



PERÚ

Ministerio de Cultura

Dirección
Desconcentrada de Cultura
de Cusco



CUSCO
intercultural

MEMORIA

Seminario Internacional:
Del Indigenismo a la Interculturalidad



PERÚ

Ministerio de Cultura

Dirección
Desconcentrada de Cultura
de Cusco

DIRECCIÓN DESCONCENTRADA DE CULTURA DE CUSCO

Fredy Escobar Zamalloa

SUB DIRECCIÓN DE INTERCULTURALIDAD

Teresa Campos Chong

ÁREA FUNCIONAL DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL

Inés Fernández Baca

FOTOGRAFÍA, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Carlos Valeriano Miranda

COLABORACIÓN

Daniel Guevara y Kiyoko Abarca

MEMORIA

Seminario Internacional:

Del Indigenismo a la Interculturalidad

© Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco
Palacio Inka del Kusikancha, Calle Maruri 340
(+51 84) 582030

Primera edición: octubre del 2019
Tiraje: 1,000 ejemplares

Se permite la reproducción de esta obra siempre y cuando se cite la fuente original.

CONTENIDO

1.

ALCANCES CONCEPTUALES

| | |
|--|----|
| La urgencia de la reflexión intercultural en el mundo contemporáneo <i>Heinrich Helberg Chávez</i> | 11 |
| Por una nueva normalidad. Del indigenismo a la interculturalidad: horizontes y desafíos rumbo al bicentenario <i>Guillermo Nugent</i> | 21 |
| Diversidad cultural e identidad nacional <i>Rossano Calvo Calvo</i> | 26 |

2.

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES

2.1. Transversalización del enfoque intercultural

| | |
|---|----|
| Políticas públicas para la atención de los pueblos originarios <i>Elena Burga Cabrera</i> | 38 |
| Retos para la transversalización del enfoque intercultural en las políticas públicas: operativizar para reducir brechas <i>Gustavo Zambrano Chávez</i> | 46 |
| Políticas de transversalización para el caso peruano <i>Sandra Gonzáles Watson</i> | 55 |
| Políticas de transversalización para el caso boliviano <i>Marvin Molina Casanova</i> | 63 |

2.2. Derechos colectivos

| | |
|--|----|
| Derechos colectivos desde una perspectiva internacional <i>Luis Alberto Tuaza Castro</i> | 70 |
| Derechos colectivos. Perspectiva nacional <i>Alicia Abanto Cabanillas</i> | 78 |
| Políticas públicas para la protección de pueblos en aislamiento y contacto inicial <i>Nancy Portugal Gallardo</i> | 82 |

2.3. Consulta previa

La consulta previa para el caso colombiano
Sebastián Cabrales Villalba 88

La consulta previa en el caso peruano
Yohannaliz Vega Auqui 99

2.4. Políticas lingüísticas

Lenguas indígenas y políticas lingüísticas en América Latina
Luis Montaluisa Chasiqizsa 107

Políticas lingüísticas para el caso peruano
Agustín Panizo Jansana 110

Políticas lingüísticas para el caso boliviano
Walter Gutiérrez Mena 116

3.

IDENTIDAD, AUTOIDENTIFICACIÓN Y DISCRIMINACIÓN ÉTNICA

La identidad afroperuana
Owan Lay Gonzáles 125

La identidad de los pueblos indígenas andinos
Kety Marcelo López 128

4.

POLÍTICAS INTERCULTURALES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Erradicación del racismo, equidad, ciudadanía intercultural
y gestión intercultural del Estado: retos transformadores para las
políticas e instituciones de educación superior
Daniel Alejandro Mato 133

Desafíos de la educación intercultural en el Perú
Patricia Ames Ramello 146

PRESENTACIÓN

La generación de espacios de diálogo e intercambio desde el Estado es un factor clave para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, ya que permite acercar a la ciudadanía en general a los procesos de formulación de políticas públicas. La participación de los pueblos originarios y afrodescendientes en estos espacios es fundamental para la consolidación de medidas de reconocimiento positivo de la amplia diversidad cultural del país, para el ejercicio de sus derechos con iniciativas efectivas que contribuyan a la erradicación de la discriminación étnico-racial y a la consolidación de condiciones equitativas de acceso a oportunidades vinculadas a las políticas de cierre de brechas.

El Ministerio de Cultura como ente rector en materia de derechos indígenas, así como en la transversalización del enfoque intercultural en la gestión del Estado, tiene entre sus funciones la promoción de la diversidad y lucha contra la discriminación. Bajo esta orientación la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco organizó el Seminario “Del Indigenismo a la Interculturalidad: Horizontes y Desafíos Rumbo al Bicentenario, como un espacio de diálogo, que aborde de forma crítica el proceso de gestión de la diversidad cultural por medio de políticas públicas interculturales, logrando así transitar de la afirmación conciliadora de la diversidad, hacia el aprendizaje de la diferencia como fuente de consolidación de una sociedad nacional, donde la pluralidad y la diversidad sean parte fundamental de la ciudadanía y el ejercicio de derechos.

El presente documento, es una memoria de las reflexiones que se pusieron a debate en este Seminario, realizado en el mes de octubre de 2018. En la primera sección se presentan las ponencias que abordan el tema “del indigenismo a la interculturalidad” desde una perspectiva histórica y conceptual. En la segunda sección se plantean enfoques y experiencias de países como Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú referidas a la transversalización del enfoque intercultural, de protección de los derechos colectivos, consulta previa y derechos lingüísticos, lo que permite hacer un análisis comparativo. En la tercera sección, desde la mirada de los pueblos andinos y afro descendientes, se comparten reflexiones en torno a la auto identificación étnica Finalmente se aborda el tema de las políticas interculturales en la educación superior, ámbito de la política educativa donde hay mayores ausencias y desafíos.

Este documento, síntesis del Seminario “Del Indigenismo a la Interculturalidad” permite hacer un breve balance de lo avanzado y las muchas tareas aún pendientes para una gestión pública que reconozca y valore la diversidad como una condición para el desarrollo humano y la consolidación de la democracia.

DIRECCIÓN DESCONCENTRADA DE CULTURA DE CUSCO

1.

**ALCANCES
CONCEPTUALES**



La urgencia de la reflexión intercultural en el mundo contemporáneo

Heinrich Helberg Chávez

Propósito

La reflexión intercultural no se limita hoy día a la reflexión pedagógica, al ámbito escolar, ni al tema de la identidad nacional (Helberg 2002), con el que está entretrejida, ni a la construcción de una convivencia intercultural, como modelo social, sino que surge de la necesidad de resolver los acuciantes problemas de la esfera política internacional. Problemas como la pérdida de legitimidad de los líderes políticos; la confrontación de bloques político-económicos que tienen visos culturales; la imparable destrucción de los sistemas ecológicos que sostienen a la humanidad; la violencia que desatan las guerras por recursos; la migración generada por los mismos sistemas socio-políticos; la violencia estatal y social interna; la violencia epistemológica, de género y la familiar, así como los déficits de los Estados que no pueden garantizar iguales condiciones para todos y que generan cuadros de sumisión e inequidad estructurales que hacen imposible una vida digna, como es el caso de muchos países latinoamericanos que necesitan de una “decolonización” efectiva, es decir política y económica, pero también de una construcción de un sistema científico tecnológico que permita la gestión del conocimiento intercultural que se genera en favor de los pueblos, a través de alianzas productivas.

El pensamiento intercultural tiene que responder con una racionalidad práctica, que ayude a superar el racismo y los neocolonialismos, porque la razón de la Ilustración europea no ayuda, porque el origen del problema no son teorías equivocadas o falta de información, sino que tiene trasfondos históricos y por ende estructuras muy distintas que hay que reconocer y atacar. El propósito es transformar las sociedades modernas deficitarias y generar una nueva cultura intercultural, que tenga viabilidad social y que elimine la posibilidad del uso de la violencia para solucionar problemas. A la vez que salvaguarde derechos culturales e individuales, que hay que sopesar, negociar y convenir.

Medios de respuesta

1. En el mundo político contemporáneo los líderes políticos han perdido legitimidad, porque se han embarcado en la reproducción de sistemas económicos y niveles de vida que tienen su máximo principio en la

producción de renta y que generan riesgos cada vez más altos para los ciudadanos: sus propias vidas y la de los sistemas ecológicos de los que viven están en riesgo. Y los sistemas políticos vigentes no están en capacidad de ofrecer soluciones, al contrario, agudizan los problemas y se convierten en máquinas de guerra, muerte, corrupción, represión y pobreza.

2. Los mecanismos del mercado arrinconan a las culturas particulares, las ahogan y las tornan parasitarias. Todos los sistemas políticos están cuestionados y muestran sus deficiencias, inclusive aquellos que no se han puesto en práctica a plenitud, como el socialismo, porque tampoco tienen la capacidad de respuesta integral. No hay capacidad de pensamiento sistémico y las soluciones/presiones parcializadas generan más riesgos globales y más violencia.

3. Esta es una situación inusitada, tanto por la escala universal de los problemas como por su contenido, ya que afecta a todos los sistemas políticos y pone a prueba la habilidad de éstos para manejarla. Y además plantea una demanda de respuesta a todos los ciudadanos, como sujetos éticos responsables, y por eso la responsabilidad se traslada de los políticos profesionales, convertidos ellos mismos en factor de riesgo a todas las personas comunes. La orientación del consumo es una posible respuesta, diríamos el único poder que nos queda a los ciudadanos.

Dada la escala universal y el hecho que diversos sistemas político-económicos y culturas están implicados, desde los cazadores y recolectores hasta las sociedades industriales con sus diversos sistemas políticos, es evidente que se requiere de una reflexión política-intercultural. El pensamiento intercultural tiene que ocuparse de los problemas fuertes y decisivos que aquejan al mundo: del racismo, de la violencia, de los fundamentalismos de todo tipo; no basta con conocerse más, dialogar, entenderse algo mejor, tolerarse, hay que resolver los problemas sociales de fondo que son virulentos y destructivos.

Y para eso se necesita desarrollar los instrumentos adecuados, porque el racismo, la exclusión cultural, los fundamentalismos de todo tipo, no se combaten solo por medio de la razón: ese fue el error de la Ilustración europea, que confundió la lógica de las creencias con la del conocimiento y por eso es impotente. Se trata de reconocer que junto a la lógica deductiva y teórico-contemplativa, las cosas se hacen por razones prácticas y emocionales y que hay que actuar con esa lógica para resolver los nudos y encontrar los poderes que hay detrás, que son los que imponen las costumbres y creencias que resultan insostenibles. Además, la discriminación está institucionalizada, la violencia contra los sistemas de conocimiento tradicionales/no eurocéntricos es muy fácil de detectar: consiste en ignorar su existencia en

todas las decisiones de los aparatos de gobierno.

Las personas solo podrán superar los puntos cuestionables de los sistemas de creencias a los que se aferran -a veces como tabla de salvación, para no perder su identidad cultural- si reconocen los poderes que están detrás, los poderes que los reprimen. Y eso es un proceso doloroso, pero necesario, cuando esas creencias particulares afectan la posibilidad de convivencia intercultural, cuando se vuelven letales para la integridad física, social y emocional de las personas. Reconocemos el valor y hasta la necesidad de mantener creencias culturales, pero hay que reflexionar sobre ellas y filtrarlas, midiendo consecuencias. Pero también hay que saber que muchas de ellas dan sentido y contribuyen a la sostenibilidad de la vida y que lejos de ser prácticas primitivas y por ello desechables son productivas y contribuyen a la gobernabilidad de los pueblos. Por eso esta es una decisión delicada. Y muchos pueblos lo han hecho y se han adaptado a nuevas circunstancias y han superado las violencias internas, la violencia que la misma cultura les hace a sus miembros. Lo importante es que se respete la autonomía de los pueblos y que las decisiones sean propias.

El proceso

Es nuestra obligación moral contribuir a resolver esos nudos emocionales que nos hacen dependientes irracionales de poderes internos y externos, pero dando los elementos para que cada persona pueda tomar sus decisiones propias, desde donde esté, desde su contexto cultural, bajo su propia responsabilidad personal, a su medida, no conformando una "doctrina".

La pedagogía intercultural no es autoritaria ni impositiva, por eso es "pensamiento crítico" en un sentido muy estricto: no roba las decisiones de las personas autónomas, las ejercita, es ejercicio de su autonomía.

La educación intercultural, la que es para "todos", debería hacer lo propio, dar los elementos para que los sujetos políticos, nuestros ciudadanos, puedan tomar decisiones válidas e informadas. Y para eso hay que comprender los mecanismos sociales, la lógica interna de las culturas, y eso con la mirada sistémica que falta a los políticos, en su conducción de los Estados. Eso remueve prejuicios e instituciones. Pero es el camino.

Los países latinoamericanos reconocen que la interculturalidad es parte de su problema de identidad nacional y que como dice Oscar Liendo, "asumirla plenamente es respetar todas nuestras raíces culturales y articular entre ellas un discurso que nos integre, para no quedarnos como un país escindido en una multiculturalidad de guetos socio-culturales". Los pueblos indígenas han dado el ejemplo, han desactivado muchas creencias o aspectos de sus sociedades que se volvieron inviables en un nuevo contexto social y político. La pregunta ahora es: ¿Lo hará también la sociedad mayor?

¿Cuestionaremos nuestros sistemas jurídicos, la ética del bien y el mal en que se basa, los sistemas religiosos que la refrendan, y los filosofemas a veces ya superados por la reflexión filosófica, pero que siguen allí incrustados en la religión, infectando y generando mucho dolor, humillación y sufrimiento? ¿Superaremos el concepto de nación cultural y políticamente uniforme? ¿Superaremos el concepto de humanidad abstracto por uno donde entren todas sus manifestaciones culturales, con todas las lógicas (maneras de hacer las cosas) posibles?

Por ejemplo, en la teología de algunas religiones hay tesis filosóficas en las que el espíritu se sobrepone a la materia, y es valorado más. Y esa consideración filosófica podía encontrar esa solución en el siglo II después de Cristo, pero la discusión filosófica posterior demostró que el espíritu emana del cuerpo, como la alegría del niño es reconocible en su sonrisa o como la música y lo que expresa, que es innegablemente espiritual, es impensable sin los instrumentos en que se toca. No hay jerarquía, hay complementación, son dos caras de la misma moneda. El problema es que se asoció la jerarquía del espíritu sobre la materia a la de lo masculino sobre lo femenino, porque lo más material es la sexualidad, y la mujer que procrea está atada a la esfera de la sexualidad. Las consecuencias son terribles: se jerarquiza la relación masculino/ femenino y se negativiza y culpabiliza a la sexualidad, en lugar de culturizarla y convertirla en objeto de una cultura erótica, de goce público y deseable. Como la alimentación se cultivó y se hizo arte y el vestido también. La privatización de la esfera sexual ya es parte de esa negativización. Y estas son claramente decisiones culturales: hay etapas históricas y culturas en las que se practicó esa cultura erótica a vistas de todos y con gran aprobación. Nuestra sociedad está enferma de esa subordinación de la mujer y de esa inferiorización a “bajos instintos” de la sexualidad, eso produce violencia y no se va a arreglar con represión, hay que ir hasta las fuentes de la cultura para recomponerla. Y esas son fuentes socio-políticas: tenemos una dosis de cultura feudal, de señores y siervos, en la que la sexualidad femenina es pensada y sentida siempre y exclusivamente como violación. Y esa cultura conocida como “más me pegas más te quiero” no permite pensar en una sexualidad plena, compartida voluntariamente, desarrollada de forma gozosa y convertida en un arte, que se pone en práctica junto con la poesía y la música. En el paraíso musulmán Hanna no solo habrá las huris sino también jóvenes que atenderán a los musulmanes creyentes para que tengan toda la gama de placeres sexuales. Pero claro solo los varones son los beneficiados.

La pregunta es, entonces, si tenemos el valor de replantearnos la construcción cultural en la que nos encontramos, y si tenemos o podemos desarrollar los medios para resolver las inviabilidades, porque si no es así, sucumbimos como especie y podemos aunarnos al coro de voces pesimistas que anuncian la destrucción indetenible del Planeta Tierra.

Si hablamos de la inferiorización de la mujer, también hay que hablar de la inferiorización de los pueblos originarios. La inferiorización de los pueblos originarios es el reflejo de la política colonial y se demuestra en las imágenes que nos hacemos que solo ilustran la situación subordinada en lo político, social y cultural en la que se encuentran. No tiene nada que ver con el conocimiento de los pueblos y culturas. La ciencia ha corregido sus propias distorsiones y ha cambiado totalmente la imagen de los pueblos indígenas. ¿Y eso ha servido de algo? La respuesta es que no, no aquí, pero sí en otros lares. En los países que tienen herencia colonial los pueblos indígenas no representan ideales de humanidad, ahí nadie quiere ser indígena.

En este país a los pueblos indígenas se los ve como económicamente inactivos, porque no hacen lo que hacemos, sus conocimientos son inválidos porque no tienen nuestras justificaciones y sus manifestaciones religiosas no son válidas, porque no son las que nos han enseñado. Es decir, los juicios acerca del otro, que es culturalmente distinto, son enteramente prejuiciosos y solo reflejan su posición social subordinada, no tienen contenido y no pueden ser considerados hipótesis. En un futuro vamos a tener que dedicar un tiempo a los análisis de los prejuicios. Pero fijémonos también en los aspectos positivos.

Actualmente se producen conocimientos interculturales en las mismas comunidades, mucho de lo que llamamos indígena ya es intercultural. Se inventan tecnologías y ya nadie puliría un arco con hacha de piedra, sino con cuchillo, el teñido de fibras se hace con colores de productos industriales; el huesero puede pedir una radiografía para intervenir con más seguridad. Y eso demuestra la colaboración mutua entre los conocimientos y tecnologías. INDECOPI registra conocimientos y generalmente los pueblos piden que se guarde el secreto. Hay institutos como el IIAP y el Bartolomé de las Casas que han colectado sistemáticamente conocimiento indígena y lo han equiparado y refrendado con aportes científicos modernos. Por ejemplo, en el campo de la gestión ambiental, en el uso de tintes y de plantas medicinales. Muchas investigaciones se hacen como tesis universitarias, las organizaciones indígenas conducen programas de salud y refuerzo cultural que colectan y documentan bienes y conocimiento y los usan, por ejemplo, en botiquines mixtos. Las áreas naturales protegidas apoyan a escuelas con materiales educativos generados con apoyo de docentes para la educación ambiental intercultural, que también por su cuenta colectan, documentan y usan literatura oral, conocimientos, y estrategias pedagógicas. Hay congregaciones como las Hnas. Lauritas que investigan y producen medicinas en base a los conocimientos de los pueblos con los que conviven. En consecuencia, hay una gran inquietud por los conocimientos indígenas y muy diversas prácticas más bien descoordinadas. Y hay un tema legal para asegurar esos conocimientos y evitar el uso comercial ilegal. Las instituciones educativas,

universidades e ISP deberían establecer políticas y negociarlas con las organizaciones indígenas, y el INDECOPI establecer modelos de convenios para proyectos, ONG y toda la otra gama de instituciones involucradas.

¿Qué ofrecen los conocimientos tradicionales?

- La gestión psico-somática de la enfermedad, es una estrategia de salud que la biomedicina casi totalmente carece y que se necesita para gestionar las enfermedades de sistema
- El conocimiento, la clasificación y uso de recursos, tecnologías productivas y estrategias terapéuticas en modelos de salud bajo otras condiciones de vida (que no permiten hospitalización).
- La gestión cultural /ritualizada de la relación sociedad -ambiente, que proporciona modelos de planificación práctica y gestión social, distinta de la planificación legal
- El estado de bolsillo, la gestión cultural como ética de conducción social y la experiencia con los estados incipientes
- La limitación y regulación de poderes
- La gestión comunicativa y del subconsciente colectivo
- La idea de un sistema científico y tecnológico
- La creatividad integrada a la vida y articulada a través del subconsciente colectivo

El actual sistema de gestión de conocimiento dirigido por el CONCYTEC en Perú, es etnocéntrico, solo reconoce y trabaja con conocimiento científico eurocéntrico y es sumiso a la dominación de los centros de producción intelectual, que necesitan la disponibilidad del conocimiento producido por los centros periféricos en sus formatos, en lugar de propiciar autonomía. Desconoce la existencia de los círculos de poder en las ciencias que no usan criterios racionales sino grupales para juzgar trabajos científicos y aceptar o rechazar resultados. Tienen algunos supuestos falsos como que el conocimiento es acumulable indefinidamente, y que lo último en literatura es mejor que lo anterior. Trabajan con artículos y no con autores. No prevén revoluciones científicas y cambios en el lenguaje científico, y no relacionan el conocimiento con sus bases sociales que generan distintos sistemas de gestión del conocimiento.

Obviamente no pueden gerenciar sistemas complejos con varios sistemas articulados/desarticulados, pero presentes y activos. Sus reglamentos están descentrados y fuera de lugar, porque ni toda la investigación es académica, ni el receptor y evaluador del conocimiento es “la comunidad científica”, sino que es una “comunidad de discusión”, que hoy día está aliada con los poderes políticos y económicos, los mismos que producen la guerra, alimentan la

destrucción del ambiente con tecnologías irresponsables y que además es en algunos campos corrupta.

De hecho no es la ciencia la que puede avalar el conocimiento tradicional, ni el cotidiano. La reflexión intercultural ofrece otro programa: devolver el conocimiento al discurso cotidiano, y que se explique y sustente allí, no solo con la argumentación científica, la exploración de causas, sino con los efectos que es el campo del discurso cotidiano y del tradicional. Porque el usuario es el responsable de su vida y de sus actos, y actúa con una lógica propia, no equiparable a la científica.

Y sin embargo, no creo que debamos deshacernos del conocimiento metódico, hay que hacer un uso crítico de él sopesando todas las decisiones. No debemos abandonarlo porque las sociedades necesitan de un sistema social que permita encontrar la verdad, sino crecería la arbitrariedad. Lo que hay que hacer es criticar los etnocentrismos de las ciencias y hacer crecer sus métodos para que sean interculturales. Estamos ya en el camino. En consecuencia, cuando postulamos el conocimiento intercultural, como una solución para generar economías para los pueblos indígenas, no estábamos solo solucionando un problema particular, estábamos dando el primer paso para interculturalizar todas las ciencias y la filosofía.

Ahora bien, obviamente la metareflexión científica trató de usar la duda metódica, prestada del racionalismo de Descartes, para deshacerse de la concurrencia y postular que solo el método científico garantiza la verdad. Y así podía hacer tabla rasa con los conocimientos tradicionales, los religiosos, los cotidianos. Pero la duda metódica no es aplicable, porque pone en duda solo de palabra, sin argumentos, y una duda sin argumentos no es duda. En consecuencia, se necesita de la reflexión intercultural que sopesa cada caso, esta reflexión crítica es la que ya estamos aquí practicándola.

Todo conocer tiene método, sino no se podría distinguir verdad de falsedad, la vida no sería posible. El conocimiento tradicional usa muchas fuentes de inspiración, pero usa del método de ensayo y error para poner a prueba cualquier idea. Y no es muy diferente del método científico. Todos los métodos tienen ventajas y desventajas, como estamos viendo. El problema de la verdad es el problema de la gestión económica-ecológica y la ciencia no lo está superando. La dominación de la naturaleza y su transformación sin límites, el triunfo de la razón, no fue una buena idea. A solo 400 años de su gestión ya enfrenta problemas que se consideran insalvables, si el sistema continúa.

Otras desventajas de las prácticas científicas son: la validez estadística de la ciencia es reducida, comparada con el conocimiento tradicional. Y los experimentos controlan pocas variables, pero la realidad espontánea tiene un número no reconocido de variables.

Hay que reconocer que se trata siempre de conocimientos operativos, las

aspiraciones a un conocimiento absoluto no tienen lugar. Los absolutos son parte de las prácticas humanas, no están fuera de ella – en el cielo de los patrones lógicos – y tienen su lugar cuando usamos modelos, es en ese uso de modelo que no se cuestiona lo que son, mientras se usa como modelo. Es el uso el que los hace incuestionables e indubitables, no sus características inherentes. Por eso los absolutos pueden convertirse en verdades cuestionables y eso sucede hasta con las matemáticas cuando se les quita su carácter de prejuicio con que juzgamos el mundo. Así $1 + 1$ no es necesariamente 2 cuando se trata de verdades empíricas. En nuestra crítica de las culturas hay que tener esto en cuenta, puesto que en muchas culturas existe la tendencia a absolutizar los absolutos, a ponerlos fuera de la práctica humana, y entonces el resultado son los fundamentalismos que nos enfrentan. Y es por eso que hay que comprender más de la estructura lógica interna para poder criticar las culturas.

Nadie sabe todo, todos tenemos que recuperar la apertura y la humildad. En este sentido las prácticas científicas van a cambiar y radicalmente: tendrán que definir sus objetos de estudio de otra manera, los objetivos serán la gestión de sistemas, no la dominación de la naturaleza. Y por ende necesitan fines prácticos, misiones, pero sin caer en las limitaciones de los conocimientos prácticos que se los apropia alguien o un grupo, sino que esos fines tienen que reflejar el bien común.

El colonial

Sucede que las relaciones sociales marcadas por el ejercicio del poder deforman la comunicación y las motivaciones personales. Conocido es que el intercambio de mujeres entre hermanos, por ejemplo, que es una expresión de relaciones igualitarias, se pervierte cuando el receptor de la oferta es el señor feudal, el cauchero, el empresario y el uso e inclusive el afecto personal que pueda haber se pervierte y se convierte en abuso.

La cultural

Distinto es el caso cuando la otra persona es percibida como “objeto cultural”, con otras ideas y otras reglas de comportamiento, al que hay que respetar tal como es, y que por lo tanto es “intocable”, por temor a abusar de alguna manera.

La personal

Contra esa actitud que neutraliza las relaciones, protestan los mismos gestores, los otros, porque quieren ser tomados en serio, es decir como

personas cabales, que tienen vidas personales, que pueden aceptar o conflictuarse con su cultura y que no aceptan ser vistos como “ejemplar de una cultura”. Porque las culturas son superables, así como lo son los pueblos, las sociedades y los estados, podemos desistir de ser miembros de una cultura y buscar otras asociaciones. Y eso ha sucedido ya con muchas culturas y muchas personas. Las decisiones pueden ser colectivas o personales, pero en serie. Por ejemplo, pueden desistir de rituales que para la sensibilidad actual son demasiado violentos o que les traería conflictos legales u otras desgracias encima. A veces el costo emocional es muy alto y llega un momento en que no vale la pena o se encuentra una compensación en otra cosa. Así las culturas están en movimiento y transformación. Pero eso no quiere decir que se estén derrumbando.

De forma creciente los intereses personales se hacen valer con más fuerza, quizá ya no acepten que se prescriba cuál va a ser su pareja, o quieran hacer valer su orientación sexual, aunque eso les traiga conflictos y eso variará de acuerdo a las sociedades y también a la retroalimentación con la sociedad mayor en configuraciones sociales siempre distintas.

Es observable que hay una tendencia a aprovechar de las nuevas libertades que ofrece un nuevo contexto social, no solo por su valor adaptativo, sino por sus valores intrínsecos. Así por ejemplo, los docentes de Datem del Marañón fueron muy claros: no deseaban una educación religiosa fundamentalista indígena para sus hijos, querían que pudieran moverse en ambos mundos. Y eso implica una evaluación crítica de su propia práctica social: quién genera o avala ciertos contenidos y quiere reproducirlos o implantarlos y si estamos dispuestos a aceptarlo o no. Las personas pasan de ser producto de sus culturas a ser generadores creativos de cultura, a tomar sus decisiones propias. Y ese es un crecimiento en autodeterminación que ven como positivo.

La comprensión del otro tiene como compensación la comprensión de los prejuicios, de las violencias que nos infringen y que nos auto infringimos: ambas están enlazadas, en un proceso que tiene siempre dos caras. Si detectamos que hay complejos simbólicos que tienen capturadas a las personas, habrá que reconocer que también nos tienen capturados a nosotros. Todas nuestras formas de auto comprensión son evolucionables. Nuestros afectos y dependencias son los que hay que cuestionar, porque son las piedras en el camino que impiden la convivencia, y ese es seguro uno de los criterios a los que podemos atenernos, así como el desistir de usar la violencia como instrumento de solución.

La pérdida de marcos de referencia y la desorientación consecuente es un fenómeno que ahora podemos constatar. En el mundo tradicional el práctico predice fenómenos en base a un conjunto de criterios no siempre explícito y que por eso puede hacer parecer que es la persona la que tiene habilidades desconocidas para vaticinar y esa puede ser el aura de un curandero. Pero los

critérios, aunque sean prácticos, existen y el juicio depende de ellos. Sucede que esa confianza en la persona y no en los argumentos se puede trasladar al mundo moderno, en el que nos bombardean enormes cantidades de información, con verdades que compiten entre ellas, sin que necesariamente se reconozca las argumentaciones detrás. Por eso es aconsejable no deshacerse del conocimiento metódico, para que haya consenso sobre cómo llegar a asunciones válidas. Pero deberíamos explorar también la otra vía: la lógica práctica con sus generalizaciones implícitas, de manera que nuestras prácticas sociales sean más transparentes.

Este fenómeno puede llegar a desorientar a una persona y crear universos ficticios cuando la fuente de información es restringida o está manipulada. Eso sucede con jóvenes asiduos al Internet, que reciben opiniones, pero no las discusiones detrás y entonces no saben valorar las opiniones. Y eso puede llevar a pseudo mundos. O mundos restringidos. Pero eso es peligroso, porque son manipulables y crean universos con pseudo valores que llegan a ser delincuenciales. La situación es similar a la postulación de la posverdad, una época en que la presencia mediática constante o la autoridad hace una “verdad” de una opinión y al revés rebaja el resultado de una investigación seria a una opinión o una interpretación, sin ninguna noción que las opiniones se sustentan en argumentos o no se sustentan. Y eso obviamente es objeto de manipulación política.

Hemos agregado en consecuencia una nueva comprensión de nuestros prejuicios y de cómo en nuestras sociedades se usa el poder, a veces abusivamente. Un conocimiento que podría compararse en sus efectos con la “psicología” de Nietzsche, cuando busca las motivaciones secretas de las acciones humanas, pero que reconocemos como parte de los supuestos de nuestras acciones y de nuestras palabras. Una comprensión de lo que hacemos y decimos que no abandona los medios del habla cotidiana en la que todos nos encontramos inmersos.

Por una nueva normalidad. Del indigenismo a la interculturalidad: horizontes y desafíos rumbo al bicentenario

Guillermo Nugent Herrera

Buenos días con el público presente, atendiendo a la invitación de la DDC quiero exponer algunos planteamientos respecto al tema de este evento que trata sobre el tránsito del Indigenismo a la Interculturalidad como criterio básico para el diseño de políticas culturales. La idea central que desarrollaré es la importancia de lo que podría nombrarse como 'una nueva normalidad'. En sociedades con un sentido de la homogeneidad cultural y psíquica más o menos extendido, paradójicamente se han escrito, en un sentido crítico, alegatos por una cierta anormalidad, para usar el título de un ensayo que la psicoanalista Joyce McDougall publicó en Francia a fines de los años setenta del siglo pasado. Hay sociedades que han desarrollado acerca de sí mismas un sentido de fuerte homogeneidad y consecuentemente una manera de alentar un sentido crítico, era la defensa de salirse de las prácticas 'normalizantes' que implicaban un aplanamiento de las emociones y las costumbres.

No ha sido este el caso de nuestro país, cuyas políticas de institucionalidad cultural oscilaron entre el desconocimiento puro y simple de la ciudadanía de la mayor parte de peruanos en el siglo XIX, la negación de su existencia y un reconocimiento parcial en el siglo pasado. Cuando Jorge Basadre escribió en un momento de entusiasmo que el logro más importante del siglo XX peruano había sido 'el descubrimiento del indio', sin duda estaba ofreciendo un testimonio involuntario del grado extremo de estrechez en que se había movido la cultura criolla que mencionaba al 'indio' como si de un nuevo tipo de mineral hubiera sido encontrado en las entrañas de la tierra. De esa cultura, si bien institucionalmente dejada atrás, pero emocionalmente vigente, se puede decir que era el equivalente a la creencia en la tierra plana en la Europa precolombina (el adjetivo 'precolombino' lo usamos para referirnos a la parte de nuestra historia que en rigor debería llamarse 'pre-occidental')

Podríamos decir entonces que, desde el punto de vista de la ciudadanía, el siglo XIX y parte del XX peruano podría llamarse 'la república plana'. Luego 'el descubrimiento' habría sido entonces el momento de una colonización de ese nuevo continente cultural que sería 'el indio', así en singular y masculino. Este proceso de colonización, de la 'república redonda', para seguir el hilo de la retórica de Basadre, tuvo dos vertientes: a) la que proponía que había que civilizar, es decir occidentalizar, y que en la práctica reforzó el estigma denigratorio presente desde el nacimiento de la República. La meta de la

occidentalización ni siquiera llegó seriamente a formar parte de las políticas culturales de Estado. El síntoma más inequívoco de esta situación fue el pobrísimo desarrollo de la escolaridad rural y una muy selectiva escolaridad en los centros urbanos. Debemos tener presente además que hasta mediados del siglo XX más de la mitad de la población era rural. Otro tanto podría decirse de las políticas de salud pública. De manera que esta República redonda quedó básicamente en el discurso. b) la segunda vertiente fue el indigenismo que sí puso énfasis en ese continente cultural de la nacionalidad. Pero se trataba de un discurso sobre el indio. Es importante hacer algunas precisiones históricas. El foco más importante de irradiación del indigenismo fue la revolución mexicana que empezó en 1910 y que a fines de los cuarenta cristaliza en la formación del Instituto Indigenista Americano. De hecho, la base del indigenismo mexicano estuvo en el reparto de tierras y la protección del ejido comunal como unidad básica. El indigenismo entendido como 'esencia cultural' fue un paso importante en visibilizar esas áreas de nuestras sociedades que ahora son nombradas, con más propiedad, como 'pueblos originarios'. Pero sus limitaciones no fueron menos llamativas, su rasgo principal fue una mitificación sutilmente excluyente hacia lo que ahora se llaman 'culturas milenarias'.

Naturalmente que tenemos el privilegio de estar en un territorio que ha conocido continuidades históricas excepcionales y eso nos involucra a todos. Pero si atendemos al uso real que tiene el adjetivo 'milenario' en los discursos corrientes es fácil reparar que se trata de un dispositivo para eliminar un amplio sector de nuestra cultura pública de un elemental sentido de contemporaneidad. En efecto, una parte del Perú no necesita adjetivos, porque es la parte moderna, que administra el sentido del tiempo, la parte normal en suma. Hay otra parte que está fuera de las realidades y urgencias contemporáneas, que es el lado milenario y por supuesto de las gentes milenarias, que están igualitas, inmutables desde el comienzo de los tiempos. Tenemos entonces un escenario donde por un lado está el Perú a secas, la parte normal del país y tenemos la parte que no es normal, la que es milenaria.

En mi opinión, es un error creer que las diferencias culturales en los discursos actualmente vigentes se refieren a una parte que es 'moderna' y a otra que es 'ancestral'. La fuerza de esos discursos se basa en una apropiación de la categoría 'normal' donde lo que se considera como real, apropiado, sincero es parte de lo implícito en las acciones cotidianas” y aquello que no lo es por el contrario debe ser explicitado a cada momento. Un caso típico de lo que estoy afirmando está en el uso de la palabra 'cosmovisión'. Dicho en breve: todas las creencias que no son consideradas normales se explican por la cosmovisión. Así, la pachamanca se explica por una cosmovisión y la creencia, por otra parte, que una bebida azucarada y gasificada quita la sed es algo que ni siquiera necesita ser calificado porque está dentro de lo que se asume como

la normalidad'. Así, recapitulando, podemos decir que, en una primera etapa, desde el punto de vista de la ciudadanía hubo la 'república plana', y luego del descubrimiento del indio, a decir de Basadre, la 'república redonda'. Pero sin heliocentrismo podría decir, estirando un poco la figura anterior, es decir, la cultura criolla de las ciudades descubría 'al indio' (hombre, adulto, pero sin capacidad de gobernarse a sí mismo) como un fenómeno excéntrico, y el indigenismo probablemente de manera involuntaria reforzó esa imagen.

A continuación, quiero pasar a hacer una rápida reseña de los pasos que se han dado en el último medio siglo de nuestra historia republicana para el reconocimiento de la diversidad cultural. En primer lugar, importa precisar que la discusión sobre 'el indio', básicamente se refería a la población andina, de preferencia quechua hablante, pero esta condición de la lengua no era indispensable, basta pensar en la influyente novela de Ciro Alegría 'El mundo es ancho y ajeno', ambientada en Cajamarca, publicada en 1941. No se tomaba en cuenta la población amazónica o afrodescendiente. Ni hace falta mencionar que cualquier perspectiva de diferenciación de géneros estaba ausente. Hay tres momentos que me parecen importantes en la ruta del reconocimiento de la diversidad cultural.

1. La segregación de los analfabetos.
2. El reconocimiento de la diversidad de lenguas y su oficialización.
3. La conciencia de las identidades étnicas, raciales y sexuales.

1. La segregación de los analfabetos. En mi opinión se trata de un hecho central. Durante la mayor parte del siglo XX el derecho al voto tuvo hasta 1956 las restricciones de género que excluían a las mujeres de una ciudadanía plena. Es muy sintomático sin embargo que la última barrera para el ejercicio del sufragio estuviera determinada por el acceso a la escritura. Se trataba de un círculo vicioso: el analfabetismo se relacionaba con la escasez de escuelas, lo que afectaba mayoritariamente a la población rural y luego se decía que la población sin acceso a la escritura no era capaz de comprender los asuntos públicos. El momento más extremo de la segregación estilo apartheid sudafricano, ocurrió en un tiempo relativamente reciente como 1979, en los momentos previos a la Asamblea Constituyente de ese año. Como el voto iletrado se creía que era una votación para la izquierda, el Jurado Nacional de Elecciones creó el Registro de Identificación de Analfabetos (RIA) y mandó imprimir unas libretas, de color rosado, además este documento permitiría votar en las elecciones municipales, pero no en las nacionales. Todo ello en previsión de las elecciones generales de 1980. La parte chistosa de este episodio, por lo demás vergonzoso, fue que la convocatoria, en términos intimidantes, fue hecha en los diarios, es decir usando material impreso. Al cabo de unas semanas, viendo que había poquísimas inscripciones, lo empezaron a anunciar en cines. El RIA no llegó a ponerse en práctica porque

la Constituyente aprobó el voto universal a partir de los 18 años.

Es muy interesante revisar los debates de la Constituyente en torno al derecho de sufragio, la oposición tenaz vino del PPC, si bien se trató de una minoría en términos de la votación del artículo constitucional correspondiente, los argumentos giraron en torno a que no se podía dar el voto universal porque no era solamente un problema de insuficiente escolaridad, uno de ellos llegó a decir que el problema es que 'hablan otro idioma, son una nación casi aparte'. En efecto, ya la cuestión de la diversidad de lenguas formaba parte de los debates políticos.

El derecho al sufragio es algo de especial importancia si tomamos en consideración que dos años después, el primer ataque de Sendero Luminoso fue la destrucción de ánforas en una comunidad rural de Ayacucho donde probablemente el derecho al sufragio se iba a ejercer por primera vez.

