



**Centro Amazónico
de Antropología
y Aplicación Práctica**

**LOS RETOS DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA:
APORTES PARA UN DIÁLOGO INTERCULTURAL ENTRE EL
ESTADO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**Adda Chuecas Cabrera
Ismael Vega Díaz
Leslie Villapolo Herrera**

Febrero, 2012

Índice

ANTECEDENTES

UNA HISTORIA ASIMÉTRICA ENTRE ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

EL DEBATE DE LA CONSULTA PREVIA: HACIA UNA SOCIEDAD INTERCULTURAL

LA CONSULTA PREVIA: DIÁLOGO ENTRE DIFERENTES RACIONALIDADES

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RELEVANTES DE

CONOCER PARA LOS PROCESOS DE CONSULTA

EL DERECHO A LA CONSULTA Y LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

APORTES A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

TEMAS PENDIENTES DE LA AGENDA POLÍTICA

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANTECEDENTES

El Convenio número 169 de sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, fue ratificado por el Congreso de la República en 1993 y entró en vigencia en el Perú desde el 2 de febrero de 1995. El Tribunal Constitucional, además, ha establecido que esta norma internacional tiene rango constitucional¹ y es de cumplimiento obligatorio en todas las instancias de gobierno. Desde la fecha de su ratificación, se observa que el Estado peruano ha avanzado muy poco en la incorporación del Convenio en la legislación peruana. Sin embargo, esto no lo exime de responsabilidad de todas las acciones y actos derivados de su incumplimiento.

Los lamentables sucesos ocurridos en Bagua el 5 de junio de 2009² expresaron las intensas tensiones que se venían generando históricamente entre los pueblos indígenas y el Estado peruano, y el desencuentro entre los derechos y modo de vida de estos pueblos y el modo de desarrollo económico que proponían los últimos gobiernos. Las organizaciones indígenas han reiterado que no se oponen al desarrollo, sino que su demanda es que éste debe ser consultado con ellos, respetando su cultura y derechos. Estos trágicos sucesos tuvieron un fuerte impacto sobre la opinión pública nacional e internacional. Se generó un respaldo generalizado hacia la justicia de la demanda de los pueblos indígenas a que el Estado respete su derecho a la consulta, contribuyendo -entre otros factores- a que el Estado los reconozca como actores políticos e institucionalice, por segunda vez en la historia republicana, una mesa de diálogo con ellos³, siendo temas centrales el desarrollo amazónico y la consulta previa.

La implementación del derecho a la consulta continúa siendo un tema importante en la agenda pública, teniendo como marco el debate del reglamento de la Ley de Consulta Previa (Ley Nro. 29785, 6 de setiembre de 2011) formulado por el Viceministerio de Interculturalidad. Desde enero de este año, las organizaciones indígenas nacionales realizan talleres macroregionales como parte del proceso de evaluación interna de esta propuesta⁴.

El presente documento tiene como finalidad contribuir y ampliar el debate sobre la implementación del derecho a la consulta, planteando temas importantes que consideramos deben ser tomados en cuenta.

¹ Los tratados sobre derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución, según sus artículos 3 y 55, y la cuarta disposición final y transitoria. Además, los tratados internacionales tienen fuerza de ley a partir de su ratificación.

² Desde abril de 2009, como parte de un conjunto de acciones de protesta dirigidas a obtener la derogatoria de un conjunto de dispositivos legales dados por el Ejecutivo, pobladores de diversas comunidades nativas de Amazonas tomaron parte de la carretera Belaúnde Terry. En la madrugada del 5 de junio, un operativo policial para desalojar a los manifestantes dio lugar a un enfrentamiento violento. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el trágico saldo fue de 33 personas fallecidas (23 efectivos policiales, 5 pobladores de Bagua y 5 indígenas) y el Mayor PNP Felipe Bazán aún se encuentra desaparecido. Otras 200 personas resultaron heridas y 83 personas fueron detenidas.

³ De esta manera, se creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, 10 de junio de 2009), que se organizó en 4 Mesas de Trabajo para cumplir sus objetivos: (a) Diseño y composición de una Comisión Investigadora de los sucesos de Bagua, (b) Discusión y propuestas de solución respecto a los decretos legislativos cuestionados, (c) Consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos, y (d) Propuesta nacional de Desarrollo Amazónico. Estas mesas estuvieron compuestas por representantes de las partes interesadas, entre ellas, los representantes de AIDSESP y CONAP y sus bases regionales. La Defensoría del Pueblo participó como institución observadora.

⁴ Acta de la reunión del 27 de diciembre de 2011.

Un primer aspecto que se debe considerar es que el derecho a la consulta se encuentra vigente en el país desde la misma fecha en que se ratificó el Convenio núm. 169 de la OIT por el Estado peruano. Por tanto, dicha ley y su reglamento no están reconociendo este derecho – que ya es vigente- sino que definen cómo se deberán llevar a cabo los procesos de consulta.

Si bien la Ley de Consulta Previa y su reglamento son importantes por sus contenidos, su significado es aún mayor: representa una oportunidad para el reconocimiento y puesta en vigencia de otros derechos indígenas. En este sentido, es importante ampliar su debate público más allá de la consulta. El Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas son claros en ello y establecen obligaciones a los Estados para el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

En este marco, el centro del debate sobre el derecho a la consulta no se encuentra en sus aspectos procedimentales, sino en aquellos factores que permiten implementar el espíritu del Convenio núm. 169 de la OIT: el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades de desarrollo. Siguiendo este fin, los Estados a través de los procesos de consulta deben recoger estas prioridades para reflejarlas en sus decisiones, logrando incluso cambios en sus estructuras. En caso contrario, el riesgo es que el propio mecanismo de consulta termine siendo una limitación al derecho (CAAAP, 2011). Centrar el debate únicamente en la finalidad procesal (acuerdo o consentimiento) no contribuye a asegurar que el resultado de la consulta refleje los intereses, prioridades y necesidades de los pueblos indígenas (finalidad substantiva).

Por tanto, analizaremos algunos factores históricos y socioculturales que creemos centrales en el debate si consideramos la consulta previa como un proceso de diálogo entre dos actores: Por un lado, un Estado con determinadas características; y, por otro lado, los pueblos indígenas diferentes al resto de la sociedad nacional y desconocidos por ella. Este diálogo se produce en un contexto que es necesario analizar para comprender no solo las dificultades del diálogo y las oportunidades que representa, sino los aspectos fundamentales que están en juego.

UNA HISTORIA ASIMÉTRICA ENTRE ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

Exclusión y discriminación han sido dos elementos centrales en la historia de la relación entre los Estados y los pueblos indígenas en América Latina. La construcción de los Estados nacionales, cuyo itinerario comienza en las primeras décadas del siglo XIX, fue producto de un largo proceso de dominación basado en la exclusión y la discriminación étnica, e inspirado en las ideas liberales y civilizatorias predominantes en la época. El rol que ha cumplido el Estado con relación a los pueblos indígenas desde el siglo XIX en adelante, es fundamental para entender los procesos actuales en que se enmarcan esta relación que significó que fueran despojados de sus tierras y considerados como “razas inferiores” negándoles derechos ciudadanos fundamentales. El mayor impacto global de esta relación se va a producir en pleno siglo XX y tendrá como intermediarios a las políticas y programas de asimilación con que el Estado-nación intentó transformar a los indígenas. Esta situación se dio en toda la región con distintos grados de intensidad y respondían al desarrollo de modelos económicos impuestos por los regímenes políticos en cada país que causó profunda influencia en la vida social, política y económica de las comunidades y pueblos.

En el Perú, la república heredó una profunda fractura social cuyo punto de partida fue la escisión entre los criollos fundadores de la república y la población indígena, que constituía la inmensa mayoría del país. Un primer momento fue marcado por los decretos de San Martín y Bolívar cuyas

medidas no tuvieron efectos significativos en el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas.

El ideal unitario socio cultural que se plasmaría en la política de la homogeneización constitucional, se declararía como garantía individual y luego como garantía social en todas las constituciones de la república en enunciados como el siguiente: "Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley". Así, el principio de la "igualdad ante la ley" caracterizó y definió las relaciones inter-étnicas entre el Estado y los indígenas, racionalidad consecuente con la política imperante de la época. Así, se consolidaría un modo de pensar, de ser en la sociedad y un tipo de mentalidad jurídica para el legislador y el juez. Estas ideas se transformarían en un tipo de cultura que en muchos aspectos perduran hasta nuestros días.⁵

Cuando se aprobó la primera Ley Orgánica de Terrenos y Montaña en 1898, al Estado no le interesaba incrementar o fortalecer su presencia en esa región del país, ni mucho menos buscaba crear condiciones para impulsar el desarrollo de la Amazonía. Su objetivo era crear un marco normativo que legalice la antigua estrategia de colonización usada desde inicios de la república, brindando las garantías y protecciones que necesitaban y exigían los "colonos". Los "colonos" pertenecían a poderosos grupos de caucheros, cuya alianza con los gobiernos de turno les permitió convertirse en las verdaderas autoridades políticas y administrativas de la Amazonía (Macera, 2001).

Luego de varias décadas, una vez que la obsesiva y febril explotación del caucho había acabado con este recurso y con la vida de más de 30 mil indígenas (Chirif y Cornejo Chaparro, 2009) se aprueba la Constitución Política de 1920 y luego la de 1933. Ambas reconocieron por primera vez la existencia legal de las "comunidades indígenas". Era una oportunidad para crear las condiciones jurídicas necesarias para plantear un sistema de protección de los derechos indígenas. Sin embargo, este reconocimiento y protección del Estado no logró superar la concepción agraria del problema indígena y el modelo de Estado-nación.

