurales indígenas de la sierra sur peruana: Dinámicas de participación y exclusión social”. En: Assies, W./Gundermann, H. (eds.): *Movimientos indígenas y Gobiernos Locales en América Latina*. México: Línea Editorial IIAM.
- Ballón Aguirre, F. (2007): “Perú: pobreza y exclusión social de las identidades ciudadanas”. En: Konrad Adenauer Stiftung: *Población indígena: derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hamnett, B. (2010): “El momento de decisión y de acción: El virreinato del Perú en el año de 1810”. En: *Historia y Política* 24.
- Manrique Gálvez, N. (2003): “La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional”. En: Karp de Toledo, E. (ed.). *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Lima: Despacho de la Primera Dama de la Nación.
- Mariátegui, J. C. (1998): *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. (47ª ed.). Lima: Biblioteca Amauta.
- Safran, W./Máiz, R. (coords). (2000): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Urrutia Ceruti, J. (2007): “Población indígena y políticas públicas en el Perú”. En: Rosenberg, M./Pajuelo Teves, R. (eds.): *Políticas indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

*Enith Pinedo Bravo es licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con máster en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. En la actualidad es doctoranda de esta última universidad en la Escuela de Posgrado Estado de Derecho y Buen Gobierno. Correo electrónico: enith@usal.es.*