2. La diversidad de lenguas y su oficialización. La Constitución de 1993 reconoce en su artículo segundo el uso oficial de lenguas originarias ahí donde predominen. Aunque seriamente no se puso en la práctica para la atención ciudadana, abrió las puertas para la elaboración de alfabetos oficiales en las lenguas originarias, un paso determinante para poner en práctica la educación intercultural. En efecto, sin alfabetos oficiales de las lenguas originarias es muy poco lo que se puede avanzar en la difusión de material escrito. Cuando se hace referencia a las lenguas originarias, casi inmediatamente se hace la asociación con lenguas que son exclusivamente habladas. Sin embargo, estar al margen de la escritura coloca en una seria desventaja a las personas de estas comunidades.

La escritura no solamente permite participar de la comunicación a distancia, además de las enormes posibilidades de la telefonía actual, sobretodo permite el acceso al universo legal, al mundo de las leyes, contratos, títulos de propiedad etc. es decir, el acceso a un conjunto de instrumentos que son indispensables para la protección de derechos. Un argumento frecuente es que las discusiones sobre la diversidad lingüística solamente atañen a los grupos que tienen una determinada lengua como forma de comunicación cotidiana. Tengo un punto de vista muy diferente; la interculturalidad supone no solamente la lengua materna como aprendizaje de comunidades determinadas. Los sonidos de una lengua deben estar en los espacios públicos, así como su escritura. Este es un punto que me parece el pilar de cualquier proyecto intercultural. De esta manera lo que se logra es un nuevo sentido de normalidad, de convivencia ciudadana. Señalo esto porque es erróneo, restringir la interculturalidad a una cuestión de identidades. Dejar la cuestión en estos términos es quedarse a la mitad del camino y contentarse con un sentido de diversidad más bien genérico. Cuando hago referencia a la normalidad, me refiero a nuevas formas de convivencia y ciertamente esto

supone un reconocimiento de identidades colectivas que anteriormente fueron negadas de diversas maneras. Una parte importante de la normalidad es acostumbrarse a distintos sonidos y letras en la forma de comunicarse y que deben estar presentes en los espacios públicos. Esto supone entonces un sentido más amplio de ciudadanía del que se ha tenido hasta ahora. Desplegar en lugares públicos avisos, o llamadas en altoparlantes las diversas lenguas originarias, según la proximidad de los hablantes es algo que debería constituir una práctica cotidiana. Las lenguas tienen sentido como medio de comunicación de contenidos como de trasfondo del paisaje cultural del que somos parte.

3. La conciencia de las identidades. El desarrollo de los medios de comunicación, audiovisuales y digitales, le ha dado una mayor visibilidad a la constitución diversa de la realidad. Este es un proceso a escala global. Hasta ahora las identidades, el conjunto de problemas prácticos de reconocimiento englobados por este término, han estado básicamente referidos al pasado, a un sentido de memoria cultural compartida. Este rasgo está presente en la mayor parte de las reivindicaciones étnicas y otras formas de identidad cultural en el mundo contemporáneo. Sin embargo, no se trata de vivir pagando un tributo al pasado, todo indica que estamos ante un conjunto de retos donde no tienen cabida ni la imagen de un progreso indefinido, ni una visión cíclica del eterno retorno. Así como los actores son diversos, como nunca antes, también los problemas a encarar son una diversidad que va desde la violencia de género y los abusos sexuales a menores, al calentamiento global y la posibilidad de nuevas epidemias. El planteamiento dominante anterior señalaba que había un solo tipo de actores y un solo tipo de solución. Eso es justamente lo que ha cambiado. Yo daría un paso más, ha sido la capacidad de reconocer una multiplicidad de actores la que ha permitido que a su vez puedan complejizarse las posibilidades y riesgos de la realidad. Buena parte de la modernidad se rigió por un razonamiento binario donde solamente existían dos posibilidades, la civilización y la barbarie, occidente y 'el otro'. En esos términos es que inicialmente se planteó 'la cuestión del indio'. Ahora estamos ante una realidad más diversa. Ya pasaron los tiempos en que había que esforzarse por colocar al Perú dentro de moldes que de una forma y otra se caracterizaban por su inadecuación y exclusión.

Cuando al comienzo de esta presentación se planteó la posibilidad de una nueva normalidad, precisamente hacía referencia a esto, a una situación donde el reconocimiento de la diversidad implique la exigencia de muchos aprendizajes mutuos. De hecho, lo que en su momento en la sociología se conoció como 'la cuestión hobbesiana del orden' es ahora la cuestión del aprendizaje, cómo aprender a sentirnos parte de un país que es mucho más amplio de lo que habían imaginado las generaciones que nos precedieron.

Diversidad cultural e identidad nacional¹

Rossano Calvo Calvo

La temática de la diversidad cultural y de las culturas en general comenzó a cobrar interés y relevancia luego de la crisis y colapso de los paradigmas que sostenían el mundo bipolar y de dos identidades: la capitalista y la socialista, identidades predominantes que incluso, pasaron a sobreponerse a las identidades nacionales, a las identidades culturales y étnicas.

El colapso de este dimensionamiento mundial, dio paso al advenimiento de lo que algunos denominaron la “época posmoderna” o “contemporánea”, simplemente, una época donde comenzó a cobrar atención la teoría culturalista que anteriormente se encontraba pospuesta debido a la visión centrada en el avance del desarrollo o de la modernización de las sociedades y en el rol asignado a las clases socio económicas. De este modo, en el nuevo escenario, se comenzó también a prestar atención a la Antropología, disciplina que a lo largo de su desarrollo fue contribuyendo a la conceptualización antropológica de la(s) cultura(s) y la diversidad cultural.

Retorno a la diversidad cultural en el imaginario mundial contemporáneo

Entre otros textos antropológicos referenciales del que podemos partir en el tema, destacamos el libro *El Hombre y la Cultura* de la antropóloga norteamericana Ruth Benedict, quien en el segundo capítulo abordó el concepto de “diversidad cultural” destacando a los “pueblos vivos” que antes habían sido catalogados bajo rótulos de “primitivos”, “salvajes”, “tradicionales”, mostrándolos en una visión antropológica a través de patrones culturales.

El concepto de cultura(s) y de la “diversidad cultural” fue ingresando también a los esquemas de las Naciones Unidas, el organismo mundial que surgió después de la Segunda Guerra Mundial para afrontar las secuelas de las ideologías racistas implicadas en este conflicto, así como para impulsar la nueva perspectiva humanista de los derechos humanos para ingresar a una nueva etapa de desarrollo mundial. Este organismo recibió contribución del destacado antropólogo francés Claude Levy Strauss quien realizó importantes acotaciones antropológicas para la teoría de los derechos humanos. Entre las publicaciones contribuyentes de este célebre antropólogo se recuerda el libro *Raza y Cultura*, en el que se ocupa de esclarecer el racismo, el etnocentrismo y el concepto de “la diversidad cultural” no solo con una visión etnológica sino en la formación de

comunidades y pueblos, así como en formaciones de estatus de clases, castas, y otros agregados. De este modo, la Unesco recolocó el concepto vanguardista de la diversidad cultural de este antropólogo que se planteaba concordante a entender los aspectos de la vivencia de las sociedades y culturas en el mundo contemporáneo: *“la diversidad de las culturas humanas está detrás nuestro, alrededor nuestro y delante nuestro. La única existencia que pudiéramos hacer valer en su lugar es aquella que se realice bajo formas que comporten una contribución a una generosidad más amplia de los otros”*.

Es importante señalar que “este enfoque” de la *diversidad cultural* se relacionó también al enfoque antropológico de las culturas, concepto que abarcaba a los pueblos étnicos, nuevo nombre que la antropología inventó para designar a los pueblos y culturas que llevaban estudio etnológico. Un enfoque de esta diversidad cultural (y de las culturas), es el que desarrolló la antropóloga norteamericana Ruth Benedict, siguiendo la perspectiva del relativismo cultural; Benedict presentó a “las culturas” no solo como unidades culturales que tenían un patrón cultural, sino como una realización única en el abanico de realizaciones humanas de la realidad de la sociedad y cultura humana.

Alternativamente, en la antropología surgió un enfoque dinamista o relacional de las culturas (y de la diversidad cultural), asociándolos a procesos de recreación y cambio, es decir no ver a las culturas como “entelequias culturales”. El antropólogo noruego Frederick Barth, fue quien sostuvo que la visión de estos grupos étnicos no solo está basada en el repertorio biológico y cultural que “llevaban”, sino en una definición situacional y procesual en los que definen estas “fronteras étnicas” dando énfasis en la auto adscripción sobre los que se definían los grupos étnicos. Del mismo modo, Eric Wolf, antropólogo e historiador austriaco en su libro *Europa y los pueblos sin historia*, presentó, en una visión comprensiva del sistema mundial, tanto la reconfiguración de los grupos mayoritarios como los de una escala más pequeña.

En este orden de contribuciones, en el análisis etnográfico, destacaron también en el análisis de la interacción de los grupos étnicos, estudios referentes a los idiomas, las religiones y cosmovisiones, los modos de vida, los aspectos diacríticos que expresan la etnicidad, etc. La etnicidad o las acciones políticas colectivas de los grupos étnicos y culturales relacionaron otros importantes conceptos que fueron expresando la condición política de las culturas y de los grupos étnicos, ahora comprendidos también dentro de las naciones estado. Dando origen así a los conceptos políticos “pluri-étnicos”, luego, abarcándose sobre una mayor complejidad de los grupos culturales, con el multiculturalismo.

Relacionado a estos conceptos de la (s) cultura (s), los grupos étnicos, los grupos culturales, los grupos nacionales, etc. se encuentran, igualmente,

otros conceptos que contribuyeron también a caracterizar estas representaciones grupales e individuales de estos colectivos, como son las referencias identitarias, teniéndose así identidades étnicas, identidades culturales e identidades nacionales, etc.

El concepto de identidad viene del latín “*idem*” y “*facere*” que define la idea de “hacer la semejanza”. Por ello mismo, sirvió para proyectar referencia de “noción colectiva” e “individual” de reconocimiento para los grupos e individuos. En este contexto, surgen diferentes propuestas de entender este concepto, sea como una condición dada y otorgada o como una perspectiva esencial en su conceptualización, hasta otros quienes destacan a la identidad como “referencias” que incluyen la “auto adscripción” o como “instancia de interpelación e identificación” posición al que denominaron un enfoque “relacional”. Los conceptos de Identidad tienen expresión en las interacciones interétnicas, multiculturales o en los sistemas políticos jurídicos instituidos en las naciones estado que, lo que a su vez, comprende a las denominadas “identidades nacionales”.

El concepto de la identidad nacional se encuentra relacionado al de Estado Nación o conformación cultural nacional o comunidad imaginada que se vincula a un Estado y elementos socio-culturales e institucionales que estructuran a estas comunidades nacionales. Es importante destacar que el surgimiento del Estado nación contemporáneo incluye la condición universal de ciudadanía que comprende a sus miembros.

En lo que va el desarrollo mundial contemporáneo, relacionado a estas tres dimensiones: la diversidad cultural, el Estado nación y los derechos ciudadanos y derechos humanos, la citada Organización Mundial de las Naciones Unidas, tuvo un rol importante, incorporando además estos conceptos al campo del enfoque del desarrollo humano.

En este marco resalta la contribución de la vasta normatividad cultural patrimonial de la Unesco, que se vinculó a la misma teoría del Estado Nación (patrimonios que fundan la nación), y al reconocimiento de la condición humana universal (bajo el concepto de ciudadanía que comprende los derechos humanos universales que los Estados que integran la ONU, se ven obligados a respetar) Cobra importancia particular la Convención de Protección del Patrimonio Cultural y Natural en 1972 que recogía la conceptualización patrimonial desarrollada a lo largo del siglo XX, o la Convención del Patrimonio Inmaterial que busca complementar esta visión patrimonial para las naciones y para la misma humanidad.

Posteriormente resalta la producción de los marcos normativos de la diversidad cultural en las naciones estado que conformaban la ONU. De este modo, resultó relevante La Declaración de las Minorías Culturales (1992), por otro lado, el Convenio 169 de la OIT (1989) que junto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

llevan importantes propuestas para las denominadas poblaciones indígenas.

Esta visión de la diversidad cultural, fue compulsada también con el desarrollo de la globalización contemporánea. Para unos, la globalización conllevaba a un proceso de homogeneización cultural; otros antropólogos comenzaron a mostrar nuevas dinámicas, como ha subrayado el antropólogo sueco Ulf Hannerz: *“el sistema mundial, más que crear una masiva homogeneidad cultural a escala global, está sustituyendo una diversidad por otra y esta nueva diversidad se basa comparativamente más en las interrelaciones y menos en la autonomía”*. En este punto, destacan los procesos culturales que conllevan a nuevas conformaciones y configuraciones culturales derivadas del encuentro de las culturas que tiene como trasfondo esta nueva globalización.

En este contexto adquiere gran relevancia *La Declaración de la Diversidad Cultural de la Unesco* (2001) y su complemento normativo con la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* (2005), donde se destaca la posición dinámica que implica esta concepción de la diversidad cultural en el desarrollo mundial de los pueblos y naciones. Planteamiento que se enmarca en lo que Claude Levy Strauss, comprendió años atrás con el concepto de la diversidad, destacando que lo que se busca no solo es preservar la diversidad existente, sino el sentido de la misma diversidad cultural.

En este marco hoy se comprende ampliamente la diversidad, no solo las diversidades étnicas, indígenas, sino las culturales conformadas con sectores sociales, agregados y grupos, pero también con lo que ahora viene con el reconocimiento de la auto adscripción individual en los marcos de reconocimientos de los derechos culturales que ocurre con gran fluidez y creatividad en la cultura mundial.

Ante la realidad de la diversidad cultural en el mundo contemporáneo, hay quienes levantan posiciones más primordialistas. Una posición extrema en esta corriente, considera a la etnicidad desde una visión de congelamiento y de sempiternidad de las culturas, generando los fundamentalismos que vinieron siendo planteados bajo las tesis del “choque de civilizaciones” o “naciones”.

Internamente en las naciones estado, la diversidad cultural, comprende a los grupos étnicos demandando sistemas pluri-étnicos o en la compleja y diversa realidad cultural emergente con la multiculturalidad; en general, planteando marcos de interacción y creatividad, conservación y transformación, pero sobre todo, enmarcada en referencia humanística de los derechos universales del hombre y la perspectiva de los principios de la diversidad cultural.

La coexistencia y la interacción de la diversidad cultural relacionada a la declaración de los derechos humanos universales, destaca la dimensión de la universalidad, que, a su vez, busca comprender los relativismos contextuales

que se conforman en cada Estado Nación.

Una mirada “al devenir” de la diversidad cultural y la identidad nacional peruana “ad portas” del bicentenario

Para el caso peruano, debemos destacar que la diversidad cultural como la identidad nacional se asociaron a lo largo de la historia.

En la etapa prehispánica diversos estudios ilustraron la formación de la diversidad cultural, señalando que incluso, la última gran civilización autónoma como fue la sociedad incaica, estaba conformada por una gran diversidad de pueblos. Igualmente, las entidades supra nacionales que conformaron civilizaciones complejas antes del periodo incaico, fueron consecuencia de estas integraciones y diferenciaciones. Desde entonces también los conflictos pasaron a formar parte de estas dinámicas culturales, aunque la diversidad cultural fue fundamentalmente un factor de subyugación alienante.

En el periodo colonial, se incorporó la condición de la colonialidad que operativizó las referencias de distinciones estigmatizadas grupales que se producían con la nueva organización socio económica que incluyó a las poblaciones andinas bajo el rótulo de “indio” con el que pretendieron una homogeneización demográfica, indios que durante la colonia, pasaban a formar parte de un sistema de explotación y discriminación, o la del “mestizo” que inicialmente se le negó también un lugar en la estructura socio cultural colonial. Esta etapa muestra la ubicación negativa de la diversidad cultural en el Perú, asociada a ideologías de racismo, discriminación y a acciones de genocidio.

Un nuevo plano que confrontó esta condición colonial de la diversidad cultural, se dio en los proyectos anticoloniales de los movimientos revolucionarios, como los que se dieron en la región Cusco (Proyecto de Tupac Amaru II) y en los ideales independentistas que hicieron referencia a la situación de las poblaciones nativas así como al surgimiento de una nueva identidad nacional. San Martín planteó que el reconocimiento ciudadano peruano, debiera comprender a la entonces denominada “población indígena”. Por otro lado, la identidad nacional asociada a la definición republicana del Estado Nación fue un tema abordado por importantes peruanos como Luna Pizarro, Faustino Sánchez Carrión, si bien se buscó articular la categoría de la ciudadanía, debido a los intereses contrapuestos de los sectores hegemónicos la condición de ciudadano quedó limitada a ciertos sectores y, contrariamente al modelo republicano, no sólo se excluyó de este proyecto nación a la población que entonces seguía denominándose “indígena”, sino que vergonzosamente se incorporó la condición de esclavitud, como fue el caso de la población afro-peruana, condición que

duró hasta el gobierno del ex presidente Castilla. A partir del cual surge nuevamente la problematización en torno a la situación de estas poblaciones peruanas desprotegidas y excluidas de esta ciudadanía.

En el siglo XIX, denominado “un siglo a la deriva” por Heraclio Bonilla, se evidenció la desvirtuación del proyecto nacional ciudadano al flujo de los sectores sociales que utilizaban el poder para mantener su hegemonía, profundizando las brechas sociales, ahondando el distanciamiento socio cultural y geográfico entre sectores poblacionales, lo que se volvió un factor actuante en la condicionalidad negativa de la diversidad cultural, asociada a la problemática de exclusión y de discriminación. Desde entonces se impregnó la imagen de los territorios peruanos de la sierra y selva como regiones baldías y de poblaciones “atrasadas”, una imagen que se fue manteniendo con el racismo y las brechas sociales que hoy subsisten instaladas en el imaginario colectivo nacional.

Sectores de vanguardia de la política nacional y del pensamiento político comenzaron a cuestionar esta situación problemática, estructurando su reflexión en torno a la entonces denominada población indígena del país o a lo que entonces los indigenistas denominaron “el problema del indio”. Se cuestionó la situación negativa a la que había terminado de ser confinado el indio en la república. Esta problemática se visibiliza más con los estudios posteriores en torno a los movimientos campesinos y las luchas agrarias.

Otros procesos de distanciamiento y exclusión se expresaron con la redefinición de los territorios en el desarrollo nacional, en el marco de problemáticas como la marginación centralista. El problema del centralismo, comenzó a ser confrontado con el surgimiento de las identidades departamentalistas, distritalistas, provincialistas y regionalistas que fueron volviéndose actuantes con la creación de estas nuevas jurisdicciones.

En general, como vamos viendo, son los cambios demográficos en el ámbito rural como urbano, la reconformación de las realidades colectivas, formándose en nuevas regiones y ámbitos locales, o la dinámica de sectores socio culturales en nuevos procesos nacionales como la modernización y el desarrollo del mercado, los que pasaron a reconformar también la situación de la diversidad cultural en el siglo XX.

En medio de estos procesos surgieron estudiosos que relievieron la situación de la diversidad cultural en el proceso nacional. José María Arguedas claramente había relanzado desde la realidad andina la noción de la diversidad cultural expresada en su metáfora narrativa de “*Todas las sangres*”, colocando también su visión del mestizaje andino o de la población *misti* de los poblados andinos, o de los aspectos culturales de compulsiones entre la cultura quechua y el legado de la cultura española, en el medio rural andino y luego, en las nuevas poblaciones migrantes andinas en el medio urbano.

Otro antropólogo peruano que comenzó a abordar los procesos formadores de una visión renovada de la diversidad cultural, fue el antropólogo ayacuchano José Matos Mar, quien destacó no sólo por el análisis que hizo de los cambios en la sociedad rural, sino también por sus estudios sobre los nuevos procesos populares nacionales urbanos. En su libro *Desborde Popular y Crisis del Estado* habla de la nueva “referencia andina” presente en las estructuras urbanas y de los procesos de modernización y cambio del país, que pasaba de ser un país rural a un país predominantemente urbano.

De este modo, comenzó a destacarse por la literatura sociológica y antropológica la denominada “otra modernidad”, perspectiva asociada a nuevos procesos como la urbanización popular, la informalidad, la *cholificación* que, igualmente, llevaron al reconocimiento de la formación y a una nueva comprensión de la diversidad cultural peruana. Lamentablemente, el distorsionado desarrollo nacional gestado por la oligarquía siguió siendo condicionante, mantuvo las exclusiones étnicas y territoriales, en perjuicio de determinadas poblaciones y territorios

En un escenario más contemporáneo, Carlos Iván Degregory, otro antropólogo peruano, se ocupó de mostrar la situación de la diversidad cultural observando la reconfiguración de las identidades en el desarrollo de la sociedad nacional. Este antropólogo peruano utilizó los enfoques de la antropología moderna para comprender la conformación de nuevas identidades grupales y su accionar, como son los étnicos urbanos y étnicos culturales, los culturales y de clases, las identidades locales y regionales como ámbitos populares relacionándolos a los procesos de re-conceptuación y reconstitución de la categoría de la ciudadanía nacional. Degregory, destacó los enfoques relacionales y de auto adscripción que inciden en el reconocimiento de los grupos étnicos, culturales y sus identidades, no solo como grupos primordiales sino en el proceso de re-conceptuación y reconstitución de la categoría de la ciudadanía.

A fines del '80 coincidiendo con la caída del mundo bipolar y la nueva mirada cultural, en el Perú se vive un proceso de renovación de la diversidad cultural, la renovación socio-cultural abrió paso al protagonismo de las culturas regionales, locales, de nuevos grupos y formas culturales. Se relievó también otras presencias de flujos étnicos poblacionales que fueron integrándose en la formación nacional, como fue ocurriendo con la integración de los diversos grupos étnicos “extranjeros” a lo largo del siglo XX.

La ubicación de los grupos étnicos y culturales, sea de prestigio o desprestigio en la estructura socio cultural nacional, muestra las condiciones socio económicas variables y excluyentes en las que pasa a ser reubicada también la percepción de la “diversidad cultural” en la realidad nacional,

conllevando nuevos procesos dinámicos que cuestionan los cercos institucionales antiguos. Aun así continúan las dinámicas de exclusión y falta de acceso a servicios básicos que conllevan la estigmatización excluyente, siendo los sectores nativos los que muestran indicadores de mayor pobreza y falta de acceso a servicios básicos del Estado.

Es importante también destacar la autoadscripción de los individuos. Esta perspectiva comenzó a enriquecer la mirada de la diversidad cultural, incluyendo la diferenciación socio cultural de grupos agregados que fueron desarrollándose por auto adscripción el reconocimiento de las individualidades, en estilos de vida, consumos, de género, de religiones, de prácticas culturales, de formas nuevas de modo de vida y opciones en diversos temas como la sexualidad, la familia, etc.

En este escenario se destaca también la renovación de las reivindicaciones vinculadas a la etnicidad, que viene con la recolocación del rótulo “indígena”, especialmente debido a la influencia del Convenio 169 de la OIT, el mismo que encausa nuevos derroteros de problematización de las poblaciones nativas andinas y de la amazonía, perspectiva propiciada también por las ONG. En este nuevo movimiento, se distinguen diversas posiciones: para unos, las reivindicaciones son esenciales; otra posición ve en estos movimientos objetivos reivindicatorios de ciudadanización y derechos universales del hombre. En este contexto de “recolocación de la indigenidad” vienen surgiendo nuevos liderazgos.

En general, en el Perú, la discusión de estos aspectos que comprenden la diversidad cultural no solo son los étnicos o culturales, sino también están siendo reubicados en dimensiones del género, de familia, del racismo, etc., asociándose reconocimientos a los nuevos colectivos y a las perspectivas individuales.

De este modo, puede verse que se viene avanzando en la representación nacional de la diversidad cultural, como una comunidad imaginada más acorde a la realidad nacional. Para unos hay un reconocimiento de la diversidad cultural y su aporte a la identidad nacional y a la “auto identificación” de los peruanos. Aunque de manera contradictoria, estos avances conviven con secuelas del racismo, exclusión y discriminación.

Es por ello que está presente en la agenda nacional la posibilidad de articular un proyecto nacional, sobre esta renovada visión de la identidad nacional, que se condice con los procesos sociales de democratización popular nacional, que comprenda tanto a los diversos sectores y grupos culturales, como a las poblaciones hoy rebautizadas bajo el rótulo de “la indigenidad”.

Es en este escenario en el que ocurre una re-imaginación de la diversidad cultural y la identidad nacional. Puede decirse también que el Bicentenario de la declaración formal de la independencia debe verse más que como una

fecha celebrativa, como una ocasión para re imaginar la ciudadanización de la diversidad cultural, aspecto central para seguir estructurando la formación peruana o lo que la República propuso como “una promesa” en palabras del recordado historiador Jorge Basadre.

Es evidente que cuando se propuso “el modelo republicano”, el mundo carecía de todas las teorías humanísticas con las que cuentan hoy las naciones estado agrupadas en las ONU, una instancia de nueva proyección humanística que surgió a consecuencia de la irracionalidad que sumió a la humanidad en una guerra mundial implicada de racismo y racionalidad instrumental que llevó a mal utilizar la ciencia.

Desde este punto de vista, los procesos de democratización nacionales que incluyeron la revaloración de la diversidad cultural, tuvieron acción fundamental para la afirmación no sólo de la diversidad cultural como factor importante para el desarrollo y la creatividad cultural, sino para la afirmación de nuestra identidad nacional en las Naciones Estado, naciones que a su vez conforman también la diversidad mundial.

2.

**POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERCULTURALES**





2.1. Transversalización del Enfoque Intercultural

Políticas públicas para la atención a los pueblos originarios

Elena Burga Cabrera

En nuestro país tenemos 55 pueblos originarios o indígenas, 51 de ellos están en la zona amazónica y 4 en la región andina. En estos pueblos se hablan 48 lenguas, es verdad que hasta ahora están reconocidas 47. Eso significa que 4 millones 400 mil peruanas y peruanos tienen una lengua originaria, una lengua indígena, como lengua materna, esto representa el 16% de la población nacional de acuerdo al último censo 2017. Tenemos en nuestro país también registradas en nuestra base de datos 5,961 localidades de pueblos originarios y de comunidades tanto campesinas como nativas; 3,119 de ellas son comunidades campesinas andinas y 2,842 son comunidades nativas amazónicas.

En este último censo vemos que hay un 25.8% de la población que se autoidentifica como indígena o de algún pueblo originario: quechua, asháninka, shipibo, awajún. Por otra parte vemos que 500 mil peruanos y peruanas se han auto identificado como afroperuano, afrodescendiente o también dentro de la categoría negro. Por primera vez en nuestro país se ha hecho una pregunta de auto identificación. En la década del 60 había una pregunta sobre la raza, que es diferente, y lo que ocurrió es que el encuestador iba y miraba a las personas y de acuerdo a lo que veía les iba poniendo blanco o mestizo, negro, indio o alguna de las categorías que habían, luego se eliminó esa pregunta porque se consideraba que no ayudaba mucho.

En este último censo, del 2017 se ha incorporado una pregunta de auto identificación, al respecto es importante, señalar que la pregunta no era ¿con qué raza te auto identificas, sino era: ¿De acuerdo a tus antepasados, a tus orígenes a tus costumbres cómo te identificas? También tenemos la otra pregunta, que ya estaba incorporada desde hace muchos años: ¿Cuál es la primera lengua que aprendiste a hablar, cuál es tu lengua materna? En los resultados en cuanto a la identificación étnica resulta que hay un 30% en total de peruanos y peruanas que han dicho que son de algún pueblo originario: aymara, asháninka, awajún o afroperuanos.

En la zona rural, el 34% de las personas que viven en este ámbito se ha auto identificado como parte de un pueblo originario y el 17% de los que dijeron auto identificarse como afrodescendientes están en el ámbito rural, un 14% del ámbito rural ha manifestado que no es ni indígena ni afroperuano.

En el caso de la zona urbana, de todos los que dijeron que se auto identifican como parte de un pueblo originario, 66% están en el ámbito urbano, mientras que un 83% de los que dijeron identificarse como afroperuanos están en el ámbito urbano. Estos datos nos muestran una foto

totalmente distinta del Perú. La población migrante, hace unos 10 años atrás, no hubiera dicho que se auto identifica como quechua, aymara o asháninka.

Hoy en día hay una nueva generación de jóvenes hijos de padres o abuelos migrantes que se están identificando como quechuas y aymaras que viven en Lima y otras ciudades. Ellos han recuperado el orgullo por sus orígenes, muchos de ellos además les dicen a sus padres ¿Por qué no me enseñaste mi lengua el quechua? hoy en día, muchos de ellos no hablan quechua o aymara, pero se autoidentifican como parte del pueblo quechua o aymara.

En el caso de la lengua, encontramos que tenemos una foto muy parecida a la del Censo del 2007, si contamos toda la población el 15 % tenía una lengua indígena como lengua materna, ahora ha subido, ahora es 16%, eso que hay más personas que están dejando de hablar su lengua, sin embargo, hay un ligero incremento por el aumento de la población misma.

Tenemos 4 millones 400 mil peruanos y peruanas que todavía tienen la lengua indígena como su primera lengua. De todos los que dijeron que hablan en su lengua materna, una lengua indígena o una lengua originaria; el 85% son quechuas, un 10% son aymaras y el 5% son de las diferentes lenguas amazónicas. El 60% de la población se ha autoidentificado como mestiza y hay un 5.8% que se identifica como blanco, luego hay otros que han puesto otras identidades, porque en el censo había un espacio para responder esta pregunta como “otros”.

Esto ha sido sumamente interesante en el Perú, porque es la primera vez que no solo los afroperuanos o los pobladores originarios se han visto interpelados, en realidad todos los peruanos nos hemos visto interpelados ante esta pregunta de tu cómo te autoidentificas. Es bueno señalar que había una crítica de fondo sobre la pregunta y las alternativas que se daban, se cuestionaba que muchas de las categorías que se proponían eran raciales; por ejemplo mestizo, blanco, negro son categorías raciales, lo que sucedió es que cuando se hizo el piloto de la pregunta sin poner estas categorías los resultados eran que el "ninguno" era más del 50% es decir que la gente no se identificaba con ninguna de las otras categorías y es que todavía las categorías raciales se usan en el Perú y la Encuesta Nacional de Hogares también las utiliza, por eso el INEI, junto a una comisión estuvo reflexionando sobre esta pregunta durante más de un año y medio y finalmente decidieron introducir estas categorías aun sabiendo que no son las que nosotros quisiéramos, pero que en ese momento es lo que para muchos peruanos y peruanas les puede hacer decir la verdad.

Hay algunos datos que resaltan, por ejemplo, el 60% de peruanos se identifican como mestizos, sin embargo, en la Encuesta Nacional de Hogares esa cifra es mayor. Es una encuesta, no es un censo, pero igual es un indicador. Ahí sale una cifra de 80% en el censo ha disminuido ese porcentaje de gente que dicen ser mestiza y se ha incrementado el porcentaje de gente que tiene

una auto identificación con un pueblo originario o afro peruano.

Nosotros estamos seguros que un montón de población rural e indígena o de un pueblo que es una comunidad altoandina y muchos lugares de la Amazonía y mucha población afro ha dicho que es mestiza, porque ha querido mimetizarse porque todavía no tiene definida su autoidentificación y eso todavía es un proceso, pero hay mucha más gente hoy día que quiere autoidentificarse como algo particular y no entrar en el bloque de mestizo. También hay mucha gente que hace 10 años hubiera dicho que se considera blanca y que hoy en día ha dicho que es mestiza. Para algunos decir mestizo es casi como reconocerse indígena, pero para un indígena decir mestizo es no querer reconocerse.

Toda esta población sigue viviendo en condiciones muy difíciles; el 32% de la población que tiene una lengua materna u originaria vive en pobreza o está en situación de pobreza, frente a un 17% de la población que habla castellano como primera lengua. El analfabetismo mismo es mayor dentro de las personas que tienen una lengua materna, aymara por ejemplo, cuando el promedio nacional es 6.4%. El acceso a servicios de mucha gente que tiene como lengua materna el quechua es más difícil frente a un porcentaje de la población que tiene al castellano como primera lengua.

Igualmente, en la población afroperuana hay algunos datos importantes, como que el 43% de los hogares afrodescendientes, recibe un ingreso total menor al salario mínimo vital, la población afroperuana ocupada llega solo al 74% frente al 85% con el promedio nacional y solo el 1% de la población afro peruana logra concluir la educación superior, hay pues una brecha enorme. Un 43% de los afroperuanos considera que ellos son tratados peor que el resto de la población, ahí surge el tema de la discriminación.

Hemos tenido ese año los resultados de una encuesta que hizo el Ministerio de Cultura sobre el tema de la diversidad cultural y la discriminación étnico racial, ahí vemos que el 53% de los peruanos considera que el Perú es un país muy racista, sin embargo, cuando se les pregunta: ¿Y tú eres racista o tú cometes actos racistas? solamente el 8% responde que sí. Más de la mitad de los peruanos se ha sentido discriminado o muy discriminado en el último año, y los principales lugares donde se discrimina son los establecimientos del Estado: municipalidades, comisarías, postas médicas, son los lugares donde la gente más se ha sentido discriminada. Entre los niños de 9 a 12 años de edad también hay quienes han sido víctimas de violencia, generalmente por su color de piel y por su manera de hablar el castellano o por hablar una lengua originaria.

Todos estos datos son los que nos tienen que interpelar e impulsar a seguir trabajando en políticas públicas. Hay que resaltar el rol del Ministerio de Cultura que tiene como función principal formular políticas, programas, proyectos que promuevan la interculturalidad para fomentar y garantizar

derechos y desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos.

El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad es el ente rector en materia de pueblos indígenas y de población afroperuana. La tarea que tenemos es enorme. Quisiera recalcar alguna de las líneas estratégicas que estamos planteando en el Viceministerio de Interculturalidad, con seis objetivos estratégicos:

I. Promoción de la participación indígena y de la población afroperuana en el reconocimiento de sus derechos colectivos. Ahí estamos trabajando en varias cosas fundamentales y en varias comisiones multisectoriales, que buscan hacer incidencia para que los otros sectores tengan una mirada prioritaria de atención a la población indígena o afroperuana: salud, educación, son sectores fundamentales o agricultura por el tema de la titulación de tierras de las comunidades campesinas y nativas.

Son sectores en los cuales venimos trabajando para avanzar en políticas públicas interculturales. Tenemos un espacio muy particular que es el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas y el Grupo de Trabajo con Población Afroperuana, que son espacios donde participan las organizaciones representativas de estos pueblos a nivel nacional y con quienes nos reunimos una vez cada dos meses o más seguido para trabajar con ellos planes y políticas, el Ejecutivo viene avanzando en proyectos de ley o los mismos Planes Nacionales con diversos sectores.

Por ejemplo, hemos estado analizando la Ley de Hidrocarburos qué tanta crítica ha generado o la Ley Marco del Cambio Climático. Actualmente, estamos trabajando en la Ley Contra el Racismo que por primera vez vamos a tener en nuestro país y la hemos trabajado en estos dos espacios, además venimos generando espacios similares en regiones como Ucayali que ya tiene un espacio de grupo regional para políticas indígenas, San Martín lo va a instalar en el mes de octubre, en Puno también tenemos un espacio similar y hay otras regiones que están generando este espacio. Es importante trabajar con políticas regionales para tener un espacio de diálogo con el gobierno regional en cada región.

II. Difundir y ampliar el acceso a la información sobre los pueblos indígenas y la población afro peruana. El Ministerio de Cultura tiene una Base de Datos de Pueblos Indígenas que se creó principalmente para los procesos de consulta, para identificar cuáles son las comunidades campesinas y nativas que son parte de pueblos indígenas y que deben ser sujetos de consulta cuando hay una medida, un proyecto o un plan que afecta sus derechos colectivos. Así empezó la Base de Datos de Pueblos Indígenas, hoy en día esta información sirve a los programas sociales como Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, todos esos programas sociales utilizan la base de datos de pueblos indígenas para orientar

sus políticas hacia estas poblaciones.

Todo este sistema de información es fundamental. A raíz de los resultados del nuevo censo, estamos actualizando mucha información, pero también ya está decidida la creación de un sistema similar a la base de datos de pueblos indígenas que será una base de datos sobre población afro peruana que también necesitamos y que ahora el censo nos permite crear. Pero también debemos usar otra información y otras bases nacionales como el Censo Escolar que nos den más información sobre la población afroperuana para tomar mejores decisiones.

III. Garantizar el acceso al derecho a la consulta previa que tienen los pueblos originarios, indígenas, andinos y amazónicos. Este es un tema sumamente importante, es un derecho que en el Perú se asume desde que se firmó el Convenio 169 de la OIT que habla de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el año 1995. Sin embargo, recién en el 2011 se promulga la Ley de Consulta Previa, una ley que nos indica cómo se debe hacer el proceso de consulta y en el año 2012 su reglamento y se empiezan a hacer los procesos de consulta recién en ese momento.

Hay un periodo, desde 1995 hasta 2011 en que se aprueba la ley, durante el cual no se ha hecho procesos de consulta y de hecho estamos recibiendo en el Ministerio de Cultura pedidos de las mismas organizaciones para que algunos proyectos, sobre todo de petróleo, que se dieron en esa época, sean consultados. Algunos procesos están siendo judicializados, pero el Ministerio de Cultura ha manifestado que efectivamente el Convenio 169 está vigente en el Perú desde el año 1995.

En el tema de consulta estamos haciendo varias mejoras, con mayor incidencia en los sectores que son los que tienen que hacer la consulta. La consulta la hace el Estado, no las empresas petroleras o mineras, lo hacen los diferentes ministerios una vez que se identifican las medidas a ser consultadas y tenemos un problema en nuestro país, es que muchos de los sectores tratamos de evitar la consulta, porque consideramos que ocasiona demoras o es complicada.

Ya hemos tenido 42 procesos de consulta; para un proyecto minero, de petróleo o una política nacional como la de Educación Intercultural Bilingüe o la Política de Salud Intercultural, también están las áreas de conservación regional que están pasando por consulta. Una las cosas que estamos tratando de demostrar es que estos procesos le dan sostenibilidad al proyecto, le dan licencia social, no son pérdidas de tiempo, todo lo contrario, se evitan conflictos futuros que esos sí generan un retraso, estancamiento de los proyectos o de las políticas o de los planes.

Hay una necesidad de avanzar más en la implementación de la Ley de Consulta con el fin de que los sectores identifiquen las medidas, planes,

proyectos que deben pasar por consulta, ese sigue siendo un reto muy grande y un desafío para el país. Estamos trabajando en eso y mejorando los procesos de seguimiento de los acuerdos que se toman en los procesos de consulta. Los acuerdos son vinculantes, se tienen que cumplir, en este diálogo intercultural que se da en los procesos de consulta es donde las organizaciones representativas o los líderes de las comunidades tienen la oportunidad de llegar a acuerdos con el Estado o con la otra parte. Hay importantes beneficios que se logran para las organizaciones y comunidades, aun cuando hay algunos aspectos que tenemos que seguir mejorando, como la participación de las mujeres en los procesos de consulta.

IV. Garantizar el respeto de los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos originarios y de la población afro peruana. Ahí hay un trabajo enorme que vamos a seguir haciendo, tiene que ver con transversalizar el enfoque intercultural en todo el Estado peruano, en todas las políticas públicas. Lo que se ha estado trabajando con mucho éxito es la formación y certificación de funcionarios bilingües. En Apurímac se inició el año pasado, fue un trabajo enorme a cargo del gobierno regional, la Dirección Desconcentrada de Cultura y el apoyo de la Dirección de Lenguas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad de la sede central del Ministerio de Cultura.