En estas décadas, durante el gobierno de Leguía (1919-1930), el Estado otorga los primeros contratos para realizar actividades de explotación petrolera en la Amazonía⁶. Este gobierno, además, incrementó los procesos de colonización que habían iniciado sus predecesores (Piérola, Pardo, entre otros). Los gobiernos de las siguientes décadas (Manuel Prado, Bustamante y Rivero, y Odría) intensificaron aún más la colonización extranjera y las negociaciones de concesiones petroleras y mineras. En estas décadas -40 y 50- se mejoró y construyó caminos de penetración (Huánuco-Pucallpa-Marañón) para favorecer las actividades extractivas y la colonización. El gobierno de Odría promulgó un nuevo código de minería (1950) y una ley del petróleo (1952) para atraer a los inversionistas extranjeros mediante beneficios tributarios (Macera, 1991)

Este proceso acumulado de despojo y violación de su derecho a la vida planteó a los pueblos indígenas la urgente necesidad de impedir que sus territorios se sigan reduciendo. En la década del 60 los indígenas amazónicos comenzaron a realizar un conjunto de acciones coordinadas, aprovechando los espacios de maniobra que encontraban en las leyes. Así, dieron inicio a un proceso de lucha -aún inconcluso- por el reconocimiento y la legalización de sus territorios. Estas acciones se intensificaron a partir de los años 70, con la creación de las primeras organizaciones indígenas basadas en un modelo de organización occidental (Smith, R. 1996). El marco fue la promulgación de

⁵ Chuecas Cabrera, Adda 2008. El derecho de los pueblos indígenas y comunidades en el contexto histórico del Perú en: Boletín de Estudios Amazónicos nº 4. Lima: Centro Cultural José Pío Aza.

⁶ En San Martín y Ucayali los primeros contratos y concesiones se produjeron a partir de la década de los 20.

la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva (Ley No. 20653) en 1974, y la posterior Ley de Comunidades Nativas (Ley Nro. 22175) en 1978. En esta última, se reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas, hasta entonces llamadas “tribus selvícolas”.

Recién con la Constitución Política de 1979, el Estado reconoce los derechos de los pueblos indígenas, como la propiedad de la tierra (declarándola inembargable, imprescriptible e inalienable), la autonomía comunal, educación bilingüe, entre otros. Estos avances tampoco lograron contrarrestar el afán integracionista del Estado, expresado en la expansión mercantil, redistribución del ingreso y el ascenso social. Sin embargo, el Estado tuvo como principal limitación a estos procesos precisamente el tratar de implantar concepciones, valores y formas de organización de las democracias representativas sin tomar en cuenta las concepciones, valores y prácticas de los pueblos indígenas.

Poco después, a inicios de los 80, nace la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y en 1987 se crea la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), las dos organizaciones nacionales más representativas de los pueblos indígenas amazónicos. A lo largo de esta década e inicios de los 90, el proceso de fortalecimiento de las organizaciones indígenas dio lugar a la maduración de propuestas basadas en el reconocimiento de su existencia como pueblos, la defensa de sus territorios y su derecho a la autonomía. De este modo, las organizaciones buscan poner en primer plano el problema de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Estos años coinciden con el conflicto armado interno –que afectó duramente al pueblo ashaninka, entre otros- y el debilitamiento de las organizaciones sociales de base y de la participación ciudadana.

En esta década, las democracias en América Latina implementan reformas estructurales para desregular y reducir el Estado; con el objetivo de entregar al mercado y al sector privado la responsabilidad del crecimiento y desarrollo. Para ello, era necesaria la reinserción financiera y brindar garantías para la inversión privada. En este contexto, y con la derrota de Sendero Luminoso, el gobierno de Fujimori promulgó la Constitución Política de 1993. Si bien ésta reconoce la pluralidad étnica y cultural del país, y los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, derecho consuetudinario, la educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas, al mismo tiempo vulnera su derecho al territorio porque no reconoce el carácter inembargable e inalienable de las tierras de las comunidades y restringe su carácter imprescriptible. Esta vulneración se acentúa con la aprobación de la Ley de Tierras en 1995, que promueve la libre disposición de las tierras para que incorporen al mercado de la oferta y la demanda.

Contradictoriamente, el gobierno de Fujimori, suscribe y ratifica el Convenio núm. 169 de la OIT en 1994, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas; y crea la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas como instancia estatal competente para asuntos indígenas. Esto contribuyó a atenuar la imagen desfavorable que tenía en el ámbito internacional.

Ante esta situación las organizaciones indígenas emergen en el escenario nacional, demandando participar en la creación de una ley marco para el desarrollo de los pueblos indígenas. La incapacidad de la clase política para entender y recoger esta demanda hizo que el Congreso de la República impulsara dos propuestas de ley sobre pueblos indígenas, sin su participación (1998). Ninguna de estas iniciativas es aprobada, en parte por la protesta de los pueblos indígenas, pero también por la falta de voluntad política, el desprecio hacia lo indígena, y los intereses económicos y políticos contrarios. A pesar de ello, las organizaciones amazónicas confluyeron con las organizaciones andinas

y de afrodescendientes para elaborar una propuesta de ley para los pueblos indígenas que nunca fue considerada por el Congreso.

Con la caída de Fujimori, el gobierno de transición de Valentín Paniagua brindó las condiciones favorables para que por primera vez se dé un diálogo institucionalizado entre los pueblos indígenas y el Estado. Para ello, creó la Comisión Especial Multisectorial que dio lugar a la Mesa de Diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado, la cual formuló un plan de acción para asuntos prioritarios. Lamentablemente, estas propuestas no fueron retomadas por el gobierno de Toledo, que personalizó la relación entre el Estado y los pueblos indígenas mediante la captación de algunos dirigentes indígenas.

La última década también se caracteriza por el proceso de descentralización, que no obstante sus debilidades, ha facilitado la participación ciudadana de los pueblos indígenas a través de sus múltiples organizaciones, especialmente a nivel regional y local.

En el reciente gobierno de Alan García, se completaron las reformas liberalizadoras del mercado, que priorizan la inversión privada y los tratados comerciales antes que los derechos de los pueblos indígenas. El crecimiento macroeconómico sostenido no estuvo acompañado de distribución equitativa de la riqueza. El Estado siguió siendo ineficiente e incapaz de atender las demandas sociales y de ampliar el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales. En este contexto, las tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado llegaron a su punto más álgido en la crisis de Bagua. Como toda crisis, también fue una oportunidad para que los indígenas sean reconocidos por el Estado como actores políticos, logrando construir alianzas con otros sectores de la sociedad que sintonizaron con sus demandas.

En esta historia de desencuentros entre pueblos indígenas y Estado, encontramos algunas constantes marcadas por las asimetrías de poder vigentes en el país. Por un lado, un atávico imaginario colonial que mira prejuiciosamente a los pueblos indígenas y concibe a sus territorios como espacios vacíos para extraer recursos; escasa voluntad política e intereses contrarios a reconocer a los pueblos indígenas como actores de su propio desarrollo y favorecer su participación en la toma de decisiones. Unido a ello, la instalación progresiva de un espacio hegemónico basado en la lógica del mercado y la democracia representativa y un cierto consenso en torno a este modelo de desarrollo. Por otro lado, la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos y a ser actores de su propio desarrollo, progresivamente avances en sus capacidades de hacer propuestas en este sentido, y en establecer alianzas estratégicas –locales, nacionales e internacionales- para que estas propuestas sean incluidas en las agendas locales y nacionales.

EL DEBATE DE LA CONSULTA PREVIA: HACIA UNA SOCIEDAD INTERCULTURAL

La Ley de Consulta Previa tiene como uno de sus principios la interculturalidad: este proceso de diálogo se desarrolla reconociendo y respetando las diferencias existentes entre las culturas, contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas. Sin embargo, estas condiciones no son suficientes para que el diálogo sea intercultural.

Por un lado, se requiere crear condiciones de equidad entre las culturas en diálogo, para ellos se requiere cambiar las relaciones asimétricas y de jerarquización entre las culturas que han mantenido por siglos a las culturas indígenas en posición de exclusión, discriminación y desventaja para buscar su desarrollo frente a una sociedad nacional dominante. Por otro lado, como veremos más adelante,

para tener condiciones para una comunicación plena, se requiere conocer las diferencias entre las racionalidades que dialogan.

La interculturalidad, principio de la consulta, cuestiona el modelo de Estado-nación heredado de la modernidad

En la actualidad, constatamos que, a pesar de que el Estado reconoce la pluriculturalidad del país, el modelo vigente de Estado-nación plantea una forma de organización de la sociedad, que establece jerarquías, formas y condiciones en que se relacionan los ciudadanos del país. Esta forma de organización fue adoptada en los países postcoloniales en América Latina con el objetivo de independizarse sin tener que cuestionar ni mucho menos cambiar el modelo de organización social, política y económica que les permitía explotar a los grupos subalternos como los pueblos indígenas.

Este modelo de Estado-nación continúa reproduciéndose hasta la actualidad y se torna obsoleto frente a la diversidad de sus ciudadanos y ciudadanas. Su carácter integracionista, monoétnico y homogenizante sigue siendo cuestionado por los pueblos indígenas. La discriminación y exclusión que derivan de él y que están presentes en la relación entre pueblos indígenas y Estado residen a la base de los conflictos socioambientales actuales. Es impostergable profundizar el cuestionamiento del Estado-nación y realizar profundas reformas en el Estado y sus instituciones. En este sentido, la interculturalidad debe constituirse en el medio y fin de los nuevos acuerdos sobre los cambios sociales, económicos, jurídicos y políticos que el país requiere. Sobre esta base, se asegurarán un mayor y mejor sentido de pertenencia y compromiso con el cumplimiento de los acuerdos sociales nacionales y subnacionales.

Aún tenemos como reto la institucionalización de una relación entre pueblos indígenas y Estado basada en el diálogo, el respeto y el reconocimiento pleno de los derechos indígenas. Sin embargo, no podemos negar que el panorama tiene elementos dinamizadores. Los avances en el reconocimiento de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en los sistemas internacionales de protección y defensa de estos derechos, así como el surgimiento de los pueblos indígenas en la escena política son factores que contribuyen a las transformaciones sociales.

La interculturalidad demanda descolonizar los espacios públicos

La legitimidad de la democracia ha estado ligada históricamente a la hegemonía de algunos sectores de la sociedad peruana que han concentrado el poder y lo han usado para su beneficio a lo largo de la historia. El momento actual de debate de la implementación del derecho a la consulta plantea un nuevo escenario: un proceso de diálogo que constituye una oportunidad para marcar un punto de inflexión para avanzar hacia la descolonización de la cultura política en el Perú.

La alternativa es construir una cultura política incluyente y diversa. Para ello, es necesario analizar como sociedad cuáles son las causas de la asimetría social y cultural y reconocer la injusticia que históricamente ha excluido a grandes sectores de la población peruana, entre los que se encuentran los pueblos indígenas. En este sentido, es categórico remarcar que la inclusión debe tener como medio y fin, desde una propuesta intercultural, la participación de los pueblos indígenas en los espacios públicos de deliberación política. No se trata de una inclusión a un sistema injusto que no ofrece las condiciones para esta participación equitativa en la toma de decisiones. Por ello, se requiere profundas reformas en el Estado. Estas reformas deben estar teñidas de interculturalidad, para construir un Estado que reconozca y promueva los derechos de estos pueblos, su actoría en las

decisiones sobre asuntos públicos, sin ningún tipo de discriminación por su origen étnico-cultural, y que recoja sus aportes.

Construir una democracia inclusiva requiere de reconocer todas las legitimidades, incluso la existencia de conflictos entre ellas para adentrarse a ellos y tomar acuerdos que fortalezcan la propia democracia. Sobre la base de este reconocimiento, se podrá institucionalizar la interculturalidad y el diálogo intercultural como mecanismo para construir consensos sociales, la construcción de una nueva hegemonía social y culturalmente diversa que consolide la democracia en nuestro país.

Por ello, el debate de la consulta previa ofrece una oportunidad que puede ser aprovechada creativamente para generar condiciones para un diálogo intercultural, de articulación de las diferencias y el pluralismo jurídico-político como cimientos para la construcción de un modelo democrático alternativo. Sin embargo, los esfuerzos que se realicen en este sentido, resultarán infértiles si no tienen bases sólidas: el reconocimiento de las diferencias entre racionalidades que entrena en diálogo y si no se reconocen las diferencias culturales en las formas, organización, espacios y mecanismos de diálogo de cada grupo interlocutor.

LA CONSULTA PREVIA: DIÁLOGO ENTRE DIFERENTES RACIONALIDADES

Si los peruanos y peruanas queremos ampliar y consolidar nuestra democracia, necesitamos que el Estado deje de negar o ignorar las diferencias culturales. Las culturas que conforman el país son centrales en el debate de nuestro futuro, si consideramos que desde la cultura cada grupo define sus valores, modos de vida y aspiraciones de desarrollo. Por tanto, la interculturalidad - como forma de relación interpersonal y como propuesta ético política⁷- aseguraría la construcción de una democracia moderna realmente legítima, en la medida que reconoce que hay diversas culturas y sectores con sus propias racionalidades y formas de aportar al desarrollo del país.

En este sentido, la consulta previa adquiere especial relevancia: remarca que no se trata de implementar un simple diálogo, sino que se requiere de la institucionalización de un diálogo intercultural que permita a los actores, reconocidos en sus racionalidades propias, ser partícipes de las decisiones sobre su vida.

Al ser la consulta previa un diálogo intercultural, cobra interés particular -más allá de buscar los puntos comunes entre los grupos culturales- las diferencias entre las racionalidades que dialogan. Es en el diálogo de racionalidades diferentes donde emerge una comunicación intercultural potencialmente enriquecedora para los interlocutores: les brinda la oportunidad de aprender de las cosmovisiones, valores y prácticas del otro; y mirar las propias cosmovisiones, valores y prácticas desde una perspectiva diferente (Villapolo 2009; Villapolo y Vásquez 1999).

Por ello, esbozaremos algunas de las diferencias entre Estado y pueblos indígenas que entran en juego en los procesos de consulta (en el diálogo intercultural). La comprensión del orden del mundo, de lo que sucede en él y lo que queremos de él está comúnmente asociada a la razón y al análisis de la forma de pensar, es decir a la racionalidad.

La cultura occidental apela a una racionalidad que se basa en la idealización de ella misma como horizonte máximo de “evolución” de la humanidad. Desde la perspectiva occidental, el hombre tiene

⁷ Ver la propuesta ético-política del CAAAP sobre la interculturalidad en: Luna, F. (2005) Ciudadanía intercultural. Lima: CAAAP. Luna, F. Beingolea, M. y Cornejo, M. (2002) Identidad e Interculturalidad. Lima: CAAAP.

a la razón como instrumento de dominación de la naturaleza para que la “civilización” siga “evolucionando”. Desde esta perspectiva, la naturaleza es percibida como un objeto, ya sea de estudio o de conquista y dominación. Si bien este pensamiento ha permitido el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías también ha colocado en situación de vulnerabilidad el ambiente, debido a las actividades irracionales de explotación. Explotar la naturaleza para satisfacer demandas de energía o minerales es, desde esta perspectiva occidental, una actividad que permite el acceso a bienes o recursos necesarios para el bienestar humano. Su legitimidad no está en duda. La decisión de explotar los recursos depende únicamente del análisis pragmático costo-beneficio.

Las ideas de “evolución” y “progreso” están en los orígenes de la cultura occidental. Y, de acuerdo a estas ideas, la humanidad por naturaleza tenderá siempre de lo inferior a lo superior. Dentro de este camino ascendente, como se ha dicho anteriormente, los pueblos occidentales han conseguido el mayor progreso, a lo que llamaron “civilización”. Por tanto, los demás pueblos deberían seguir el mismo camino para alcanzar el desarrollo y ser civilizados⁸. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha denunciado que, en la historia, algunas sociedades han usado el término “civilización” para afirmar que su visión del mundo y sus valores son las únicas verdaderas y, por tanto, poder imponerlas a otras sociedades diferentes, golpeando su dignidad⁹.

En otras palabras, estas ideas sustentan y justifican la dominación y la discriminación de los colonizadores sobre los pueblos indígenas, al colocar a todas las sociedades diferentes como *salvajes, primitivas o menos avanzadas* con respecto a la cultura occidental. En este marco la colonización adquiere una dimensión moral (*civilizar a los salvajes por su propio bien. O más recientemente, explicarle porque “no saben lo que les conviene”*), justificándola como la única forma de salvación del “indígena salvaje y primitivo” (Chirif y Cornejo Chaparro 2009). El civilizador ha sido siempre el hombre blanco, el representante de la sociedad occidental, el que viene de afuera y está convencido de que la única manera de superar la situación en que se encuentran los indígenas es pareciéndose a él.

Para aproximarnos a la comprensión de la racionalidad de los pueblos indígenas, es quebrar los prejuicios que subyacen a la idea positivista de la civilización occidental como único modelo de desarrollo y de los pueblos indígenas como salvajes. Es decir, necesitamos abrirnos a reconocer que existen otras formas de conocimiento, comprensión y valoración diferentes a las occidentales y que todas ellas tienen el mismo valor.

Para las sociedades indígenas amazónicas no existe separación entre naturaleza y pensamiento, son parte de una misma realidad. La biodiversidad está entrelazada en la vida milenaria de las culturas indígenas. El equilibrio de la existencia de las culturas originarias depende de la biodiversidad y del equilibrio de nuestro ecosistema¹⁰. Esto explica porque los indígenas no buscan dominar la naturaleza; al ser parte de ella, buscan establecer una relación de complementariedad y sintonizar con ella pues saben que en su integridad reposa su bienestar y existencia. En este sentido, los pueblos indígenas son parte de complejas redes de interacciones e interrelaciones sociales, políticas,

⁸ Así por ejemplo, en 1949, el Presidente de Estados Unidos Harry Truman afirmaba que existen países desarrollados y países subdesarrollados y que los países desarrollados deberían ayudar a los países subdesarrollados “*a darse cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida*”. Citado por Valcárcel, Marcel (2006) “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo” Lima: PUCP, Departamento de Ciencias Sociales. Documento de Investigación, p. 5.

⁹ UNESCO (2010) Informe Mundial de la UNESCO Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural, Resumen, p. 4. UNESCO: 2010. Ver también: Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas. En: <http://www.docip.org/Previo-Grupo-de-Trabajo-sobre.66+M57d0acf4f16.0.html>. Consulta: 12 de agosto de 2010

¹⁰ Ver: <http://www.eurosur.org/TIPI/infosis.htm>

económicas y culturales con su medio ambiente y con otros actores. Desde este punto de vista, las racionalidades indígenas están guiadas por sus experiencias de vida, valores, redes sociales, emociones y afectos (Descola 1996). Esta racionalidad, para algunos especialistas, es la que ha permitido encontrar una estrecha relación entre biodiversidad y diversidad cultural. Así, por ejemplo, una proporción significativa de las áreas protegidas del planeta, principal instrumento para la conservación de la biodiversidad, se encuentra dentro de las tierras, territorios y recursos indígenas, o se superpone con ellos. Esta notable convergencia espacial representa al mismo tiempo una enorme oportunidad y un desafío para la conservación de la biodiversidad y para la pervivencia de los medios de vida de los pueblos indígenas (Barbut 2008). Éste, entre otros¹¹, es un aporte concreto al desarrollo de la Amazonía y del país¹². Para los peruanos y la sociedad mundial, la biodiversidad tiene gran valor puesto que en la actualidad sigue siendo la fuente principal de recursos que aseguran su economía, salud, alimentación, tecnología y recreación; además, brinda servicios gratuitos que aseguran el abastecimiento y calidad del agua y del aire, la fertilidad de las tierras, la polinización de cultivos¹³.

Sin embargo, esta racionalidad indígena es puesta en duda desde la racionalidad occidental. Más aún, considerar la naturaleza como un espacio que tiene su propia vida y reglas, e invocar respeto hacia ella es visto como algo absurdo y propio de las mentalidades “atrasadas”¹⁴.

Por ello, la consulta previa como diálogo intercultural, exige reconocer y comprender que existen otras racionalidades que pueden aportar al desarrollo del país. Y es, precisamente, esta diversidad de formas de pensar un recurso valiosísimo para nuestro desarrollo.

Para pasar de percibir la diversidad como controversia u obstáculo de un diálogo pleno, es necesario también cuestionar los viejos prejuicios que la sociedad dominante ha construido de los indígenas de la Amazonía peruana. Ésta se sigue reproduciendo en el imaginario colectivo, aunque, afortunadamente, está experimentando cambios especialmente en las últimas décadas como producto de una creciente corriente mundial favorable a los derechos de los pueblos indígenas y la defensa del medio ambiente.