En este momento nos sentimos orgullosos de una región como Apurímac, donde el 83% de los ciudadanos habla quechua y que hasta hace poco no se daban los servicios públicos en quechua, pese a que la gente habla quechua y que hay médicos, enfermeras, policías, y muchos servidores públicos que hablan quechua, los servicios no se daban en la lengua quechua. En este momento tenemos 323 funcionarios que han sido certificados y que pueden y están ofreciendo servicios bilingües, las tareas que ellos hacen se realizan por fin en quechua y castellano.

Aquí en Cusco hemos empezado ya, y este año vamos a certificar a unos 250 servidores públicos. En Ayacucho se está haciendo la sensibilización y el próximo año debemos certificar a otro gran número de servidores públicos. El próximo año debemos entrar a las zonas amazónicas, donde hay una figura distinta, porque ahí no se encuentran muchos funcionarios, trabajando en las entidades del Estado, que hablen en lengua awajún, ashaninka, shipibo. Estas lenguas, un 90% la hablan indígenas que han aprendido como su lengua materna. Ahí tenemos que ver que haya presencia de los traductores e intérpretes que el Ministerio de Cultura viene formando desde el 2014 y que vamos incrementando.

En Cusco vamos a iniciar a fines de este mes la formación de otros 50 o 60 nuevos traductores o intérpretes en varias lenguas, así vamos avanzando, esa es una tarea importante. La formación de los traductores e intérpretes es

rigurosa, no podemos formar a 100, o 200 traductores porque es costoso y es una selección que se hace de los mejores hablantes para formarlos.

La formación de traductores, intérpretes y la certificación de funcionarios bilingües es parte de una estrategia mayor que llamamos el Sello Intercultural-Bilingüe. En el discurso de 28 de julio el presidente mencionó que para atender a la población originaria y afroperuana de nuestro país, para lograr una mayor equidad, vamos a implementar el Sello Intercultural y Bilingüe, que es una certificación que vamos a dar a un servicio, entidad que tiene determinadas características de pertinencia a la cultura y lengua de la comunidad a la que se ofrece un servicio. Estamos viendo que este le dé una ganancia, para que, como entidad se motive a tener todas las características interculturales para que tenga el impacto que se requiere.

No puede ser que en el Perú realicemos campañas de vacunación que no tienen una mirada intercultural. Que la población no entienda qué es, para qué sirven las vacunas y todo ese esfuerzo de llegar a las comunidades y no tener el impacto es absurdo. No hay acceso ni calidad, esas cosas tienen que cambiar. Tenemos las vías, la Plataforma de Acción Social en Loreto y Cusco que llevan el servicio del Estado a las comunidades, pero no siempre tienen la pertinencia. Se está buscando que no solo lleven las políticas del Estado, sino que sean pertinentes y se adecuen a las necesidades y características de la población. La parte bilingüe avanzó, pero nos falta trabajar la parte intercultural y de la pertinencia cultural.

V. Protección de los pueblos en aislamiento voluntario y en condición de contacto inicial. En el Perú tenemos pueblos originarios que están desde antes de la Colonia, hay alrededor de 15 pueblos que están en situación de aislamiento voluntario. En algún momento tuvieron contacto con la sociedad nacional, muchos de ellos en la época del caucho, que fue muy dura y terrible, murieron por enfermedades o fueron esclavizados y decidieron irse a la cabecera de los ríos donde nadie pueda encontrarlos, para seguir viviendo. El Estado peruano tiene una Ley de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial, que señala que debemos proteger a estos pueblos. En el Perú tenemos 5 reservas territoriales e indígenas que resguardan y protegen a estos pueblos, tenemos sistemas de protección con puestos de vigilancia, agentes de protección.

Dentro del Vice ministerio de Interculturalidad hay una dirección que atiende a los pueblos en aislamiento y contacto inicial, pero también tenemos que avanzar más. Hay 5 solicitudes de nuevas reservas que están en diferentes niveles de estudio para determinar. En 3 casos se ha determinado que sí son pueblos indígenas en aislamiento, otros 2 casos están en estudio, probablemente dentro de unos años vamos a tener otras cinco reservas. Esta es otra tarea enorme que tenemos, esos pueblos están básicamente en cuatro

regiones: Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios.

VI. Promover la valoración de la diversidad cultural y generar acciones para la lucha contra toda forma de discriminación étnico-racial. Este es un problema terrible en nuestro país, todos sabemos que desde nuestra herencia colonial y toda nuestra vida republicana la discriminación ha sido una característica muy fuerte. Estoy segura que todos los quechuahablantes cusqueños, toda la gente de las comunidades campesinas, todo aquel que tiene rasgos autóctonos propios de nuestros pueblos originarios han sido muchas veces discriminados, maltratados, violentados en sus derechos fundamentales, eso ha empezado a cambiar un poco en nuestro país, pues hemos sido conscientes que la discriminación tan normalizada no puede seguir. El tema de la discriminación étnico-racial tiene que convertirse en un tema fundamental de rechazo de todos y de todas. Tenemos la Plataforma contra el Racismo, que tiene que mejorarse, junto con toda nuestra campaña nacional de promoción de la diversidad cultural, que son dos caras de la moneda. Debemos trabajar en la idea de que la diversidad nos une, la diversidad es nuestro potencial de desarrollo. No es homogeneizando o volviéndonos uno solo que vamos a lograr el desarrollo, todo lo contrario, es potenciando nuestra diversidad, recogiendo y revalorando todo lo propio y lo más autóctono que tenemos para darle ese valor agregado a todo.

También es muy importante el uso de la lengua en otros espacios nuevos, en nuevas generaciones, en nuevas formas como la música, todo ayuda, todo sea bienvenido para que nuestras lenguas originarias se sigan desarrollando.

Retos para la transversalización del enfoque intercultural en las políticas públicas: operativizar para reducir brechas

Gustavo Zambrano Chávez

Antes de empezar me gustaría señalar que mi intención es dar una serie de pinceladas lo más precisas posible sobre la gestión pública intercultural, sobre políticas públicas con enfoque intercultural, y digo pinceladas porque para hablar de gestión necesitaríamos más tiempo. Haré el esfuerzo de presentar con claridad las ideas centrales del aparato de gobierno peruano y cómo se viene implementando.

Un primer punto que deberíamos tomar en consideración es que desde el año 2009, luego de los sucesos en Bagua, el tema de los pueblos indígenas crece muchísimo en materia de actividades estatales y me atrevo a decirlo en esos términos, porque comparando lo que se venía haciendo en años anteriores con lo que se hace en estos años, en estos últimos años, hay bastante diferencia. Hay que resaltar que, debido a este problema, a este enfrentamiento, el tema de los pueblos indígenas se convierte no solamente en un tema que aparece de forma esporádica en la gestión del Estado, sino que empieza a tratarse como algo central, como algo transversal, como un eje del trabajo estatal. Con esto no quiero decir que no falten cosas por hacer, lo que quiero resaltar es que, en los últimos años, ha existido un incremento en materias relacionadas a pueblos indígenas y con ello a la interculturalidad como parte del trabajo estatal.

Ha habido un incremento de las acciones en materia de pueblos indígenas y con ellos también un reconocimiento de la necesidad de tener un Estado que tenga la capacidad de dar respuesta a estas demandas, con temas sobre el territorio, temas relacionados a los recursos naturales, a la salud, a temas de educación, pero no de manera dispersa, sino de manera articulada. Creo que ahí es donde debemos centrar la mirada, la capacidad de articular de parte del Estado los temas de pueblos indígenas y lo relacionado a la interculturalidad.

Lo que voy a explicar lo he dividido en 4 puntos. Primero voy a hablar sobre las políticas públicas; en segundo lugar, acerca de las políticas públicas con enfoque intercultural; luego, hablaré de la gestión pública intercultural, es decir de cómo se operativizan las políticas públicas con enfoque intercultural y luego me referiré a lo que para mí sería lo principal en mi ponencia, que es la capacidad institucional del Estado, para poder llevar a cabo la política en la gestión pública intercultural.

Las políticas públicas

Una idea que parece importante es saber que cuando estamos hablando de políticas públicas estamos hablando de la posibilidad que tiene el Estado de identificar un problema de carácter público y de la serie de decisiones que debe tomarse desde el Estado para dar solución a este problema. Creo que esto es algo que nos tiene que servir como punta de iceberg, como faro cuando estamos hablando de políticas públicas.

Política pública no solamente es el documento, una política pública empieza por identificar que existe un problema público, de una dimensión en la que el Estado tiene que hacer algo, no solamente es el problema de un grupo de personas. Estamos hablando de un problema nacional, estamos hablando de pueblos indígenas, estamos hablando de niñez, estamos hablando de adultos mayores, estamos hablando de campesinos, de nativos, estamos hablando de la seguridad, estamos hablando del contrabando, estamos hablando de la búsqueda de la tranquilidad de las personas, de problemas que por su dimensión es el Estado quien tiene que hacer algo. No olvidemos que lo que hace el Estado es tomar decisiones, todos los días funcionarios y funcionarias de todos los niveles lo que hacen es tomar decisiones frente a estos problemas.

Entonces una política pública debe ser la capacidad de identificar lo que se va a hacer por parte del Estado frente a un problema y eso tampoco se hace de forma desarticulada, significa que el Estado tiene la capacidad de haberse dado cuenta que está frente a un problema, porque a veces el Estado no se da cuenta. Pero tampoco podemos pensar que una política pública se hace sobre la buena intención de un grupo de funcionarios, estamos hablando también de que necesitamos evidencia de que efectivamente ese problema existe, necesitamos saber a cuántas personas afecta, necesitamos saber cuántas personas viven bajo un nivel de pobreza, necesitamos saber cuál es el nivel de niños y niñas en estado de desnutrición, necesitamos saber cuántas son las personas que viven en situación de informalidad.

Entonces para poder diseñar la política pública lo que se necesita es información, necesitamos data y sobre la base de eso es que se pueden tomar decisiones. Una política pública necesita evidencia y la evidencia se va recoger a partir del diseño y la realización de diagnósticos, a veces nos llenamos de diagnósticos, nos llenamos de estudios, sin embargo, no podemos olvidarnos de que son necesarios para saber cuál es mi línea de base, sobre la cual yo puedo saber la dimensión del problema para luego tomar decisiones. Yo necesito saber las causas, qué genera el problema, necesito saber cuál es el origen de esa situación para ver si yo puedo diseñar mi política y de qué forma.

Luego podemos hablar del ciclo de las políticas públicas, para lo cual presento un modelo de análisis académico que puede ser de utilidad para

reflexionar acerca de las políticas públicas. Primero una política pública necesita agendarse, lo que significa que, como lo mencione hace un rato, a veces el Estado no se da cuenta de qué es un problema público o no quiere darse cuenta que es un problema público y es necesario a veces que la sociedad civil organizada se movilice y le diga al Estado “Oye, este es un problema, esa norma que ha sacado puede afectar comunidades ese es un problema, esa situación de inseguridad nos está afectando de una manera distinta”, ese es un problema. Entonces eso se llama agendar.

El objetivo es que la sociedad civil organizada logre que el Estado lo ponga en su agenda. Una vez que se convierte en agenda del Estado lo que sigue es que el Estado empiece a diseñar la política para poder resolver ese problema. Luego de diseñar la política lo que tiene que hacer es implementar la política, definir con qué herramientas cuenta para poder llevar a cabo las soluciones o problemas, si va a ser algo a nivel nacional, cuál va a ser el rol a nivel de gobiernos regionales, a nivel de gobiernos locales, etc. y luego lo que debería hacerse es evaluar si efectivamente ese problema ha desaparecido, evaluar si la política ha funcionado.

A nivel nacional tenemos un marco normativo en materia de políticas nacionales, las que voy a mencionar rápidamente, tenemos la Ley 29158 que es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, La ley 27783 Ley Base de la Descentralización, el Decreto Legislativo 1088 que es la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y por qué se hace referencia a esta ley, porque las políticas públicas tienen que estar articuladas entre sí también. Una política pública no debería superponerse sobre otra política pública.

También tenemos el Decreto Supremo 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; el Decreto Supremo 029-2018 PCM que es el Reglamento que regula las políticas nacionales, el Decreto Supremo 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de la Organización del Estado y el Decreto Supremo 046-2009, el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Es decir, actualmente tenemos un sistema que busca articular la serie de políticas que existen y las formas como estas políticas funcionan en todo el aparato del Estado. Hablando específicamente de lo que es una política pública, una política nacional, quisiera hacer énfasis en que las políticas responden a sectores, es decir que están bajo el mandato de un Ministerio. El ente rector, en este caso el Ministerio de Cultura, lo que hace es hacer cumplimiento de esta política.

La ley 29158 la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el numeral 1 del artículo 4, en el numeral 22.2 del artículo 22 señala que son los ministerios quienes ejercen la rectoría de las políticas nacionales en su competencia; entonces una política debe tener un ente rector, es decir, un Ministerio. El

numeral 2.1 del artículo 23 de esa misma norma señala que como parte de sus funciones generales los ministerios deben formular, planear, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, los ministerios tienen al menos una política a su cargo y están en la obligación de hacer que esa política se cumpla dentro de la estructura del aparato público es decir nacional, regional y local.

Luego el Decreto Supremo 029-2018-TCM que aprueba el Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, modificado por el Decreto Supremo 038-2018 fortalece el rol de rectoría del ministerio de todas las políticas nacionales asegurando que estas sean ejecutadas y cumplidas en todo el territorio por parte de las entidades del gobierno nacional, así como por los gobiernos regionales y gobiernos locales. Por último, se cuenta con una Guía de Políticas Nacionales que establece la metodología para el diseño, formulación y seguimiento de las políticas nacionales, así como el procedimiento para actualizar su realización. Es decir, que si a partir del día de mañana un sector decide o quiere sacar una política nueva, porque ha identificado un problema que antes no lo había identificado como un problema público, tiene que hacerlo en base a esta guía que ha sido promulgada recientemente, si no me equivoco la semana pasada. Hay una metodología de construcción de las políticas públicas, no se hacen de cualquier manera, tiene que seguirse un modelo, tiene que seguirse el esquema establecido en esa guía.

Las políticas nacionales entonces responden a programas de gobierno, porque justamente están centradas en estos sectores, cuentan con objetivos claros que manifiestan las prioridades del país e identifican problemas de la agenda pública que debe priorizarse tomando en cuenta las necesidades y demandas ciudadanas. Y ¿Dónde se refleja la política? se presenta en los planes sectoriales, en los planes de desarrollo concertado y en los planes estratégicos de política de cada una de las entidades del sector público a nivel de gobierno. Una política nacional debería empapar a todo el aparato público desde el sistema nacional, hasta los niveles regionales y locales. Si lo vemos de otra manera lo que estaba diciendo, una de estas normas es que los niveles locales y niveles regionales deben seguir las políticas nacionales al momento de hacer sus políticas locales y su política regionales. Las políticas nacionales deben preocuparse sobre problemas priorizados de acuerdo a sus necesidades, siempre articulándose desde lo nacional hasta lo local. Además, las políticas deben ser muy precisas en términos de establecer cuáles son sus objetivos, qué indicadores tienen, cuáles son las metas que se deben alcanzar, cuáles son las acciones que se van a llevar a cabo. Por eso es que hablamos de un sistema de planificación. Una política debería aterrizar, hacerse operativa, porque es así como el Estado trabaja o al menos esperamos que trabaje.

Para lograr estos propósitos, los sectores desarrollan capacidades subrectoriales. Es decir, debemos tener la claridad de que el ente rector es capaz de poder llevar a cabo sus obligaciones, de mantener la implementación de la política a su cargo y cuando digo capaz, estamos diciendo en otras palabras que va a saber resolver el problema que está bajo su rectoría.

Política pública con enfoque intercultural

Podríamos hablar de muchas políticas: hay políticas parlamentarias, políticas en hidrocarburos, de la promoción de la inflación; hay políticas en temas de privatizaciones, es decir, hay políticas que están establecidas como parte misma del trabajo del Estado, pero hablando de una en particular que es la que creo que nos interesa a todos, es aquella que corresponde a la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, que fue emitida en el Decreto Supremo 003-2015 y que en el literal d) del artículo 4, de la ley 19565 que es la Ley de creación del Ministerio de Cultura, nos dice que este Ministerio tiene entre sus áreas programáticas de acción, la pluralidad étnica de la nación sobre la cual ejerce su competencia, funciones y atribuciones para el logro de objetivos normativos y metas del Estado. Entonces lo que estamos tratando de decir es que el Ministerio de Cultura es el ente rector en las materias de políticas de interculturalidad y en materia de pueblos indígenas. El artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, Decreto 005-2013 señala que son funciones del Vice ministerio de Interculturalidad coordinar, implementar, supervisar, las políticas nacionales sobre la prioridad de pueblos indígenas y población afro peruana además de generar y promover mecanismos de acción para difundir una práctica de interculturalidad en la sociedad orientada a promover la cultura de paz y solidaridad.

Es claro que la rectoría en materia de interculturalidad la tiene el Ministerio de Cultura y dentro del Ministerio de Cultura, el subsector que está dentro del Viceministerio de Interculturalidad, y ¿Cuál es el objetivo de esta política? el objetivo es de “orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación”.

Entre los lineamientos de esta política tenemos:

Eje I: Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano

Lineamiento 1: Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos

de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.

Lineamiento 2: Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales.

Eje II: Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística

Lineamiento 1: Promover y gestionar la producción de información y conocimiento sobre la diversidad cultural del país.

Lineamiento 2: Promover la salvaguarda de los saberes y conocimientos de las distintas culturas del país, valorizando la memoria colectiva de los pueblos.

Eje III: Eliminación de la discriminación étnico-racial

Lineamiento 1: Garantizar el derecho a la igualdad, no discriminación y la prevención del racismo.

Lineamiento 2: Promover la formación de ciudadanos y ciudadanas interculturales.

Eje IV: Inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana

Lineamiento 1: Promover la atención de los Pueblos indígenas y la población Afroperuanas desde un enfoque intercultural.

Lineamiento 2: Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas mediante la consolidación del marco jurídico y el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de interculturalidad.

Esta política señala que hay un enfoque intercultural, que implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, como nociones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnicos culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una nacionalidad intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada de los pueblos indígenas y la población afroperuana.

Una cosa es la política y otra cosa es cómo la llevas a la práctica y por llevar a la práctica nos referimos a la gestión pública. La gestión pública es la otra cara de la moneda de la política.

Gestión Pública

Cuando tú hablas de política, necesitas saber temas de gestión: cómo hago, cómo gestiono y cómo llevo a la práctica, cómo aterrizo la política. Cuando estamos en la gestión pública en la práctica nos debe servir qué se está haciendo efectivamente para resolver el problema público. Un eje de trabajo cuando hablamos de gestión pública es que se cree valor, que el Estado

sea efectivo, que efectivamente trabaje, que el Estado efectivamente funcione.

Por eso, no basta con un buen diseño de política. Nuestro trabajo es operativizar lo que hemos diseñado. En otras palabras, una cosa es establecer una política, el proceso decisional, es decir, la toma de decisiones y otra es cómo ser operativo aquello que nació como camino.

¿Qué es la gestión pública? Se encuentra configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado, al tomar decisiones, diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones, con el objeto dar curso a sus funciones. Es decir, pensamos en procesos administrativos, pensamos en cómo se da un servicio público, pensamos en cómo se soluciona un problema local. En estos momentos estamos hablando de la gestión en la política.

En otras palabras, nos estamos refiriendo a cómo volver operativa una política pública a través de la administración adecuada y eficiente de los recursos estatales. Aquí pensamos con qué recursos se cuenta, cuánto dinero se tiene para poder aplicar la política, cuánto personal se tiene para poder llevar a cabo la implementación de la política, etc.

La gestión plantea tomar decisiones para poner en movimiento la maquinaria estatal donde la tarea estará en lograr que los objetivos, así como las estrategias determinados en la política o en la norma o inclusive en una sentencia judicial se lleven a cabo en la práctica.

El Ministerio de Cultura señala que una gestión pública intercultural debería tener estas características:

- Valora positivamente la diversidad cultural.
- Es libre de cualquier tipo de discriminación étnico-racial
- Cuenta con servidores públicos con competencias interculturales.
- Cuenta con servicios públicos que responden a la necesidad de cada cultura.
- Dispone de información accesible y transparente en castellano y lenguas originarias.

Con esto tenemos una idea más general de cómo debería gestionarse los servicios públicos desde una gestión de interculturalidad. Y ya dentro de mi último punto de exposición, hablemos de capacidad institucional estatal.

¿Qué es la capacidad institucional y estatal? Es una definición que propongo sobre la base de otros autores, que dice lo siguiente: “La capacidad institucional la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Para ello, el objetivo será una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración pública que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible,

favoreciendo para ello la introducción de mecanismo de competencia que permita la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo del servicio de mayor calidad.

En términos macro, esta capacidad vinculada a la gestión estatal estará relacionada además al problema de la gobernanza. Gestionar es saber gobernar, y cuando hablamos de capacidad institucional estatal estamos hablando de la capacidad real que tiene la entidad pública de poder gestionar la política y cuando hablamos de la capacidad real, estamos hablando, entre otras cosas, de: presupuesto, capacidades técnicas, procedimientos administrativos, personal con las competencias para poder dar viabilidad a la gestión de la política, estamos hablando de la capacidad de poder decidir para resolver el problema. Es ahí donde yo puedo darme cuenta si la política está realmente implementándose, en la capacidad real que puede tener la entidad estatal para resolver el problema. La gestión no es solo la luz que guía

Entonces la gestión pública es la capacidad para decidir. Tú tienes que tener una cabeza que tenga la capacidad de saber qué hacer, la capacidad de funcionarios y funcionarias que sepan qué hacer, que atiendan rápidamente, que respondan a las decisiones de la población, que respondan a los problemas inmediatos. No estamos hablando solamente de una actitud del bombero, estamos hablando de adelantarse al problema, de ver, desde sus capacidades y saber decidir.

Pero también es tener capacidad para contar con instituciones, es decir, tender el armazón sobre el cual funciona esa entidad. Estamos frente a tres niveles de gobierno: el nivel nacional, el nivel regional, y la entidad local. Este armazón está articulado: se tiene claro cuáles son las competencias a nivel local, nacional, regional, en materia de interculturalidad, en materia de pueblos indígenas. Se tiene articulada la toma de decisiones respecto a cómo tenemos que resolver problemas locales, problemas regionales. La estructura administrativa realmente ayuda a resolver el problema o se convierte en un cuello de botella.

Allí también estamos hablando de capacidad real de poder dar cumplimiento a la política. Así, este marco o armazón de instituciones permite darle forma y dirección a la gestión estatal cuando evaluamos capacidades, entender sobre qué se sostiene la decisión pública, si hay el conocimiento adecuado de las circunstancias o la identidad de los pueblos.

Para terminar, es necesario contar con instrumentos, porque la gestión pública necesita tener herramientas. Necesita normativas, puede ser a través de directivas, resoluciones, pero no olvidemos que el Estado sigue siendo formal y necesita ciertas formalidades. Hay un principio de flexibilidad, que dice que el Estado debe ser lo suficientemente flexible dentro de lo formal que es y será necesario contar con las normas que nos digan cómo actuar, pero también es un instrumento de gestión. Los cimientos administrativos son

importantes, a veces nos olvidamos otros temas, como el tema de viáticos, todo el tema de compras, todo el tema de procesos públicos que ayude a que todo el aparato público funcione, también mirar que todos los procesos administrativos deben tener también una mirada intercultural para ver si ayuda o no a cumplir la política.

Y en cuanto a recursos básicos, nos referimos a los recursos humanos, recursos financieros y recursos tecnológicos. Tenemos la selección del personal con la capacidad suficiente para abordar la política con un enfoque intercultural. Contando con los recursos financieros para hacer lo que la política nos dice que hagamos y contando también con la tecnología que ayude a resolver problemas a nivel local y regional.

La gestión sirve para ver lo que se necesita y la capacidad institucional nos permite verificar qué se requiere en el día a día y luego ver si ha dado resultado, eso es operativizar. Volver operativo significa evaluar si tenemos la capacidad de gestionar lo que la política dice. Es necesario preguntarse entonces si tenemos real capacidad de cumplir lo que dice la política y si tenemos la capacidad de gestionar. Empecemos a ver de otra manera la gestión pública intercultural, preguntemos sobre procedimientos, recursos financieros, recursos humanos, para evaluar la capacidad de dar respuesta a necesidades concretas.

Políticas de transversalización para el caso peruano

Sandra Gonzáles Watson

Muchas gracias por la invitación. En esta oportunidad voy a tratar de presentar la experiencia desde el Ministerio de Cultura, más específicamente del Viceministerio de Interculturalidad, y concretamente desde su Dirección de Ciudadanía Intercultural, que tiene a su cargo esta tarea de la implementación de la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural.

Esta gestión está planteándose como punto central el tema de la interculturalidad y no es solo porque la ministra actual, Patricia Balbuena, ha sido Vice ministra de Interculturalidad y tenemos a Elena Burga actual Viceministra, sino también porque el Presidente de la República ha puesto en la agenda el tema de la interculturalidad. Por primera vez en este país, un discurso presidencial para el 28 de julio, puso sobre la mesa el tema de interculturalidad y nos habló de dos cosas: Uno, del Sello Intercultural en los servicios del Estado peruano y otro gran reto es el impulso a la Ley Contra la Discriminación Étnico Racial. Tenemos estos dos grandes retos que estamos impulsando desde el Ministerio de Cultura y el Viceministerio de Interculturalidad y por supuesto que este gran reto tiene que entrar en diálogo con el país que somos.

En el Perú tenemos 55 pueblos indígenas originarios, 48 lenguas. El último censo ha incorporado esta variante étnica, la autoidentificación, que nos plantea que el 26% de los peruanos y peruanas se autoidentifican como pueblos indígenas originarios o población afro peruana. Y fijense, a diferencia de otros países de la región, el Perú por primera vez está haciendo esta pregunta de autoidentificación, que no es como la que se hacía hace algunos años, cuando la misma persona que te hacía la pregunta era la que te miraba y marcaba a qué grupo étnico pertenecías. Bolivia hace esta pregunta desde hace 20 años.

Tenemos un 3.5% de la población que se autoidentifica como población afroperuana y respecto a la población indígena doy algunas cifras representativas: Puno es la región con mayor presencia indígena con un 91%, seguido de Huancavelica con un 80.9%; Apurímac, 87%; Madre de Dios, 40%; Ucayali, 15.6% y Amazonas 15,4% para mencionar las más altas cifras.

El censo nos dice con respecto a la población afroperuana que Tumbes tiene el 11.49% de población afroperuana; Piura 8.86%; La Libertad, 7.40%; Cajamarca, 5.84%; Ica, 5.2% y San Martín, 4.72%. Somos un país absolutamente diverso.

Sobre la población indígena y las brechas que tenemos, cuando hablamos

de pobreza tenemos que el 32.6% de la población con lengua materna indígena está en situación de pobreza frente a un 17.8%, un 47.2% de la población con lengua materna aimara no sabe leer ni escribir. Cuando hablamos de acceso a servicios, 42.9% de la población indígena quechua no tiene acceso al agua potable. Sobre la población afroperuana, 43% perciben un salario mensual menor al salario mínimo vital. Solo un 1% de la población afroperuana logra concluir la educación superior, el 43.4% de la población afroperuana considera que son tratados peor que el resto de la población.

¿Por qué tenemos estas brechas? ¿Qué tenemos que hacer como Estado?, Somos un Estado con grandes retos para gestionar la diversidad cultural. Tenemos políticas, normas e institucionalidad relacionada a la interculturalidad absolutamente limitada. Un sistema de gestión de información que no visibiliza las brechas de los grupos étnicos, pues no han sido consideradas estas diferencias. Una escasa participación de los grupos étnicos en el diálogo intercultural. Tenemos planes, proyectos, programas y servicios absolutamente estandarizados para toda la población, como si no hubiese diferencias.

Las instituciones que tienen a cargo la implementación de las políticas interculturales no tienen una medida para poder entender qué implica tener un funcionario(a) con enfoque intercultural o que maneje el enfoque intercultural y que sepa de pertinencia cultural. Tenemos discriminación étnico racial pendiente y percepción ciudadana negativa sobre la gestión intercultural del Estado.

Entonces, ¿Por qué es importante el enfoque intercultural? Porque incorporar el enfoque intercultural en la gestión pública nos va permitir tener servicios con pertinencia cultural. ¿Qué significa un servicio con pertinencia cultural? Lo primero que tiene que hacer un servicio en una comunidad, en un distrito, es saber con qué población está tratando, qué lengua hablan, cuáles son sus tradiciones, eso es lo que nosotros necesitamos, tener funcionarios que manejen y que tengan pertinencias interculturales certificadas. Estas variables nos podrían ayudar a tener estos servicios públicos con pertinencia cultural.

Es importante también, porque necesitamos la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo, tenemos que generar prácticas, políticas, estrategias que devengan de la población de manera participativa. Dar atención diferenciada a los pueblos indígenas y a la población afroperuana es el reto pendiente, es la gran demanda que tienen los pueblos indígenas, la población afroperuana y ese es el reto que nosotros estamos asumiendo. También tenemos que reducir las brechas étnicas, anular la discriminación étnica racial y por supuesto que tenemos que empezar por casa. El Estado tiene que comenzar con las medidas para acabar con la discriminación dentro del propio Estado.

Rápidamente voy a tratar de mostrar el marco normativo, el tema de la interculturalidad es parte de un marco legal nacional e internacional. Deviene de la Ley de Modernización de la Gestión Pública, el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que Regula las Políticas Nacionales, el Decreto Supremo 056-2018 de la PCN que aprueba la Política General de Gobierno al 2021, que se plantea la diversidad cultural y La ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General que plantea directamente el enfoque intercultural.

La política del enfoque intercultural y la gestión pública este octubre está cumpliendo 3 años de vigencia, es todavía bastante joven, pero resulta que ahora se tiene que adecuar esta política a los nuevos instrumentos que se han creado. Estamos trabajando con CEPLAN para que esta política finalmente pueda convertirse en ese instrumento con indicadores, con tareas, con retos y con metas claramente definidas.

¿Qué es lo que estamos haciendo en la implementación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural?

Muchas veces nos hacen esta pregunta. Parte de las tareas que tenemos en nuestro quehacer diario es revisar y trabajar con los demás sectores para ver su normatividad, sus políticas, sus reglamentos, sus decretos, sus estrategias, para poder decirles lo que necesitan para tener un enfoque intercultural.

Señalamos por ejemplo todos los instrumentos en donde nosotros ya hemos implementado el enfoque intercultural:

1. Lineamientos para la intervención multisectorial del Poder Ejecutivo en la prevención y gestión de los conflictos sociales y su enfoque conceptual y metodológico (PCM).
2. Proyecto de Decreto Supremo que establece acciones de Desarrollo e Integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera del Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Proyecto de Resolución Suprema que crea el “Grupo de Trabajo Multisectorial para la atención de víctimas del periodo de violencia 1980 - 2000 en temas de vivienda”. (MINJUS).
4. Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño. (MIMP).
5. Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes.
6. Proyecto de Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal.
7. Proyecto de Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
8. Proyecto de Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27933 - Ley del

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

9. Proyecto de Decreto Legislativo que modifica la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

10. Proyecto de Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

11. Decreto Legislativo que modifica diversos artículos de la Ley N°28044, Ley General de Educación, sobre educación técnico-productiva y dicta otras disposiciones.

Tenemos algunas experiencias concretas, en el Eje 1, por ejemplo, que tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad de la gestión intercultural del Estado peruano, se viene trabajando en dos regiones, en San Martín y en La Libertad. En el caso de la Libertad, el gobierno regional propuso implementar un Plan Regional de Transversalización del enfoque intercultural, y en el caso de San Martín se tiene un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la implementación de este enfoque intercultural. Estas dos regiones son las que tienen mayor cantidad de presencia de pueblos indígenas y se han identificado brechas en esa región con esa carencia en servicios básicos. Esto es algo que se viene trabajando desde años anteriores.

Estamos también, como parte de la integración de servicios con pertinencia cultural, trabajando en el sector cultura con las Plataformas Itinerantes de Acción social que son las PIAS. Seguramente varios de ustedes conocen estos buques, que van yendo de comunidad en comunidad desde el Banco de la Nación, Reniec, el Ministerio de Cultura, con los intérpretes y traductores, está el Ministerio de la Mujer y un conjunto de servicios públicos, Salud por supuesto, Educación, servicios, que se van brindando a partir de la llegada de estas embarcaciones. Nosotros hemos garantizado que cada una de estas embarcaciones pueda contar con estos intérpretes. Por ejemplo: Cuando un ciudadano indígena llega para un servicio odontológico y le dicen: Tenemos que hacerle una endodoncia, entonces ¿Entiende que es endodoncia? Entonces, lo que hacen los intérpretes no es traducción, es en realidad una interpretación de lo que necesitan y de la intervención que se va a realizar. En 5000 atenciones que tienen que dar las PIAS en salud, RENIEC; el Ministerio de Cultura interviene por lo menos en un 50%. Es decir, por lo menos el 50% de esta población necesita y demanda un intérprete, entonces esto es lo que hace el Ministerio de Cultura en las PIAS. Además de revisar sus protocolos de atención, hacer glosarios para poder entender y hacer una mejor interpretación. Además de un glosario también para nosotros, para entender los diversos nombres, por ejemplo, que se utilizan para diversos males. Hay una cantidad enorme de nombres de los diversos males que los doctores necesitan saber para poder atender mejor a la población con la que

están trabajando.

Se trata de fortalecer y de integrar capacidades, recursos y competencias interculturales en el servicio civil para la atención de la ciudadanía en el marco del respeto por las diferencias culturales la integración y la eliminación de la discriminación. Cuando hablamos de servicio civil necesitamos que los funcionarios cambiemos de “chip” y tengan competencias interculturales. Nuestra meta es que el 100% de los funcionarios públicos reciban un curso básico sobre interculturalidad.

Hicimos un convenio con el Ministerio del Interior, porque el Ministerio quiere incorporar comisarias interculturales, para eso necesitamos que el policía tenga el curso básico de interculturalidad. Y como no podemos llegar a todos lados nos estamos agenciando de plataformas web de estos E-learning para que puedan aprender todos los que quieran, incluso la empresa privada también.

En el eje 2 de la Política: Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística. Allí tenemos una propuesta, la Estrategia de conocimientos tradicionales de pueblos indígenas, que era necesaria y nos hacía falta, la hemos trabajado en una comisión multisectorial. CEPLAN nos está pidiendo que esta estrategia se aterrice a un plan y cuando tengamos el plan, a partir de un pedido de una organización indígena regional, vamos a hacer un proceso de consulta previa para la aprobación de esta estrategia. Entonces ya estamos encaminados en este tema. También estamos produciendo material sobre algunos conocimientos, información de la realidad socio cultural y lingüística de los diversos grupos culturales del país.

En el 2017 se hizo la Primera Encuesta sobre la percepción de la diversidad cultural y la discriminación étnico racial y los resultados fueron terribles, porque el lugar donde las personas se han sentido más discriminadas, son los hospitales o las postas, es decir, desde el propio Estado se ejerce la discriminación. En el segundo lugar tenemos con un 19% a las comisarias; las municipalidades un 14%; los centros laborales 12%; los colegios 11%; en el transporte público 11%; en una discoteca 10%, colegios privados 9%, la clínica privada 7%, super mercados 7%, restaurantes 7%, la RENIEC 7%; en un banco o una caja 7%; en una playa 6%; en un parque, 5%. Entonces esto nos enrostra una realidad en la que como Estado tenemos tareas pendientes.

Algunos de los avances en torno a la eliminación de la discriminación étnico racial. Tenemos una plataforma de información donde los ciudadanos pueden reportar cualquier acto de discriminación étnico racial en el Perú, es la plataforma “Alerta contra el racismo”. En esta gestión estamos evaluando esta plataforma para ver qué otros mecanismos más efectivos podemos lograr que nos permitan además interactuar con la población, para poder seguir en esta pelea contra la discriminación.

Otra de nuestras herramientas es la Videoteca de las Culturas, donde se

busca que a través de videos, los niños, niñas y adolescentes del país disfruten de las culturas propias y ajenas, valorándolas, respetándolas y aprendiendo de sus similitudes y sus diferencias. Aquí tenemos algunos avances con el Ministerio de Educación para que estas videotecas de las culturas puedan ser parte también del sistema educativo nacional.

Algunos avances en el eje 4: Inclusión social de los pueblos indígenas y de la población afroperuana, tenemos dos acciones que desarrollamos de manera permanente. Uno es el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas, aquí hay varias organizaciones indígenas que están participando de este evento, con quienes nos encontramos todos los meses, igualmente existen Grupos de Trabajo Regionales que se están implementando en Ucayali, en Madre de Dios, en Loreto y se está extendiendo.

También tenemos el grupo el GTPA, que es el Grupo de trabajo para la población afroperuana, con una participación de 18 organizaciones afroperuanas, que se reúnen no solamente para ver la política que se está implementando que tiene que ver directamente con ellos, sino también para ver un tema organizacional y el fortalecimiento de sus propias organizaciones de trabajo. El GTPA trabaja muy de la mano con el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afroperuana, que es conocido en el Ministerio como el Plan DEPA, el objetivo del plan es contribuir al desarrollo integral de la población afroperuana y tiene 4 ejes: Garantizar la visibilidad en la estadística en el sistema estadístico nacional. Esta es una pelea permanente para visibilizar esos datos estadísticos que la verdad cuesta mucho. El eje 2 es garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación. El 3 tiene que ver con promover el desarrollo social, político, económico, productivo y cultural; y el último, que es fortalecer la institucionalidad pública, promoviendo la participación, el acceso a las instancias de decisión, y el fortalecimiento en la sociedad civil afroperuana.

Había empezado la presentación hablando sobre la Ley Contra la Discriminación, tenemos el compromiso de sacarla y presentarla en esta legislatura, ya la hemos presentado en varios espacios como el GTPI y GTPA, los grupos de trabajo de pueblos indígenas y de poblaciones afroperuanas, hemos recibido sus aportes y esta semana deberíamos estar terminando de afinarla.

La otra de las propuestas de esta presentación es sobre el Sello Intercultural, esta propuesta tiene 2 ejes. Uno de estos ejes tiene que ver con tener servidores públicos con capacidad o con competencias interculturales. Estamos trabajando con SERVIR, de modo tal que empezamos a trabajar vía convenios con todos los sectores, para difundir estos cursos básicos, queremos que esta formación se brinde al 100% de los funcionarios públicos. Con SERVIR nos planteamos que es necesario implementar las competencias interculturales en los gerentes públicos, pues son la cabeza de las instituciones,

van a tener que incorporar como parte de sus competencias en servicio público, los derechos públicos el enfoque intercultural.