La imagen más antigua y recurrente es aquella que percibe a los indígenas como un obstáculo para el desarrollo. Esta percepción asume que se trata de “salvajes” que prefieren vivir en forma primitiva en el bosque sin aprovechar adecuadamente los recursos que ahí existen. Esta imagen está muy ligada a la idea de “El Dorado”, es decir la Amazonía cómo un lugar de riquezas inagotables por

¹¹ La historia nos muestra que la mayoría de culturas siempre han estado relacionándose e intercambiando conocimientos y prácticas. Todas las culturas han adaptado cosas positivas de otras culturas para su propio desarrollo. Por ejemplo, los pueblos indígenas han aprendido los derechos humanos individuales de la cultura occidental, pero no se han quedado allí y han conseguido que se reconozcan sus derechos humanos colectivos para sus pueblos. Estos derechos colectivos han ayudado a que las normas internacionales se desarrollen y que los especialistas se den cuenta que para el bien de la humanidad no bastan los derechos individuales, sino que se necesita reconocer derechos colectivos a los pueblos (Villapolo 2010).

¹² El Perú forma parte de los 12 países más megadiversos del mundo, y esto se debe en gran parte a los bosques amazónicos. Según el Sistema de Información de la Diversidad Biológica y Ambiental de la Amazonía Peruana, el Perú ocupa buenos puestos a nivel mundial en diversidad de especies: aves, anfibios, mamíferos, mariposas, plantas y árboles. Las condiciones geográficas y climáticas del Perú, hace que posea el 84 % de las zonas de vida del planeta. Su región amazónica tiene el 13% de las zonas de vida y más de 22 unidades ambientales que ofrecen condiciones diferenciadas para el desarrollo de una gran biodiversidad (<http://www.siamazonia.org.pe>, consultado el 29 de enero de 2010).

¹³ A nivel mundial, se estima que el mercado farmacéutico proveniente de recursos genéticos es del orden de US \$ 75 a 150 mil millones anuales, y que el 75% de la población consume medicinas tradicionales provenientes de fuentes naturales. En el Perú, cerca del 65% de la agricultura depende de especies y variedades nativas; el 95% de la ganadería se alimenta de pastos naturales; casi toda la actividad pesquera y forestal se basa en el aprovechamiento de especies nativas (Brack Egg 2001)

¹⁴ Ver entrevista al ex Presidente Alan García, realizada por Cecilia Valenzuela en el canal Willax (enero de 2011), donde señala la necesidad de “derrotar las ideologías absurdas panteístas que creen que las paredes son dioses y el aire es dios”.

descubrir, desconociendo que los ecosistemas en la selva son muy frágiles y requieren de sistemas de aprovechamiento no intensivo y de carácter rotativo como lo han demostrado los indígenas.

Sin embargo, si miramos la historia de relaciones entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad nacional, encontraremos que estos prejuicios no tienen sustento. Es necesario cambiar las imágenes e imaginarios que existen sobre ellos, y que se ha escuchado de parte de algunos sectores en los últimos tiempos: como salvajes, ciudadanos de segunda categoría o que necesitan ser “modernizados”. La historia muestra que los pueblos indígenas han estado interactuando permanentemente con otros actores. Frente a diversos mecanismos con fines integracionistas usados por el Estado, los pueblos indígenas, para mantenerse vivos, han construido y reconstruido los significados de su identidad étnica (Villapolo 2004). Si estas imágenes no representan la realidad de los pueblos indígenas, ¿cómo son los pueblos indígenas?

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RELEVANTES DE CONOCER PARA LOS PROCESOS DE CONSULTA

Diversos estudios antropológicos sobre los pueblos indígenas amazónicos han destacado su cosmovisión, el grado de elasticidad y flexibilidad de su organización social, su idioma, la fidelidad étnica a su territorio¹⁵ y el amor por la libertad como elementos que les han permitido mantener su cohesión e identidad cultural, afrontando los cambios y presiones de agentes externos sobre sus territorios y su vida.

Estas constataciones exigen dejar de considerar a sus poblaciones como entidades pasivas frente a las influencias externas. Nos exige mirar a las sociedades como los actores de su propio desarrollo (Vega 2001; Villapolo y Soldevilla 2009). Como vemos, las decisiones sobre el desarrollo se relacionan directamente con cuestiones sobre la identidad colectiva o cultural de los actores. Las cuestiones de identidad codeterminan objetivos y expectativas, y a su vez son definidas parcialmente por éstos (Pinxten, 1997). Además, si se acepta al desarrollo como un proceso de auto-transformación, es la identidad cultural la que permite al grupo decidir lo que quiere transformar y la que le permite afirmarse como un actor social en este proceso (Bansart 1992).

Cuando se piensa sobre las posibilidades o dificultades de consensuar modelos de desarrollo para el país, requerimos profundizar aún más en algunas características socioculturales. Si bien el Perú tiene una amplia diversidad cultural, ésta es escasamente conocida y reconocida por el resto de la sociedad castellanohablante.

Cada vez es más difícil asumir la identidad de un grupo cultural como estática, autónoma o autosuficiente. Si bien existe consenso en asumir el hecho de que la identidad se forma a medida en que establecemos relaciones con los demás, todavía permanece la tendencia a asumir la identidad como una “esencia”, como el código genético de una persona, como una entidad de características definidas y estáticas, distinta a otras entidades semejantes. Este esencialismo es falso, dado que las identidades cambian siempre, se ensanchan y se adaptan según los diferentes contextos. La realidad de la identidad es también, e incluso manifiestamente, este proceso continuo (García Canclini 1997; Hall 1992; Pinxten 1997).

¹⁵ Tradicionalmente, las movilizaciones se daban por razones culturales (matrimonio, desgaste de la tierra) sin sobrepasar las fronteras étnicas del grupo.

La identidad cultural no constituye un modelo sólido y estático que pueda ofrecer un sentimiento de pertenencia a una cultura. Al contrario, como vemos, ofrece un conjunto de configuraciones inestables, en perpetua formación y transformación (Pinxten 1997). En las últimas décadas, los pueblos indígenas amazónicos del Perú han sido parte de acelerados cambios sociales debido las presiones de las colonizaciones de sus tierras, el narcotráfico, al conflicto armado interno y las actividades de extracción de recursos naturales. Frente a este panorama, es necesario complejizar las categorías que antaño permitieron describir a cada uno de estos pueblos. Es obvio, por ejemplo, que los indígenas de hace dos décadas no son los mismos que los de la generación actual. Han ocurrido una serie de eventos y condiciones que los han colocado en un conjunto de interrelaciones con actores de otros grupos culturales que ha llevado a modificar su identidad incorporando y recreando nuevos elementos a su cultura (Espinosa 1996; Vega 2001; Villapolo 2004).

Frente al imparable proceso de globalización, se incrementan las relaciones entre las colectividades. Ante la inviabilidad de la homogenización cultural, la globalización es el marco propicio para la diferenciación. Vivimos una época intensamente marcada por la emergencia de identidades o étnicas, protagonizada por los pueblos indígenas de la Amazonía, donde cobra mayor vigencia el famoso concepto de “boundaries” de Barth (1969). Cuando los científicos sociales creían que las identidades eran más evidentes y “puras” en situaciones de aislamiento y de menor contacto con los “otros”, él planteó que las distinciones étnicas se hacen más visibles por la existencia de las fronteras socioculturales y el contacto entre diferentes grupos.

Entonces, estamos actualmente en un escenario propicio para que los pueblos indígenas reivindiquen sus identidades como una estrategia que expresa la conciencia de un origen y una historia común, cuya línea demarcatoria, no debe reducirse a la conservación o pérdida de ciertos rasgos culturales, ni a la incorporación de elementos de otras culturas, sino que se expresa en la recreación de una adscripción particular distintiva que se remite a la tradición cultural pero que simultáneamente se transforma con la historia vivida (Vega 2001).

En medio de este panorama de identidades abiertas e interculturales que se ven constantemente forzadas a replantear sus tradiciones, sus costumbres y sus formas de organización social, plantearemos dos aspectos centrales –desde la antropología– que permitan un mayor acercamiento hacia la racionalidad de los pueblos indígenas.

La racionalidad detrás de la organización social y política

Tradicionalmente, la unidad básica de organización social y política eran las unidades domésticas. Estas unidades estaban fuertemente ligadas por relaciones de parentesco, una lengua y una historia común.

Una característica de la organización tradicional de los pueblos indígenas amazónicos está relacionada con lo que se denomina las sociedades centrifugas, en contraposición a las sociedades occidentales o andinas cuya organización es centrípeta (Clastres 1981). Este tipo de sociedad, a diferencia de las centrifugas, se caracteriza por la concentración y la división social, fundamentos del Estado. En cambio, las sociedades centrífugas mantienen su homogeneidad social y política, rechazando la división social y las jerarquías de poder. Estas sociedades no logran alcanzar grandes dimensiones sociodemográficas por su tendencia fundamental a la dispersión (Clastres 1981).

Es decir, se trata de sociedades que históricamente han desarrollado sistemas de organización que no se han basado en un poder centralizado a partir del cual se tomen decisiones que puedan ser conocidas y acatadas por todos sus miembros. Esto no quiere decir que no hayan tenido autoridades o jefes. Los jefes y las alianzas se producían alrededor de las guerras intra o inter tribales, y duraban el mismo tiempo que duraba el conflicto o la guerra. Por lo tanto, la autoridad del jefe y las alianzas que se establecían entre los miembros de uno o varios grupos, eran efímeras y precarias. Esta precariedad de las alianzas y de la autoridad política, representada por el jefe, expresaban una lealtad pragmática y era la única manera que tenían los pobladores indígenas, para mantener y asegurar su forma de vivir y sentirse seguros ante posibles ataques de sus enemigos.

Desde la época precolombina, en la Amazonía ha existido una serie muy compleja de relaciones interétnicas que han fluctuado, según los grupos y las circunstancias, desde el intercambio positivo - comercio de bienes y alianzas matrimoniales- hasta la hostilidad y el conflicto abierto, debido principalmente por la lucha por el control de las tierras más fértiles. Incluso algunas de estas formas se han mantenido, con ciertas variantes, hasta el presente. Al no estar sujetos a lealtades y alianzas duraderas o permanentes, los indígenas quedaban libres y sin compromisos para poder establecer nuevas alianzas ante una nueva situación de guerra. A su vez, la precariedad de las alianzas, les permitía aliarse con los que en otro momento fueron enemigos y convertirlos, en otro momento, en aliados de acuerdo a la situación.

Estas características son importantes considerar para comprender la racionalidad que sustenta la demanda de las organizaciones indígenas nacionales en los procesos de toma de decisión por desarrollar talleres de información y debate con sus bases regionales y locales. Si bien esto tiene un mayor costo en recursos económicos y de tiempo, asegura una mayor legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos. Y también explica la alta capacidad de respuesta unificada que tienen los pueblos indígenas cuando, por ejemplo, ven amenazados sus derechos al territorio. Y, en otras ocasiones mostrar tensiones internas frente a otros temas.

Aspectos concretos de la racionalidad indígena y los recursos naturales

Explotar la naturaleza para satisfacer demandas de energía, gas, petróleo o minerales, es desde una perspectiva occidental, sólo una cuestión que pasa por el análisis pragmático de costos y beneficios guiado por la utilidad, cuya legitimidad no está en duda, y se basa en el convencimiento de que la naturaleza es algo inerte, sin vida y sin alma. Desde esta perspectiva, por lo tanto, es absurdo y propio de mentalidades atrasadas (“pre modernas”), invocar respeto hacia ella, hacia los árboles, los cerros o los ríos.

Este es el lado más extremo del desencuentro entre la forma de pensar occidental y la forma de pensar de los pueblos indígenas. Para los indígenas, la naturaleza y los seres que la habitan están llenos de vida, tienen reglas y códigos de convivencia que se deben cumplir y sanciones cuando no se cumple con ellas. Los indígenas también aprovechan la naturaleza y sus recursos, pero cuando tienen que hacerlo, lo hacen siguiendo ciertas pautas para obtener el consentimiento de los seres que hacen de guardianes de la tierra, los animales o del río; después de esta negociación se debe usar o consumir lo necesario sin exagerar.

a. Las personas, los dioses y los animales son similares e intercambiables

Para los indígenas amazónicos los elementos de la naturaleza como el río, los animales, la luna etc. pueden tener características humanas. En sus explicaciones sobre el origen del mundo y de las cosas, animales como los sajinos fueron hombres y los pueblos vecinos fueron animales. Esto es así porque el mundo de los animales en la cosmovisión indígena se parece mucho y es paralelo al de los seres humanos. Lo mismo ocurre con los espíritus y los dioses, estos pueden ser, en un determinado momento animales y/o personas. El pensamiento indígena de la Amazonia -especialmente el caso awajun- presenta en su mitología esta relación estrecha entre los diferentes seres. Así por ejemplo: los monos, las aves, plantas y aun los cuerpos celestes eran hombres.

b. Respeto especial por la naturaleza y los seres que la habitan

Desde la cosmovisión y la racionalidad indígena no se pretende dominar la naturaleza y mucho menos explotarla, sino vivir armoniosamente con ella obteniendo de ella lo necesario para vivir. Los indígenas amazónicos no se proponen controlar ni dominar a la naturaleza, sino sintonizar y armonizar con ella; pues ella es el sustento de su ser y existir. Asimismo, los seres que habitan la naturaleza, cumplen la función de mensajeros entre las personas y los seres creadores. Estos seres, también cumplen la función de guardianes del bosque. La naturaleza se comunica con el hombre a través de estos seres y el mensaje más importante es que las actividades se deben hacer con su consentimiento.

Por este motivo, las actividades que se realizan en los territorios y el bosque, se hacen con el permiso de los seres que habitan la naturaleza. La caza por ejemplo es una actividad muy importante que requiere no sólo de destreza y experiencia sino también un conjunto de precauciones y restricciones que el cazador debe tener en cuenta antes de salir de caza.

Los mitos del pueblo shipibo, cuenta que en el mundo de lo invisible, están las verdaderas fuerzas que generan los fenómenos y las cosas. Así los seres del mundo acuático, controlan los peces y por lo tanto, el que pesca, deberá ser respetuoso con estos seres y las normas de la pesca para no ofender a estos seres guardianes.

c. El que abusa de la tierra rompe las reglas y será duramente castigado

En la cosmovisión indígena es muy importante el control y evitar el uso exagerado de la tierra. La tierra debe descansar para recuperarse, los animales deben quedarse en los lugares donde viven para poder cazar otra vez. Es decir, hay una conciencia de que la naturaleza debe ser respetada y cuidada porque ella es la fuente de vida y la que asegura su existencia.

Cuando se consume mucho y se abusa de la naturaleza, se rompen las reglas, entonces los seres de la naturaleza que cumplen la función de castigar o vengarse harán que suceda algo para recordarles que no se debe consumir en exceso porque se pone en riesgo el equilibrio y la armonía con la naturaleza.

Un mito awajun llamado Yapankam, explica que Ajaim es un hombre de un apetito y voracidad intensos. Consume todo lo que existe en su entorno y, sobre-explota la población de aves y árboles. Entonces, los últimos hombres toman o capturan a Ajaim y lo destierran. El dios Sol, finalmente, lo aísla al olvido, atado entre los bambúes.

- d. Aprender y conocer requiere observación y contemplación.

Una observación paciente del curso de un ciclo que comienza con el nacimiento o aparición de un animal o planta que al llegar a su capacidad para reproducirse dan lugar al reinicio de un nuevo ciclo. Todo este proceso requiere de mucha voluntad y afectividad y le permite inferir, intuir, establecer analogías y generalizar.

El seguimiento del ciclo de la luna entre los shipibos establece un calendario efectivo que determina el ciclo reproductivo de la mujer y también de las plantas. Este es un aspecto importante, ya que la relación que se teje entre los diversos niveles de conocimientos integra al hombre, el tiempo, los astros, el ciclo reproductivo, etc.

- e. La tradición oral, la experiencia y el pasado son vitales

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, para los pueblos indígenas amazónicos, la experiencia y el pasado son vitales. Los conocimientos transmitidos de una generación a otra, generan un acumulado de experiencias que les permite no sólo seguir existiendo sino también mejorar su relación con la naturaleza.

El diálogo con los pueblos indígenas amazónicos, es una necesidad que adquiere especial relevancia en el actual contexto sociopolítico. No se trata de un diálogo “a secas”, sino de uno que avance hacia lo intercultural y que se institucionalice como tal. Un diálogo que exige reconocer y comprender que existen otras racionalidades, otras formas de pensar que pueden aportar al desarrollo del país, aunque no tengan como propósito dominar la naturaleza y no la consideren un objeto sin vida. Incorporar la interculturalidad en los procesos de transformación social y los nuevos sentidos sociales que podrían surgir en el mediano y largo plazo es una tarea impostergable.

La identidad étnica cultural como recurso para la transformación social

La identidad étnico-cultural puede constituirse en un factor de movilización social, con metas, con liderazgo y como un elemento alrededor del cual puede construirse una agenda política común.

En el escenario actual, la identidad de los pueblos indígenas aparece como un recurso para enfrentar un contexto sociopolítico adverso. La identidad étnica, como se ha dicho, se construye dentro de un sistema de relaciones sociales, y definen a un colectivo en relación con otros. Las manifestaciones de estas identidades colectivas se dan en relación con modelos sociales y políticos, pudiendo convertirse en un estigma o en motivo de reivindicación y solidaridad como viene sucediendo actualmente con los pueblos indígenas amazónicos. En este marco teórico, se visibiliza una fuerte relación entre cultura, política y poder para promover los procesos de transformación social (Hall 1999).

La identidad colectiva para los pueblos indígenas tiene que ver con procesos de autoconciencia, autodeterminación y autodefinición como marcos propios de pensar y actuar dentro de luchas que necesariamente son sociales, culturales y políticas (Walsh 2005).

En este marco, la movilización de los pueblos indígenas por el reconocimiento y vigencia por su derecho a la consulta, ha puesto en debate otros temas centrales en el modelo de desarrollo del país: los parámetros de la democracia, las relaciones entre cultura y territorio. Es decir, cuestiona los proyectos dominantes de construcción de nuestra identidad nacional, cuestionando un modelo monoétnico.

Es importante destacar que, además de dar nuevos significados culturales a las prácticas políticas y a la acción colectiva, estos movimientos no buscan la incorporación dentro de lo establecido sino su redefinición y reconstrucción a partir de la diferencia, de identidades estratégicas (Walsh 2005, Hall 1999).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los recursos relacionados con la identidad étnica, si bien pueden servir como estrategia, no funcionarían como tal, si estos no tuvieran su origen en profundas raíces culturales y tradiciones ancestrales que son reproducidas en contextos sociopolíticos determinados (Smith 1986).

La identidad de los pueblos indígenas frente a la globalización

La organización de los pueblos indígenas continúa cambiando y adecuándose en un marco de relaciones asimétricas, forzados por la sociedad dominante y por la necesidad de defender sus territorios. Estos cambios no se han detenido desde la invasión colonial española y han continuado con la penetración capitalista desde fines del siglo XIX. Cada época ha dejado huellas imborrables en los pueblos indígenas amazónicos y especialmente en sus formas de organizarse. Por lo tanto, la organización que ahora conocemos es producto de esta influencia y el costo ha sido la pérdida de su autonomía y los cambios de sus características culturales. Algunos de estos cambios se expresan por ejemplo en la disminución de la importancia de las relaciones de parentesco en muchos pueblos indígenas. En muchos casos estas relaciones han dado paso a relaciones basadas en la ubicación territorial y a los recursos que tienen las comunidades en las que viven los indígenas.