Por otro lado, lo que necesitamos para tener este sello es hacer un ajuste en la gestión pública. El Sello Intercultural es un certificado que se va a entregar a los servicios, desde la unidad más pequeña, vamos a empezar en unidades pequeñas en una posta médica, RENIEC etc. Los indicadores son los siguientes:

| Proceso | Estándares Técnicos del GORE INTERCULTURAL |
|--|---|
| Planificación, presupuesto y gestión institucional | Han incorporado y gestionado en los PDCR, PEI GORE, PEI Sectorial Regionales, POI y presupuestos contenidas en las cuatro fases del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora, las variables de diversidad cultural y étnico-racial, incorporan indicadores étnico-raciales para el cierre de brechas. |
| Servicios Públicos | Se ha incorporado como parte de la mejora, el ciclo de gestión de los servicios públicos interculturales, donde ha realizado un diagnóstico de las necesidades de la población, incluyendo las etnias y adecua la oferta de servicios públicos en términos de pertinencia cultural según las particularidades y cultura de las poblaciones y zonas geográficas. |
| Comunicación y documentación | La comunicación interna y externa de la institución es con pertinencia cultural y lingüística. La documentación es clara y sencilla, disponible en lengua originaria y considerando el registro oral. |
| Recursos Humanos | Los servidores públicos son el motor clave para producir el cambio al interior de la institución. Los servidores públicos capacitados modifican la atención al ciudadano, sin discriminación, y adecuan los procesos y servicios con pertinencia. |
| Participación | Ha abierto procesos participativos de encuentro entre tomadores de decisión y de las organizaciones representativas de los grupos étnicos, con fines de hacer escuchar su voz y de rendición de cuentas sobre la gestión institucional en el diseño y monitoreo de las políticas públicas. |
| Normatividad | Ha generado los mecanismos legales para protección de los ciudadanos y los servidores públicos de la vulneración de sus derechos y de manifestaciones racistas y de la discriminación étnico-racial y favorecer el cierre de brechas étnico-raciales. |

Entonces tenemos una lista de chequeo que estamos terminando de afinar. El compromiso con el presidente es que tenemos que terminar este Sello Intercultural para que el próximo año pueda empezar la implementación. Vamos a empezar en esta primera fase con los servicios públicos, los más cercanos a la ciudadanía. Estamos trabajando con salud que como todos sabemos es muy importante incorporar el tema intercultural en salud, también con gobiernos locales y gobiernos regionales, porque justamente como parte del proceso de descentralización somos nosotros los que vamos a trabajar el tema del sello y en una segunda y tercera etapa tendrían que ser los gobiernos regionales quienes lo asuman.

Políticas de transversalización para el caso boliviano

Marvin Molina Casanova

En mi país hemos llegado a dominar el tema de gestión pública intercultural y plasmarlo en la Constitución, pero más que gestión pública intercultural, tenemos una gestión pública plurinacional. En países vecinos como el Perú, con el que compartimos raíces culturales profundas, es interesante ver cómo se han desarrollado propuestas institucionales como el Sello Intercultural y muchas otras que he escuchado en este evento, que son bastante interesantes, pero que no son tan complejas de implementar para la realidad demográfica de países que tienen el 25% de población indígena.

En el caso boliviano, el porcentaje de población autorreconocida como indígena es de 67%, es decir casi el 70%. En síntesis, 7 de cada 10 bolivianos se consideran como parte de un pueblo indígena. En ese sentido hablar de una política intercultural desde el 30% de la población, para el 70% de la población, no sonaba muy lógico. Pues probablemente es el 70% de la población quien debería planificar la gestión de política pública para los que no se autoidentifican indígenas, en nuestro caso es un poco más compleja la realidad. Nosotros nos basamos en un principio que ya ha sido superado desde hace muchísimo tiempo y que creo que ha marcado uno de los mayores patrimonios que tiene Bolivia, que es precisamente el de la autoidentificación.

Ya en el 2009 la Constitución nos planteaba preguntas de gestión pública necesarias. ¿La gestión pública es para los pueblos indígenas o es con los pueblos indígenas? Como decía un compañero, generalmente tratamos de llevar nuestras políticas públicas desde una visión enteramente occidental y tratando de ver a los pueblos indígenas desde ese rol paternalista que tiene el Estado. En el último censo del año 2012 el porcentaje de población autoidentificada como indígena era del 47%, esto no es verídico en la realidad. Cómo sería posible si el año 2002 el porcentaje de pueblos que se reconocían indígenas en Bolivia era del 67%, biológicamente esto no es muy lógico, porque en realidad la población mundial tiende a aumentar y no a disminuir, pero en este caso estamos hablando de cambios en la identidad cultural. El concepto de mestizaje en el caso de mi país ha sido un tema que ha sido superado hace mucho.

Hay un concepto básico que es importante para el inicio del trabajo en gestión pública y gestión pública pluricultural, que es el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas. La preexistencia, es un principio marcado constitucionalmente el año 2009, pero el reconocimiento

republicano de los pueblos indígenas en Bolivia marca una mirada de proyección de gestión pública.

Voy a hacer una pequeña presentación de la historia de la administración pública en Bolivia. No existe un periodo fundacional para las administraciones públicas, no es que a partir de la Independencia recién tuvimos una forma de administrar los Estados, eso es falso. Y probablemente tampoco muchos de los patrones que generan la exclusión, sobre todo de los pueblos indígenas, son necesariamente concebidos en la Colonia, probablemente muchos de esos patrones ya existían mucho antes, pero fueron incrementados en la Colonia e institucionalizados en la República.

En el caso nuestro, con el modelo de administración pública que tenemos, no podemos hablar de enfoques interculturales, sería complicado en el caso de Bolivia tratar de llegar a un Sello Intercultural, que es una idea muy interesante, pero sería muy complicado. En el caso mío, en mi carnet soy reconocido como quechua, pero yo vengo de una nación que se llaman los Chichas, nosotros somos 58, 823 ciudadanos, somos la quinta identidad más grande, después de la guaraní y de la identidad chiquitana, lógicamente después de la aimara y la quechua, que es la más grande

La quechua al año 2002 llegaba a casi 2 millones de habitantes, (1 800 423), pero al año 2009 ya aparece con 1 400 000, ¿por qué? No es que no haya identidad cultural, por eso hay que ser muy serios con los análisis especialmente estadísticos. No es que la identidad cultural haya disminuido, lo que ha pasado con la identidad quechua es que se ha atomizado. El impacto de la Constitución en el sistema de autorreconocimiento ha sido tan grande que se ha llegado a vaporizar; porque ahora en muchos lugares de Bolivia se tiene la concepción de que lo quechua es una cultura en constante evolución, pero no deja de ser una matriz lingüística en la cual están sumergidos muchos pueblos indígenas que antes eran homogenizados en una sola matriz quechua.

Entonces, es importante decolonizar aún más sus identidades culturales y es lo que ha pasado con la identidad aimara, guaraní, etc. Es muy fácil limitar la interculturalidad solo al lenguaje o la nacionalidad solo al lenguaje, nuestros pueblos indígenas no solamente son lenguaje, son sueños, son formas de ver la vida, son también potenciales económicos. No es un sinónimo ser indígena y ser pobre en estos días.

En el caso de las culturas bolivianas, mencionando por ejemplo a Tiahuanaco, se habla mucho de la educación bastante avanzada que tuvieron para su tiempo, un manejo en salud, manejo de la naturaleza, sistemas de justicia, un sistema económico y una espiritualidad y religión y la forma de administración. Entonces acá tenemos el primer antecedente de lo que fue la administración, incluso de los recursos naturales.

Los señoríos qollas, los señoríos aimaras –a nosotros nos llamaron el

Qollasuyo- todo este señorío fue expandiéndose y tomando la administración de mayores territorios. Hemos podido encontrar que asumen una verticalidad en el manejo administrativo, estamos hablando del surgimiento del orden de comunidad en la administración de la cosa pública o de la cosa de todos. Aquí sí podemos hablar de mayor diversidad cultural, porque estamos hablando de varios señoríos. Hay una idea de justicia comunitaria que va a cambiar de comunidad en comunidad. En el caso de Bolivia la mayor cantidad de diversidad cultural se da en tierras bajas y estas culturas amazónicas, llamadas culturas hidráulicas, destacan por su capacidad de manejo natural especialmente del agua. Tenían una organización política vertical con una defensa del territorio envidiable. Tenían unas formas de guerra, de medidas interesantes de defensa del territorio, un manejo de la naturaleza increíble, sistemas de justicia propios, sistemas de salud totalmente independientes, que van a marcar formas de administración pública.

En el caso de Bolivia hay dos procesos de colonización, en el caso de las tierras bajas y 100 años después. Ustedes saben qué son las Reducciones o qué son las misiones jesuitas. En mi país, las Reducciones generan el apellido paterno en la sociedad, que luego se convierte en el primer patrón en el primer elemento de propiedad, la propiedad pública, la propiedad familiar.

La deidad tanto maternal como patriarcal creada por los señoríos aimaras basada en la creencia de la Pachamama va a ser fusionada con esta creencia patriarcal del sol y va fusionando la espiritualidad general, es decir, la concepción general de deidad que tenemos hasta ahora del Sol y la Pachamama. Tenemos varias formas de organización política, familiar y comunitaria. Si en los señoríos aimara se hablaba y se profesaba mucho la comunidad, en el incario hay un control del poder interno, el tukuyrikuq, es el que todo lo ve. Existía una diversidad lingüística, porque los incas no exterminaron el idioma aimara por más que subsumieron a sus pueblos. Hay la aparición del tributo. Existía organización de reglas laborales. Incluso los incas tenían una forma de expansionismo basado en la expansión de caminos por eso tenemos el Qhapaq Ñan, que no fueron aumentados ni mejorados por los españoles, los españoles no abrieron nuevos caminos, por eso tardaron más de cien años en llegar a la Amazonía, no llegaron jamás al norte boliviano ni al norte peruano. Muchos pueblos que incluso compartimos, como los Ese-Eja, no fueron colonizados por los españoles.

Cuando llega la Colonia se implementan instituciones europeas, pero con los parámetros de administración que habían generado los aimaras, heredados de los tiahuanaco y que los incas habían estado administrando. El Cabildo, por ejemplo, no es una institución europea, es una institución propia de nuestros pueblos indígenas que fue administrada de una forma inteligente por los españoles, al igual que la mita. Instituciones que se habían

abolido en Europa como la esclavitud se posicionaron en las américas, tal fue el trágico destino de nuestros hermanos afrodescendientes. Hay dos formas de administración en la Colonia: una marcada por la Iglesia Católica que trae unas instituciones como la Inquisición, y otra marcada por la unidad administrativa para la generación de virreinos. Las formas de administración jerarquizada que tenemos en nuestras instituciones son copia fiel de la forma de administración de la Iglesia Católica: el papa, los cardenales y los obispos es una escala que va a terminar en dios y hacia abajo en la abadesa de los templos que son las barrenderas y esa jerarquía se ha replicado en nuestra gestión pública. Lo que luego generó una jerarquización humana y una política de exterminio de los pueblos indígenas. Ocurre un exterminio puro de los pueblos indígenas y políticas de exterminación, 8 millones de hermanos indígenas muertos en las minas de Potosí y políticas de evangelización y extirpación de idolatrías llevada al exterminio cultural de todo lo que habitaba en estas tierras. Esta jerarquización humana que empieza con el español y termina con la mujer negra, porque esto es lo más trágico. Mucho más siendo mujer afrodescendiente. En cuanto a las mezclas del zambo, el mestizo y demás razas son gradaciones raciales que generaron también políticas públicas coloniales. El español puro no tenía los mismos derechos que el español criollo, el indígena o el hijo del indígena con el español o el hijo de cortijo de estos dos con un negro o una negra.

Los españoles llegaron en 1492 a Centroamérica, en 1532 entraron a Perú por Cajamarca, tardaron diez años más tarde en fundar Potosí en 1545 y recién en 1637 entraron a la Amazonia. Estamos hablando de centenares de años en los que los hijos, nietos de los criollos estuvieron en nuestros territorios y ocasionaron que todas riquezas de nuestros pueblos mineralógicas, andinas, e incluso humanas sean enviadas a España. Si en la Colonia hubo una política de exterminio de los pueblos indígenas, la Republica lo que hace es institucionalizar el racismo generado en la Colonia, esa jerarquización se va a hacer legal.

Los primeros decretos supremos que se dicten para las provincias de lo que iba a ser la gran colonia posteriormente el Alto Perú y Bajo Perú son enteramente contra los indígenas y las mujeres. Hay un abuso total de las minorías sobre las mayorías: la división de las tierras, la no participación en la política, la exclusión de la educación y esta salud diferenciada que no solamente va a existir en 1800. Yo no sé cómo fue en la historia peruana, pero en mi país, la república ha sido mucho más drástica, mucho más perversa, con nuestros pueblos indígenas, incluso más que en la colonia. La empresa colonial es explotadora de recursos naturales, pero la república va a exterminar a los pueblos indígenas de Bolivia durante el auge de la goma, muchos grupos humanos fueron prácticamente extintos.

Masacres como la de Kuyuruki, como del pueblo chiriguano o de los

pueblos guaraní, aquí vemos estas perversidades de nuestros gobiernos, de nuestras sociedades contra los pueblos indígenas. Recién en 1931 se da el primer atisbo de que a las mujeres que se las mira como sujetos de votación, y no es sino hasta 1952 que los indígenas van a ser tomados en cuenta en la vida orgánica de nuestro país.

Pero también hay que ver una figura que hasta ahora ha acumulado una cierta caracterización interesante, que es el campesinado, que no deja de ser una denominación y una personificación más social que étnica, porque el campesino no es necesariamente indígena. Es igual que el obrero en condición de minero y que no deja de ser indígena, entonces ahí tenemos estos bagajes de nuestra historia y nuestra institucionalidad que nos marcaron.

Tenemos hechos muy interesantes por ejemplo el presidente Andrés de Santa Cruz, que fue un presidente peruano de la Confederación peruano boliviana, de condición de indígena, aunque no entra por esa condición al poder. Santa Cruz es el primero que no solamente va a revolucionar la administración pública peruano-boliviana sino de que la va a desarrollar, va a modernizar los bancos estatales, las contralorías, los primeros atisbos de estas instituciones en nuestros países vienen directamente de la presidencia del coronel de Santa Cruz y Calahumana y la Confederación Perú Bolivia. Tenemos también que considerar a los teóricos indigenistas-indianistas como Fausto Reinaga, Don René Zavaleta Mercado, Tamayo y muchos otros que tal vez no los esté mencionando pero que también van a empezar a generar estos conceptos de interculturalidad, plurinacionalidad, de multiculturalidad, que va a tener impacto en la región. A partir de movilizaciones y también del trabajo de entidades que también producen muchos beneficios en lo que es la pluriculturalidad en Bolivia como son la Confederación de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Única de Trabajadoras de Bolivia Bartolina Sisa, ¿Cuál es la similitud de estas organizaciones? todas son parte de pueblos indígenas que se llaman obreros, o que se llaman mineros, que se llaman campesinos, pero no dejan de reconocer y sobre todo de reivindicar su identidad indígena.

Les dije que solo el 47% de nuestra población fue considerada como indígena en el último censo, cifra que no hubiera sido tan baja, sino no hubiera sido tan pésima la pregunta que se les planteó. Por ejemplo 132 mil en Bolivia se ha declarado campesino, pero ¿De dónde vienen esos campesinos? Porque es necesario saber analizar los datos estadísticos, pero si el enfoque es medio norteamericano tirando a lo gringo, si el enfoque es racial y quiere pisotear a los pueblos indígenas, lógicamente las interpretaciones indígenas van a ser así.

El reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado. Todo el bagaje que ha tenido la administración pública en Bolivia radica en este

reconocimiento constitucional. Si no existiera este reconocimiento todavía tendríamos los conflictos en torno a si el Estado nos reconoce o no, si somos sujetos de derecho o no. Pero en nuestro Estado ya está determinado desde el nacimiento. En Bolivia nadie le puede decir a una persona que no es aimara o que no es indígena, es un poco más difícil en el caso de los afrodescendientes, pero hay algunos activistas afrodescendientes que se autoidentifican como tales sin ser morenos. Pero es en esta idea de institucionalidad donde quiero aterrizar, porque es evidente que puedes tener muchos discursos, muchas ideas, mucha normativa, pero la institucionalidad es al fin lo que va a marcar la gestión pública plurinacional o intercultural.

En cuanto a instituciones estatales, la autonomía indígena está regida por el Viceministerio de Autonomía Indígena; las economías comunitarias están marcadas por la constitución y considera la economía estatal, la economía cooperativista, la economía privada y la economía comunitaria inspiradas en las formas de los pueblos indígenas; la medicina tradicional tiene su viceministerio, desarrollo urbano tiene su viceministerio. La educación indígena se ha visto influenciada con la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas Originarias. Tenemos también el Viceministerio de Descolonización, estos son espacios políticos imperativos para los pueblos indígenas. Para concluir, lo que es realmente importante es la voluntad política, la voluntad institucional, porque estas políticas no se hacen para tener datos, se hacen para mejorar la calidad de vida de nuestros pobladores, para que nuestros hermanos puedan ser atendidos en los servicios de salud, puedan tener acceso a la educación o a la participación en la política.



2.2.

**Derechos
Colectivos**

Derechos colectivos desde una perspectiva internacional

Luis A. Tuaza Castro

Los pueblos indígenas durante las luchas de la independencia

A manera de introducción, cabe señalar que las luchas libertarias del siglo XIX, lejos de buscar la emancipación de todos los miembros de las nacientes repúblicas latinoamericanas, promovió la ruptura de las élites criollas de la Corona Española. La mayoría de los padres de la independencia, tenían deudas por impuestos a la Corona y buscaban manejar el poder local (Hurtado, 1997). En los planes de emancipación no aparecen ni los indígenas ni los afrodescendientes. La historiografía tradicional, exalta a los héroes criollos o blancos, pero no a “indígenas, esclavos, comerciantes, artesanos” (Hurtado, 1997, p.50) ni a las mujeres. Sin embargo, fueron los indios y los negros quienes cargan municiones, comida y arrear a los caballos de las tropas. Algunos líderes indígenas, como Agustín Agualongo de Pasto, vieron con recelo dar el apoyo a las élites criollas, en su lugar, se unieron a las tropas realistas.

Posterior a las guerras de la independencia, cuando se establecieron las repúblicas, en las primeras constituciones, no aparecen artículos referentes a los indígenas, al contrario, los Estados delegaron la administración de estas poblaciones a la esfera de lo privado (Guerrero, 2010), y a la Iglesia Católica. En la constitución ecuatoriana de 1830, artículo 68, el Estado ordena que los curas párrocos sean nombrados “tutores y padres naturales” de la “inocente, abyecta y miserable” raza indígena. En el ámbito de lo privado, especialmente en las manos de los hacendados, los indígenas fueron reducidos “a la calidad de bestias de carga y de labranza” (Hurtado, 1997, p. 65). Los hacendados eran considerados *tayta amitu*, dueños de la vida de todos quienes viven dentro de la hacienda, por el que los indígenas se sienten obligados a “prodigarle obediencia, fidelidad y sumisión” (Hurtado, 1997, p. 67).

70 Las respuestas de los Estados latinoamericanos tras el centenario

Ya entrado al siglo XX y en el contexto del centenario, la categoría de indio se fue complejizando, adoptando una dimensión racial y cultural, definido por marcadores como la lengua, la indumentaria y el origen rural (Barragán, 1992), que remitía siempre a la inferioridad. Hablar de indios era referirse a una raza inferior, incapaz de comprender las bondades de la civilización.

Dada la condición de vulnerabilidad racial, los indígenas podían ser

fácilmente manipulados por los partidos comunistas, que después de la revolución rusa de 1917, emergieron a lo largo y ancho del continente. Entonces, ¿Cómo mejorar la condición de la desgraciada raza indígena? Julio Argentino Roca, general del ejército argentino señalaba, “estamos como nación empeñados en una contienda de razas en que el indígena lleva sobre sí el tremendo anatema de su desaparición. Destruyamos, pues, moralmente esa raza, aniquilemos sus resortes y organización política, desaparezca su orden de tribus y si es necesario dividase la familia. Esta raza quebrada y dispersa acabará por abrazar la causa de la civilización” (Svampa, 2016, p. 42). Este tipo de afirmaciones, sirvieron de justificación para el aniquilamiento de las poblaciones indígenas en el cono sur. Pero, otros vieron en la incorporación de las poblaciones indígenas al Estado monocultural mestizo un mecanismo de superación racial. Lázaro Cárdenas, presidente de México, en su discurso de apertura del Primer Congreso Indigenista Interamericano de Pázcuaró, 1940, decía: “Nuestro problema indígena no está en conservar “indio” al indio, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio. Respetando su sangre, captando su emoción, su cariño a la tierra y su inquebrantable tenacidad, se habrá enraizado más el sentimiento nacional y enriquecido con virtudes morales que fortalecerá el espíritu patrio, afirmando la personalidad de México”. A este proceso se le conoció como el indigenismo, pensamiento y acciones favorables a los indígenas, pero que “es una posición que tienen los no indígenas sobre los indígenas” (Favre, 1998, p. 7).

Para el indigenismo, la solución a los problemas de la raza indígena consiste en la “asimilación y la integración de este a la sociedad nacional” (Svampa, 2016, p.65). Con este propósito, los gobiernos latinoamericanos crearon los institutos indigenistas y una serie de políticas públicas: la alfabetización, emprendimientos agrícolas, entre otras. En la década de los 50 a 60 será la Misión Andina, organismo de cooperación creado por la OIT, la encargada de ejecutar las políticas públicas indigenistas con enfoque del desarrollo comunitario que permitan la incorporación de los indígenas al Estado nación mestizo.

El alcance de los derechos colectivos en el marco del bicentenario

Llegados a las décadas de los setenta y ochenta, emergen a lo largo y ancho de la región los movimientos sociales, entre estos, el movimiento indígena que reclama la reforma agraria, el respeto por la diversidad étnica, el retorno a la democracia, la justicia, la igualdad, proyectos de desarrollo, la educación intercultural bilingüe, la participación política y el rechazo a la discriminación racial.

La respuesta de la comunidad internacional a la acción colectiva indígena,

aparece en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, un segundo Convenio que superó al convenio 107 sobre pueblos indígenas y tribales de 1957, y que fue ratificado por 15 países de la región. A diferencia del Convenio 107 que sugiere la modernización de los indígenas y de la integración, el convenio 169 rechaza los enfoques integracionistas y asimilacionistas, considerando que los pueblos indígenas son sociedades permanentes, reconoce y respeta la diversidad cultural e imprime la noción de derechos colectivos. El convenio argumenta que los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan; “tienen derecho a decidir sus propias prioridades en lo referente al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (Artículos 3 – 10). Tienen derecho a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población (Artículo 2); poseen el derecho a que sus conflictos sean resueltos, tomando “en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (Artículo 8).

En el “caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras” (Artículo 14).

Con respecto al trabajo, el convenio 169 en artículo 20, numeral 1 sostiene “los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo”.

En el ámbito de la salud, el convenio 169, Artículo 25, numeral 1, señala, “los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental”.

En el plano educativo el Convenio 169, Artículo 26, sostiene, “deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”. Los planes educativos

“deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con *los indígenas* a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales” (...) “además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación” (Artículo 27). Asimismo, “deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas” (Artículo, 28).

En un contexto social, económico y político caracterizado por los contrastes del neoliberalismo y el retorno de los gobiernos de nueva izquierda, la continuidad de la acción colectiva de las organizaciones indígenas por el medio ambiente y la preservación de sus saberes, el 13 de septiembre de 2007, las Naciones Unidas emitió la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este documento, entre otros aspectos se señala que “Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas” (Artículo 2); que “tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 3), que “en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (Artículo 4), que “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (Artículo 5). En cuanto a la paz y seguridad “tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”.

Con respecto a los territorios dicha declaración sostiene que “los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado” (Artículo 10). El Artículo 19 indica que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

En términos culturales, “los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a

mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos o históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas” (Artículo, 10 -11); que tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades” (Artículo 13); derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna (Artículo 16).

Esta declaración señala también que “los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital” (Artículo 24). En lo espiritual, “tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído” (Artículo 25).

En la perspectiva ambiental, la declaración argumenta que “los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos” (Artículo 29, 1). En el Artículo, numeral 1 dice: “No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado”.

Por su parte, la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de la OEA (2016), a más de señalar los derechos de los pueblos indígenas contemplados por el Convenio 169 y la declaración de la ONU 2007, afirma que “los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos, por tanto, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas”.

Desafíos

Estableciendo el balance general de los derechos colectivos a nivel internacional, se puede evidenciar que hoy en día, los tratados y convenios internacionales, las nuevas constituciones de algunos de los países de la

región (Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela) hablan de los pueblos indígenas y reconocen los derechos colectivos. En Ecuador y Bolivia, las constituciones enfatizan el carácter intercultural y plurinacional de sus sociedades. Sin embargo, estos no se traducen suficientemente en políticas públicas ni en el respeto profundo a los indígenas.

En los escenarios estatales de la mayoría de los países de la región se habla de indígenas, pero continúan los discursos y prácticas heredados del pasado colonial. Los estados, aun se concibe como hacienda, un bien patrimonial en el que quienes ejercen el poder redistribuyen los recursos clientelaramente. Las autoridades de gobierno, los servidores públicos mestizos, siguen considerando a los indígenas como “nuestros indígenas”.

En los Estados con rezagos coloniales y patriarcales, los indígenas siguen siendo ciudadanos de segunda categoría, sin derechos, individuos que esperan la ayuda del gobierno u otras instituciones de cooperación. Las autoridades, en efecto, piensan que ayudan, y por lo tanto, merecen ser compensados con los votos de los beneficiados. En un contexto social y político caracterizado por el intercambio clientelar, la ayuda es la expresión más efectiva, frente a las nociones de democracia participativa y comunitaria.

Según los informes del Banco Mundial (2017) y de la CEPAL (2016), los pueblos indígenas han avanzado en la participación política. Hay representantes indígenas elegidos en las urnas para los gobiernos locales y en los parlamentos. Esto es esperanzador, pero el problema está en que la posibilidad de romper con las antiguas prácticas del *modus operandi* de la política, rechazadas por los mismos candidatos indígenas no se concretiza. “Gobernar obedeciendo al pueblo y en alternabilidad”, fue el slogan del Movimiento Pachakutik en Ecuador, sin embargo, sus militantes, pronto se olvidaron de este principio.

Los convenios internacionales ya citados, exhortan a los gobiernos a respetar los modelos organizativos propios de los pueblos indígenas. No obstante, en toda la región las organizaciones indígenas están en un proceso de declive, debilitadas por los gobiernos y las transnacionales mineras, petroleras, agroindustriales y eléctricas (REPAM, 2016). Sin una organización fuerte, no se puede cuestionar a los gobiernos y reclamar derechos. Solo la organización permitió a los indígenas emerger en la sociedad y acceder a los derechos.

Con respecto a los territorios, el Convenio 169, la Declaración del ONU (2007) y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016) contemplan el derecho a territorio que poseen los pueblos indígenas. En Ecuador y Bolivia las constituciones señalan la necesidad de crear circunscripciones territoriales y de autogobierno. Además, los gobiernos, en caso de encontrar minerales u otros recursos del subsuelo, antes de emprender o autorizar cualquier programa de explotación de sus recursos,

deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados (Artículo, 14). Esta consulta debe ser libre y vinculante. En la práctica no hay consulta previa y vinculante, sino la proyección del power point que contiene las decisiones de explotación o concesión, previamente tomadas por los gobiernos y las transnacionales. Pensemos en la amazonia. ¿Hay alguna consulta previa a los pueblos indígenas? Las empresas petroleras, farmacéuticas, mineras y madereras en complicidad con los funcionarios de los gobiernos, terminan imponiendo las agendas extractivistas (REPAM, 2016), mientras que los indígenas son condenados a la contaminación y a la miseria.

En estos últimos años se ha intensificado la lucha de los pueblos indígenas por la salvaguarda de sus territorios, los páramos y las selvas, la defensa del agua frente a empresas mineras y eléctricas. Las movilizaciones, sin embargo, son consideradas actos de “terrorismo y de sabotaje” (Lander y Ospina, 2012). Se criminaliza la lucha social, se persigue a líderes indígenas, se promueven la violencia y los asesinatos. Pienso en Bertha Cáceres, lideresa indígena de Honduras que luchó con su pueblo Lenca contra la represa de Agua Zarca y logró que el constructor más grande de represas a nivel mundial, la compañía de propiedad estatal china Sinohydro, retirara su participación en el proyecto hidroeléctrico, pero que terminó asesinada en marzo de 2016. Entre los años 2001 - 2014, según los datos de la BBC se contabilizan el asesinato de 111 activistas ambientales en Honduras, muchos de ellos, indígenas.

Según los convenios internacionales, los pueblos indígenas no pueden ser desplazados, no obstante, al sur de Argentina y de Chile, los mapuches siguen siendo expulsados violentamente de sus territorios ancestrales. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 habla de las autonomías indígenas, pero los gobiernos escasamente permiten que se cumpla. Las autonomías son perjudiciales para los gobiernos sobre todo si esto se concreta en territorios indígenas, donde existen el petróleo y los recursos mineros.

Según los convenios y tratados internacionales ya citados, los pueblos indígenas pueden decidir sus propios modelos de desarrollo. En efecto, durante estos últimos treinta años en la región se habla de etnodesarrollo y últimamente de desarrollo sostenible, y en algunos casos de *sumak kawsay*, *sumak kamaña*, el buen vivir. En la práctica los planes de desarrollo no recogen las aspiraciones de los potenciales beneficiarios. Los programas de desarrollo, lejos de ser sostenibles repiten las prácticas ya experimentadas en el tiempo de la aplicación de las políticas indigenistas. A esto, hay que añadir, que muchos de los proyectos son orientados al mercado y enfatizan en el crecimiento económico, sin tomar en cuenta que, en los pueblos indígenas, el trabajo y la producción no siempre están atravesados por las ganancias económicas. Por otra parte, las agendas de desarrollo son diseñadas para el medio rural. Según el Banco Mundial y la CEPAL, de los 42 millones de

indígenas de América Latina, el 53,4% viven en las ciudades. En las grandes urbes, los indígenas llevan la peor parte. A menudo viven en áreas que son menos seguras, menos higiénicas y más propensas a los desastres naturales, en comparación con residentes no indígenas.

La educación es uno de los aspectos, según los estudios del Banco Mundial, en los que los pueblos indígenas han avanzado. Los indígenas ven necesario la educación de sus hijas e hijos. Algunos países implementaron el sistema de educación intercultural bilingüe, pero el sistema intercultural es visto por los mestizos y por los gobiernos como un sistema educativo de segunda categoría. En Ecuador, estos últimos años se ha impuesto el sistema de evaluación para la admisión de los estudiantes al sistema de educación superior; pocos son los estudiantes indígenas que pasan el examen y consecuentemente no pueden estudiar en las universidades. Esto resulta perjudicial a la hora de pensar en el trabajo. Nuevamente los indígenas se ven obligados a insertarse en el trabajo informal y con pagos ínfimos, aspectos que no permiten que se cumpla el derecho a un trabajo digno, tal cual contemplan los convenios internacionales. Sin estudios superiores, lo único que queda es soñar con ser albañiles y vendedores ambulantes. Según el informe del Banco Mundial, si eres indígena corres más riesgo de ser pobre.

Sin antes resolver los problemas que he señalado, difícilmente podemos soñar con una independencia efectiva. No son suficientes los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos colectivos, y que las constituciones nacionales contemplen principios que incorporen las demandas históricas de los pueblos indígenas. Se requiere de una sociedad civil, realmente comprometida por crear una sociedad nueva, intercultural, donde haya una interrelación social en condiciones de horizontalidad y de mutuo aprendizaje, de apertura a la otredad y voluntad por promover una independencia efectiva que posibilite la creación de una patria grande en que quepan todas y todos.

Derechos colectivos: perspectiva nacional

Alicia Abanto Cabanillas

En el mundo hemos avanzado en temas jurídicos, tenemos tratados internacionales, compromisos. Uno de los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, que señala como reto en todo el planeta que nadie se quede atrás. Sin embargo, para que los pueblos indígenas del Perú no se queden atrás, en relación al crecimiento económico y a lo que entendemos por desarrollo hay que hacer mucho más de lo que ya hemos logrado. Tenemos que ser muy conscientes que en el Perú hemos avanzado en reconocimientos normativos y en políticas públicas y en estrategias de diversa índole, sin embargo, en las cifras todavía vemos que la desigualdad impacta en perjuicio de la población indígena. El propio Banco Mundial ha cuestionado a países como el nuestro, pues si bien es cierto hemos crecido estos años y el crecimiento económico del Perú ha sido saludado por muchos, sin embargo, ese crecimiento se ha dado más en la población no indígena y ha beneficiado menos a la población indígena.

¿Cuáles son los retos para que la población indígena pueda acceder a sus derechos en igualdad de oportunidades? En el Perú podemos identificar dos etapas en los últimos 20 años. Hasta antes de los lamentables hechos de Bagua teníamos una administración pública con una tendencia a la ceguera, invisibilidad, a desconocer la situación específica y las necesidades de los pueblos indígenas, así que las políticas públicas generalmente eran inapropiadas para poder garantizar derechos. Tras lo ocurrido en Bagua estamos en otra etapa, donde distintas entidades, ministerios, sectores, han empezado a adecuar sus políticas públicas para atender mejor a los pueblos indígenas y desde luego ya el impacto de eso se empieza a notar. Desde los programas sociales, pasando por la educación intercultural bilingüe, temas de salud, titulación de tierras, es que hay mayor empeño por parte del Estado. Sin embargo y teniendo en cuenta que ya se va a cumplir 10 años de los lamentables hechos de Bagua, vale la pena hacer una reflexión sobre cuál debería ser el reto del enfoque del Estado peruano, mirando al bicentenario en relación a los pueblos indígenas y también, cuál debe ser el reto del enfoque de la administración pública.

Menciono esto porque la Defensoría del Pueblo es un órgano defensor de los derechos humanos, pero trabaja supervisando al Estado. Nosotros, todos los días supervisamos cómo se desempeña el Estado con los ciudadanos.

Otra de las cuestiones que hay que resaltar es que el Perú tiene 209 políticas públicas, el CEPLAN ha hecho un inventario y ha sacado una norma

donde plantea a todos los sectores la obligatoriedad de revisar las políticas públicas, porque ahora se tiene que hacer, aplicando una nueva metodología, prácticamente estas 209 políticas quedan sujetas a revisión y nos vamos a avocar a una nueva tarea por delante. El enfoque es que ahora el Estado tiene que identificar de mejor manera cuáles van a ser sus prioridades y establecer la estrategia para atenderlas.

Por otro lado, tomemos en cuenta que cotidianamente la población indígena no recibe los bienes y servicios que necesita. En el aula, los niños no reciben la educación que necesitan, las mujeres, adolescentes no reciben la educación sexual que necesitan, en materia laboral, la población indígena no recibe las oportunidades de trabajo que necesita. Si el Estado peruano ha abierto una etapa de revisión de políticas públicas, ojalá que no pase que nos enfrascamos nuevamente en grandes deliberaciones sobre aquello que debe ser prioritario y perdamos el foco de que ahora el Estado tiene que abrirse al reto de la eficiencia.

Si ya hemos avanzado a nivel normativo “en dar normas” para la educación intercultural bilingüe; hoy en día se tiene que tener especial cuidado de que el servicio de educación en las aulas sea un servicio bilingüe, intercultural y en este tema hay un rol muy importante de los gobiernos regionales. El gobierno nacional ha avanzado con una serie de leyes, reglamentos, políticas, pero tenemos que hacer que este servicio sea real en las aulas, estas autoridades que serán elegidas próximamente a nivel regional tienen una incidencia directa en servicios como educación, salud, construcción de infraestructura que le sirva a poblaciones rurales o indígenas.

Haciendo este planteamiento de que necesitamos enfocarnos en brindar servicios adecuados a las necesidades de los pueblos indígenas, estos no solamente son salud, educación, sino también; se tiene que garantizar una serie de aspectos dentro de las políticas públicas que hoy en día todavía se mantiene, hay que fortalecer las intervenciones del Estado.

Estas son algunas cuestiones que la Defensoría del Pueblo está recomendando. En primer lugar, para ayudar a los sectores a tomar decisiones, nosotros les recomendamos al Ministerio de Cultura que fortalezca, enriquezca y modernice la base de datos de pueblos indígenas. Hoy tenemos más información, el Estado produce mayor información y la base de datos tiene que ser más poderosa para ayudar a los funcionarios a tomar mejores decisiones.

Una segunda recomendación es que se fortalezca la participación de las organizaciones indígenas y afroperuanas en los espacios de participación. Instancias como el GTPI necesitan mayor poder de decisión, se tiene que sentir que hay una fuerte influencia de las organizaciones indígenas en las políticas públicas en general.

Una tercera recomendación es que, si ahora en el Poder Ejecutivo se está abriendo una etapa de revisión de políticas nacionales y políticas multisectoriales, esta revisión tiene que ser con la participación de los interesados. No podría ser una participación solamente con la opinión estatal. Una cuarta recomendación es que, si bien es cierto que en educación intercultural bilingüe hemos tenido importantes avances en estos años, hemos notado con preocupación que este año disminuyó la inversión para becas, se anuncia también para el próximo año una disminución en la cantidad de becas, hubo también una observación de la Defensoría del Pueblo porque no se disminuya el presupuesto público para la educación intercultural bilingüe y que esto sea garantizado por el sector educación.

Otros aspectos que también nosotros vemos es que el Congreso de la República tiene que implementar la consulta previa. En ese sentido sigue habiendo un pendiente, el Congreso hizo una consulta previa sobre la ley forestal que nos dejó lecciones y aprendizajes. La Defensoría mantiene la argumentación de que en el Perú, así como sucede en Chile, se haga consulta previa, participación ciudadana y se garantice el derecho a la información en las etapas de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión.

Hoy en día, en los estudios de impacto ambiental no se hace propiamente la consulta previa, la Defensoría insiste en que el momento ideal para realizar la consulta previa es durante la evaluación de impacto ambiental porque es el escenario más propicio para que se hable entre indígenas, el Estado y la empresa, para hacer el mejor proyecto posible, a través de la participación de estos tres sectores.

Para mejorar la participación de las organizaciones indígenas en procesos de participación ciudadana, es importante dar un paso más en materia de incentivos. En general el Perú no ha tenido mecanismos de incentivos para fortalecer a las organizaciones indígenas. Hoy en día sí se tiene que plantear cómo generar mecanismos para que las organizaciones puedan acceder a financiamiento público, para que ese financiamiento, les garantice que las organizaciones y las comunidades puedan contar con asesores sensibilizados, que puedan ser elegidos por ellos y que den una garantía de que todos los costos de esa participación están siendo financiados de alguna manera.

Muchas veces las organizaciones indígenas a nivel nacional, regional o local, no cuentan con los suficientes medios financieros y organizativos para poder participar en igualdad de oportunidades que otros sectores. La participación o la consulta previa buscan influir en las decisiones del Estado. Para eso hay que trabajar en incentivos que puedan generar una disminución en la asimetría de poder.

Otro aspecto pendiente en el Perú, es que nuestro país actualmente no tiene una estrategia adecuada para atender a las personas que han sido afectadas por contaminación ambiental. Personas que su salud ha sido

afectada por contaminación ambiental y que tienen hoy en día mercurio, plomo, en sus organismos. Niños y niñas que tienen metales pesados en sus organismos porque han estado expuestos de manera crónica a esta contaminación. Sobre este asunto el Estado tiene un atraso importante, tiene que haber en el futuro una forma de intervenir, atender y brindar servicios adecuados a este tipo de población que ya ha sido afectada. No estamos hablando de pocas personas. La cifra que ha recibido la Defensoría del Pueblo es que solamente en 3 años el Ministerio de Salud tiene 9 mil personas afectadas.