El actual proceso de globalización plantea una necesaria preocupación respecto al futuro de los pueblos indígenas, especialmente, con las formas tradicionales de vida de los grupos o pueblos más alejados de los centros de dominio económico, político y cultural. La globalización, como se ha visto, no es un fenómeno reciente para los pueblos indígenas. Estos pueblos han experimentado cambios desde hace varios siglos como producto de los contactos con el mundo occidental. Ya sea en la colonia o en la época republicana, las instituciones que se han usado para su integración a la sociedad nacional han sido la colonización, el comercio (en varias ocasiones en forma de esclavitud) y la educación, entre otros. Actualmente podemos afirmar que la intensidad, la velocidad y la extensión de estos impactos se han incrementado y diversificado. Es decir, existen comunidades o pueblos que por su matriz cultural (nivel de cohesión, tradición guerrera, respuestas a los intentos de invasión), ubicación geográfica (cercana o alejada de la carretera o la ciudad), por la historia vivida (experiencias de mayor o menor penetración o colonización), por la relación que han establecido con la sociedad dominante y por la cohesión social y la organización social que los caracteriza, han experimentado transformaciones sociales, económicas y culturales en mayor o menor grado. Este complejo proceso ha hecho que la cultura de los pueblos indígenas, tengan actualmente un elevado nivel de heterogeneidad.

A pesar de todo ello, la demanda de reconocimiento como sujetos de derechos es más vigente que nunca: tener derechos diferentes y que esto no sea materia de discriminación. En este sentido, la descentralización constituye un marco favorable para incluir e implementar nuevos diseños institucionales desde la interculturalidad. La presencia de líderes y dirigentes indígenas amazónicos en los gobiernos locales y gobiernos subnacionales, sin duda constituyen una experiencia muy importante para lograr avances en el reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, esto resulta insuficiente si no se hace un mayor esfuerzo por incluir las formas de organización y gestión indígena en los espacios y mecanismos de participación creados por el proceso de descentralización en curso.

EL DERECHO A LA CONSULTA Y LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

La consulta debe entenderse como un diálogo permanente y no como un solo acto de validación de propuestas. La sola validación de la medida implicaría un acto de información por cuanto la decisión no se verá influenciada. La Ley de Consulta Previa y el Convenio núm. 169 de la OIT (artículo 4) establecen un dialogo permanente que asegure que los pueblos indígenas puedan decidir prioridades desarrollo y por lo tanto una permanente construcción de medidas a partir del diálogo que busquen salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medioambiente de los pueblos indígenas.

Un aspecto central en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es su derecho a la libre determinación: Derecho a decidir libremente sus prioridades de desarrollo.

La libre determinación está estrechamente vinculada al derecho a la consulta. Conforme lo establece el Consejo de Administración de la OIT, la libre determinación es la piedra angular de la consulta. No sólo es llegar a un acuerdo o consentimiento, que es una cuestión procedimental. El objetivo mayor es asegurar que los pueblos indígenas, como sujetos de derecho, participen plenamente en la toma de decisiones sobre su vida y futuro, y tenga capacidad de influenciar en las instituciones y estructuras del Estado para asegurar las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos.

Visto desde el otro lado de la moneda, la consulta previa es deber del Estado: El Estado debe buscar de manera permanente el diálogo de buena fe con los pueblos indígenas, a fin de lograr consensos o consentimientos que garanticen – en todo momento- los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros. Esto, como hemos visto anteriormente, supone también establecer nuevas formas de relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Por ello, es necesario que las instituciones cuenten con autoridades y funcionarios que conozcan y tomen en cuenta los procesos culturales de los propios pueblos indígenas, incluyendo los significados culturales que manejen sobre los que es la consulta y el dialogo, y los mecanismos y protocolos para llevarlos a cabo.

Es importante que el debate interiorice que la consulta no agota la obligación del Estado respecto de los derechos de los pueblos indígenas, las obligaciones del Estado están por encima del derecho a la consulta y, por lo tanto, debemos regresar a la manera de interpretar la Ley y el derecho de consulta en sí mismo (Coronado, 2012). La norma es clara cuando establece que debe interpretar de conformidad con el Convenio núm. 169 de la OIT, así como cuando señala que las decisiones del Estado deben garantizar los derechos colectivos y el respeto de otros tratados de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Además establece que se debe asegurar el derecho a la vida, integridad y pleno desarrollo. Es decir, si bien el Estado ante la falta de acuerdo puede tomar la decisión final, esa decisión en ningún caso debe suponer la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Desterrar del debate la idea del veto es importante porque no existe como condición, dado que un proceso de diálogo que se inicia con un resultado ya conocido, no es en ningún caso diálogo (Coronado, 2012). En este sentido, se sugiere que el reglamento de la Ley de Consulta Previa establezca los casos en que el consentimiento es una condición que se deriva de un proceso de consulta, así como sus excepciones ya establecidas por el derecho internacional.

La norma es clara y garantista al desarrollar la condición colectiva de este derecho, que en el fondo busca garantizar otros derechos colectivos, como por ejemplo los derechos territoriales.

APORTES A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

La implementación de la consulta previa, como se ha señalado anteriormente, no debe enfocarse en los artículos que hablan de la consulta. Su trascendencia obliga a hacerse desde una mirada sistémica del propio Convenio 169 núm. de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos de derechos humanos. En este marco, se debe considerar también la amplia jurisprudencia en relación a los derechos de los pueblos indígenas, establecida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Por ejemplo, tomar en cuenta las sentencias de *Saramaka vs. Surinam* de la CIDH y las sentencias del Tribunal Constitucional peruano, entre las más destacadas.

Los sujetos del derecho

El derecho internacional establece una serie de derechos individuales y colectivos específicos para los pueblos indígenas y sus miembros. Adicionalmente, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos internos, la categoría “pueblos indígenas” se encuentra diferenciada de otras categorías como “comunidades campesinas” o “minorías”. Por esta razón, es necesario identificar los criterios bajo los cuales se puede designar como indígena a un determinado grupo humano.

No existe una definición precisa de “pueblos indígenas” en el derecho internacional, y la posición prevaleciente indica que dicha definición no es necesaria para efectos de proteger sus derechos humanos. Dada la inmensa diversidad de los pueblos indígenas de las Américas y del resto del mundo, una definición estricta y cerrada siempre correrá el riesgo de ser demasiado amplia o demasiado restrictiva. Sin embargo, el derecho internacional sí proporciona algunos criterios útiles para determinar cuándo un determinado grupo humano se puede considerar como “pueblo indígena”.

Si bien ni los instrumentos interamericanos de derechos humanos, ni la jurisprudencia de los órganos interamericanos de protección, han determinado con exactitud los criterios para constituir un “pueblo indígena”, se han consagrado criterios relevantes en otros instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es necesario tener claridad en el caso de la legislación peruana quienes son los sujetos del derecho. Es evidente que son los pueblos indígenas u originarios. Así lo establece la propia Ley de Consulta Previa, a partir de lo establecido en el Convenio núm. 169 de la OIT. Como sabemos éste no define quiénes son los pueblos indígenas, sino que establece criterios objetivos y subjetivos para definirlos. En la Guía de Aplicación del Convenio No. 169, la OIT explica que los objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica, v.g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena.

En este sentido, el Reglamento debe obedecer a los criterios del Convenio núm. 169 de la OIT, precisando que la identificación es solo un proceso declarativo y en ningún caso constitutivo, bajo la

lógica de que el Estado no crea a los pueblos indígenas solo los reconoce. Se debe garantizar que la identificación, más allá de la denominación legal o la situación jurídica actual, sólo requiere de comprobar si se cumple con por lo menos un requisito objetivo y un requisito subjetivo.

Debe quedar claro que el registro que levantará la institucionalidad estatal indígena sobre los pueblos indígenas, hoy asignada por la Ley al Viceministerio de Interculturalidad, es solo un proceso de elaboración y actualización de datos pero en ningún caso debe suponer la revisión y condición de los derechos adquiridos como comunidad, federación u asociación, entre otros.

La consulta como propuesta

El debate debe tomar en cuenta que el derecho a la consulta no es un proceso solo de reacción. Por el contrario, implica un acto propositivo que debe contemplarse como parte del proceso de consulta cuando las partes proponen y sugieren. En otras palabras, la consulta no debe ser entendida como la posibilidad de estar de acuerdo o no, sino como un proceso de armar de manera conjunta una propuesta que recoja prioridades de desarrollo y que permita que el Estado se vea influenciado por la propuesta.

En ese sentido, la entidad responsable de emitir la medida no valida su decisión, sino la pone en consideración en la medida que afecta derechos fundamentales de pueblos indígenas. Este aspecto debe ser claro en la propuesta de reglamento: Por un lado, el Estado pueda hacer, dejar de hacer o modificar su propuesta; y, de otro lado, los pueblos indígenas actúen en el marco de la construcción de propuestas que van más allá de aceptar o no la propuesta del Estado.

Es importante precisar que el reglamento debe establecer funciones específicas la institucionalidad estatal indígena, que permitan una revisión periódica de los procedimientos de consulta, para identificar si estos responden a lo establecido como espíritu del Convenio núm. 169 de la OIT, asegurando, tal como han señalado los órganos de control de la OIT, que ésta no se convierta en un mero intercambio de opiniones y sugerencias.

La oportunidad de la consulta

Como lo establece el Convenio 169 de la OIT artículos 6 y 15 establecen la obligación de consultar de manera previa antes de dictarse medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas o antes que se realicen actividades extractivas en sus territorios. Dada la condición de obligación, ello supone actos de buena fe con miras a obtener en el caso el consentimiento de los pueblos indígenas lo mismo que ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁶

Al referirse a la condición previa el Relator de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas ha señalado “... se hace más hincapié en que las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones”¹⁷.

¹⁶ Informe presentado ante la CIDH en el 138 período de sesiones. *Situación de Vulnerabilidad del pueblo ashaninka relacionada con actividades energéticas*. CARE-CAAAP: 2010.

¹⁷ Una cuestión fundamental: El deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas. James Anaya párrafo 46

El Relator de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas ha señalado respecto del caso específico de proyectos a gran escala que: *siempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. [L]os efectos principales [...] comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia.*¹⁸

La consulta como diálogo permanente

La consulta debe entenderse como un diálogo permanente y no como un solo acto de validación de propuestas. Por lo tanto, a partir del dialogo hay que buscar salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medioambiente de los pueblos indígenas¹⁹.

La obligación que tiene el Estado peruano de consultar a los pueblos indígenas sobre las medidas susceptibles de afectarles directamente implica que las consultas se lleven a cabo para llegar a los siguientes resultados: “llegar a un acuerdo” o “lograr el consentimiento” acerca de las medidas propuestas.

Este derecho es fundamental cuando está estrechamente vinculado al derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente. Para la CIDH, “uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas, es el requisito de que los Estados establezcan consultas efectivas y previamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales”²⁰

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones. La obligación estatal de desarrollar procesos de consulta respecto de decisiones que afecten al territorio se vincula directamente, así, a la obligación estatal de adoptar medidas especiales para proteger el derecho la identidad cultural, basado en una forma de vida intrínsecamente ligada al territorio. De igual manera, la CIDH ha resaltado que los Estados que ratifiquen el Convenio 169 deben garantizar su incorporación transversal a la legislación que regula todo el proceso de diseño, concesión e implementación de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas; y al mismo tiempo deben adoptar medidas para garantizar la aplicación efectiva de dicha legislación, teniendo en cuenta que la falta de reglamentación no es excusa para no cumplir con la aplicación del Convenio 169.

Es importante destacar lo argumentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que está sujeta a consulta previa y a la obtención del consentimiento del pueblo respectivo toda decisión que pueda afectar, modificar, reducir o extinguir los derechos de propiedad indígenas; “los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obligan especialmente a los Estados miembros a garantizar que toda determinación de la medida en que los peticionarios indígenas mantienen intereses en las tierras por las que han poseído tradicionalmente un título y han ocupado y usado, se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte de la comunidad indígena en su conjunto”.

¹⁸ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, supra nota 97, p. 2.

¹⁹ Artículo 4 Convenio 169 de la OIT.

²⁰ Derechos de los Pueblos indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de derechos Humanos. CIDH. 2010

Para la CIDH, los principios jurídicos internacionales generales aplicables en el contexto de los derechos humanos de los pueblos indígenas incluyen el derecho a que su título relativo a la propiedad y uso de territorios y recursos “sea modificado únicamente por consentimiento mutuo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo cuando tengan pleno conocimiento y apreciación de la naturaleza o los atributos de ese bien”. En virtud de los artículos II (derecho a la igualdad), XVIII (derecho al debido proceso y a un juicio justo) y XXIII (derecho a la propiedad) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los Estados están obligados a adoptar “medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras y recursos tradicionales y su derecho a no ser privados de ese interés excepto con un previo consentimiento plenamente informado, en condiciones de [igualdad] y previa una justa compensación²¹”.

El derecho internacional regula especialmente el deber de consulta, consentimiento y participación en la realización de planes o proyectos de desarrollo o inversión o la implementación de concesiones extractivas en territorios indígenas, cuando tales planes, proyectos o concesiones puedan afectar los recursos naturales que allí se encuentran.

Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a “participar en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales

El artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas regula genéricamente el deber de consulta en los siguientes términos: “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 el caso Saramaka, la falta de aplicación del deber de consulta y de otras garantías conexas fue el principal argumento de la Corte Interamericana para llegar a concluir que había habido una violación del derecho de propiedad de dicho pueblo y determinar las correspondientes reparaciones⁶⁹⁶

La Corte Interamericana ha resaltado “la diferencia entre ‘consulta’ y ‘consentimiento’ en este contexto”, planteando la obligación de obtener el consentimiento en los siguientes términos: “la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”. Posteriormente, en la sentencia interpretativa del caso Saramaka, la Corte añadió: “el Estado tiene el deber, desde el inicio de la actividad que se propone, de consultar activamente con el pueblo Saramaka, de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, lo cual a su vez requiere que el Estado acepte y brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible. Además, dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento del pueblo Saramaka. El Tribunal enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones”.

La Corte ha observado que “otros organismos y organizaciones internacionales han señalado que, en determinadas circunstancias y adicionalmente a otros mecanismos de consulta, los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales”, citando a este respecto una decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial respecto de Ecuador.

²¹ Ibid

Tal y como lo ha notado la Corte Interamericana, el Relator de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas también se ha referido a esta obligación, observando que: “[s]iempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar.

Lo anterior significa que, en primer lugar, la consulta es válida si se llega un acuerdo entre el Estado y el pueblo susceptible de ser afectado directamente, lo cual supone un proceso de negociación y de diálogo previo, en donde se haya llegado a niveles de entendimiento y de consenso tales que permitan continuar con la implementación de la medida administrativa o legislativa consultada.

Luego de este proceso, entendemos que lo más probable es que la medida propuesta originalmente haya sufrido algunos cambios, como resultado natural del proceso de negociación, de modo que se trate, en lo posible, de llegar a un balance entre ambas partes en cuanto al resultado de la implementación de la medida -sobre todo teniendo en cuenta de que partimos de una relación asimétrica, al ser los pueblos indígenas un grupo humano en situación históricamente vulnerable-, para lo cual el proceso de consulta debe realizarse respetándose todas las garantías y derechos de estos pueblos.

Además existen situaciones en que se hace necesario obtener el consentimiento previo de los pueblos indígenas afectados conforme lo establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, como también la Jurisprudencia, otras fuentes internacionales (tales como informes de relatoría y de comisiones) se han encargado de establecer los casos en que el consentimiento deviene en requisito indispensable para que la medida consultada sea aplicada y, por lo tanto, viable ²².

²² De este modo, y de acuerdo con diversas fuentes del derecho internacional y nacional, las situaciones en que el Estado debe requerir el consentimiento de los pueblos indígenas para aplicar o implementar la medida consultada serían las siguientes:

- a. Riesgo de las condiciones de subsistencia.
 - *Convenio 169 de la OIT, art. 2*
- b. Traslados poblacionales o desplazamientos internos.
 - *Convenio 169 de la OIT, art. 16.2.*
 - *DNUDPI, art. 10.*
 - *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales -en adelante, “Informe de la CIDH”-, párr. 334.1.*
 - *Ley N° 28223. Ley sobre Desplazamientos Internos, arts. 8.3.c y 9.*
 - *Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES. Reglamento de la Ley sobre desplazamientos internos, arts. 8 y 11.*
- c. Megaproyectos, planes de inversión o desarrollo que puedan afectar las condiciones de subsistencia.
 - *Caso Saramaka vs. Surinam, párr. 134 y 136.*
 - *Informe de la CIDH, párr. 334.1 y 334.2.*
 - *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, párr. 2 y 66.*
- d. Almacenamiento, depósito, eliminación o desecho de materiales o residuos peligrosos o tóxicos.
 - *DNUDPI, art. 29.2.*
 - *Informe de la CIDH, párr. 334.3.*
 - *Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos. Artículos 22, 23 y numeral 24 de la Disposición Complementaria, Transitoria y Final Décima.*
 - *Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos. Arts. 27, 39, 40, 51, 88 y 123, y Anexo 4.*
- e. Toda decisión que pueda afectar, modificar, reducir o extinguir los derechos de propiedad indígena.
 - *Informe de la CIDH, párr. 281.*
- f. Actividades militares.
 - *DNUDPI, art. 30.*
- g. Adopción de medidas especiales de salvaguarda de personas, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente
 - *Convenio 169 de la OIT, art. 4.*
- h. Explotación de recursos del subsuelo de tierras tradicionales de comunidades indígenas.
 - *Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes, conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador (sesión sesenta y dos, 2003). ONU Doc. CERD/C/62/CO/2, 2 de junio de 2003, párr. 16.*

Por lo tanto, consideramos que estos casos deben ser establecidos de manera explícita en la versión final del Reglamento, sin perjuicio de que la jurisprudencia pueda proponer y desarrollar supuestos adicionales.

La consulta debe recoger iniciativas de los pueblos indígenas

La consulta en sí misma debe tender a disminuir las asimetrías generadas en la relación Estado – pueblos indígenas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que un adecuado mecanismo de consulta debe asegurar que se desarrollen iniciativas de los pueblos indígenas, ello supone incluso el desarrollo de sus propias instituciones, velando siempre de que esto no afecte el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. El reglamento debe asegurar las formas de intervención y solicitudes de consulta por parte de los pueblos indígenas ante la posibilidad de afectación de derechos, incluso si esta no es percibida por el Estado, para ello la Institucionalidad estatal debe incluir en el reglamento la iniciativa de parte de un proceso de consulta y con ello, el procedimiento administrativo para aceptar o no la propuesta de parte del Estado.

La buena fe, fundamento de la consulta previa

El derecho a la consulta, al ser un proceso de diálogo, está inspirado en la buena fe de las partes. Este principio del derecho expresado en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley de Consulta y no un simple supuesto ideal. Por ello, al ser un principio, establece condiciones que deben cumplirse para efectivizar el derecho. Por lo tanto, se debe examinar la buena fe en todo el proceso de consulta: desde la identificación de la medida hasta el cumplimiento de los acuerdos o la toma de decisiones.

El reglamento debe contemplar las formas que corrijan cualquier intento de actuación de mala fe, ya sea estableciendo procedimientos administrativos de impugnación o anulación que logren corregir cualquier mala actuación de alguna de las partes. Si bien, en general, el espacio judicial está cubierto ante la posibilidad de afectación de derechos, el reglamento debe precisar el proceso administrativo y las responsabilidades de quien tenga que resolver algún acto administrativo que lesione el proceso de consulta y, por lo tanto, derechos de algunas de las partes. Por ello, es importante precisar una revisión de los TUPAs de las entidades que tengan responsabilidades sobre pueblos indígenas y por supuesto de la institucionalidad estatal indígena como organismo ante el cual se podría recurrir para impugnar una medida.

Los tiempos razonables en la consulta previa que responda a la realidad cultural de los pueblos

Una de las grandes preocupaciones en torno a la consulta previa ha sido el denominado tiempo razonable. Si bien la norma no establece plazos y el Convenio 169 de la OIT establece que debe realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es importante que los tiempos razonables tomen en cuenta que no existe un único modelo de consulta. Si estamos en el marco de un proceso de diálogo intercultural, los plazos pueden ser percibidos de diferente manera. Por ello, el poner un plazo único al proceso de consulta podría terminar por deslegitimar el carácter intercultural y homologar la consulta como un procedimiento único a donde se responde y actúa de manera homogénea.