Finalmente, quisiera referirme a aspectos vinculados a la protección de territorio sensible. En Cusco, en Madre de Dios, tenemos parques nacionales, o donde hay pueblos que están en situación de contacto inicial o pueblos en situación de aislamiento, pero son zonas que están siendo amenazadas por la minería ilegal o el narcotráfico. Hay áreas naturales protegidas que están siendo carcomidas por la minería ilegal, la tala ilegal o el narcotráfico, esto está afectando a la población indígena.

En nuestro país, en los últimos años se ha implementado unas estrategias de lucha contra las mafias, sin embargo, estas son mafias que, en lugar de disminuir, retroceder, se mantienen operantes. La minería ilegal en el Perú, está en aumento, esto lo sabemos por las cifras de deforestación. A pesar de que hemos sacado leyes, planes, políticas y de que se realizan intervenciones, operativos, la estrategia que estamos utilizando y la propia capacidad del Estado peruano no es suficiente para la lucha contra este tipo de mafias. Sucede lo mismo con el narcotráfico, hay zonas donde esto afecta a pueblos indígenas y no disminuye, sino aumenta. En ese sentido, la capacidad del Estado para abordar ciertos temas, brindar ciertos servicios o luchar contra este tipo de problemas, tiene que ser discutida. Hay una cantidad importante de problemas, pero la capacidad del Estado no pueda ser efectiva para todos los problemas. Entonces sí falta una mirada más responsable del propio Estado en la forma que interviene ante los problemas que tiene la gente.

El Perú ha disminuido la desnutrición en los últimos años, el modelo macroeconómico ha sido saludado y en eso hay algunos aspectos que son predecibles. En la medida que el Perú siga apostando por mayores inversiones, mayor crecimiento va a tener un impacto en temas como la lucha contra la pobreza. Sin embargo, si no corregimos los problemas que ya han sido observados por instancias internacionales, la OCD nos pide al Perú como requisito para poder integrarnos a ese grupo que corriamos una serie de aspectos. Es importante que nuestro país, ahora que estamos mirando el bicentenario, asuma una mirada correctiva, autocrítica muy seria de cómo hacer mejor las cosas en los próximos años.

Políticas públicas para la protección de pueblos en aislamiento y contacto inicial

Nancy Portugal Gallardo

Definimos a los pueblos en situación de aislamiento como aquellos pueblos indígenas, o parte de ellos, que no desarrollan relaciones sociales sostenidas con otros integrantes de la sociedad nacional, o que habiéndolo hecho han decidido discontinuarlos. Estos pueblos se encuentran en la zona más remota de la Amazonía peruana y requieren grandes extensiones de bosques para poder desarrollar sus prácticas culturales, su vida y garantizar su subsistencia.

Algunas personas los suelen llamar calatos, primitivos, pero no es así. Estos pueblos han desarrollado un conocimiento sobre los recursos naturales y también tienen sus propia vestimenta y prácticas culturales. Es importante entender eso, el tratamiento a estos pueblos tiene que ser bajo ese respeto. Aquí hay diferentes pueblos que han decidido vivir de diferentes maneras, eso no los hace ser primitivos o inferiores.

Los pueblos indígenas en situación de contacto inicial (PIACI) son aquellos pueblos indígenas o partes de ellos que en un momento estuvieron en situación de aislamiento y que han empezado a desarrollar un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional. Dentro de esta categoría de contacto inicial hay diferentes grupos, que tienen diferentes grados de interrelación con otros pueblos; algunos recién están estableciendo una relación, hay otros que tienen relaciones más esporádicas o intermitentes, algunas más sostenidas con otros grupos. Es importante poder identificar esas diferencias para poder adoptar medidas culturalmente pertinentes a cada situación.

En el Perú, se reconoce oficialmente a 18 pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Se estima que la población en dicha situación son 7,000 personas de las cuales 4,800 personas aproximadamente se encuentran en situación de aislamiento. En situación de contacto inicial se estima 2,144 personas, las cuales se encuentran aislados en 43 asentamientos. En Cusco son 730 personas en situación de contacto inicial, que se encuentran en 15 asentamientos al interior de la reserva territorial Kugapakori.

Ambas situaciones representan a grupos de personas que se enfrentan a distintas amenazas, por eso es necesario tener distintos enfoques para poder garantizar los derechos de estos pueblos. El Estado peruano ha establecido mecanismos especiales para la protección de estos pueblos, por su particular situación de vulnerabilidad, sobre todo en temas de salud; porque estando en

situación de aislamiento no han desarrollado defensas para enfermedades que suelen ser comunes para nosotros, una enfermedad transmisible como una gripe, varicela, hepatitis, puede ser mortal para ellos.

También son muy vulnerables en temas territoriales, porque ellos requieren grandes extensiones de territorio para poder desarrollar su cultura, su forma vida, cualquier intervención a su territorio puede ser perjudicial. Asimismo, son muy vulnerables a nivel social y cultural, sobre todo los pueblos de situación de contacto inicial, porque ellos no conocen los códigos, patrones de conducta de otros miembros de la sociedad y pueden ser vulnerados en sus derechos.

En ese sentido, reconociendo estas vulnerabilidades, el Estado peruano ha establecido una ley específica para la protección de estos pueblos; la Ley 28736 y su reglamento. Esta Ley establece obligaciones y mecanismos implementados para proteger los derechos a la vida, territorio y autodeterminación de los pueblos. El derecho a la autodeterminación es el derecho de estos pueblos a decidir si se mantienen en situación de aislamiento, de la manera, las formas, los tiempos en que ellos quieran desarrollar interrelaciones con otros grupos. Es importante entender que esos pueblos tienen capacidad de agencia, ellos tienen capacidad para poder decidir sobre cómo desarrollan su vida, y los momentos, y los tiempos que ellos quieran establecer relación con otros miembros; por eso es que el Estado garantiza sus derechos, evitando que personas ajenas busquen contactarlos. Es simplemente respetar su decisión.

En este sentido, el Ministerio de Cultura es el ente rector en materia de pueblos, y la Ley establece un régimen especial sectorial para su protección, que es el trabajo articulado. Lo que señala esta ley es que todos los sectores y niveles de gobierno y la sociedad civil, tienen responsabilidad en la protección de esos pueblos, todos tenemos que trabajar de manera articulada a fin de garantizar sus derechos. Uno de los mecanismos que establece la ley para proteger los derechos de estos pueblos es el establecimiento de reservas indígenas. A la fecha en el Perú, se han establecido 5 reservas a favor de estos pueblos las cuales se encuentran ubicadas en las regiones de: Cusco, Madre de Dios y Ucayali. Tienen una extensión total de 2'871,000 hectáreas y representan el 2.2% del territorio nacional.

Actualmente, se tienen 5 solicitudes de creación de reservas indígenas las cuales están ubicadas en las regiones de: Loreto, Huánuco y Ucayali; que representan aproximadamente 4'242,000 hectáreas y representan el 3.3% del territorio nacional.

Entre las medidas para poder garantizar los derechos de estos pueblos, se encuentran los protocolos de actuación, que son una normativa que ha sido aprobada en el año 2015, que establece cómo actuar en una situación de contingencia con estos pueblos. Uno de los principios que rige estos

protocolos es el principio de no contacto, justamente por el respeto de la decisión a estos pueblos de mantenerse en situación de aislamiento. Esos protocolos, que son pautas de conducta frente a un encuentro con estos pueblos, son necesarios para poder evitar un riesgo ante un encuentro con estos, pues, como ya se ha mencionado, son altamente vulnerables.

El Ministerio de Cultura tiene como objetivo clave el velar por la protección de los pueblos, para ello ha establecido 2 ejes estratégicos: el primero es el control territorial de las reservas indígenas y territoriales, el segundo la articulación de medidas y de mecanismos de protección para los pueblos en aislamiento o contacto inicial.

En referencia al control territorial de las reservas, este se realiza a través de un sistema de monitoreo control y alerta temprana. Existen infraestructuras del Estado que están ubicadas al inicio de estas zonas a cargo de agentes de protección del Ministerio de Cultura; que se encargan de hacer patrullajes, a fin de alertar sobre cualquier amenaza al territorio. En ese sentido, contamos con 38 agentes de protección, 14 puestos de control y también la protección en algunas regiones se realiza en coordinación con las organizaciones indígenas, se hace un control permanente de los territorios, a fin de alertar ante cualquier amenaza.

Estos monitoreos también permiten recoger diagnósticos, se hacen de la mano con otros sectores por ejemplo SERNANP, porque las reservas territoriales indígenas colindan con áreas naturales protegidas, o se superponen a estas áreas. Para fortalecer el control territorial, hace poco se aprobó el Decreto Legislativo 1374, que brinda al Ministerio de Cultura la potestad para poder sancionar cualquier infracción hacia la Ley PIACI. El Ministerio de Cultura tenía la capacidad para poder velar la protección de estos pueblos, pero no tenía la capacidad para poder sancionar a aquel que no cumpliera con lo que establece la Ley. Esta es una herramienta importante, ahora venimos trabajando en el reglamento a fin de poder implementarla.

El segundo eje es la articulación de medidas y mecanismos de protección para los PIACI. Este eje se trabaja a través de la adecuación y categorización de reservas indígenas. La atención articulada y diferenciada de la población en aislamiento y contacto inicial, y el establecimiento de mecanismos para la implementación del régimen especial transectorial de protección de los pueblos indígenas en contacto inicial, para los que viven tanto al interior de la reserva como al exterior.

Con respecto a la adecuación y categorización de reservas indígenas, tenemos 5 solicitudes de reserva. Estas tienen que pasar por un proceso para su creación, el mismo que está a cargo de una comisión multisectorial integrada por 7 sectores y por los gobiernos regionales; los que aprueban los estudios iniciales y un estudio de reconocimiento donde se determina qué pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial viven en ellos. Una vez

aprobado por la Comisión Multisectorial, es refrendado por decreto supremo, después como segundo paso se realiza un estudio adicional antropológico y ambiental de categorización que concluye con una delimitación de área y que también es aprobado por la comisión y refrendado por decreto supremo.

Ese es el proceso para poder ser reconocido como reserva indígena. En ese sentido, hemos avanzado los últimos años significativamente, en el tema de la atención a estas solicitudes de declaración de reservas indígenas. En el tema de adecuación de reservas ya tenemos 3 reservas indígenas categorizadas como la Mashco Piro, Murunahua e Isconahua y tenemos la aprobación del último estudio de la reserva territorial de Madre de Dios, que contempla una ampliación y la conformación de un grupo de trabajo que ya está por convocar a la comisión para finalizar el proceso.

También este año se ha iniciado el estudio de categorización de la reserva tradicional Kugapacori y otros. En el caso de las solicitudes se ha avanzado significativamente, ya se concluyeron los estudios previos de reconocimiento y se han aprobado dos decretos supremos donde se reconoce a 7 pueblos indígenas en situación de aislamiento.

Con respecto a la atención diferenciada de los PIACI, dentro de la categoría de contacto inicial encontramos a diferentes grupos, con diferentes grados de interrelación y necesidades que ameritan atenciones diferenciadas. El Estado brinda esta atención diferenciada y un sector clave de atención es el sector salud, dada la vulnerabilidad de estos pueblos. Con todo el monitoreo que hace el Ministerio de Cultura a esas zonas, también siempre invita al sector salud y a otros sectores a fin de poder acercar el Estado a estos pueblos y a las comunidades de su entorno.

En lo que respecta a la atención articulada y diferenciada de los PIACI, se encuentran las propuestas frente a emergencias. Todos los monitoreos, el trabajo de campo que se realiza en la zona nos han ayudado a tener bastante información sobre la situación de estos pueblos, donde también nos da bastante previsibilidad para poder atender situaciones de emergencia.

Una situación de emergencia es aquella en que el pueblo en situación de aislamiento puede ingresar al territorio de una comunidad, a una zona de concesión y dada su vulnerabilidad de salud, hay que tener una respuesta inmediata del Estado para que esto no afecte su integridad. El tener toda esta información con respecto a la situación de estos pueblos nos permite previsibilidad y también minimizar conflictos, porque se trabaja de manera preventiva en acciones con las poblaciones aledañas a los territorios de estos pueblos. Uno de los casos más conocidos, es el caso del Alto Madre de Dios; donde hay población Mashco Piro en situación de aislamiento al frente de la playa de las comunidades del Alto Madre de Dios. Ahí se ha establecido también unos protocolos especiales, a fin de garantizar la seguridad de estos

pueblos como de las comunidades nativas aledañas.

El tercer punto, son mecanismos de implementación para el régimen especial transectorial para los PIACI. Esto es muy importante porque estos pueblos no solamente están dentro de la reserva, sino también fuera de estas áreas, como comunidades nativas, concesiones, ello requiere el poder articular con los diferentes actores que están en esa zona, medidas y mecanismos especiales para garantizar la protección de estos pueblos. En ese sentido estamos impulsando la creación de un grupo de trabajo multisectorial para poder establecer estas medidas y mecanismos para proteger estos pueblos que están fuera de las reservas.

Entre los principales retos que tiene el Ministerio de Cultura para poder garantizar los derechos de estos pueblos, está el consolidar el modelo de gestión de las reservas, hemos visto que hay casi 3 millones de hectáreas de bosque que es necesario consolidar a fin de poder garantizar un efectivo control y protección del territorio de estos pueblos. También es necesario concluir con los procesos de creación y categorización de reservas indígenas. Aprobar el reglamento de decreto legislativo 1374 e implementar el proceso administrativo sancionador y aprobar la política nacional PIACI e implementar mecanismos para la protección de estos pueblos que se encuentran fuera de área.



2.3.

**Consulta
Previa**

La consulta previa para el caso colombiano

Sebastián Cabrales Villalba

En Colombia nosotros posiblemente seamos quienes más procesos de consulta previa hemos hecho, quizás en el mundo. Es por eso que ya existen firmas de abogados especializadas en asesorar tanto a los gobiernos como a las empresas, como a las mismas comunidades étnicas en estos temas de consulta previa y a eso nos dedicamos nosotros con C.H.R Consultores.

Es muy importante hablar un poco de cómo llega a nosotros la consulta previa. En Colombia los procesos de consulta previa los desarrollamos a partir de estos dos artículos del Convenio 169 de la OIT: el artículo 6, numeral 1, establece la obligación de los gobiernos de desarrollar consultas previas con las comunidades étnicas que se puedan ver afectadas por cualquier medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente. El numeral 2, artículo sexto; nos dice algunos criterios de cómo se deben desarrollar las consultas previas, nos dice que deben de efectuarse de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr un consentimiento sobre esa medida. Y luego nos situamos en el artículo 15 numeral 2, donde establece que en caso que pertenezca al Estado, la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras de las comunidades, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados antes de emprender o autorizar cualquier programa de explotación de los recursos existentes en esas tierras. Asimismo, establece criterios adicionales como la necesidad de que los pueblos indígenas tengan la posibilidad de obtener beneficios de esa explotación que se pretenda realizar y percibir una indemnización equitativa en los casos en que se generen daños. A partir de allí en Colombia se entendió y se ha entendido que nosotros debemos consultar 3 temas en particular.

En Colombia nosotros consultamos actos administrativos, es decir medidas administrativas del Estado por medio del cual el Estado opera. Voy a poner como ejemplo un decreto que preside el presidente de la república. Si ese decreto por alguna razón llega a afectar directamente a una comunidad étnica, se hace una consulta previa específica para ese proyecto de decreto. De la misma manera las medidas legislativas que son las que expide el Congreso de la República. Y bajo el artículo 15 hemos entendido que nosotros también consultamos algo que en Colombia llamamos P.O.A, proyectos, obras y actividades. Es decir, en Colombia no solo realizamos y consultamos con las comunidades étnicas, decretos del Estado, medidas administrativas, medidas

legislativas sino también proyectos sobre las actividades que tengan la posibilidad de afectar directamente a las comunidades étnicas.

Es importante contextualizar la consulta previa en el escenario global. Si nos damos cuenta prácticamente el convenio 169 de la OIT se podría calificar como un convenio sudamericano o americano, de Centroamérica y Sudamérica, pues muy pocos países lo realizan en otros lugares del mundo. Señalar eso es importante porque contextualiza el hecho de que la consulta previa es una discusión que debemos dar en América, es una discusión vigente y además reciente. Es interesante también tomar en cuenta lo siguiente; nosotros ratificamos el convenio 169 de la OIT en 1991 con nuestra nueva constitución de 1991 y por lo menos hasta el 2010 empezamos realmente a hablar de consultas previas en Colombia, es decir hubo una gran cantidad de años donde no se puso atención a la consulta previa, igualmente en Perú el convenio fue ratificado en 1995.

Entonces ¿qué tenemos en Colombia? A 1993 teníamos que el 3% de la población se consideraba parte de una comunidad étnica. Hoy, con este repunte de la consulta previa, el 14% se auto reconoce como comunidad étnica, esto según un informe que hizo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia en el 2011. Ahí es que se puede identificar la particularidad de las consultas previas en Colombia. Ya les había comentado la primera; nosotros no solo consultamos proyectos administrativos y proyectos obras y otras actividades (POAS), sino que además consultamos a 5 grupos étnicos, es decir nosotros no solo consultamos a afros y comunidades indígenas sino también consultamos a comunidades romaníes, es decir comunidades gitanas, consultamos a la población Raizal de San Andrés y Providencia, que es una isla muy cercana a Nicaragua y consultamos a un grupo poblacional bien pequeño con unas particularidades muy interesantes de lengua que se llaman los palenqueros, ellos están en un municipio de Colombia que se llama San Basilio de Palenque, muy cerca a Cartagena y que tiene la particularidad de que son los únicos que mantienen un lenguaje propio, un lenguaje africano.

Hoy en día en Colombia podemos decir que hay unas 65 millones de hectáreas protegidas, entre áreas de resguardo indígena y áreas protegidas por el Sistema Nacional de Parques Naturales o por los Sistemas de Restricciones Naturales y en ese sentido, pues esto es un indicador de que aproximadamente el 57.5% del territorio colombiano tiene alguna restricción para desarrollar algún tipo de proyecto, lo que quiere decir que Colombia es el segundo país más propenso a conflictos socio ambientales ¿Por qué? Porque hemos tenido un boom minero energético y el Estado en los últimos 20 años ha querido otorgarle concesiones mineras, petroleras, etc. a los grupos privados y entonces con ese boom minero-energético también ha habido consecuente un boom de los conflictos socio ambientales.

Como les comentaba, nosotros para definir con quien debemos hacer una consulta previa en Colombia tenemos una Dirección de Consulta Previa, esa Dirección está encabezada por el Ministerio del Interior a diferencia del Perú donde está encabezada por el Ministerio de Cultura. En Colombia el Ministerio del Interior el 2011 creó la Dirección de Consulta Previa, antes tenía un grupo de consulta previa donde 4 funcionarios se encargaban de desarrollar varios proyectos que faltaban en el país. Para una consulta previa se solicitan certificaciones, que son documentos donde yo le pido al Estado que me defina si en una área de un proyecto o si para determinada medida administrativa legislativa, yo voy a afectar directamente a una comunidad étnica y cuando yo le hago esa solicitud al Ministerio del Interior, este ministerio revisa su base de datos y de acuerdo a ello determina si debo o no hacer consulta previa y con qué pueblos debo realizarla o con que comunidades étnicas.

Por ejemplo, del 2014 al 2018 se emitieron un total de 6280 certificaciones. Del total, unas 1225 arrojaron una certificación positiva, es decir, se debía desarrollar consulta previa con las comunidades étnicas y aquí ustedes podrán evidenciar a los sectores a las que estas certificaciones corresponden, como ustedes pueden ver el sector de hidrocarburos, el sector energético y el sector de infraestructura son prácticamente los sectores que más consultas previas desarrollan. Y es ahí donde viene el primer error, en Colombia, a mi juicio, fuimos muy facilistas y a pesar que el Ministerio del Interior es el coordinador de la consulta previa y el que certifica con quien debo hacer yo consulta previa, realmente quienes hacen la consulta previa en campo, quienes las financian y quienes al final del día terminan dándole el impulso al proceso de consulta previa son las empresas y eso a mi juicio es un error. Por eso creo que Perú lo ha hecho bien, porque si ustedes leen el Convenio 169, pues ahí el artículo sexto dice que los gobiernos deberán - no las empresas- realizar las consultas previas, pues es una obligación del Estado y es una obligación del Estado que debería empezar desde el otorgamiento de las concesiones, desde la firma de los contratos. Eso no pasa en Colombia, en Colombia ha habido una gran tensión porque las altas cortes, en particular la Corte Constitucional, ha sido una entidad seria y activista en pro de la consulta previa y eso ha sido muy positivo, pero quienes nos ha dicho cómo hacer las consultas previas en Colombia ha sido el juez y eso lo que ha generado es una gran cantidad de desorden, porque no tenemos una ley de consulta previa, simplemente tenemos un protocolo que las comunidades étnicas consideran que es inconstitucional, porque nunca fue consultado. Como ustedes pueden ver es un panorama complejo y en algún momento decíamos que en Colombia se están haciendo las cosas bien porque somos el país que más consultas previas hacemos, pero yo creo que esa afirmación no es cierta, porque no por el hecho de hacer más consultas previas quiere decir

que las estemos haciendo de manera correcta.

Muy bien, del 2014 al 2018 se protocolizaron, es decir, se cerraron con acuerdos con las comunidades un total de 5091 consultas previas y eso a lo que ha llevado básicamente es que el proceso de consulta previa al estar prácticamente en cabeza de las empresas y al hacerse comunidad por comunidad, no por el pueblo, sino comunidad por comunidad, se ha vuelto un negocio. Un negocio en el cual yo participo porque yo soy un asesor de las comunidades, pero también de las empresas. Ese enfoque que nos había dado el Convenio 169, de que era el Estado el que debía desarrollar como una política pública esos procesos de consulta, se diluyeron al entregar esa responsabilidad exclusivamente a las compañías.

Un dato muy importante a destacar es el siguiente: el 58% de las consultas previas en Colombia se desarrolló por orden de un juez, eso significa que no se querían hacer, de esas 5000 casi 2000 y pico nunca las quiso hacer ni la empresa ni el Estado, y un juez lo tuvo que ordenar y es aquí donde entra un cambio fundamental en Colombia que les voy a comentar; no sé si ustedes lo han leído o si en Perú exista una acción similar. Nosotros en Colombia tenemos una acción que se llama la “acción de tutela”. La acción de tutela es una acción judicial preferente a la cual puede acudir cualquier persona sin necesidad de abogado para solicitar que se protejan sus derechos fundamentales y el juez, cualquier juez de la República, debe revisar esa solicitud y debe tomar una decisión en diez días hábiles; lo que quiere decir que es una acción bastante eficiente bastante rápida y que ha sido muy protectora de los derechos fundamentales, no solo en las comunidades étnicas sino en el país en general. De hecho, al nuevo presidente no le gusta la acción de tutela, cosa en la que estoy completamente en desacuerdo y ¿por qué no le gusta? por una razón, porque a través de las tutelas se han solicitado temas de atención en salud y eso ha afectado enormemente el sistema de salud colombiano desde el punto de vista macro económico, entonces ustedes pueden ver cómo ha evolucionado la dirección de consulta previa del Ministerio del Interior. Antes hacían procesos de consulta previa aproximadamente en 9 meses hoy en día dicen ellos que se demora 5 meses en promedio.

Yo me encargo de hacer procesos de consulta previa en campo, yo viajo y hacemos los procesos de consulta previa bajo unas reglas que se han establecido y aproximadamente nos estamos demorando un año haciendo procesos de consulta serios y bien hechos, con los estudios ambientales, con la notificación necesaria, contratando y asegurándonos asesores que permitan a las comunidades étnicas entender de qué estamos hablando, porque es muy difícil llegar con un proyecto de hidrocarburos, con un proyecto minero y en esta mesa se sientan los mineros y allá se sientan las comunidades y empieza el señor a hablar que la roca y que el tubo paso por acá

y ahí dejan de entenderse. Hay una necesidad de que las comunidades cuenten con la asesoría de universidades o institutos de investigación que les permitan equiparar los cambios, que les permitan conocer y entender de qué estamos hablando.

Del 2010 al 2018 solo se han desarrollado 10 procesos de consulta previa para proyectos de ley o actos administrativos de carácter general, estas consultas previas sí las hace directamente el Estado, las hace el gobierno porque es un proyecto de ley que le interesa exclusivamente al gobierno nacional y es ahí donde hay una gran diferencia. Las empresas cuando quedan a cargo de un proceso de consulta previa son eficientes y se mueven para que su proyecto se haga lo más rápido posible, pues mientras más tiempo mi proyecto está quieto entonces más dinero pierdo, esa es la filosofía empresarial. Este tipo de consultas, sobre proyectos de ley abordan temas súper complejos, por ejemplo, se consulta la ley que establece lo que el presidente va a hacer en sus 4 años. Yo en estos 4 años voy a invertir en salud, en vivienda, en educación o voy a hacer estos planes y eso en Colombia lo consultamos. Hoy en día están en proceso de consulta varios planes de desarrollo del nuevo presidente de Colombia. Hoy en día también estamos consultando el 6to proyecto de ley, que es fundamental por el cual se reglamenta el derecho fundamental a la consulta previa. Así que en Colombia estamos intentando ponerle orden al proceso, estamos intentando por lo menos que todos los actores que están involucrados tengamos conocimiento sobre cómo es el proceso, cuáles son las etapas, a qué tenemos derecho tanto las empresas como el Estado, las comunidades, quienes deben asistir, cuanto puede demorarse, que pasa si no hay acuerdos, que pasa si las comunidades no quieren asistir, etc. Cuando uno va a la práctica de estos procesos se empiezan a generar una serie de dudas, que terminan afectando el dialogo intercultural.

Entonces como les comentaba, en Colombia la consulta previa llega a través del artículo 330 de la Constitución que establece que el Estado debe propiciar la participación de los representantes de las comunidades étnicas y de la ley 21 de 1991 que es la ley aprobatoria del Convenio 169 OIT. En Colombia cualquier convenio internacional que sea firmado por el Estado y sea aprobado por una ley del congreso, entra a ser parte de la misma constitución, no entra a ser parte de una ley como tal, entra a ser parte como jerarquía normativa de la constitución política. Eso es fundamental porque es un derecho tan importante para las comunidades étnicas, para su protección cultural y para la protección de su identidad que en Colombia hace parte de lo que es constitucionalidad.

Hay tres grandes momentos de la consulta previa en Colombia para contarles cómo ha evolucionado. En 1991 y en 1997 una nula aplicabilidad del derecho, del 98 al 2010 una aplicabilidad difusa muy corta y del 2010 al

2018 una aplicabilidad reforzada. ¿Cómo nace la aplicabilidad del derecho a la consulta previa en Colombia? Básicamente a través de la Corte Constitucional colombiana porque es aquella que tiene la potestad de realizar todas las tutelas todas esas acciones de todas esas tutelas que se interponen en el país para defender los derechos fundamentales.

Entonces del 91 al 97 no se cuenta con ninguna normatividad que regule el derecho a la consulta previa, no existe, y se inician las primeras reclamaciones de las comunidades en materia de participación étnica, y eso es grave porque ni siquiera en ese momento las comunidades hablaban de consulta previa sino de participación étnica, ellos ni siquiera sabían que el Convenio 169 existía en el país y eso es una tarea fundamental del Estado inclusive está dentro del convenio, se dice que el Estado debe generar los espacios de promoción y participación para que las comunidades se enteren de sus derechos.

Lo primero a tomar en cuenta es que yo no puedo fundamentar el desarrollo de un proyecto sin hablar con las comunidades Yo no puedo, so pena de señalar que los derechos de los demás priman sobre el derecho particular, ir por encima y violentar los derechos de las comunidades indígenas y fue lo primero que dijo la Corte Constitucional, centrando ya de entrada la importancia de esto.

En el 93, una sentencia contra una empresa maderera logró que se respetara el debido proceso de la Corte Constitucional por la consulta previa por el debido proceso de la Corte Suprema y estableció que las comunidades étnicas en su calidad de “étnicas” son un sujeto como tal que tiene derechos colectivos, es decir un sujeto que está compuesto por individuos pero que asimismo, conforma una persona jurídica que tiene derechos fundamentales y esta es quizás la sentencia hito que creó las primeras bases de las consultas previas en Colombia. En la sentencia SU-039-1997, sentencia de unificación jurisprudencial, la Corte Constitucional en pleno dijo claramente, primero; que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas y eso en Colombia tiene una repercusión bastante grande y así, si yo tengo un derecho fundamental entonces yo tengo acción tutelar y por ende cualquier persona de una comunidad puede ir ante cualquier juez para que en una acción rápida y preferente se le otorgue el derecho a la consulta previa, esto fue fundamental y a partir de aquí se empiezan a establecer las primeras reglas sobre consulta previa. Hay que hacerlo de buena fe, hay que entregar información suficiente y garantizar el conocimiento previo de las comunidades y las comunidades deben pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto y eso empieza a sonar a consentimiento libre, previo e informado, que es otro concepto que también en Colombia fue traído por la Corte Constitucional que dice que cuando hay una afectación extrema al territorio de la comunidad étnica además de la consulta previa usted debe agotar el

consentimiento libre e informado. A partir de ahí se ha generado una serie de discusiones sobre si las comunidades tienen la posibilidad o no de decidir si un proyecto va o no va. Y ¿En qué casos la justicia establece el consentimiento previo libre e informado? Cuando se prevé resultados tóxicos que afecten a una comunidad étnica por parte de un proyecto, cuando se va a hacer un reasentamiento involuntario de las comunidades y cuando se considere que el desarrollo del proyecto puede extinguir culturalmente a las comunidades. En estos tres casos, el Ministerio del Interior debe exigir además de la consulta previa, el consentimiento libre e informado y si no hay consentimiento libre e informado lo que ha dicho la jurisprudencia es que el proyecto no puede hacerse.

Eso sigue en discusión, el ex vicepresidente de la República hoy parte de la bancada de un gran partido político que hay en Colombia, introdujo un proyecto de ley de consulta previa y ellos son bastante restrictivos del derecho, es decir, están buscando restringir todas estas garantías que ha creado la misma Corte Constitucional.

Del 98 al 2010 tuvimos una aplicabilidad difusa de la consulta previa, otra vez cometimos un gran error, nunca consultamos el decreto, el Convenio dice que debemos consultar cualquier medida administrativa, legislativa que afecte a la comunidad y este decreto no lo consultamos. La Corte Constitucional lo ha decretado inconstitucional por excepción, en ese caso en particular no se puede utilizar ese decreto, pero el decreto no se elimina del ordenamiento jurídico y entonces el problema es que el decreto sigue vivo. Entonces decimos si el decreto sigue vivo y es inconstitucional porque nunca se consultó ¿Cómo hacemos? Ese es el problema de que el derecho se maneje a partir de decisiones judiciales y no de una normatividad clara y expresa que todos tengamos sobre la mesa, que es lo que si sucede en Perú y lo que a mi juicio es un gran avance en relación con Colombia. Ustedes ya tienen una base de datos de pueblos bastante consolidada, en cambio en Colombia se está presentando un fenómeno, que no es malo por sí, pero que se ha venido mal utilizando, resulta que muchas comunidades que eran campesinas se han convertido en comunidades étnicas y esto lo que ha generado es una tensión no solo con el Estado, sino una tensión dentro del territorio, porque dicen- mi vecino que era campesino como yo, ahora es indígena ¿por qué hablan con él y por qué no hablan conmigo? si somos iguales compartimos el mismo territorio, no tenemos reservas, vivimos en la misma zona. Ese es un conflicto muy complejo y la Corte Constitucional abrió la puerta a que cualquier persona que se auto reconozca como étnica debe ser registrada y eso es lo que ha llevado a una serie de activismos judiciales.

A partir del 2018 el Estado dice: voy a ponerle orden a las consultas previas, pero otra vez cometen los mismos errores, saca un decreto el 2899-2011 y saca dos directivas presidenciales donde hoy en día se han establecido

las etapas del proceso de consulta es decir se establece ¿Cómo se desarrolla el proceso? ¿Cuáles son los requisitos? pero nunca las consultamos. Lo que hay que hacer es brindar el diálogo es decir hay que dialogar con la gente, no hay que tenerle miedo a la consulta previa, por eso es una cuestión positiva que nosotros hacemos es gestión social y ¿Por qué hacemos gestión social?, porque consideramos que la única forma que un proyecto sea sostenible en un territorio es que las empresas y el Estado hablen con las comunidades. De lo contrario es imposible que el proyecto salga adelante. Y hablar con las comunidades implica un proceso de diálogo permanente de doble vía, de entrega de información, de transparencia para que haya confianza entre las partes.

Ante esta situación ¿que tenemos? tenemos el Decreto 131013, la Directiva Presidencial 1, la Directiva Presidencial 10, el Protocolo de Coordinación Constitucional 102613, están vigentes y en Colombia se hace consulta previa con base a eso, es una normatividad absolutamente difusa y por eso necesitan de abogados y en cada caso ponerse a revisar cómo van a hacer el proceso de consulta y eso lo único que ha generado es que ha acentuado la judicialización del derecho, las comunidades continúan yendo ante los jueces para que le digan cómo hacer el proceso de consulta previa.

En Colombia tenemos un derecho sui generis porque es un derecho fundamental innominado, porque no está en la constitución de Colombia y los derechos fundamentales están en el capítulo 1 del artículo de la constitución del 91 y por lo tanto tiene acción de tutela también es un artículo de participación diferencial. La corte lo ha llamado un mecanismo de protección positiva a ciertas comunidades y a la vez es un procedimiento administrativo. Es decir, yo tengo un derecho fundamental, porque es un derecho a la libertad y un derecho fundamental tiene un procedimiento, derecho a la vida, este es un caso donde tenemos un derecho fundamental que nos dice cómo debemos ejecutarla para ser garantistas en ese sentido y es un requisito previo para la ejecución.

Los proyectos y otras actividades están en cabeza del Ministerio del Interior y la Dirección de Consulta Previa pero las medidas legislativas administrativas están en cabeza de la Dirección de Asuntos Indígenas y Minorías y la Asociación cultural para comunidades negras, afrocolombianas y estas entidades están un poquito más rezagadas que las de allá y que tienen mucho menos dinero que las de allá y porque las de allá las financian empresas y aquí se ha dificultado enormemente desarrollar procesos de consulta para medidas legislativas y administrativas sin contar con el costo de ellas. Ahora yo estoy desarrollando el costo de una de ellas de una minera, un caso bastante importante, ese proceso puede estar costando unos dos millones de dólares. Hacer los procesos de Consulta Previa, pero las medidas de administración legislativa y administrativa el costo puede ser de 3, 4 o 5

millones de dólares lo que significa que en Colombia los procesos de consulta cuestan muchísimo y muchas veces se demoran.

Entonces es evidente que tenemos inseguridad jurídica, este es el panorama, una gran cantidad de normas que nunca fueron consultadas, que no tienen legitimidad pero que siguen existiendo, un abuso del derecho de parte y tanto de las empresas como de las comunidades porque hay vacíos normativos, hay dificultad en el reconocimiento de las comunidades. Nosotros no tenemos una base de datos consolidada, nosotros tenemos información, pero no es una base de datos consolidada, lo que hace que en tiempo real no sepamos cuantas comunidades étnicas hay en Colombia, y eso genera un gran vacío normativo y una gran complejidad. Además, tenemos una interpretación jurisprudencial con estándares difusos y es ahí donde empiezan aún más los inconvenientes de seguridad jurídica.

Existe también una incapacidad institucional porque en Colombia los centros de control que son la Procuraduría de la Nación, Defensoría del pueblo y el Ministerio Público deben asistir a todos los procesos de consulta previa, imagínense, si hemos hecho 5000 procesos de consulta previa del 2010 a hoy en promedio en Colombia hay abiertos 1110 procesos de consulta previa, y no contamos con los funcionarios para estar en terreno haciendo 1110 procesos de consulta previa. Eso es lo que ha generado es que por muchas consultas se partan otras y otras terminan haciendo sin la participación de los entes garantes y eso es una cosa mal hecha, así de sencillo.

Para comentarles en Colombia cómo manejamos el procedimiento de cada una. Para las medidas legislativas y decretos administrativos del gobierno nacional tenemos una mesa permanente de concertación indígena donde nos sentamos con 112 pueblos en 112 mesas a dialogar sobre el proyecto y tienen asiento organizaciones nacionales indígenas y otros representantes indígenas que se escogen por macrorregiones: región del Caribe, región del Valle del Cauca, etc. Básicamente estos pueblos son muy muy similares, tienen unos cambios muy pequeños, pero se radica el proyecto de la medida legislativa o administrativa según corresponda, se hace una preconsulta que es ordenada por la jurisprudencia mayor constitucional, es decir que yo tengo que sentarme con cada comunidad a preguntarle cómo vamos a hacer el proceso de consulta y por qué ha dicho la corte eso porque todas las comunidades étnicas no son iguales. Yo no puedo hacer un mismo proceso de consulta para comunidades que son distintas, que piensan distintos, que tienen ideologías y cosmogonías distintas. En la preconsulta, se establecen las etapas que se van a realizar y esto va con la condición temática donde se revisa el proyecto, se socializa el territorio y aquí es donde se pone muy costosa la consulta porque hay que ir a los territorios y luego se hace el análisis y concertación. Similar cosa ocurre con las comunidades afrocolombianas y las comunidades afropalauqueras. Esto tiene una historia mucho más compleja

porque las comunidades indígenas tienen un poco más de cohesión, reconocen a sus líderes, tienen un movimiento ya consolidado, pero las comunidades afro actúan ellas solas y eso generó grandes problemas de representatividad. La sentencia que 576 le dice al gobierno nacional que debería crear un nuevo espacio nacional de consulta previa con comunidades afro con 225 delegados. Y el decreto 2957 que habla del pueblo romaní, el pueblo gitano que está dividido en 11 “cumpanias”, se denominan así, en toda Colombia.

¿Cómo funciona en los proyectos, obras y actividades, cuándo llegan los petroleros, los mineros, los de las vías? Primero, se solicita la certificación al Ministerio del Interior quien me dice si en el área del proyecto hay o no comunidades étnicas afectadas, coordino y preparo el proceso con el Ministerio del Interior y luego voy al campo a hacer la preconsulta para dialogar con las comunidades, para que me conozcan, para que conozcan el proyecto, para entregarles la información del proyecto y sobre todo para concertar sobre todo lo que llamamos en Colombia “la ruta metodológica”, es decir, cómo vamos a hacer el proceso de consulta. Luego llegamos a lo que yo llamo “el corazón de la consulta previa”, que es el análisis de los impactos y la formulación de medidas de manejo, cómo me afecta como comunidad un proyecto y que propongo para prevenir, mitigar y compensar esos impactos. Es ahí donde entra lo que llamamos nosotros en Colombia también EIA “Estudio de Impacto Ambiental”, esta información que se recauda acá y a lo largo de la consulta, se entrega en la protocolización una vez concertados ya los acuerdos con las comunidades, esta información se entrega a la autoridad nacional ambiental se le llama Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para que ella determine si me entrega o no una licencia ambiental.

Entonces en Colombia el procedimiento de proyectos y procesos y otras actividades ambientales está íntimamente ligado al procedimiento de otorgamiento de una licencia ambiental. Se debe desarrollar antes del otorgamiento de la licencia y por lo tanto antes de iniciar el proyecto minero, petrolero, hidrocarburífero, de vías, etc. Finalmente se saca un seguimiento de los acuerdos y un cierre de los procesos cuando finalmente se visibiliza que todo el proceso culminó.

En Colombia para un trabajo de prospección sísmica para un proceso minero o para un proyecto petrolero se hacen 3 consultas previas. La consulta previa de la retrospcción sísmica, que es la consulta previa de la prospección del taladro exploratorio y la consulta previa de la producción. Esto es un ejemplo de lo que se hace, del impacto que implica, la alteración de caudales en puertos de agua, de alteraciones de las propiedades del agua etc., el impacto que identifica a la comunidad. Esa es básicamente la consulta previa, es llenar esa matriz de impactos en base a distintos pasos. Finalmente, estas son las partes:

- La empresa.
- Los grupos étnicos.
- Las entidades interesadas en el proyecto.
- La Dirección de Consulta Previa.
- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y
- Los garantes, como la procuraduría y la tesorería municipal e invitados como pueden ser las autoridades de los municipios, ONG y otros.

La consulta previa en el caso peruano

Yohannaliz Vega Auqui

Comenzaremos con las normas en cuanto a la consulta previa acá en nuestro país. El primero es el Convenio 169 de la OIT como también ha mencionado Sebastián, el convenio en el caso peruano, también tiene rango constitucional. Luego, viene la Ley de consulta previa aprobada en el 2011 y el Reglamento de la Ley del 2012; además, hay múltiples jurisprudencias del Tribunal Constitucional que regulan un poco desde el inicio cuáles son los principios y cuáles son las etapas del derecho a la consulta previa. Sobre este tema es muy importante para nosotros siempre señalar el Convenio 169, que no solamente habla sobre el derecho a la consulta previa, sino que habla de muchos otros derechos que también hace falta mirar con atención como, por ejemplo, el derecho a la participación indígena.

Este es el marco jurídico que tenemos sobre el derecho a la consulta previa y ¿Qué cosa es la consulta previa en el caso peruano? ¿Qué es un derecho colectivo? No es un favor, no es un taller, no es solamente dar información, es un derecho que tienen en el Perú los pueblos indígenas originarios.

La consulta previa no es un derecho electo, no es una votación, no es un referéndum, no es una pregunta para ver si es que estamos o no de acuerdo con el proyecto. La consulta previa es un diálogo, es conversar sobre cuáles son las condiciones y qué cosas hay que cambiar para considerar y respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Entonces ¿Quiénes lo hacen? Es el Estado el que realiza la consulta previa a través de sus distintas entidades promotoras. En el Perú no consultan las empresas, no consultan los privados, hay mucha confusión sobre el tema, se cree que los talleres de participación ciudadana que hacen las empresas son proyectos de consulta previa pero no lo son, según está regulado en el Perú esa es una confusión muy usual y que me interesa que todos podamos tener muy clara.

El derecho a la consulta previa tiene la finalidad de lograr acuerdos, porque como dijo la viceministra, esos acuerdos son obligatorios. Entonces la idea es que no solamente yo voy a contarles a los pueblos cuál es el proyecto, cuál es mi propuesta. La idea es que le podamos dar toda la información para que los pueblos puedan proponer cambios o puedan proponer lo que ellos consideren necesario, sus propuestas de desarrollo, la finalidad es alcanzar acuerdos y el cumplimiento de estos acuerdos es obligatorio.

¿Cuáles son las etapas de consulta previa en el caso peruano? En el caso peruano, se desarrolla a través de estas 7 etapas. Las dos primeras etapas son fundamentales, son etapas previas porque se identifica la medida, pero ¿Qué quiere decir que se identifica la medida? Eso quiere decir que el Estado tiene

que analizar si la propuesta o el proyecto puede tener alguna relación con algún derecho de los pueblos indígenas. En este aspecto hay mucha confusión ¿Por qué? Porque se piensa que se afecta a derechos colectivos de los pueblos cuando mi propuesta o mi proyecto se superpone a proyectos de tierras indígenas y más aún se superpone a tierras tituladas, cuando lo que dice la ley es que se somete a consulta cuando una propuesta puede tener una afectación directa de los derechos colectivos en tierras que no están necesariamente tituladas, por eso es tan importante realizar estas dos primera etapas seriamente.

Entonces, tenemos la primera en la que vemos, estudiamos, analizamos si nuestra propuesta tiene relación o podría tener alguna relación con los derechos de los pueblos indígenas. Luego tenemos la etapa 2 que es la etapa de identificación de pueblo indígena u originario y ¿Qué hacemos? Nuevamente tenemos que ir a hacer un trabajo de campo. En Colombia hay una certificación, en el Perú hay una metodología para ir al campo, ir al ámbito de los proyectos o de las propuestas a mirar qué pueblos indígenas podrían ser afectados con este proyecto o esta propuesta en específico. ¿Qué vamos a hacer en la etapa dos? Vamos a mirar cuáles de esos pueblos son los que van a estar consultados para cada caso, cuál de esas 6000 localidades van a estar consultadas, para esos casos. Luego viene un momento muy importante al que se le llama la reunión preparatoria. Si bien no es una etapa, es uno de los momentos más importantes de la consulta previa, es lo que llamaba Sebastián, para el caso de Colombia, la preconsulta, se establece el criterio de la ruta metodológica, pero en conjunto, no solamente el Estado sino con los pueblos que haya identificado. Aquí se precisa cuándo se van a hacer los talleres, en dónde, con quiénes, cuántos interpretes se va necesitar, si es que es necesario que los pueblos indígenas vayan a contar con asesores, etc., todos estos detalles se incluyen en el plan de consulta que es un momento entre la etapa 2 y la etapa 3.

Luego de ese plan de consulta que es como el cronograma de lo que va a ser la consulta, tengo la etapa 3, 4, 5 y 6. Desde la etapa 3 hasta la etapa 6 según la normativa peruana se tienen 120 días calendario como plazo máximo. Ahora, es bueno mencionar que existe también el principio de flexibilidad, hay casos que por su complejidad han durado más de 120 días. En la etapa 3 lo que se hace es entregar la documentación a los pueblos indígenas, la propuesta que hemos analizado, entregar toda la información que se necesita para que ellos puedan proponer cambios en la propuesta.

En la etapa 4 se realizan talleres informativos, acciones informativas, visitas etc.- La etapa 4 tiene como mínimo 30 días y máximo 60 días, es la única etapa que tiene un plazo mínimo que son 30 días calendario. La etapa 5 también es una etapa fundamental, pues es la etapa en la que son los mismos pueblos indígenas los que se reúnen y analizan la propuesta que presenta el

Estado, entonces en la etapa 5 no participa el Estado, participan los pueblos indígenas originarios, se reúnen internamente para analizar cuál es su opinión y cuáles son las propuestas que ha presentado el Estado.

La etapa número 6 es la etapa donde ya se van a sentar los pueblos indígenas en una mesa para lograr acuerdos a partir de lo que han analizado, a partir de las propuestas que han trabajado, tanto de los pueblos indígenas en la etapa de evaluación interna, como también el Estado a lo largo de todo el proceso. Esa es la etapa 6 que culmina con el documento más importante de la consulta previa, que es el acta de consulta previa, la que contiene los acuerdos obligatorios del proceso.

Y finalmente se tiene la etapa 7 que es la etapa de la elección. En esta etapa ya el Estado toma la decisión sobre aquella propuesta que ha puesto en consulta con los pueblos indígenas. Estas son las 7 etapas que han sido consideradas en el caso peruano para regular la consulta previa.

¿A quiénes se consulta a quienes se hace esta etapa 2 que es justamente esta etapa de identificación de los pueblos indígenas? Se tiene una guía específica sobre lo que es la etapa 2 y esta guía se basa en los criterios de identificación, establecidos por la Organización Internacional del Trabajo que es la organización que aprobó el Convenio 169 de la OIT.

Tenemos entonces los primeros objetivos y el primero es subjetivo, que habla de continuidad histórica, de conexión territorial, de instituciones distintivas y de auto identificación. Estos no son criterios diferenciados, estos son criterios que pueden irse presentando de distintas maneras. La lengua por ejemplo es una institución que se evalúa, pero no es la única puede haber y de hecho ha habido localidades consultadas que no hablaban su lengua originaria y no por eso habían perdido los demás criterios de identificación que se tienen para determinar cuándo una localidad es sujeto de consulta previa.

Además, como se ha mencionado, se cuenta con la Base de datos de pueblos indígenas que tiene a cargo el Ministerio de Cultura, sobre la base de datos es muy importante señalar que contiene información referencial, no puede ser constitutiva, no es una base cerrada porque justamente se necesita seguir contando con información sobre los pueblos indígenas originarios. El Estado peruano está empezando a mirar y a darse cuenta de la importancia de contar con información de pueblo indígenas originarios, para brindar servicios, brindar políticas públicas con este enfoque intercultural del que nos hablaban. Esta base de datos es una base referencial y que se va nutriendo con todos estos trabajos de campo que se van realizando a partir de la consulta previa.

Habíamos preguntado también qué es lo que se consulta. En la normativa peruana se dice que se consulta una medida, una medida puede ser un reglamento, puede ser una resolución directoral, puede ser una ordenanza,

un plan, un proyecto, un programa.

Pero ¿Qué es lo más importante para saber si algo se consulta o no? Tenemos el concepto de la afectación directa, se piensa que cuando se dice afectación, la palabra afectación nos trae la idea de daño, perjuicio, vulneración y la consulta previa no se hace cuando hay un daño o una afectación a los pueblos indígenas porque en principio ninguna propuesta puede vulnerar los derechos de los pueblos indígenas. Por eso, decimos que la consulta previa se realiza cuando hay afectación directa, pero esta afectación directa no puede estar entendida como solo negativa, sino también puede ser un cambio positivo; porque si tiene un cambio negativo o positivo, eso dependerá del proceso de consulta previa, será materia de discusión. Incluso en la misma neutralidad de las comunidades, existen también diferentes opiniones sobre las propuestas, por lo cual, para que se dé un proceso de consulta previa no podemos pensar que solamente se habilita la consulta cuando podría esta propuesta afectar a los pueblos indígenas.

Teníamos entonces un gran desafío en el Estado porque se nos decía: “En temas de salud y educación cómo va haber consulta previa si todo es para favorecerles” y es que esa no es la finalidad de la consulta, la finalidad de la consulta es justamente recoger con los pueblos y construir cómo mejorar también la propuesta. Cómo incorporar en las propuestas del Estado la cosmovisión de los pueblos indígenas, es decir, estamos pensando en la afectación directa como un cambio, sea este positivo o negativo, pero eso dependerá de los diálogos que se tenga entre los pueblos indígenas y el Estado.

¿Cuánto más o menos hemos avanzado hasta la fecha en los procesos de consulta? Hay 42 procesos que se han culminado a la fecha, de esos 42, aproximadamente se han consultado 28 pueblos indígenas y hemos consultado en 30 regiones del país y 36 provincias del Perú a más de 1000 localidades de pueblos indígenas hasta la fecha esos son los proyectos que hasta la fecha han pasado por consulta previa.

Tenemos aquí justamente las cifras son más de 1000 localidades consultadas a 28 pueblos andinos amazónicos, el avance de datos de pueblos indígenas hay un total de 6691 localidades que son parte de pueblos indígenas, hemos emitido además más de 100 opiniones sobre presencia de pueblos indígenas a la fecha en el marco de la implementación de la consulta previa.

Quiero comentar además algo que siempre es una confusión usual sobre la implementación de la consulta y tiene que ver con que el Ministerio de Cultura es el que hace los procesos de consulta previa y eso no es así. En el Perú, el diseño peruano es que cada entidad promotora que tiene una propuesta un diseño a consultar es la encargada de hacer la consulta previa. Si tengo algún proyecto sobre transportes y comunicaciones va a ser el Ministerio de Transportes quien va a consultar. Si es una vía que es regional o

local va a ser va a ser el gobierno regional o local al que le va a tocar hacer la consulta previa, si es un proyecto extractivo, corresponde al Ministerio de Energía y Minas hacer los procesos de consulta previa. En el caso de Cultura si tenemos quien está a cargo y hemos tenido a cargo el proceso del reglamento de la Ley de lenguas, por ejemplo, y el año pasado se aprobó una resolución ministerial justamente para saber en qué casos se va a hacer la consulta previa en los casos de declaratoria de patrimonio cultural de la nación.

¿Cuáles son los resultados que se han obtenido en la consulta previa? Tenemos, por ejemplo, que en julio de este año se cerró el proceso de consulta relacionado a la reserva comunal Amaracaeri. En este proceso vimos que uno de los acuerdos fue justamente la obtención de la certificación de procedencia de castaña a cargo de los pueblos indígenas beneficiarios de la reserva comunal. El órgano del Estado que administra las áreas naturales protegidas acordó justamente con los pueblos indígenas poder gestionar lo más pronto posible esa certificación de procedencia que finalmente va a poder ayudar que suba la venta de estos productos.

Tenemos además que, a partir del proceso de consulta, se cambió el proceso de hidrocarburos para compensar por temas de posesión de pueblos indígenas, no solamente a aquellas localidades que tenían tituladas sus tierras, sino también a aquellos poseedores que no podían demostrar la posesión.

Otro hecho importante es la creación del fondo social, es un fondo que va a brindar el 0.75 de la producción del lote justamente a las comunidades del ámbito del norte este fondo está a cargo del proceso de consulta previa 4192. En el caso de la hidrovía amazónica tenemos la contratación de sabios indígenas para la elaboración del estudio de impacto ambiental que fue algo también muy importante que se logró.

Y a partir de los procesos que se desarrollaron de los lotes de hidrocarburos se incluyó una cláusula más al contrato que firman las empresas y el Estado para hacer expreso el respeto que tienen que tener a los pueblos indígenas. Voy a comentar algunos avances y desafíos sobre esta implementación. En el Perú existe un marco normativo: tenemos una ley tenemos una normativa que regula cómo se realiza la consulta previa y además tenemos herramientas de gestión, guías específicas para saber cómo es que se va a ir realizando cada uno de los procesos de consulta. Existe un plazo máximo, en base al principio de flexibilidad y además en el Perú se cuenta con un sistema para identificar pueblos indígenas y lo otro es que los acuerdos y los procesos de consulta previa en el Perú son entre el Estado y los pueblos indígenas y a la fecha se tiene sistematizado aproximadamente 400 acuerdos.

¿Cuáles son entonces los desafíos a partir de esta implementación? Lo primero es mejorar el diseño institucional para la implementación de la consulta, que cada entidad es quien tiene que ver qué caso va a consultar, se

necesita que cada entidad ya apruebe de una vez los casos en los que va a realizar consulta previa, se requiere predictibilidad en consulta previa, pues uno de los desafíos es justamente contar con presupuesto para los procesos.

¿Qué cosa es lo que necesitamos para contar con presupuestos? Se necesita que el Estado califique y la calificación en el Estado es de un año al otro. Es decir que con un año de anticipación necesito saber cuántos procesos de consulta previa voy a tener, porque esto me permite a mi contar con el presupuesto suficiente para hacer una buena consulta previa, entonces este es uno de los temas muy importantes para nosotros que otros sectores del Ejecutivo puedan identificar su medida a consultar.

Otra más es seguir actualizando la información que tenemos en la Base de datos sobre los pueblos indígenas, más aún ahora cuando a la fecha se ha aprobado un decreto legislativo, que es el Decreto Legislativo 1360 a través del cual se le da la competencia al Ministerio de Cultura de continuar contando con más información sobre los pueblos indígenas originarios.

Otro de los desafíos es articular a las entidades para que cumplan con los más de 400 acuerdos que se tienen de consulta previa. Tenemos una comisión multisectorial y la idea es generar un sistema de información para que esto pueda ser parte, ser conocido por los pueblos indígenas que han participado en los procesos de consulta previa y también toda la sociedad en su conjunto.

La idea es convocar a la comisión multisectorial para informar sobre los resultados de esta sistematización y además, como Ministerio proponemos la incorporación de comunidades indígenas en esta comisión multisectorial para asegurar el otro derecho del que hablábamos, el otro derecho a la participación de los pueblos indígenas y que puedan ayudarnos, articularnos por el cumplimiento de la consulta previa.

Por último, nosotros ya tenemos alguna experiencia en campo implementando y dando asistencia técnica a cada una de las entidades que ha hecho procesos de consulta previa: qué mensajes tenemos, qué desafíos tenemos, todavía somos testigos de muchos estereotipos y muchos prejuicios que se tienen sobre los pueblos indígenas originarios. Tenemos que trabajar muy fuerte y muy de la mano con cada una de las entidades para ir venciendo esos estereotipos, esos prejuicios y para irles mostrando la importancia que tiene el diálogo. De hecho, si es muy interesante cómo los funcionarios empiezan un proceso de consulta y cómo terminan un proceso de consulta, es una experiencia muy importante y creo que la consulta previa es una de las mejores maneras para aprender de interculturalidad que existen a la fecha, eso se lo podemos decir a partir de la experiencia que hemos tenido acompañando a esos 42 procesos de consulta que hemos tenido, para nosotros la consulta previa es un espacio y una oportunidad de darle sostenibilidad entre las decisiones estatales, las decisiones estatales que se toman a partir o en relación a los derechos de los pueblos indígenas tienen

que incorporar a los pueblos indígenas y justamente esta es la vía que les va a dar sostenibilidad a las decisiones y nos va ayudar a nosotros a prevenir futuros escenarios de conflicto.

La consulta previa es una oportunidad porque se hace en un momento en el que no tenemos ningún conflicto, la consulta previa no tiene que ver con las mesas de diálogo, es otra confusión habitual que se tiene, no, la consulta previa es un espacio que se abre para dialogar, es una propuesta nueva que tiene el Estado y en ese sentido, es fundamental para nosotros apuntar a que las decisiones del Estado sean más sostenibles en el tiempo.



2.4.

**Políticas
Lingüísticas**

Lenguas indígenas y políticas lingüísticas en América Latina

Luis Montaluisa Chasiquiza

Con respecto al tema del desarrollo de las lenguas, viene algo fundamental desde el lado lingüístico, pues se podría proponer: hagamos investigaciones lingüísticas, hagamos diccionarios, hagamos gramáticas, enseñemos las lenguas en la escuela para que las lenguas se sepan, para que nos relacionemos, pero eso no es tan simple. La primera cosa para que las lenguas estén vivas es que sus hablantes tengan su territorio, para que tengan su modo de vida.

Alguna vez en el 2008 nos invitaron a 5 lingüistas del mundo para que en las Naciones Unidas respondamos a la pregunta de qué hacer para que en este siglo no desaparezcan el 95% de lenguas del mundo. Todos esperaban escuchar los criterios lingüísticos, pero yo les dije: “La primera cosa para que las lenguas vivas no desaparezcan es que sus hablantes tengan su territorio. Sin territorio se viene la migración, se vienen los problemas y entonces las lenguas por más que se hagan gramáticas, diccionarios, pueden morir”.

Otro aspecto importante para que las lenguas vivan es la organización, aquí se habla bastante de los procesos organizativos y obviamente la educación intercultural puede contribuir en algo es verdad, no tanto como el territorio, pero sí bastante. También diríamos ahora que se habla de interculturalidad pues es importante estudiar ambas ciencias: la ciencia indígena y la ciencia occidental y ver que ambas son mutuamente complementarias, ambas ciencias son importantes. La una no es más importante que la otra.

Es así como se puede experimentar el laboratorio. Yo hice una investigación sobre la sangre de grado. Según la costumbre se usa la sangre de grado sacando la sangre del tronco para curar las heridas, pero cuando fui yo, a las 7 de la mañana llovía a cántaros y mis compañeros me dijeron: “Tenemos que ir porque si no vamos pronto ya no vamos a poder sacar del tronco porque ya va a ser después de mediodía”, y así aprendí que si yo saco las hojas a mediodía puedo demostrar que puedo sacar el látex sin ningún proceso de laboratorio. Eso, evidencia la importancia de los conocimientos ancestrales.

Otro aspecto sobre el bilingüismo y monolingüismo que toca trabajar con los padres de familia y con los actores sociales de las comunidades, pues si una persona es bilingüe antes de los 6 años, tiene el cerebro preparado para manejar cualquier reto del bilingüismo y es importante crear consciencia sobre esto.

Ahora, voy a hacer una revisión de las políticas lingüísticas, tomando en cuenta los datos desde la época de los incas. En las crónicas hay datos, pero a pesar de que los incas promovían el idioma quechua, que era el idioma original, según algunos especialistas, primero fue el puquina, luego usaron el

aymara y luego el quechua; pero sí permitían que las lenguas anteriores se utilizaran, es decir, permitían el bilingüismo y esa es una política.

En el caso ecuatoriano tenemos varias lenguas que están muertas, pero que estaban vivas a fines del siglo XVI y es más, en un concilio que se hizo en Lima en 1583, establecieron que se debían hacer catecismos en todas estas lenguas, no se sabe si se hicieron, pero demuestran que existían esas otras lenguas.

Políticas coloquiales

Los españoles revisaron la documentación e intentaron desde el inicio imponer el idioma castellano, lo que pasa es que no encontraron los mecanismos y tuvieron que utilizar las lenguas generales, el aymara, el mochica, el quechua para evangelizar. En 1512 todavía no invadían el Perú, sino que los españoles estaban en México y Centroamérica entonces establecieron ahí una cuestión jurídica que se conoce como el requerimiento. ¿En qué consistía el requerimiento? Era una consulta previa y habría que ver cuántas de las consultas previas que ahora los Estados se diferencian de esta. El tema era el siguiente. Llegaban a un pueblo, pero antes de invadir hacían una consulta, hacían la convocatoria con todas las personas y decían que venían en nombre del rey, del papa y les decían que si aceptaban serían súbditos del rey y debían pagar impuestos, pero que si no aceptaban ellos estaban en la libertad de hacerles la guerra y llevarse a las mujeres y la culpa de todos estos desastres sería de ellos por no aceptar esa magnánima proposición.

En las disposiciones que se dieron en 1583 durante el Tercer Concilio se mencionan preceptos que estuvieron vigentes hasta 1899 que la Iglesia hizo alguna otra reunión latinoamericana para discutir estas políticas lingüísticas para la población. Ya en 1770, Carlos III dispuso que se use solo el castellano y esta política se consolidó en la castellanización, sobre todo a partir de la revolución de Túpac Amaru.

Políticas de la República

Aquí está la Independencia, entre comillas, porque al fin y al cabo fue un golpe de Estado de los criollos, hijos de padre y madre españoles pero nacidos aquí, quienes ya tenían poder económico, eran los dueños de haciendas, los terratenientes, inclusive los dueños de las minas, como el mismo Simón Bolívar. Estos criollos tenían el poder económico, pero querían también tener participación política, porque no podían ser rectores de la universidad, no podían ser presidente de la Corte de Justicia, entonces quisieron tomar el poder político. En el Ecuador más del 70% es población indígena, y los que se beneficiaron con la Independencia fueron solo una pequeña minoría.

En el siglo XX, a inicios, se hizo un esfuerzo por hacer escuelas rurales, pero

no eran escuelas totalmente en castellano. En Ecuador hay el caso de una compañera indígena Dolores Carhuanco que fundó 4 escuelas indígenas, donde se impartía educación bilingüe, pero esas escuelas fueron destruidas por el Ministerio de Educación y la última, incendiada en 1963 durante la dictadura militar porque fueron acusadas de comunismo.

Con la política indigenista, entran algunas universidades como la Universidad de San Marcos en Lima, La Pontificia, la Universidad del Cusco, entre otras instituciones que realizan trabajos de investigación sobre lenguas indígenas, educación indígena, etc. En los cincuenta hay un acuerdo muy interesante que firmaron más de 150 Estados, la misma que consistía en entregarle los estudios lingüísticos al Instituto Lingüístico de Verano, que era un instituto evangelizador y por tanto estudiaba las lenguas indígenas, hicieron algunas gramáticas y diccionarios, lo cual está bien; pero también prepararon el terreno para el extractivismo minero, petrolero, incluso de recursos biológicos.

Surgen ahora experiencias educativas bilingües a partir del siglo XX por iniciativa de las propias comunidades y a finales del siglo XX se crearon políticas que se conocen como la etnoeducación. En México lo hicieron antes, a través de la educación indigenista, a partir de la primera mitad del siglo XX. Ahora, en el siglo XXI tenemos las declaraciones de los organismos internacionales, y el aporte de intelectuales de diversas ramas. En los instrumentos legales de las constituciones se han introducido cambios. En muchos países se considera que las declaraciones internacionales son parte de la constitución, en el caso de Ecuador, son incluso supraconstitucionales todos los acuerdos que se refieren a derechos humanos. Pero en la constitución del 2008 que es supuestamente ambientalista, que tiene dos partes, una de ellas, la dogmática, donde están los principios, declaraciones, etc., y la parte pragmática donde están las instituciones y prácticas. En la parte dogmática hay maravillas, se eleva a la Pachamama y hasta a la naturaleza le dieron derechos, pero en la parte pragmática se justificaba que el congreso pudiera aprobar acciones de extractivismo y uso de las reservas.

En Ecuador la Constitución considera que el Estado es plurinacional e intercultural. Si fuera plurinacional en realidad todos tendríamos los mismos derechos, pero ¿Qué es lo que tenemos que hacer para ser Interculturales? Es compartir el poder. No significa que los indígenas estén en los ministerios, quiere decir que los indígenas deben tener participación en la creación de las políticas indígenas. Sin el respeto a los territorios ancestrales, con el extractivismo, es imposible pensar en interculturalidad, es imposible pensar en un Estado intercultural.

Políticas lingüísticas para el caso peruano

Agustín Panizo Jansana

Buenas tardes, trabajo en la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura, donde junto a un grupo de gente impulsamos una serie de procesos que tenemos esperanza que puedan cambiarle la vida a la gente y de eso vengo a hablarles; sobre el derecho a la lengua y sobre la política nacional de lenguas originarias y la garantía a derechos lingüísticos en los servicios públicos.

El Perú es un país sumamente diverso lingüísticamente, cada color del mapa es una lengua diferente, hay 48 lenguas distintas. Tenemos 48 lenguas, de estas hay 17 vitales, 3 en peligro y 18 en serio peligro. Este es un cálculo que se hizo en bases a criterios de vitalidad, eso es básicamente mentira, porque sabemos que en el Perú todas las lenguas originarias están bajo amenaza y no se puede decir realmente que una lengua sea vital porque una lengua no es una entidad monolítica y tendrá variedades y se hablará distinto en distintas zonas y muchas de esas variedades presentan definitivamente una serie de problemas en cuanto a su vitalidad.

Entonces estamos intentando modificar esa estadística, pero claro esa es la verdad que vamos a escuchar en todos lados, porque es la oficial. De todas maneras, nos da a pensar que hay 3 en peligro y 18 en serio peligro significa que hay 21 lenguas que ya no se transmiten a los niños. Entonces de 48 lenguas, 21 lenguas casi la mitad, eso es bastante.

De hecho de esas hay 7 lenguas que habaladas por poquísimas personas como el Taushiro, hablado por el señor Amadeo García, único hablante; el iskonawa o el chamicuro que pensábamos que era hablado por 4 personas pero nos han dicho la semana pasada que es hablado por 20 personas pero no todas hablan fluidamente o el ikitu o el muniche o el arabela o el Iñapari, todas esas lenguas con menos de 10 hablantes y sabemos, cómo decía el señor Montaluisa en esta interesantísima charla, sabemos bien en nuestra constitución es favorable al uso de la lengua, dice el artículo 2 que nadie puede ser discriminado por su lengua y que todas las personas pueden hablar su lengua mediante un intérprete ante el Estado y eso sabemos que no ocurre.

Y sabemos también que nuestra Constitución plantea una figura particular, no todos los países de Latinoamérica lo hacen, que las lenguas son oficiales allí donde predominen y ese concepto es fundamental porque lo que está diciendo la Constitución es que en el Perú además del castellano, el quechua y el aimara hay otras lenguas y estas son oficiales, pero no en todo lugar sino donde predominan; es una oficialidad geográficamente restringida

y ahora la pregunta es ¿Qué es predominancia? ¿Qué es una lengua que predomine? pues ya tenemos la respuesta para eso.

La constitución necesitaba una ley de desarrollo constitucional y la Ley de lenguas originarias se aprobó en el 2011 fue el resultado de esta pelea fuerte de las congresistas cusqueñas Hilaria Supa y María Sumire en un congreso excesivamente hostil hacia ellas y hacia lo que ellas representaban. Finalmente, aceptó que se promulgara una Ley, claro se promulgó después del Baguazo, lo cual no es casualidad y la Ley de Lenguas Originarias es muy ambiciosa y plantea por primera vez el derecho lingüístico, no le llaman derecho lingüístico, pero si derecho asociado a la lengua y plantea que los derechos de toda persona son ser atendido en su lengua materna en las oficinas del Estado. ¿Sucede eso? Contar con medios de promoción que garanticen el ejercicio del derecho en todo ámbito ¿Sucede? Recibir educación en su lengua materna bajo una copia de interculturalidad ¿Sucede? Pero debería suceder en todo Cusco. Si pensamos que la lengua va ser oficial en Cusco. ¿El quechua será lengua oficial en Cusco? Obviamente.

Tenemos distintos momentos en el Perú en el que hay este impulso por reequilibrar la balanza del acceso a los derechos entre los distintos ciudadanos que componen el país o no. Hay que ver algo interesante lo que significo la oficialidad del quechua el 27 de mayo de 1975 mediante un decreto de ley, por eso celebramos el Día de las Lenguas Originarias. Pero qué paso con esta iniciativa, porque también había una política de presión que surgió a raíz de este decreto, que felizmente ha continuado hasta hoy, pero también surgio la obligación la obligación de que todos los jueces administraran justicia en la lengua de las personas, periodo que es llamado por Luis Enriquez López una primavera lingüística, por lo corta que fue.

Hay algo que está pasando en el Perú en los últimos 10 años que es interesante, es un proceso de reafirmación de la identidad indígena, en el censo es clarísimo ese proceso. Hay 40 mil personas que han admitido hablar en una lengua Uru, una lengua que no se habla hace un siglo, por lo que el dato no es verdadero, pero la gente quiere auto identificarse como uru, hay algo que está pasando en el país, un fenómeno y yo quisiera mostrar esta política de Estado de las lenguas originarias no como una política visionaria del Estado peruano sino como simplemente una muestra de la heterogeneidad del Estado.

El Estado no es un ente monolítico, malvado, dueño del poder, pero el Estado tiene también fallas en la matriz, tiene resquicios, tiene grietas por donde se empiezan a generar cambios.

El año 2015 el Ministerio de Cultura creo una Dirección de Lenguas Indígenas, el año 2013 se creó la dirección de lenguas indígenas, se promulgó la Ley de lenguas originarias el 2011; el 2012 empezamos a formar autores e intérpretes de lenguas originarias para el proceso de consulta previa, luego el

2014 se creó un Registro de Nacional de Traductores e Intérpretes, el 2015 dijimos ¿No todos vamos a esperar a que haya un proceso de consulta previa no? formemos un grupo de traductores e intérpretes que sean puentes entre el Estado y sus pueblos en cualquier servicio público.

El 2016 aprobamos el Reglamento de la Ley de Lenguas que fue un proceso de consulta previa donde muchos de los que están aquí participaron, varias organizaciones indígenas en representación de pueblos originarios del Perú participaron en un proceso de consulta previa que enriqueció el Reglamento de forma notable; el 2017 aprobamos la primera Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad por primera vez en el Perú tenemos una política explícita, expresa, que dice que vamos a hacer con las lenguas. Anteriormente el Estado sentía como un estorbo las lenguas, la diversidad en general.

Actualmente hay una energía que surge del Estado y que plantea una política que responde a las preguntas: ¿Hay un problema público asociado a las lenguas originarias? ¿Cuál es ese problema público y cuál sería la solución? Y eso es lo que hemos hecho por supuesto, esa política participativa, con talleres, gracias a las organizaciones indígenas.

Y ahora estamos en un plan multisectorial para implementar la Política Nacional de Lenguas, es decir un instrumento que ponga metas, indicadores y ponga plazos y obligue al Estado a convertirse en un Estado multicultural, un Estado multilingüe, en un país de 48 maravillosas lenguas.

Cuando yo hablaba de la oficialidad de las lenguas en la constitución, la ley de lenguas viene y promueve claramente lo que significa la oficialidad de las lenguas, es decir que las lenguas son oficiales en los ámbitos donde predomina, ya sean en distritos, provincias o región. Entonces poco a poco las lenguas indígenas no oficiales pueden funcionar como lo hace el castellano en toda institución pública o privada que da servicios públicos poco a poco tiene que comunicarse en la lengua no oficial de manera oral y escrita.

Les voy a hablar de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad que la tenemos aprobada desde el 9 de agosto de 2017. Una política es una respuesta a un problema, es un intento de su evolución, pero es necesario concebir el problema, porque el problema lo podemos concebir de distintas maneras y esta es la pregunta que tenemos que responder con estas políticas, ¿Cuál es el problema que tenemos que enfrentar con las lenguas originarias? ¿Cuál es el problema que enfrenta el quechua?

Y esta pregunta es una trampa, pues las lenguas no son seres, las lenguas no caminan, no piensan, no comen, el Estado no puede hacer nada para pensar en solucionar el problema de las lenguas, el problema son los hablantes. Por esto, la pregunta con la que empezamos a pensar la Política Nacional de Lenguas fue: ¿Cuáles son los problemas que atraviesa, enfrenta, día a día un hablante de lenguas originarias en nuestro país solo por hablar estas lenguas

originarias? Porque tenemos que pensar en la persona y dejar de pensar una lengua como una entidad abstracta. Entonces, la política plantea este problema público central: Los hablantes no pueden ejercer plenamente sus derechos lingüísticos. Un derecho lingüístico es una puerta a cualquier otro tipo de derecho. Cuando una persona está en un establecimiento de salud y no puede recibir atención en quechua, es que no se le ha garantizado el derecho lingüístico. Cuando una persona no tiene un juicio en su lengua, como los 7000 hablantes de quechua presos hoy en las cárceles del Perú, ninguno de los cuales seguramente tuvo un juicio en su lengua, no accedió a la justicia, porque antes no se le respetó el derecho lingüístico, el derecho a ser procesado en la lengua que comprende mejor.

¿Vemos la diferencia entre pensar en las lenguas como objeto de preocupación, y pensar en los hablantes, en las personas? Una política tiene que resolver eso, por qué no seremos una sociedad democrática si esto sigue ocurriendo. Y esta situación se enlaza a otros problemas. El problema de invisibilización de los hablantes y las lenguas, la ciudadanía restringida en nuestro propio país, donde hay 4 millones de peruanos que hablan lenguas originarias, el 16% de la población. Y por supuesto, hablemos de la pérdida de lenguas, porque es una consecuencia, siendo honestos no vamos a enseñarles a nuestros hijos una lengua que a nosotros nos ha hecho sentir postergados en nuestra ciudadanía. La pérdida de la lengua es una consecuencia natural. La política se plantea resolver este problema a través de 3 ejes. El primer eje tiene que ver con el estado de las lenguas, el valor de las lenguas. El segundo eje tiene que ver con la enseñanza, el aprendizaje y transmisión de la lengua y el tercer eje es el desarrollo de la lengua, si pensamos la lengua como algo que crece y se desarrolla. Y por supuesto, objetivos asociados a esos tres grandes ejes, pues sí, por ejemplo, solo trabajamos la adquisición de la lengua, con una niña le enseñó su lengua originaria y la niña está contenta, pero si la enviamos a la misma sociedad discriminadora sin haber trabajado en su entorno, la estamos exponiendo, descuidamos la valoración; o si solo trabajamos el desarrollo, pero no nos ocupamos del valor o el aprendizaje, no estamos haciendo nada. Entonces hablar de la preocupación por nuestras lenguas implica un sistema de soluciones. Entonces esta ciudadanía que no se puede ejercer plenamente está relacionada con estos 6 problemas que surgieron en los talleres de problemáticas indígenas, con la participación de más de 400 personas, la mayoría hablantes de lenguas originarias, es decir, hablaban por experiencia propia.

1. La administración pública funciona bajo la lógica de un Estado monolingüe y monocultural.
2. Desprestigio y desvaloración de las lenguas indígenas y originarias en la sociedad peruana.
3. Actos de discriminación por el uso de lengua indígena.

4. Abandono de la lengua y de otros elementos de la identidad cultural de los pueblos indígenas originarios.
5. Nivel de vitalidad de lenguas indígenas es crítico.
6. Las lenguas suele limitarse al ámbito doméstico y comunitario.

Para estos 6 problemas específicos tenemos que responder con 6 objetivos estratégicos, como:

1. Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de los servicios públicos y entidades públicas. Las lenguas tienen que usarse en las ventanillas de atención, en los municipios, postas de salud etc. La gente considera que la mayor discriminación está en las entidades del Estado.
2. Fomentar la visibilización y reconocimiento de las lenguas indígenas y originarias de nuestro país. No podemos vivir en ignorancia unos de los otros, tenemos que conocernos y maravillarnos, la lengua es la puerta a una cultura.
3. Fortalecer las estrategias de prevención y los mecanismos de reacción contra la discriminación.
4. Hay que fortalecer la identidad cultural en el proceso de transmisión de las lenguas originarias.
5. Es necesario revitalizar y recuperar las lenguas originarias, asegurando métodos participativos con énfasis en las lenguas más vulnerables, que es algo que no estamos haciendo en el Estado y eso hay que decirlo.
6. Promover el desarrollo oral y escrito de las lenguas indígenas y originarias. En Australia lo dicen muy claro: la pérdida de una lengua tiene una consecuencia directa en la salud mental de los miembros de un pueblo; comienzan problemas de alcoholismo, drogadicción, violencia y eso deriva en problemas de suicidios, concretamente. Las tasas de suicidio en pueblos originarios con pérdida de lengua son mucho mayores a las tasas de suicidio en población no indígena y son mucho mayores a las tasas de suicidio en pueblos indígenas con lengua mantenida. Y ¿Qué es lo que tiene la lengua que fortalece la salud mental? Porque con las lenguas hacemos cosas: criar, amar, enamorar, compartir; entonces la revitalización de las lenguas es una medida para enfrentar un problema público de salud mental. Y por supuesto hay que promover el desarrollo oral y escrito de las lenguas originarias.

De esta manera, si hablamos del primer objetivo, el de convertir nuestro Estado monolingüe y monocultural y por lo tanto discriminador, en un Estado pluricultural, tendremos diversos beneficios inmediatos. Primero, incrementará la calidad y efectividad de los servicios públicos. Segundo, se dota de mayor legitimidad las intervenciones del Estado. Se preservan legados culturales y se evitan situaciones de desarraigo y violencia. ¿Cuál es el propósito que tenemos? Que el 50% de la población con lenguas originarias accedan a servicios en sus lenguas originarias al 2021. Todo esto, hasta aquí, son palabras e intenciones, pero por lo menos tenemos esto como país que

hemos construido juntos, con 16 sectores del Estado, pero lo importante es que se construyó en base a la identificación de problemas de los pueblos indígenas.

Y ahora vamos a ver cómo hacemos para contribuir. Tenemos el Sello Intercultural Bilingüe que busca certificar un servicio que efectivamente se da en la lengua de los usuarios. Luego tenemos el programa de formación de traductores e intérpretes; además, tuvimos un curso en salud intercultural. Hemos especializado personal en justicia intercultural. Tenemos 357 traductores formados, pero hoy nuestro Registro Nacional de intérpretes tiene 347 inscritos, 70 de ellos con especialidad en justicia, intérpretes en 37 de las 48 lenguas del país y hoy estamos con un piloto muy interesante y vamos a intervenir en hospitales de alta complejidad que reciben los casos problemáticos de todo el país, vamos a intervenir con un programa de intervención remota, vía telefónica, de interpretación para el médico y el paciente. Hemos comenzado el proceso de certificación, cuando les decimos a otras instituciones que tienen que aprender la lengua de sus usuarios, ellos nos preguntan: ¿y eso cuánto cuesta? Y nosotros les decimos: Vamos a ver, vamos a tu oficina del gobierno regional, hagamos un censo y veamos cuantos de tus servidores ya hablan la lengua de la población a la que atienden. Comenzamos con Apurímac e hicimos un censo con 2889 servidores públicos. El 71% de los servidores habla quechua, el 95% manifestó el deseo de mejorar su manejo de quechua para atender mejor a la población. El 98% afirmó que atender a los usuarios en su lengua, mejora su trabajo. Estamos hablando de médicos, enfermeras, personas que atienden en el Banco de la Nación, Fiscalía, Poder Judicial, Municipalidad, Cultura, personal de la UGEL, etc. Entonces, la certificación de las competencias es la vía para mostrar que aquello que ocurre informalmente tiene que volverse formal, esas personas que atienden en su lengua originaria, y que lo hacen como una cuestión informal, como una cuestión voluntaria, fuera del sistema, tienen que hacerlo de una forma oficial, y tener certificación como servidores bilingües este es un avance importante.

Para terminar mi exposición: Podríamos llenar volúmenes inacabables de encendidos discursos sobre nuestras lenguas, sobre sus valores, sus riesgos, sus misterios, o los ancestrales saberes en ellas albergados, pero mientras sigamos tolerando que sus hablantes, nuestros hermanos, continúen excluidos de la ciudadanía y del disfrute de sus derechos, estaremos equivocando el empeño.

Políticas lingüísticas para el caso boliviano

Walter Gutiérrez Mena

Muy buenas tardes, soy Jefe de Unidad de Políticas Intra-interculturales y traigo algunas experiencias para compartir. En el caso boliviano, ustedes saben, que ahora hemos cambiado a un Estado plurinacional. Luis Montaluisa decía que algunas constituciones han sido escritas como copia de otras y yo le respondería que he sido miembro de la Comisión de la Asamblea Constituyente, así que hemos escrito pensando como los pueblos indígenas, y es por eso que muchos nos dicen que tenemos una educación pachamamista, una educación retrograda, una educación arcaica. Muchos sectores que no aceptan esta situación así que hay constituciones que se han ido construyendo desde la población.

El indigenismo y el indianismo. Como nosotros lo vemos, resulta que muchos textos hablan sobre qué deben hacer los indígenas, cómo son los indígenas, y ante esto nuestro presidente nos decía: “¿Cuándo voy a leer un texto que diga nosotros los indígenas estamos así?” Pues siempre son otros quienes dicen “los indígenas viven de esta manera, los indígenas están y son tantos”. Etc. etc., y nos invitó a que hagamos un texto desde una posición propia de los pueblos indígenas a esto le hemos llamado Indianismo y a los que escribían por los indígenas y pensaban sobre los indígenas lo hemos llamado Indigenistas. Eso es un poco para aclarar desde el punto boliviano.

Cuando una lengua muere, mueren saberes, conocimiento, cosmovisiones, valores, historias etc. mueren tradiciones de un pueblo, muere una gran parte de la cultura de la humanidad. Si no hablamos la lengua ni discursamos, no tiene sentido, tenemos que hablar. Cada semana muere una lengua. En el pasado hubo muchas lenguas, miles de lenguas, que nacieron, crecieron y murieron, pues esa es la dinámica de la humanidad, pero ahora están muriendo con mayor celeridad nuestras lenguas indígenas. Y cuando hablamos de este tema (me incluyo como dirigente indígena, como funcionario del gobierno, como autoridad), tenemos más discurso y no hechos. El 96% del total de las lenguas son habladas por el 4% de la población mundial, aquí en Perú o en Bolivia es lo mismo, las minorías están hablando lenguas indígenas. Entonces, ¿qué es lo que hay que hacer al respecto? Este es el parámetro esto es de la UNESCO, no ha habido otra que nos diga cómo se mide la vitalidad de las lenguas, si está a salvo, vulnerable, en peligro, etc. En el caso boliviano nosotros hemos lamentado tres lenguas perdidas y está en nuestra Constitución. Ahora he escuchado que en el Perú hay puquinas, en el caso boliviano ya no hay.

Este es el parámetro con que nos están midiendo, alguien decía: Nos están

midiendo con el metro europeo a la vitalidad de las lenguas y ¿Por qué nosotros no podemos tener un propio parámetro para medir desde los pueblos indígenas? En el caso boliviano tenemos 37 lenguas indígenas que está en la Constitución que está incluido el afroboliviano y esta es la cantidad que tenemos. Hay población como la que ustedes tienen también como el *machineri* con 38 miembros. Tenemos lenguas relativamente grandes, tenemos los quechuas estamos con 2 millones doscientos mil, pero el censo te muestra 1 millón 800 mil. Porque el censo hablaba de a qué pueblo perteneces o a qué lengua perteneces y esa pertenencia tampoco ha sido tan grande y nos decían ¿Con qué lengua te identificas? La gente podía decir “yo me identifico con el aimara”. Todavía tenemos que trabajar porque lamentablemente nosotros hemos visto en los censos y los que formulan las preguntas tienen que ser un antropólogo y en muchos de los casos no es un indígena, la pregunta no ha sido exacta o correcta, nos ha dejado en ambigüedades.

El quechua está en 7 países, en Ecuador, en Perú, en Bolivia, en Argentina, pero es vulnerable; cada día se habla menos el quechua, no sé si en el Perú suceda lo mismo, en el caso boliviano cada día hay menos quechuas y el número sigue bajando y no estamos trabajando en eso. Nuestra constitución oficializa a las lenguas indígenas y al castellano que es una lengua intercultural y ahí está en las 36 lenguas que nosotros tenemos de esas 36, 7 las compartimos con el Perú. Pues son lenguas transfronterizas, como el quechua, *machineri*, *matsigenkas* etc.

El gobierno nacional debe utilizar al menos dos lenguas oficiales uno de ellos tiene que ser el castellano y el otro se les ira tomando en cuenta el uso, la circunstancia, la conveniencia y las necesidades. Es decir, hay lenguas oficializadas en los departamentos y en los gobiernos municipales, hasta en los gobiernos indígenas, de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

La educación es intra-intercultural y plurilingüe, más adelante les diré como está, pero tiene que ser plurilingüe, en la lengua indígena, en castellano y en una lengua extranjera, no podríamos entrar en una situación que solamente exija lengua indígena. La educación superior también es plurilingüe. Las universidades desarrollan las lenguas indígenas y como dice Agustín, en muchas universidades no lo están haciendo, pero una gran parte también ha asumido este reto.

En Bolivia se ha dicho que todo servidor público tiene que manejar dos lenguas oficiales del Estado y ¿Cómo debe hacer? Los pueblos indígenas les pusieron plazos y la discusión fue tremenda, pero el plazo está venciendo y a medida que vamos acercándonos, un promedio de 380.000 funcionarios que hay en el país tienen que presentar un certificado de dos lenguas y el nivel de la lengua es nivel básico intermedio y avanzado. El funcionario público tiene que presentar a nivel básico, es decir tiene que atender en una lengua

indígena al público que venga. Pero un maestro, por ejemplo, no puede estar a un nivel básico, el maestro tiene que estar en un nivel avanzado, estar en condiciones de poder enseñar en lengua indígena, transmitir conocimiento en lengua indígena. Con respecto a los plazos que se van a cumplir, estamos discutiendo si vamos a ser coercitivos o si vamos a ir por la concientización. Hemos tratado de convencerlos de que nuestra lengua es hermosa, es linda y debemos manejar nuestra lengua, pero así no ha funcionado, así que hemos optado por el lado coercitivo, en nuestro país si quieres quedarte a trabajar como funcionario del Estado, tienes que manejar otra lengua indígena.

La diversidad indígena. Nuestra ley educativa Avelino Siñani- Abelardo Pérez, se denomina así en honor a dos próceres de la educación indígena y propone una educación intra-intercultural y plurilingüe, nosotros hablamos de EIP (Educación Intra-intercultural Plurilingüe), no solamente de EIB.

Con respecto al tema del currículo, antes de Evo, cuando estaba la ley anterior, nuestro ministerio tenía un staff de interculturalidad bilingüe, técnicos que eran algunos aimaras, quechuas, guaraníes ellos escribían las ramas complementarias diversificadas y una vez que han consensuado el currículo, llega a los indígenas y se aplicaba. Ahora los indígenas ejercen su derecho de auto y libre determinación no ahora redactan su propio currículo regionalizado. Ahí están sus saberes, sus conocimientos, su espiritualidad y sus cosmovisiones y el Ministerio solamente los aprueba sin cambiar ni una coma ni un punto, y no queda ahí, porque si lo pones en papeles y no pones recursos y no pones personal, como decimos nosotros, es un saludo a la bandera. Así el presidente nos dijo “eso no va a funcionar”, por eso hemos creado el Instituto Plurinacional de Estudios de Lenguas y Culturas, entidad descentralizada del Ministerio de Educación con la autonomía en su gestión administrativa, administrado por un indígena que es sugerido por los pueblos indígenas originales.

El presidente en un discurso nos dijo lo siguiente: “La lengua se desarrolla con los hablantes, cuidado me estoy enterando que los académicos están queriendo agregar términos, están queriendo crear neologismos, eso no es correcto tienen que desarrollarse las lenguas en los ámbitos donde se hablan, con el apoyo de los académicos”. La lengua castellana tiene que ser la lengua intercultural y las lenguas indígenas fortalecen la identidad y las lenguas extranjeras nos permiten contactarnos con el mundo, es la lengua comercial.

Esa es la línea que nos dio el presidente y por eso creamos el Instituto Plurinacional de Lenguas y Culturas, pero además a este instituto se le da la facultad de crear institutos por nación y pueblos indígenas originales. Nosotros tenemos 34 pueblos, de los cuales 33 tienen su propio Instituto de Lengua y Cultura y cuando se trató de contratar el personal decían: ¿Van a contratar indígenas para realizar el trabajo de lenguas? y ¿Dónde van a marcar el biométrico, en la roca, en el árbol? Porque su trabajo era in situ, en su

comunidad, no en una oficina sentado, sino en su comunidad, en su pueblo, desarrollando. Todos se han sorprendido hasta que se han desarrollado, ahora tenemos gente trabajando en los 33 pueblos in situ, en su comunidad y se le paga con recursos del Estado, pero había otro problema con los *machineris*, *yaminawas*, que no tenían ni siquiera un grado de bachiller, que no habían terminado ni siquiera la secundaria. Entonces decían ¿Le van a pagar a alguien que no es profesional? ¿Le van a pagar un sueldo que es categorizado? Y nosotros dijimos: “Sí, le vamos a pagar”, porque ahí venía el aspecto meritocrático, pues estas personas no son profesionales, pero manejan su lengua, saben más de su cultura y si quieres salvar la cultura es necesario darle recursos a ellos y por eso cuando creamos el Instituto de Machineri, que es fronterizo con ustedes, vinieron dos o tres compañeros del Perú, *machineris* y el ministro estuvo ahí comunicando que se estaba creando un instituto y la situación es que se despliega recursos, si no hacemos eso, no tenemos resultados. Y estos institutos realizan sus propios currículos y se les dan recursos para que hagan investigación con sus propias formas de investigación, el indígena estudia desde sus propias formas de ser y que presente su propuesta.

Tenemos diversas normativas que promueven los derechos indígenas y el derecho colectivo a sus lenguas y culturas, como la Declaración Universal a los Derechos Lingüísticos y al igual que ustedes tenemos la Ley de derechos y políticas lingüísticas del Estado de Bolivia, la cual hemos redactado al principio con muchos errores pero que responde a la necesidad de los pueblos. Y tiene por objeto preservar las lenguas preservar los pueblos que también coincide con ustedes. Tenemos aquí varios principios, por ejemplo, el principio de personalidad y de territorialidad. Aquí, tenemos un problema con el desplazamiento de los pueblos: los aimaras que viven en contextos del altiplano boliviano, ahora se están yendo a la Amazonía en un desplazamiento voluntario, y el principio de territorialidad de los pueblos de la Amazonia dice “este territorio es *movima*, por tanto, la lengua que se habla es *movima*”, pero ¿Qué pasa ahí con ese aimara? Ese aimara tiene su derecho de personalidad, ese aimara puede desarrollar su lengua, el aimara, pero como esta en un territorio *movima*, le corresponde la lengua *movima*. Entonces tenemos estos conflictos de carácter lingüístico, como en el caso de un municipio que está en Santa Cruz que la mayoría es quechua hablante, pero el territorio es chiquitano, los pocos chiquitanos que existen quieren imponer en el municipio la lengua chiquitana, pero los otros dicen “somos mayoría, votemos” ahí tenemos conflictos sobre cómo oficializamos la lengua.

Es prioridad del Estado recuperar, desarrollar, incorporar todas estas políticas las que hemos incorporado están en nuestras leyes. En cuanto a las estrategias de revitalización, el monolingüismo en mi país está creciendo, el

bilingüe castellano con manejo incipiente de la lengua binaria es menor, pero es mucho menor aun el bilingüe en lengua originaria con manejo incipiente de la lengua castellana y casi ya se ha perdido los monolingües en lengua originaria, nuestras lenguas indígenas cada vez decrecen y esto es lo que nos tiene que llamar la atención.

En el caso de la formación de maestros, nosotros hemos incorporado que los cinco años a nivel de licenciatura el primer año se enseña Introducción General a la Lingüística del idioma originario. El segundo año se trabaja la capacidad de comunicarse a través de la lengua indígena, no solamente conocer la lengua indígena, sino tener poder de comunicación, que sea fluida su forma de hablar. Y en el tercer año se promueve el desarrollo de sus conocimientos específicos, si es un profesor de matemática va a manejar términos matemáticos, logaritmos etc., tiene que saber crearlos o consensuarlos con su Instituto de Lengua y Cultura. De este modo, la lengua es un instrumento de producción de conocimiento y va un nivel académico, incluso su tesis, su documento de egreso está en lengua indígena original.

Me gustaría que hagamos una reflexión sobre la educación intercultural que se sigue entendiendo como transición al castellano. Seguimos pensando que el niño tiene que usar la lengua indígena, pero al final tiene que salir hablando castellano; y en todas partes seguimos en esas líneas de pensamiento. Aún no se cierra la brecha entre la teoría y la práctica, hay más discurso y menos operativización en el aula. Estamos en una situación de extinción del monolingüismo de las lenguas indígenas, porque las autoridades son autoridades son pacientes y tampoco pueden sancionar a los maestros que no enseñan en lengua indígena.

El quechua a pesar que está en 7 países está en riesgo y es vulnerable pero no nos unimos, alguna vez llegaron cusqueños a Cochabamba al Congreso de Lengua Quechua Internacional, pero quedó en la discusión sobre el quechua trivocálico y pentavocálico. Estas peleas internas, como en el aymara, el tema de la elisión vocálica, esas cosas perjudican y hacen más vulnerables las lenguas. El castellano crece aceleradamente en relación con las lenguas indígenas y esta diglosia sigue creciendo. El otro tema, las políticas de lenguas y culturas conquistadas por los movimientos indígenas tienen que concretarse en educación inicial, en familia, escolarizado, porque las lenguas se aprenden en la casa, desde que el niño nace. Y muchos padres culpan a la escuela. Nosotros tenemos los Nidos Lingüísticos. En estos nidos, los niños desde que nacen están con la abuela y el abuelo, quienes eran responsables de transmitir la lengua, pero ahora los abuelos están en el campo y los niños en la ciudad, e incluso si están en el campo y hay televisión, los niños están entretenidos, hay una ruptura en la transmisión intergeneracional y eso es lo que estamos tratando de resolver. Es necesario cuidar el espacio de transmisión a los padres, pues a veces dejamos a los niños en la guardería y el

niño termina aprendiendo otras cosas ajenas a nuestra cultura.

A veces la metodología de las guarderías no siempre es adecuada para los contextos indígenas, no siempre encontramos una forma de transmitir nuestras lenguas. Además, las grafías latinas no son adecuadas para las lenguas indígenas. Se ha dicho que para el aymara es más adecuado el chino que el latino.

Es necesario reflexionar sobre la EIB que ya está casi 30 años en Latinoamérica, y tenemos que ver sus resultados. Ecuador tenía su propio sistema educativo y de evaluación, pero también separaba el sistema en educación indígena y educación no indígena, por eso es necesario observar cómo evaluamos la educación intracultural bilingüe. Es una evaluación cualitativa no cuantitativa.

Con respecto a los medios masivos de comunicación, el uso constante del celular y las redes sociales es otro desafío, se necesita la difusión masiva de la educación intra-intercultural en medios de comunicación y ahora hay canales de comunicación en quechua, pero no hay mucha información escrita en lenguas indígenas.

Para terminar, la formación de maestros para contextos multi-plurilingües y pluri culturales, sigue siendo un reto. Es necesario intercambiar nuestras experiencias, entre quechuas, aymaras, ese-ejas, machineris. Ya hemos hecho tratos entre aimaras peruanos y bolivianos para intercambiar experiencias, lo mismo con los yaminawas y matsiguenkas. Asimismo, hemos estado conversando con los uros pues tenemos la intención de que nuestro Instituto de Lengua y Cultura de la Nación Uru venga a trabajar por lo menos 6 meses para compartir la lengua uru, la cual según tengo entendido que está más valorado del lado peruano que del lado de Bolivia. Muchísimas gracias por esta invitación.

3.

**IDENTIDAD,
AUTOIDENTIFICACIÓN
Y DISCRIMINACIÓN
ÉTNICA**



La identidad afroperuana

Owan Lay Gonzáles

Construcción de la Identidad

Hablar de la construcción de la identidad, es un gran reto, tomando en cuenta que la construcción de la identidad es dinámica, supone la entrega de un conjunto de lealtades al grupo al que uno pertenece. En tal sentido, uno posee múltiples identidades, una persona puede ser peruana, afroperuana o indígena, mujer, joven, cusqueña y paucartambina.

Sin embargo, cuando hablamos de identidad étnico cultural, hablamos de un conjunto de diferentes procesos, mentales y sociales que operan para el reconocimiento público de nuestra identidad étnico cultural. Estos procesos se ven influenciados por la valoración positiva o negativa existente sobre aquel grupo étnico-cultural.

En tal sentido, es fácil colegir que para las personas que pertenecen a un grupo étnico cultural que frente a la sociedad mayor es considerado como un grupo subalternizado, los procesos de reconocimiento de su identidad son mucho más complejos y difíciles de asumir.

Cabe destacar que, si bien el asumirse como parte de grupo étnico cultural es un proceso complejo, dado que una persona debe ser consciente que comparte la cosmovisión del grupo, que es parte de un conjunto de prácticas culturales, usos y costumbres, comparte la lengua, formas de organización social, escala de valores, rasgos fenotípicos y genotípicos, entre otros marcadores sociales, la influencia del entorno social es también determinante.

Por otro lado, la sociedad mayor o los individuos que ostentan mayores privilegios en la sociedad, suele establecer procesos de exoclasificación sobre los “otros” asignando un conjunto de características y estereotipos sobre los grupos étnicos culturales considerados como subalternos, procesos basados en clasificaciones racializadas.

La racialización de los procesos de construcción de la identidad del “otro” es uno de los instrumentos de dominación más perverso que han construido las clases dominantes, o aquellos que ostenta el sistema de privilegios, puesto que, sobre las bases del conjunto de estereotipos asignados, se limita el acceso a muchas oportunidades y derechos de estas poblaciones.

En tal sentido, la construcción de la identidad étnico cultural se ve influenciada por procesos intrapersonales, que se refieren al sentido de pertenencia a un grupo específico y su valoración, así como procesos de exoclasificación asignados por el entorno. La valoración de un grupo étnico cultural, está determinada por su posición en el sistema de privilegios dentro

de la sociedad. Aquellos considerados subalternos sufren de estereotipos asociados a procesos de racismo y discriminación.

Aquí vale distinguir las diferencias entre racismo y discriminación. Entiéndase al racismo como el cuerpo teórico que asigna de forma antiética e inmoral un conjunto de atributos negativos sobre los grupos considerados subalternos bajo criterios genotípicos y fenotípicos. Sin embargo, la discriminación es el acto por el cual, bajo los supuestos teóricos del racismo, se entrega un trato diferenciado injustificado que limita los derechos y el acceso a las oportunidades a un conjunto de individuos vulnerando derechos como el de la igualdad.

En este contexto, la afirmación de la identidad para la población afroperuana es muy difícil y compleja, pues las representaciones sociales aún existente sobre esta identidad étnico cultural, son subalternizadas, que representan lo negativo, lo abyecto, aquello que tiene poco valor. El fortalecimiento de la identidad étnico cultural afrodescendiente, se ha convertido en un verdadero desafío no solo para los individuos, sino también para las propias comunidades.

La discriminación como mecanismo de poder

Sin duda alguna, ninguna persona quiere pertenecer a un grupo que se encuentra en la base de la pirámide, que el solo hecho de autoafirmarse como tal, signifique tener una carga pesada y peyorativa sobre su propia existencia, un grupo que lo coloque en situación de subalternidad.

La discriminación, por motivos étnico -raciales, es utilizada como un mecanismo para el ejercicio del poder, relega las identidades e impacta negativamente en los procesos de autoafirmación étnico culturales.

Uno de los efectos más perversos que ha sufrido la población afrodescendiente y en especial la población afroperuana, son los procesos de invisibilización de su aporte al desarrollo de la cultura nacional, y con ello de su patrimonio.

Orgullosamente afroperuano

126

Sin embargo, a pesar de existir un contexto adverso para la valoración positiva de la identidad étnico cultural afrodescendiente, la población afroperuana ha logrado desarrollar un conjunto de mecanismos de resistencia cultural que han permitido mantener la esencia de la cultura y la transmisión de su patrimonio cultural.

Cabe resaltar que esta no ha sido ajena al conjunto de las influencias del entorno, vinculada a los estereotipos y a la racialización de la construcción de la identidad.

Como muestra de ello, podemos observar la existencia de diferentes categorías étnico-raciales que se generaron en la pregunta del último Censo, donde encontramos denominaciones como negro, moreno, mulato, zambo y afroperuano.

Cabe destacar que en el proceso de fortalecimiento de la identidad étnico cultural afroperuana, las organizaciones de la sociedad civil y las nuevas visiones del Estado, sobre la interculturalidad, en los últimos 17 años, han tenido un papel preponderante en la visibilización y revitalización de la identidad afroperuana.

Sin embargo, los desafíos siguen siendo enormes:

1. Visibilizar los aportes de la población afroperuana
2. Fomentar una mejora en las representaciones sociales de los afroperuanos, en especial en medios de comunicación.
3. Mejorar los niveles de articulación con las diferentes instituciones y niveles del gobierno para visibilizar la necesidad de garantizar la mejora de la calidad de vida de los afroperuanos.

La identidad de los pueblos indígenas andinos

Kety Marcelo López

La identidad cultural de los pueblos indígenas es a la vez un derecho y una fuente de derechos. Significa reconocernos como descendientes de las civilizaciones que poblaron este continente durante miles de años, viviendo en armonía con la naturaleza, enfrentando geografías y climas adversos, protegiendo y multiplicando la biodiversidad, satisfaciendo las necesidades de todos y todas, practicando saberes ancestrales, ejerciendo su propio sistema político.

Esos procesos, reconocidos hoy, en tiempos de crisis, a nivel mundial, fueron abruptamente cortados con la invasión europea de los siglos XV y XVI. Esa invasión que nos impuso un dios, un rey, un modelo económico extractivo que persiste hasta nuestros días. Y que para justificarse inventó el concepto de raza, de razas superiores e inferiores. Su modelo era llamado civilización y el nuestro, barbarie.

Tal fue el origen de la discriminación y el racismo. A partir de la conquista y después durante la república, trataron por todos los medios de aniquilarnos o asimilarnos, en un proceso continuo de exterminio cultural. Pero resistimos y aquí estamos, estamos vivos.

A partir del último tercio del siglo pasado, nuestros derechos colectivos, producto de una larga lucha, fueron siendo reconocidos por normas internacionales. Pero paralelamente, la imposición del modelo económico neoliberal fue vulnerando y precarizando nuestros derechos fundamentales, en particular los territoriales. Porque los bienes naturales que ellos llaman recursos están en nuestros territorios. Y de nuestra relación con esos territorios nace nuestra identidad cultural indígena.

Por ello nuestros derechos quedaban en el papel. Un dramático ejemplo es el del Convenio 169 de la OIT, vigente en el Perú desde 1995 y con él el derecho a la consulta. Pero tuvo que ocurrir la masacre de Bagua para que este tema se pusiera en agenda. Recién en el 2011 se aprobó la Ley de Consulta Previa y luego su Reglamento.

El Estado republicano nació excluyéndonos, no recogió nuestra realidad multicultural, apenas lo hizo en el discurso. Las estadísticas oficiales carecen en general de la variable étnica. Las mujeres indígenas somos aún más invisibles, solo se distinguen mujeres rurales y urbanas. La Mesa de Trabajo de las Mujeres Indígenas fue la última en crearse por el Ministerio de la Mujer a presión e insistencia de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas ONAMIAP.

Oportunidad y riesgo

Es en este marco que se anunció que los Censos Nacionales del 2017 incluirían por primera vez en el Perú la pregunta de autoidentificación étnica. El nuestro es el último país latinoamericano en aplicarla y lo hizo porque es una recomendación de las Naciones Unidas.

Las organizaciones indígenas nacionales vimos en este hecho una oportunidad para visibilizarnos y exigir derechos, pero también un gran desafío, porque existía el riesgo de que los resultados de esa pregunta fueran distorsionados precisamente porque cientos de años de discriminación y racismo atentan contra la autoidentificación. Porque por siglos el término indígena ha sido usado como un insulto.

El INEI creó entonces el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad, el CTIEE, en el que ONAMIAP fue una de las dos organizaciones de los pueblos indígenas presentes, junto con la academia y ONG. Fueron tres largos años de lucha para construir la pregunta de autoidentificación étnica. Una lucha que tuvo como uno de sus ejes la inclusión de la variable mestizo, a la que nos opusimos tenazmente. Pero, como siempre, éramos minoría.

Nos opusimos porque mestizo es una categoría racial, no étnica. Las razas no existen, pero existe el racismo. Sabíamos que ese término iba a distorsionar los resultados, que ese racismo y esa discriminación llevarían a los indígenas y a las indígenas a autoidentificarse como mestizos, distorsionando la realidad.

Como ONAMIAP, emprendimos una larga e intensa campaña en los conos de Lima, con la mayor población migrante indígena, y en diversas ciudades principalmente andinas. Lo hicimos a través de la campaña “Raíces que cuentan”, en la que reivindicamos la identidad cultural y promovimos la autoidentificación. Además de las acciones en conos y ciudades, la campaña incluyó materiales comunicativos diversos, físicos y virtuales.

El INEI y el Ministerio de Cultura hicieron poco para sensibilizar a la población sobre este tema. En las últimas semanas previas al Censo de medios de comunicación cuestionaron la pregunta y la estigmatizaron, pero aunque negativamente, visibilizaron el tema.

Resultados y desafíos

Los resultados de los Censos Nacionales difundidos recientemente por el INEI, nos dieron la razón. El 60,2% de la población se autoidentificó como mestizo; 5,9% blanco y 3,6% afrodescendiente. Además, 22 mil 534 se autoidentificaron como Nikkei y 14 mil 307 como Tusan. Cabe indicar, que en el grupo de otro se incluye 254 mil 892 personas; mientras que, 771 mil 26 personas (3,3% del total), no respondieron a la pregunta.

Una cuarta parte de la población peruana se autoidentificó como persona originaria (quechua, aimara o nativa de la Amazonía) Los Censos Nacionales 2017 revelaron que, el 22,3% de la población se autoidentificó como quechua y el 2,4% de origen aimara. Asimismo, se registraron 79 mil 266 personas que dijeron ser nativos o indígenas de la Amazonía; 55 mil 489 personas ashaninkas; 37 mil 690 personas de origen awajún; 25 mil 222 como shipibo konibo, y 49 mil 838 personas manifestaron ser de otro pueblo indígena u originario.

Los pueblos indígenas no somos la cuarta parte de la población, somos muchos más. El Perú es reconocido como el tercer país latinoamericano con mayor población indígena, después de Bolivia y Guatemala. Las cifras arrojadas por los Censos Nacionales no reflejan la realidad.

¿Qué hacer, entonces? En el plano estadístico, reactivar el CTIEE y trabajar intensamente para que la pregunta de autoidentificación étnica sea reformulada para los próximos Censos Nacionales, que se realizarían el 2027. Sensibilizar a la academia y las ONG para ponerlas de nuestro lado. Convencer de que la etnia es una categoría cultural, histórica, fuente de derechos, de ningún modo racial.

La reactivación del CTIEE debe dirigirse al cumplimiento de su otro mandato, el de la incorporación de la variable étnica en todos los registros y las estadísticas estatales. Todo diagnóstico realizado para la formulación de una política pública debe incluir esta variable, diferenciada por género, por supuesto.

Más allá del CTIEE, las organizaciones indígenas seguiremos trabajando para revalorar nuestra identidad cultural, promover la autoidentificación étnica y combatiendo el racismo y la discriminación. Buscaremos incidir especialmente en la niñez, adolescencia y juventud, son los que garantizarán nuestra continuidad histórica como pueblos indígenas.

Además, continuaremos incidiendo en los múltiples espacios de diálogo con el Estado, ampliando y fortaleciendo nuestras alianzas con las instituciones de la sociedad civil. Y articulándonos en nuestras acciones de denuncia, protesta y resistencia en defensa de nuestros derechos. Reivindicando nuestra identidad cultural como un valor, una fuente de aportes al país y nunca más como un obstáculo para el desarrollo.

Hemos resistido durante más de quinientos años, seguiremos haciéndolo. No más discriminación, estigmatización, racismo. No más “paisanas jacintas” ni “negros mama”. Construyamos un país intercultural de diálogo, armonía, respeto. Un país donde estén garantizados los derechos de todos y de todas.

4.

**POLÍTICAS
INTERCULTURALES EN
LA EDUCACIÓN
SUPERIOR**



Erradicación del racismo, equidad, ciudadanía intercultural y gestión intercultural del Estado: retos transformadores para las políticas e instituciones de educación superior

Daniel Alejandro Mato

Pienso que resulta provechoso comenzar retomando algunos fragmentos del texto de presentación del seminario que nos reúne, porque plantea valiosos retos para las políticas e instituciones de educación superior. Permítanme, entonces, releer algunos fragmentos de esa presentación: “La construcción y promoción de espacios de diálogo e intercambio desde el Estado es un factor clave para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, ya que permite acercar a la ciudadanía en general a los procesos de formulación de políticas públicas. La participación de los pueblos originarios y afrodescendientes en estos espacios es fundamental para la consolidación de medidas de reconocimiento positivo de la amplia diversidad cultural del país, para el ejercicio de sus derechos con iniciativas efectivas que contribuyan a la erradicación de la discriminación étnico-racial y a la consolidación de condiciones equitativas de acceso a oportunidades vinculadas a las políticas de cierre de brechas”.

En vista de la legitimidad y urgencia de asegurar los criterios y fines enunciados en el pasaje que acabo de leer, procede preguntarnos: ¿Cómo pueden las instituciones y las políticas de Educación Superior contribuir a ellos? Las Instituciones de Educación Superior (en adelante: IES) pueden hacerlo a través de sus labores de docencia, investigación y “extensión” (a la que prefiero llamar “vinculación social”). Convenientemente diseñadas, sus labores en esos tres ámbitos pueden contribuir a: 1) asegurar la participación de los pueblos originarios y afrodescendientes en los procesos de formulación de políticas públicas; 2) consolidar medidas de reconocimiento positivo de la diversidad cultural del país para el ejercicio de los derechos de estos pueblos con iniciativas efectivas que contribuyan tanto a la erradicación de la discriminación étnico-racial, como a la consolidación de condiciones equitativas de acceso a oportunidades.

Pero para lograr esto no es suficiente con lo que hagan las IES. Para que las IES hagan esto es necesario desde luego su propio accionar y el de los diferentes actores que forman parte de ellas. Pero es necesario algo más: Es necesario que existan políticas y presupuestos que hagan esto posible. Más aun, es necesario contar con políticas públicas y presupuestos que lo

fomenten. Respecto de estas posibilidades quisiera comenzar por enfatizar que la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior realizada en Córdoba, Argentina, en junio de este año (en adelante referiré a esta conferencia como: “CRES 2018”) destaca que contribuir a estos fines debe ser un mandato central de las políticas e instituciones de Educación Superior.

Más adelante presentaré información concreta al respecto. Pero, antes conviene proseguir releando el texto de presentación del Seminario que nos reúne. En el podemos ver que se lo concibe como “un espacio de diálogo, que aborde de forma crítica el proceso de gestión de la diversidad cultural del país por medio de políticas públicas interculturales, logrando así transitar de la afirmación conciliadora de la diversidad, hacia el aprendizaje de la diferencia como una fuente de consolidación de una sociedad nacional donde la pluralidad y la diversidad sean parte fundamental de la ciudadanía y el ejercicio de derechos”. Y finalmente especifica que el objetivo general de este seminario es: generar un espacio de diálogo crítico sobre la gestión de la diversidad cultural y lingüística en el país, a través de la implementación de políticas públicas orientadas a los pueblos originarios y a la población afroperuana, con miras a la construcción de una ciudadanía intercultural.

Estas consideraciones y objetivos también están comprendidos en las recomendaciones de la CRES 2018. Conviene destacar que estas recomendaciones se basan en lo que los especialistas en el tema venimos haciendo desde hace tiempo, con base en las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como en regulaciones establecidas por varios instrumentos jurídicos internacionales que mencionaré explícitamente posteriormente y en las reformas constitucionales que varios países latinoamericanos han aprobado desde 1988 a la fecha.

Ahora bien, hay un muy importante detalle en el cual la presentación y objetivo de este seminario difiere de las demandas, recomendaciones y normas establecidas, que es necesario destacar: Las políticas en la materia no deben estar orientadas solamente hacia pueblos indígenas y afrodescendientes, sino hacia toda la población. Más aún deben estar especialmente orientadas hacia las capas tomadoras de decisiones: profesionales, técnicos, dirigentes sociales, políticos y empresariales. En esto las universidades y demás instituciones de Educación Superior tienen un importantísimo papel que cumplir. Porque es en ellas dónde se forma buena parte de la población, es en ellas donde se forman las y los docentes de los restantes niveles del sistema educativo y es en ellas donde se forman buena parte de los dirigentes sociales, políticos y económicos y tomadores de decisiones, incluyendo los legisladores y funcionarios del Estado.

Pero, además, las universidades y otras IES son instituciones formadoras de opinión pública y de formación ciudadana. No obstante, nuevamente para

que las universidades y otras IES logren desarrollar estas actividades es necesario contar con políticas públicas que lo estimulen y con presupuestos regulares/estables que lo hagan posible. Este señalamiento surge de la amplia experiencia existente en la materia. Sin políticas y sin presupuestos estables que hagan viables esas políticas no será posible que las universidades y otras IES alcancen logros concretos en la materia. Como veremos en un momento, las recomendaciones de la CRES 2018 también enfatizan esto.

Planteados estos aspectos previos, paso a exponer sobre las posibilidades y retos que la erradicación del racismo, la gestión intercultural del Estado y la construcción de sociedades equitativas orientadas por ideas de ciudadanía intercultural involucran para las políticas e instituciones de Educación Superior.

1. Sobre las formas visibles e “invisibles” del racismo

En América Latina, los problemas de discriminación no afectan solo a personas y pueblos indígenas y afrodescendientes. No obstante, los que perjudican a estos pueblos tienen siglos produciendo efectos y –aunque transformados– continúan vigentes. Si bien los comportamientos abiertamente discriminatorios hacia estas personas y comunidades resultan cada vez menos habituales, desventajas históricamente acumuladas, mecanismos institucionales y algunas *formas dominantes de sentido común*, continúan reproduciendo inequidades de maneras imperceptibles para buena parte de la población, que incluso suele desconocer su importancia demográfica. Utilizo las expresiones “formas no-visibles de discriminación racial” y “racismo oculto” para aludir a este conjunto de desventajas, mecanismos y formas de sentido común.¹

Las universidades, otros tipos de IES y las políticas y presupuestos públicos de Educación Superior, no escapan a estos problemas, que no solo afectan las posibilidades de que miembros de estos pueblos accedan a oportunidades de Educación Superior y logren graduarse en los lapsos esperables. También afectan la calidad de la educación orientada hacia esos pueblos que usualmente se imparte; afectan la orientación y las características de los proyectos de investigación que se realizan y el papel de los sistemas de Educación Superior en la formación de ciudadanos y de opinión pública.

Adicionalmente, es necesario destacar que, a través de la formación de docentes, las universidades y otras IES irradian formas de sentido común hacia todo el sistema educativo.

1. Bonilla-Silva, E. (2006) Racism without racists. Rowman y Littlefield Publ.; Caicedo, J. A. y Castillo, E. (2008) Indígenas y afrodescendientes en la universidad colombiana. Cuadernos Interculturales, 6 (10): 62-90; Essed, (1991) Understanding Everyday Racism. Sage Publications; Mato, D. (2017) Superar el racismo oculto e interculturalizar las universidades. Experiencias, avances y desafíos. Revista +E, 7(7): 188-203; Mato, D. (2018) Indigenous peoples and Higher Education, en: H. Callan (ed.) International Encyclopedia of Anthropology, Wiley-Blackwell. Vol.6: 3216-3227; van Dijk, T. (2002) “Discourse and Racism”, en: D. Goldberg y J. Solomos, (eds) The Blackwell Companion to Racial and Ethnic Studies, pp.: 145-159; Quintero, O. (2013) Racisme et Discrimination à l'université. Tesis de Doctorado en Sociología, Université Rennes (Francia).

Formas que, en muchos casos, legitiman prácticas racistas y discriminatorias. Estos problemas se presentan en las universidades e IES de toda América Latina. Pero, mientras en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua se registran interesantes políticas y experiencias en respuesta a ellos, en Perú, como en Argentina y algunos otros países, se ha avanzado muy poco al respecto.

Todo esto afecta no solo a las personas y comunidades de esos pueblos, sino también a otros sectores socialmente discriminados y de manera abarcadora a cada sociedad en su conjunto. Porque de este modo cada sociedad se priva de los conocimientos, lenguas, visiones de mundo y contribuciones de estos pueblos a la solución de importantes desafíos ambientales y sociales. Además, la pervivencia del racismo afecta la calidad democrática y la paz en todas estas sociedades.

En vista de estos problemas y de lo establecido en varios instrumentos internacionales, la Declaración Final de la 3ra. Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2018) entre otras recomendaciones estableció las siguientes:

- a) “Hacer efectivo el acceso universal, la permanencia y el egreso de la educación superior, atendiendo a una formación de calidad con inclusión y pertinencia local”.
- b) “Establecer indicadores apropiados a las características de los propósitos formativos de las instituciones, incluyendo como valores la inclusión, la diversidad y la pertinencia”.
- c) “Las políticas y las IES deben contribuir proactivamente a desmontar todos los mecanismos generadores de racismo”.
- d) “El reto no es solo incluir [...] a miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes e individuos de grupos sociales históricamente discriminados, sino transformar a las IES para que sean social y culturalmente pertinentes.
- e) Se debe asegurar la incorporación de sus “conocimientos, saberes, sistemas lingüísticos, formas de aprendizaje y modos de producción de conocimiento de dichos pueblos”.
- f) “La formación de docentes interculturales bilingües para todos los niveles de los sistemas educativos es un deber prioritario de la educación superior”.
- g) Las IES deben “educar a la población en general, y particularmente a sus comunidades, contra el racismo y todas las formas de discriminación”.
- h) “Todo esto debe ser garantizado por políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad apropiados, [...] deben utilizarse indicadores específicos”.

¿Por qué ha sido necesario formular estas recomendaciones? Porque excepto muy honrosas excepciones, las universidades y otras IES, como las

políticas públicas en la materia no han atendido apropiadamente estos retos.

2. Educación Superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina

A lo largo de la historia, los estados coloniales y poscoloniales han utilizado la educación como un medio para afirmar y legitimar su dominio sobre los pueblos indígenas y en el caso de América también sobre los contingentes de personas africanas esclavizadas y sus descendientes. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, las universidades y otras IES han jugado papeles importantes no solo en la construcción de representaciones homogeneizadoras de las poblaciones de los países, sino también en la transformación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en objetos de estudio, incluso en contra de su voluntad, fomentando enfoques de investigación etno-céntricos que produjeron representaciones descalificadoras de sus "razas", formas de vida, visiones de mundo, conocimientos y proyectos de futuro.

En las últimas décadas ha crecido el reconocimiento de que las bases éticas, políticas y epistémicas de las universidades y otros tipos de IES están marcadas por ese legado colonial y racista. No obstante, lo que muchos parecen continuar ignorando es que esas bases éticas, políticas y epistémicas, como las prácticas académicas asociadas, no solo afectan a los grupos sociales que no pueden acceder a la Educación Superior (y que en este sentido resultan "excluidos" de ella), sino que, además menoscaban la legitimidad y la calidad de las universidades y otros tipos de IES, como también su papel en la formación de profesionales y técnicos y además también sus posibilidades de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y sostenibilidad histórica de nuestras sociedades.

Esto lo hemos ido aprendiendo poco a poco y no simplemente por mera elaboración intelectual; sino -y en buena medida- como consecuencia de las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de las de los movimientos sociales anti-racismo, de derechos humanos y de educación popular en numerosos países del globo. Especialmente a partir de la década de 1960, estas luchas han contribuido no solo al desarrollo de algunas corrientes intelectuales críticas, sino también a la adopción de algunos instrumentos internacionales de particular importancia para el tema que nos ocupa. Entre estos, cabe destacar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (adoptada en 1965, con entrada en vigor en 1969), el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT (adoptado en 1989 y hasta la fecha ratificada por 15 países latinoamericanos), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y

Lingüísticas (1992), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), entre otros. Estas mismas luchas también contribuyeron a que las reformas constitucionales realizadas en varios países latinoamericanos desde finales de la década de 1980 reconocieran derechos a estos pueblos.

En este marco de luchas, instrumentos internacionales y reformas constitucionales, a partir de la década de 1990, en América Latina comenzó a consolidarse una creciente y heterogénea corriente de creación de universidades y otros tipos de instituciones de Educación Superior (IES) que de manera sintética podemos caracterizar como “por/con/para” pueblos indígenas y afrodescendientes.

Reconociendo la importancia de este creciente movimiento, en 2007, el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC) estableció el Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior en América Latina. Desde este Proyecto comisionamos estudios sobre más de 30 experiencias en curso que se publicaron en un libro (Mato, coord., 2008) y sirvieron de base para formular recomendaciones sobre el tema para alimentar las deliberaciones de la 2da. Conferencia Regional de Educación Superior, realizada en Cartagena de Indias en 2008.

Como resultado de esto y de algunas iniciativas convergentes, la Declaración Final de la CRES 2008 incluyó dos acápites sobre este tema. En uno de ellos, el C3, explícitamente enfatizó la necesidad de transformar a las instituciones de Educación Superior “para que sean más pertinentes con la diversidad cultural”, e incluso recomendó que era “necesario incorporar el diálogo de saberes y el reconocimiento de la diversidad de valores y modos de aprendizaje como elementos centrales de las políticas, planes y programas del sector”. En tanto en el otro, el D4, destacó “La Educación Superior, en todos los ámbitos de su quehacer, debe reafirmar y fortalecer el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de nuestros países y de nuestra región”.

Estas recomendaciones de la CRES 2008, junto con la continuidad de las mencionadas luchas y el desarrollo de un número creciente de experiencias en este campo y de estudios sobre el tema, sentaron las bases para que la tercera CRES, celebrada en la Universidad Nacional de Córdoba en junio de 2018, pudiera avanzar aún más en esta materia.

Este nuevo avance se expresó no solo en que uno de los siete ejes temáticos en los que se organizó la CRES 2018 se dedicará a Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad, sino también en que la Declaración Final de esta reunión incluyera importantes recomendaciones en la materia. También se materializó en que en el Acto de Clausura de esta importante cumbre regional, un grupo de rectores y otros representantes de universidades

y otras IES creadas por organizaciones y/o intelectuales de pueblos indígenas fuera invitado a leer un significativo documento que un grupo aún más numeroso de ellos elaboró durante este evento. Este documento titulado “Carta de las Universidades e Instituciones de Educación de los Pueblos Indígenas” constituye un importante manifiesto dirigido a todas las universidades y otros tipos de IES de América Latina. Lo más significativo del caso es que su lectura fue aplaudida por toda la concurrencia y aclamada por buena parte de ella, como también que esta carta ha sido incluida en el sitio en internet de la CRES 2018, pasando así a formar parte de la documentación oficial de este evento. Anteriormente comenté las principales recomendaciones sobre el tema contenidas en la Declaración de la CRES 2018. Posteriormente, comentaré algunas de las propuestas contenidas en la Carta de las Universidades Indígenas que acabo de mencionar.

Entre tanto, me parece necesario enfatizar que la Educación Superior tiene inmensa importancia en el diseño y construcción del futuro de la región. Esto, no solo por su papel en la generación de conocimientos y la formación de profesionales y técnicos, sino también en la formación de ciudadanos y en la formulación de políticas públicas. La Declaración Final de la CRES 2018 ha establecido importantes puntos de partida para procurar cumplir con estos propósitos a cabalidad, ahora el desafío es ponerlos en práctica, lo cual si bien posible, seguramente no será una tarea sencilla.

Aún hoy, en pleno siglo XXI, exceptuando poco más de un centenar de valiosas experiencias la mayoría de las universidades y otras IES latinoamericanas continúa siendo institucional y epistemológicamente monocultural y por ende racista. Es necesario revisar el legado colonial y racista en el cual se cimentan los modelos monoculturales característicos de estas universidades y otras IES para lograr “transformar a éstas para que sean más pertinentes con la diversidad cultural”, tal como ya lo recomendaba la Declaración Final de la CRES-2008 y la de la CRES de 2018 lo ha reiterado, agregando además importantes orientaciones. Una característica saliente de este campo es la existencia de una amplia diversidad de tipos de experiencias. Dentro de este amplio y diverso campo de experiencias es posible distinguir entre cinco tipos principales de modalidades institucionales. A continuación, presento esquemáticamente esos diferentes tipos. Por limitaciones de tiempo no comentaré sobre cada uno de ellos.

1. Programas de “inclusión de individuos” indígenas y/o afrodescendientes como estudiantes en universidades u otros tipos de IES convencionales: Existen numerosas experiencias que responden a este tipo de modalidad, aunque aún resultan insuficientes en comparación con las necesidades y demandas. Suelen presentarse como medidas de acción afirmativa y toman la forma de programas de cupos, de becas, de apoyo académico y/o psicosocial.

2. Programas de formación técnica o profesional (conducentes a títulos u otras certificaciones) creados por universidades u otras IES convencionales: Existen diversas modalidades dentro de este grupo de experiencias. Muchos programas de este tipo están dirigidos a docentes en servicio en comunidades indígenas o afrodescendientes.

3. Programas y proyectos de docencia, investigación y/o de vinculación social, desarrollados por universidades u otras IES convencionales con participación de comunidades de pueblos indígena y/o afrodescendientes: El conjunto de experiencias que forzosamente incluyo en este grupo, es expresión de la diversidad de contextos, culturas profesionales y académicas, culturas institucionales, y normativas monoculturalistas, que ponen a prueba la creatividad de numerosos grupos de docentes, investigadores, autoridades universitarias y otros actores significativos.

4. Convenios de co-ejecución entre universidades u otros tipos de IES convencionales y organizaciones o comunidades indígenas y/o afrodescendientes: Aunque se trata de una modalidad de trabajo potencialmente muy provechosa, las experiencias de este tipo son relativamente escasas. Algunas se conciben desde el principio para alcanzar metas relativamente limitadas y son de duración muy acotada, unos meses, un año, un par de años. Otras comienzan de esta forma pero si los convenios se renuevan su existencia se extiende. En tanto otras se conciben desde el principio para extenderse por varios años, algunas de ellas han dado lugar a la creación de programas especiales al interior de las universidades u otras IES. Todas ellas involucran desde el comienzo la necesidad de negociar intereses y objetivos.

5. Universidades y otros tipos de IES interculturales: Las universidades y otros tipos de IES interculturales se caracterizan por procurar integrar los saberes, modos de producción de conocimiento y modos de aprendizaje de varias tradiciones culturales. Más allá de este rasgo común, estos tipos de instituciones son muy distintos entre sí, como consecuencia de las diferencias existentes entre los diversos pueblos indígenas o afrodescendientes, los múltiples Estados nacionales y los heterogéneos actores que según los casos han intervenido en su creación, entre otros factores. No existe un modelo de referencia, y dadas las diferencias apuntadas tampoco sería pertinente pretender establecerlo. En cualquier caso, básicamente se puede distinguir entre 4 tipos de casos: 1) las universidades y otras IES creadas por organizaciones y/o dirigentes indígenas o afrodescendientes, 2) las creadas desde los estados, 3) las creadas por diversos tipos de organizaciones sociales en colaboración o no con dirigencias y organizaciones indígenas y/o con

universidades u otros tipos de IES y 4) el caso de la Universidad Indígena Intercultural, creada por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, un organismo multilateral.

Adicionalmente hay que apuntar que entre las creadas por organizaciones indígenas, afrodescendientes u otros tipos de organizaciones sociales, algunas son reconocidas por los Estados, en tanto otras no. Este “detalle” es de particular importancia para valorar apropiadamente la Carta que representantes de universidades indígenas leyeron en el acto de clausura de la CRES 2018.

Pero antes de comentar el contenido de esa carta resulta aconsejable revisar un aspecto clave del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

3. Sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales

Conviene destacar que los Estados que han ratificado este Convenio de la OIT están obligados a acatar sus regulaciones. El Convenio 169 de la OIT, entre otras cosas establece la responsabilidad de los Estados de actuar de manera sistemática para poner fin a la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales, respetando sus derechos fundamentales y desarrollando las medidas especiales que sean necesarias para lograr esto. Un aspecto crucial de carácter transversal de este Convenio es que consagra el derecho de los pueblos indígenas y tribales a participar, ser consultados y que se solicite su consentimiento respecto de todos los asuntos que de un modo u otro puedan afectar su calidad de vida. No solo sobre cualquier intento de afectar sus territorios, que es el asunto para el cual más frecuentemente se lo invoca, sino también sobre asuntos de derecho, empleo, salud, seguridad social, educación y comunicación, entre otros.

Algunos artículos del Convenio 169 de la OIT resultan de particular interés con relación al tema que nos ocupa. Así, el artículo 22, entre otras cosas, establece: “Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación”, y adicionalmente, entre otras cosas, estipula : “Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden”.

Por otra parte, el artículo 26 dictamina que “deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad

con el resto de la comunidad nacional”. Por otra parte el artículo 27 dispone: *“Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”,* así como que *“la autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar”,* finalmente estipula que *“los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.”*

Finalmente, el artículo 31 del Convenio 169 de la OIT establece *“Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados”*.

4. La “Carta de las Universidades e Instituciones de Educación de los Pueblos Indígenas” a la CRES 2018

- Parece necesario comenzar por destacar que por invitación de las autoridades de la CRES, esta carta fue leída por representantes de las universidades indígenas mismas en el acto de clausura de la conferencia y su lectura fue coronada con el entusiasta aplauso de los presentes. Entre otros asuntos de interés esa carta expresa los siguientes:

Desde nuestros Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, la interculturalidad, entendida como una forma de promover la diversidad cultural, los valores de nuestras culturas milenarias, permitió dar importantes pasos en las universidades convencionales durante las últimas décadas, por ejemplo: programas específicos con contenidos indígenas, formación de profesionales interculturales, acciones positivas a favor de jóvenes, entre otros. Sin embargo, debemos afirmar que persiste la deuda histórica de los Estados y de las IES hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes manifiesta en el no reconocimiento y no respeto a nuestras instituciones educativas y culturales, la academia que nos convierte en objetos de

- investigación y no protagonistas, la pérdida cultural indígena de quienes acuden a las universidades, hasta la violencia epistémica o la desvalorización de nuestros conceptos y nuestras pedagogías indígenas, entre otras manifestaciones.
- En las últimas décadas, nuestras abuelas y abuelos, sabias y sabios, y nuestras comunidades y pueblos indígenas en un esfuerzo compartido con sus organizaciones sociales y autoridades comunitarias, como sujetos de derecho hemos iniciado la reconstrucción y recreación de nuestras instituciones educativas, sociales, culturales y de espiritualidad indígena y afrodescendiente. Nuestras universidades e instituciones educativas con sus currículos y pedagogías, identidad y simbologías propias, nacen interculturales reafirmando su contenido y carácter indígena y afrodescendientes al mismo tiempo que buscan el acceso a las otras culturas, sistemas educativos, idiomas, a los otros saberes, ciencias y culturas, hacia una formación pluricultural e intercultural, son procesos educativos de creciente pluriversidad.
 - Nuestras universidades e instituciones educativas se han creado en el marco constitucional de nuestros países, aplicando los convenios internacionales [...]. Sin embargo, solo algunos Estados reconocen la institucionalidad y dan apoyo financiero a nuestras Universidades e instituciones educativas, en otros casos se está en proceso, y en numerosos casos los Estados y las IES no reconocen, no respetan.
 - [...] Estamos convencidos que los Estados y las IES en el marco de la interculturalidad caminan hacia el dialogo de saberes, pueblos y culturas, proceso que pasa por el reconocimiento y respeto de las universidades e instituciones de educación indígenas y afrodescendientes, de sus sistemas jurídicos, de salud y de producción alimentaria, de sus idiomas propios, a la implementación de esfuerzos conjuntos en la formación de profesionales interculturales que reafirmen y refuercen su identidad cultural indígena y afrodescendiente al mismo tiempo que son profesionales egresados de las universidad convencionales, y otras acciones que deben buscar la eliminación del racismo hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes y toda forma de desigualdad social que afecta a nuestras sociedades. [...].
 - [...] Abogamos por una cultura de tolerancia, solidaridad, hermandad entre nuestros pueblos y comunidades y de armonía con la madre tierra, nuestros territorios y sus bienes naturales que son parte de los contenidos de las nuestras universidades e instituciones educativas cuyo objetivo es educar para la vida y para el buen vivir de nuestros pueblos, recuperar la solidaridad desde nuestras

cosmovisiones y pedagogías, sueños y esperanzas, y formas de evaluación y acreditación, en ejercicio de nuestro derecho a la educación como un bien público y social, un derecho humano universal y una obligación de los Estados y de las IES a quienes también asiste una responsabilidad institucional de apoyar y acompañar para armonizar de manera conjunta y respetuosa, ambos procesos educativos y culturales.

Limitaciones de tiempo impiden analizar esta importante declaración, por lo que me limitaré a destacar solo algunos rasgos que me parecen de especial importancia. Su tono es de reconocimiento y diálogo, pero no por ello renuncia a puntualizar las posiciones y demandas de quienes la suscriben. Pienso que un pasaje clave del documento es el que expresa “persiste la deuda histórica de los Estados y de las IES hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes manifiesta en el no reconocimiento y no respeto a nuestras instituciones educativas y culturales, la academia que nos convierte en objetos de investigación y no protagonistas”.

Esta afirmación en buena medida parte aguas respecto de la orientación principal de Estados y universidades e IES “convencionales”, quienes en el mejor de los casos se orientan a incorporar a personas, conocimientos, sistemas lingüísticos, modos de aprendizaje y de producción de conocimientos de esos pueblos dentro de la institucionalidad de la Educación Superior establecida, o como máximo a transformar a esta para que pueda acoger a todo aquello “Otro”. Es con referencia a ella que se plantea el diálogo, y que lo hace como un diálogo entre iguales. Este posicionamiento que, por lo demás aparece explícitamente recogido en las recomendaciones de la Declaración Final de la CRES 2018 que leí al comienzo de esta presentación, plantea un desafío de especial importancia, ya no solo a las universidades y otros tipos de IES “convencionales”, sino también y muy especialmente a la formulación de políticas públicas en la materia, a los sistemas de Educación Superior vistos en su conjunto y -aún más especialmente- a las normas y prácticas de las agencias gubernamentales con competencia en la materia (Hooker Blanford 2017, Mato 2014).

144 5. Para estimular la reflexión e intercambios retomo algunos comentarios que formulé al inicio sobre el documento de Presentación de este seminario

Las IES pueden contribuir significativamente a los procesos de formulación de políticas públicas, como también a la participación de los pueblos originarios y afrodescendientes en estos procesos. Pueden hacerlo entre otras formas, “contribuyendo de manera directa a la consolidación de medidas de reconocimiento positivo de la amplia diversidad cultural del país,

para el ejercicio de sus derechos, con iniciativas efectivas que contribuyan a la erradicación de la discriminación étnico- racial y a la consolidación de condiciones equitativas de acceso a oportunidades vinculadas a las políticas de cierre de brechas.

Pueden hacerlo a través de sus labores de docencia, investigación y “extensión” (a la que prefiero llamar “vinculación social”). Convenientemente diseñadas, sus labores en esos tres ámbitos pueden contribuir a: 1) asegurar la participación de los pueblos originarios y afrodescendientes en los procesos de formulación de políticas públicas; 2) consolidar medidas de reconocimiento positivo de la diversidad cultural del país para el ejercicio de los derechos de estos pueblos con iniciativas efectivas que contribuyan tanto a la erradicación de la discriminación étnico-racial, como a la consolidación de condiciones equitativas de acceso a oportunidades.

Pero para lograr esto no es suficiente con lo que hagan las IES. Para que las IES hagan esto es necesario desde luego su propio accionar y el de los diferentes actores que forman parte de ellas. Pero es necesario algo más: Es necesario que existan políticas y presupuestos que hagan esto posible. Más aún, es necesario contar con políticas públicas y presupuestos que lo fomenten.

Para finalizar permítanme recordar que hay un muy importante detalle en el cual la presentación y objetivo de este seminario difiere de las demandas, recomendaciones y normas establecidas, que es necesario destacar: Las políticas en la materia no deben estar orientadas solamente hacia pueblos indígenas y afrodescendientes, sino hacia toda la población. Más aún deben estar especialmente orientadas hacia las capas tomadoras de decisiones: profesionales, técnicos, dirigentes sociales, políticos y empresariales.

Desafíos de la educación intercultural en el Perú

Patricia Ames Ramello

Quisiera empezar reconociendo que hemos tenido importantes avances en la educación intercultural en el país que voy a resumir rápidamente: Tenemos avances en términos de los marcos normativos, en el 2013 se presentó una propuesta pedagógica para la EIB, que da muchas orientaciones para ver la educación bilingüe en diversos ámbitos y en el 2016 se aprobó el Plan Nacional de Educación Bilingüe al 2021 y es la primera vez que un plan nacional involucra una consulta previa, que involucra la participación de la sociedad civil, de las organizaciones indígenas y de diversos actores vinculados.

En términos de gestión, se hizo un trabajo importante en gestión y ordenamiento de la información construyéndose un Registro Único de Instituciones EIB y se mejoraron los criterios de contratación para docentes EIB, que era información que el Ministerio de Educación no tenía y que es importante para registrar el crecimiento de la oferta de educación EIB, la cantidad de materiales, la cantidad de profesionales requeridos, etc.

En la formación docente ha habido importantes avances al ampliarse la formación para la educación EIB en más universidades, incluso se creó la Beca 18 para EIB y por el lado de formación en servicio, se ha creado el programa de acompañamiento pedagógico en EIB que se ofrece en una importante cantidad de escuelas EIB, si bien no en todas.

Puedo mencionar además la actualización del mapa lingüístico del Perú, la normalización de varias lenguas indígenas y la producción de materiales en lenguas originarias. Como se ve, se pueden apreciar varios avances en la educación intercultural bilingüe y mucho interés por parte de la DIGEIBIRA de ir sentando bases para una gestión más organizada de la EIB. Sin embargo, se presentan desafíos. Hablaremos de 3 retos principales, el reto de la implementación, el reto de la formación y el reto de la ampliación.

En el reto de la implementación

146

Quisiera resaltar los resultados de la investigación que vengo haciendo durante los últimos años, que nos muestra que en la región y en el Perú existen profundas brechas entre lo que se proponen las políticas y lo que sucede en las aulas. Quería contarles sobre un libro que publicamos a inicios de años *La diversidad de la escuela. Aproximaciones antropológicas a las experiencias educativas de los niños, niñas y jóvenes peruanos*, que hemos publicado con numerosos antropólogos que han trabajado en distintos

escenarios y contextos andinos y amazónicos del país para conocer las experiencias de los niños y jóvenes que asisten a ellas. A partir de esto, quisiera resaltar los desafíos que aparecen y las brechas que identificamos entre las políticas y lo que vemos en las aulas, porque aún nos quedan varios pasos por andar.

Empezaré por los contextos amazónicos, por un estudio que se hizo en el Alto Ucayali, en la zona shipibo, como ustedes saben ellos son los que tienen la mayor cobertura de educación EIB, con más de un 80% de cobertura y sin embargo vemos una serie de problemáticas, por ejemplo y para comenzar el tema de infraestructura, a pesar de los bonitos diseños que ganó muchos premios del Plan Selva pero que no se ha difundido. El estudio se enfocaba en el uso de los espacios en los estudiantes, y notamos formas diferentes de ocupar el espacio que era también posible gracias a la actitud flexible de los docentes, quienes permitían que los niños estudien o trabajen sentados, parados o echados. Allí se demostraba cómo la presencia de profesores indígenas permitía un común acuerdo de uso de los espacios, lo que promovía un uso de los espacios sin conflictos. Sin embargo, también verificaba mucha pérdida de clases dentro de la escuela donde trabajaba, lo que lleva a una baja cobertura de los aprendizajes básicos, también se encontraban diferentes concepciones sobre la educación EIB, lo cual se debía también a la formación profesional de los docentes. Finalmente, una cosa interesante de este estudio es que existen espacios competitivos de aprendizaje, este estudio buscaba mirar la escuela, la chacra, el río como espacios de aprendizaje, pero notaba que la escuela no interactuaba con estos diversos espacios de aprendizaje, cuando hay múltiples oportunidades de trabajo más allá de las paredes del aula y existe la posibilidad de integrar ese trabajo con familias y comunidades. Esto es más evidente con docentes que desconocen la cultura local, tienen prejuicios y generan distancia con la comunidad.

Otro colega que trabajó en la zona *awajún*, resalta diversas experiencias que están viviendo los jóvenes de ahora, que están muy marcadas por el movimiento, el desplazamiento, sobre todo en varones, quienes salen de la comunidad para buscar trabajo, ingresos, estudiar y tener experiencias urbanas, para conocer cómo moverse en la ciudad, porque saben que van a estar en interrelación constante entre su comunidad y la ciudad. Estos jóvenes se enfrentan también a una oferta educativa de baja calidad, la oferta de hacer dos años en uno, y como muchos se enfrentan a problemas de repetición, se apoyan en esas ofertas para terminar más rápido la secundaria, pero también se enfrentan a esta educación de baja calidad.

Asimismo, se ve que muchos docentes tienen prejuicios con respecto a las comunidades, por ejemplo, muchos de estos docentes no consideraban el trabajo en casa o en la chacra como trabajo y allí vemos cómo en pequeñas

cosas la interculturalidad no termina de cuajar, al no poder ser capaces de reconocer y valorar otras formas de trabajo en contextos interculturales. Hay situaciones más complejas, por ejemplo, también en la zona awajún, con respecto a los prejuicios de la sexualidad adolescente amazónica indígena. Una colega, vio muchos casos de acoso y hostigamiento sexual hacia las jóvenes estudiantes de parte de sus propios compañeros y cómo la institución educativa actuaba con impunidad frente a estas situaciones y las naturalizaba también, diciendo cosas como: *“así son los chicos o así es la edad”*, validando una mirada machista que ve el cuerpo de una mujer como un objeto sobre el cual se puede tomar posesión sin permiso y no es esa la actitud que debe tener una institución educativa de acuerdo a las últimas normas que aprobó el Ministerio de Educación como el Decreto Supremo 004, que es muy claro al establecer responsabilidad del director y los docentes para prevenir y sancionar el acoso y hostigamiento sexual. Hace unos meses se hicieron muchos reportajes sobre las condiciones que tienen muchas jóvenes indígenas para seguir con su educación superior. Hay pequeñas chozas donde las jóvenes que provienen de anexos se alojan para poder continuar con la educación secundaria, por ejemplo y que las ha puesto en riesgo de actos de violación o acoso que quedan un poco en el aire a causa de esta naturalización que existe.

Del mismo modo hay muchos prejuicios en cuanto a las formas tradicionales de emparejamiento, al punto de prohibir relaciones de enamorados en los alumnos de secundaria, y si se detectaba una relación de pareja, se expulsaba a los estudiantes y cuando esta situación desembocaba en un embarazo, se invitaba a la alumna a abandonar la escuela y continuar en un CEBA, cosa que legalmente no se puede hacer pero que en la práctica sucede, pues todas las adolescentes tienen derecho a continuar con sus estudios. Es necesario considerar que estos casos tienen que ver con las formas tradicionales de relación entre los jóvenes.

En río Tambo, la colega Roxana Gastelú, hizo un estudio importante sobre cómo la educación secundaria se está convirtiendo en un espacio de socialización para los jóvenes indígenas, las escuelas generan nuevos encuentros e interacciones más allá del control de sus padres y eso cambia la socialización juvenil. También encontró varios casos de interrupción que no necesariamente significaban deserción, que en el caso de los ashaninkas respondía a periodos de tiempo, por ejemplo para ir a la cosecha de cacao o de café, para conseguir un poco de capital y luego retornar a la escuela; o dejaban la escuela un año para vivir una experiencia migratoria, experiencia que es también educativa, formativa, y tras la cual volvían a la escuela.

En el caso de las mujeres, era menor la migración, pero, por ejemplo, se presentaban retiros temporales por emparejamiento o embarazo. Al respecto habían juicios muy contundentes sobre la desescolarización, cuando una

pareja joven decidía no continuar con los estudios en la escuela por decidir formar una familia o trabajar la chacra, los profesores eran muy contundentes en su rechazo ante esa opción, lo que nos hace preguntarnos si no hay una falta de comprensión intercultural respecto a otros modos de vida posibles, seguimos con una jerarquía muy fuerte con respecto a qué modos de vida son válidos y qué modos no. No todas las opciones de vida tienen que terminar en la universidad o en la escolaridad prolongada, al rechazar otros modos de vida, también rechazamos las formas de vida que tienen que ver con el cultivo y el cuidado de la naturaleza relativos a los espacios indígenas tradicionales.

También estudiamos contextos andinos, mi colega Melisa Villegas estudia el contexto en Andahuaylas, acompañando a jóvenes rurales que han terminado la escuela y que se plantean la continuidad de sus estudios superiores. Se han encontrado que ahora hay nuevas oportunidades de estudio, hay institutos, universidades e incluso universidades a distancia, y esto crea oportunidades crecientes.

En las zonas andinas se considera la educación como un proyecto familiar compartido, donde se puede ver claramente la injerencia de los padres para ir encausando la vocación de sus hijos y dar continuidad a un proyecto educativo a largo plazo. Ante la emergencia de opciones locales hay una preferencia por estudiar en la zona, hay una vinculación con el territorio, lo cual es muy interesante, porque también hay una fuerte tendencia al modelo de salir, con la promesa de volver, lo que no siempre sucede.

Otra colega, se enfocó en el embarazo adolescente y encontró que era un tema que se esquivaba, por profesores, por especialistas, enfermeras, etc. La enfermera decía que era mejor que les expliquen los padres y los padres decían que eran los profesores quienes sabían mejor. Casi todos los adultos que rodeaban a los adolescentes terminaban pasándose la pelota con respecto a un tema que no sabían muy bien cómo manejar y los adolescentes terminaban recibiendo información ambivalente. También es interesante ver que los adolescentes tienen demandas más allá de la información biomédica, necesitan comprender también lo que están sintiendo, cómo negociar sus relaciones con otros que son significativos para sus vidas. Allí hay claramente un enorme vacío en cuanto a la información que manejamos.

Les he planteado un conjunto de contextos diversos y recientes que nos muestran los ámbitos de la formación docente que no estamos atendiendo, que van desde los aprendizajes básicos hasta la necesidad de una perspectiva intercultural que en muchos de estos contextos no existe a nivel de aula, así como la presencia de los prejuicios frente a los pueblos originarios y sus prácticas, como emparejamiento, por sus decisiones respecto a la escolaridad prolongada y una gran falta de educación sexual con respecto al acoso y violencia sexual, que es un tema presente en nuestra sociedad y que en los

últimos años estamos evidenciando.

Todo esto nos plantea retos para implementar la interculturalidad, que tiene que estar en diálogo con las características y las demandas de los niños, niñas y jóvenes que no son los jóvenes de hace 30 o 40 años. Son niños y niñas que están expuestos a discursos locales, nacionales e internacionales, que están vinculados a diversos mundos y que tienen diversas necesidades.

Al mismo tiempo, la formación docente tiene retos frente a las ofertas formativas que se ofrecen. Todos son conscientes que el Decreto 882 aprobado a mediados de los noventa, que permitió la educación con fines de lucro hizo que aparecieran muchas ofertas educativas de muy diversa calidad. Actualmente encontramos instituciones privadas que están formando jóvenes indígenas en las regiones, pero que actualmente están más sujetas a la oferta y demanda del mercado que a proyectos colectivos.

Hay una tesis de maestría de CLACSO Argentina que muestra en la zona norte del país, en la población awajún, la oferta de institutos pedagógicos privados, que ofrecen una educación de muy baja calidad, pero que constituyen opciones para la formación profesional de los jóvenes.

Esto nos lleva al reto de la ampliación de la Educación Intercultural Bilingüe. Todos somos conscientes que la EIB se ha implementado mucho más en primaria, pero hay que consolidarla y generar la cantidad necesaria de maestros para atenderlas y en los casos que les he mostrado en secundarias indígenas nos muestra que hay que impulsar una escuela secundaria intercultural con mayor fuerza. Al mismo tiempo necesitamos consolidar esta formación y pensar en ir más allá de los contextos indígenas, porque es necesaria una educación intercultural para todos, porque es necesario abordar la educación intercultural en el marco de toda la sociedad y no solo en comunidades indígenas.

El desafío de la educación intercultural en la educación superior es bastante grande, sobre todo a partir del reto que plantea el programa BECA 18, que es un programa masivo para jóvenes en estado de pobreza y extrema pobreza y para grupos especialmente excluidos y desde el 2014 se han creado dos modalidades especiales: que son comunidades nativas de la Amazonía y EIB, pues estas son las poblaciones que menos participación tienen en la educación superior. Hemos trabajado un estudio cualitativo de 3 casos que fueron elegidos por dos criterios: elegimos las universidades que más estudiantes tenían y que fueran de distintos tipos. Elegimos una universidad laica, una confesional y una, digamos, tipo empresa, aunque nunca pudimos entrar a la universidad empresa, solo realizamos el estudio en las otras universidades. Se trabajó con estudiantes, docentes, coordinadores y básicamente a través de entrevistas colectivas, individuales, reconstrucción de dinámicas de vida y también observando las aulas y los espacios recreativos.

Son tres los temas que voy a abordar: el programa y sus supuestas exigencias, luego cómo la universidad está enfrentando la presencia de estudiantes indígenas y luego cómo los estudiantes reciben estas propuestas en la universidad.

El programa y sus exigencias

El programa Beca 18 tiene como supuesto principal el talento, estas son palabras de Raúl Choque, primer director de PRONABEC, quien decía en una entrevista televisiva: “El cambio fundamental es que ahora se están entregando estas becas a jóvenes en situación de pobreza al interior del país, jóvenes pobres, pero altamente talentosos para que realicen sus estudios en universidades de prestigio”. El problema del concepto del talento es que se toma muy acriticamente en el programa, como algo natural que alguien tiene o no tiene, pero varias investigaciones nos demuestran que el talento se define culturalmente. No es lo mismo ser talentoso en una sociedad cazadora que en una sociedad de servicio, por lo cual los talentos que se requieren para cada tipo de sociedad son diferentes.

El programa Beca 18 nos dice: hay un talento que vamos a detectar a través de las notas de las escuelas y estas personas van a tener la oportunidad de estudiar y las otras no. Cuando estos estudiantes talentosos llegan a la universidad, pueden ser muy talentosos desde el punto de vista de sus comunidades, pero no siempre desde el punto de vista de las universidades. Hay mucho que trabajar alrededor de cómo entendemos el talento.

También encontramos exigencias múltiples y muy cambiantes en el tiempo por parte del programa. Los becarios de BECA 18 tenían que hacer un reporte detallado y mensual de sus becas, presentar sus recibos de alojamiento, alimentación, etc.; primero de manera manual y luego de manera virtual, muchas veces se perdían papelitos, no llegaba la mensualidad, era muy complicado y esto ha llevado a la deserción de muchos. Afortunadamente este reporte se ha ido simplificando, pero en los primeros años representó muchas dificultades para los becarios. Otra exigencia es el control de asistencia diaria, en todas las universitarias que visité existe el “huellero”, como lo llaman los estudiantes. Cada estudiante debe marcar su asistencia todos los días y deben permanecer por lo menos dos horas en la universidad, si no reportan su asistencia se les descuentan 40 soles.

Obviamente todas las becas piden las notas aprobatorias para poder mantener la beca, pero estas otras exigencias eran complicadas. También se presentaron muchos cambios a lo largo del tiempo. Se ofrecía una cosa y luego se cambiaban los términos del acuerdo. Uno de estos cambios fue respecto al seguro de salud, la primera promoción tuvo un seguro privado de salud, pero esto se volvió insostenible en el tiempo, por lo que se cambió al

seguro del Estado, el SIS y muchos estudiantes se quejaban porque tomaba mucho tiempo recibir una atención en el SIS y si no marcaban su asistencia a la universidad les descontaban todo el día. El tema del idioma extranjero que es una exigencia. Al principio se daba un extra para el idioma extranjero, pero luego tenía que salir del presupuesto del becario, lo cual supuso un desarreglo en la economía de los becarios. El tema de la alimentación no se cambió, pero a raíz de unos casos de anemia en los becarios, se pensó en no darles dinero sino una tarjeta para cambiar comida en la universidad, y los estudiantes se sintieron ofendidos por este tipo de invasión en lo que querían comer, porque muchos estudiantes de origen amazónico no encontraban una comida que les guste en la universidad, por lo que compraban insumos y se organizaban para cocinar, pero con esa tarjeta no iban a poder comer lo que querían, por lo cual este tema no se llegó a implementar.

Finalmente está el tema de las vacaciones que en los primeros años no eran posible, los becarios debían hacer actividades como estudiar un idioma extranjero durante las vacaciones para poder seguir recibiendo su pensión. Por lo cual los becarios no podían visitar a sus familias ni hacer otros proyectos. Esta decisión se cambió, pero por 5 años los estudiantes no pudieron tener vacaciones, lo cual muestra esta lógica de control sobre el tiempo de los becarios y la falta de sensibilidad intercultural.

Cómo la universidad enfrenta la presencia de estudiantes indígenas

Las universidades actuaron de dos maneras con los estudiantes indígenas: el modelo de segregación y el modelo de integración. El modelo de segregación acoge pero separa a los estudiantes indígenas y esto ha funcionado especialmente en las carreras de EIB que era una carrera especialmente creada para los becarios de BECA 18, no era una carrera ofrecida a todo el mundo, por lo que tenían espacios, aulas y profesores especiales para ellos. No es lo que pasa con la modalidad de integración, donde se acoge a los estudiantes en las carreras ya ofrecidas y se los mezcla con los estudiantes en general. A mí, el modelo de segregación me resultaba problemático por el tema del capital social, pues uno no solo adquiere un capital de conocimiento en la universidad, también adquiere colegas para su vida futura, genera relaciones y amplía su cartera de contactos, Muchos de estos estudiantes que iban a estas universidades de prestigio no podían generar vínculos con los otros estudiantes de la universidad. Sin embargo, el modelo de la integración tampoco funciona plenamente bien porque es el que presenta mayores índices de deserción, pues las exigencias son las mismas para los becarios y no becarios, pero las experiencias educativas no han sido las mismas para ambos, entonces los estudiantes indígenas no llegan con el mismo bagaje de los estudiantes regulares, por lo que no pasan las

pruebas y consideran que las exigencias son muy altas, lo cual nos muestra que las universidades no han sabido acomodar estas diferentes trayectorias educativas y que llevan a exigencias comunes para todos, lo cual no significa que haya equidad, puede ser igualitaria pero no equitativa.

Cómo los estudiantes becarios, reciben estas propuestas

Quiero compartir un par de citas sobre cómo aprecia los estudiantes estas acciones de segregación e integración. En cuanto a la segregación, un estudiante dice: “La universidad también podría generar como espacios para que se conozcan grupos diversos de distintos años, de CNA, de EIB ¿no? Y no veo que lo tengan, así como en mente ¿no? "Ya, vamos a crear esto para que interactúen, para que se conozcan" ¿no? Y creo que en EIB también hay un poco esa demanda de... o sea, no nos tengan tan encerraditos ¿no? Déjennos interactuar con los demás”. Vemos que los estudiantes reclaman interactuar con otros estudiantes y las universidades no tienen políticas de interacción.

Sobre la segregación interna, dice otro estudiante: “Cuando hemos llegado todo era asombro, y cada quien con su grupo (...) yo creo que a veces hay que acercarnos un poco más a esos chicos porque... cada uno forma su grupo, por el temor, diciendo "no, nosotros... ¿Qué nos dirán los de Lima?" y los de Lima igual y casi como (que) no hay un encuentro de grupos”. También se reconoce que también son los propios jóvenes que encuentran dificultades para socializar, por temor a la discriminación, al maltrato, etc. Si bien se han implementado ciertas actividades integrativas para revalorizar la diversidad cultural, como fiestas, presencia del folklore, etc., todavía no se va más allá de lo que algunos autores han llamado la folclorización de la interculturalidad y las capacidades de los becarios casi siempre se enfatizan en términos de sus capacidades organizativas, pero no tanto sus capacidades cognitivas y más bien se enfatiza el déficit en cuanto al conocimiento universitario pero no se valoran otros tipos de conocimientos.

Como vemos hay un reclamo muy importante de los estudiantes por ser reconocidos plenamente como estudiantes universitarios, como ciudadanos con otros saberes, otras experiencias y otras perspectivas, pero las universidades muchas veces no saben cómo acoger y apreciar a estos estudiantes.