El Relator de Pueblos Indígenas ha desarrollado una etapa pre consultiva, como parte del proceso de consulta, en el cual las partes se ponen de acuerdo sobre las condiciones, características y escenarios del proceso de consulta. En ese sentido, más importante que fijar un plazo estándar para el proceso de consulta en su conjunto, se sugiere que el reglamento fije un plazo estándar sólo para una etapa previa a la consulta. En esta etapa, las partes se pondrán de acuerdo sobre las condiciones en las que

se llevará a cabo el proceso de consulta. Esto implica aprobar de manera conjunta un “plan de consulta” que defina, entre otras cosas, cuál será el plazo que se dan las partes para desarrollar cada etapa del proceso de consulta establecida por la Ley, la identificación de la medida, la aceptación de los facilitadores e interpretes, la información requerida, el lugar donde se llevará a cabo la consulta, el presupuesto de la misma y finalmente la designación de los representantes de ambas partes.

Esta posibilidad permitirá abordar cada proceso de consulta según lo que cada caso requiera, sin encasillar la consulta en un solo patrón o plazo. Por ello, es importante que las partes estén de acuerdo sobre el Plan de Consulta. El que se agote esta primera etapa en un tiempo estándar implicará que las condiciones y reglas para el proceso de consulta estén claras y podrá asegurar un proceso con mayor legitimidad.

TEMAS PENDIENTES DE LA AGENDA POLÍTICA

- **Estado y pueblos indígenas: fortalecimiento de la gobernabilidad democrática**

En las últimas décadas se han realizado grandes reformas constitucionales en América Latina, que reconocen el carácter pluricultural, multicultural, plurinacional de los Estados; sin embargo, persisten brechas de implementación entre la norma y la práctica, entre el reconocimiento formal y la situación real, ya que los pueblos indígenas siguen siendo víctimas de graves violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos. Esto se debe principalmente al modelo económico neoliberal el cual tiende a concentrar la riqueza y a incrementar la brecha social. Esta situación afecta a los pueblos indígenas que pierden aceleradamente sus territorios y el control de sus recursos naturales.

Frente a esta situación, los movimientos indígenas reclaman autonomía, autodeterminación y/o reformulación de las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado. La reivindicación de los derechos territoriales constituye una plataforma común de los movimientos indígenas a nivel internacional y es una respuesta directa a las situaciones de desventaja que estos padecen. La territorialidad se transforma en un aspecto fundamental del debate contemporáneo acerca de la libre determinación de estos pueblos y la pobreza. La cuestión de la autodeterminación emerge como un aspecto central para entender el desafío socioeconómico de la reducción de la pobreza en los pueblos indígenas.

En este escenario, es importante destacar los cambios ocurridos en el orden jurídico internacional sobre derechos humanos, obligatorio para los Estados, entre los que se encuentra el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, por el cual se reconoce su derecho al igual disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, a ser colectivos diferentes.

El actual escenario político nos plantea una serie de desafíos que posibilite un mayor desarrollo humano para todos los peruanos y peruanas. Si nuestro país es pluricultural, pluriétnico y multilingüe, ¿cómo crear condiciones para que nuestra democracia nos represente a todos? ¿Cómo conciliar el crecimiento económico con la justicia social? ¿Cómo propiciar que nuestros pueblos indígenas se conviertan en sujetos políticos y aporten, desde sus diversos saberes, en el desarrollo de nuestro país?

El compromiso del gobierno del presidente Ollanta Humala era de producir transformaciones y cambios, promoviendo la inclusión social, queremos destacar que este proceso de inclusión social sólo será posible cuando los pueblos que han sido excluidos y marginados se conviertan en sujetos de derechos y actores sociales y políticos que participan en el sistema democrático en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos. Esto supone reformas institucionales que permitan un nuevo modelo de democracia que incluya diferentes formas de representación basadas en nexos de carácter cultural, étnico y social. Nelson Manrique²³ sostiene que construir la democracia en el país, supone encarar diferentes formas de representación. El reto actual es plantear nuevos modos de representación que recojan la pluralidad y la diversidad, de esta manera podremos construir un Perú intercultural, un país donde nuestra visión de desarrollo sea compartida desde la articulación de diversos actores sociales con voz pública desde sus diferencias culturales y que esta inclusión signifique real y efectivamente cambios estructurales en la forma de relación del Estado con los pueblos indígenas.

En este contexto es que los pueblos indígenas se van convirtiendo en protagonistas de su propio proceso de ciudadanía, demostrando su afán de participar y aportar en distintos ámbitos. Las identidades étnicas han comenzado a expresarse como identidades de carácter político, por tanto los derechos ciudadanos ya no se pueden seguir definiendo solamente respecto a la entidad política de Estado nación. Esto supone aceptar la crisis del Estado nación y transitar a una reforma profunda del Estado que supone una transformación política de un Estado nación hacia un Estado plural; transitar de una democracia poco inclusiva a una democracia plena, y de una ciudadanía excluyente hacia una ciudadanía incluyente e intercultural. Construir una teoría y una práctica de la ciudadanía que sean capaces de conjugar dos exigencias: la de asegurarle autonomía a las diversas culturas para decidir y practicar sus formas de vida y de asegurarles participación en la unidad del Estado.

El reconocimiento real y activo de los derechos fundamentales y los derechos colectivos de los ciudadanos indígenas es una forma de entender la interculturalidad y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestros países.

Un aspecto importante que debemos destacar es el informe de Comisión de la Verdad y Reconciliación en el año 2003 que en su última conclusión (171) afirma categóricamente que la reconciliación nacional tiene como meta general “... la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe.” Señalando, además, que “tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen a las múltiples discordias de nuestra historia republicana”, como es el caso del trágico conflicto armado interno sufrido en el período 1980-2000.

Fortalecer la gobernabilidad del país es uno de los retos más importantes para los peruanos. La ciudadanía efectiva y la democracia intercultural construyen gobernabilidad, porque promueve la corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. Frente a la crisis del Estado-nación de cara a la pluralidad y la globalización, se requiere de un nuevo pacto social, se requiere de un proyecto nacional que trasciende a los pueblos indígenas, e involucra a todos los peruanos y peruanas en el desafío de construir una sociedad más justa con posibilidades de desarrollo para todos.

²³ Manrique, Nelson 2006. “Democracia y Nación. La Promesa Pendiente” en: *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*. Lima: PNUD.

- ***Institucionalidad estatal indígena***

Sin duda, la Ley de Consulta Previa (Ley Nro. 29785) pone en debate la estructura estatal respecto de la institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas. Ésta debe verse fortalecida tomando en cuenta obligaciones específicas del Convenio núm. 169 de la OIT (artículos 2 y 33) que establece la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Esto supone una institucionalidad con presencia de pueblos indígenas y un debate que incorpore los derechos de los pueblos indígenas, no desde un enfoque sectorial, sino como una política de Estado.

En la actualidad, el Perú no cuenta con una institucionalidad estatal indígena. El INDEPA ha sido disminuido a un organismo ejecutor, con lo cual no tiene la competencia jurídica para poder abordar asuntos relacionados con pueblos indígenas, por cuanto este desapareció como organismo especializado al fusionarse al Ministerio de Cultura. Sin embargo, el Viceministerio de Interculturalidad tampoco puede ser hoy en día un organismo técnico por cuanto las funciones del mismo son principalmente las de coordinación (artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

La norma de consulta fue concebida para que sea impulsada por un organismo técnico especializado, que según la ley del Poder Ejecutivo, señala su creación por excepción a propuesta del ejecutivo, evidentemente es una discusión que debe pasar por el Congreso de la República.

Según el artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las funciones de un organismo técnico especializado son planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

Los organismos técnicos especializados según el artículo 33 de la LOPE:

Están dirigidos por un consejo directivo (En este consejo se puede asegurar una representación de pueblos indígenas, según lo establecido en el artículo 33 del Convenio 169 de la OIT.

Se sujetan a los lineamientos técnicos del sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.

Su política de gasto es aprobada por el sector al que están adscritos, en el marco de la política general de gobierno.

Es importante, por ello, que el gesto político de afirmación de derechos en una ley se vea respaldado con el pronto funcionamiento de una institucionalidad estatal indígena que deberá conformarse según lo establecido en LOPE como un organismo técnico especializado.

Creación de espacios ante el vacío de institucionalidad

En tanto no contemos con una institucionalidad estatal indígena, la manera jurídica de viabilizar los avances y acuerdos en tornos a la discusión e implementación del debate de Consulta es a través de una Comisión Multisectorial Temporal, creada por Resolución Suprema No. 337-2011.PCM. Esta comisión es la encargada de estudiar y analizar y elaborar el proyecto del reglamento de la ley 29785²⁴

²⁴ R.S. No- 337-2011-PCM 15 de Noviembre... Art. 3 y 4

Esta comisión está conformada además de los sectores de gobierno, por los representantes de los pueblos indígenas como principales interesados. Esto más que una afirmación política, es una obligación jurídica derivada del Convenio 169 de la OIT que establece la responsabilidad de los Estados de contar con una institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas y establecer una acción coordinada y sistemática que reafirme los derechos de los pueblos indígenas en todos los sectores del Estado.

El Viceministerio de Interculturalidad que actúa como Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial ha planteado la creación de una Dirección de Seguimiento a la implementación de la ley de consulta, éste es un paso importante en ir fortaleciendo e institucionalizando los espacios de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

El reto es implementar reformas institucionales que permita contar con una institucionalidad estatal que atienda de manera eficiente y eficaz a través de políticas públicas sectoriales con enfoque intercultural los derechos de los pueblos indígenas. Esto atraviesa por la necesidad de transversalizar los asuntos indígenas, con la debida independencia y autonomía estatal que permita profundizar la articulación sectorial de las políticas públicas. El objetivo a largo plazo es institucionalizar políticas de Estado.

RECOMENDACIONES

- Seguir realizando esfuerzos para mejorar la Ley de Consulta Previa aprobada el 2011 con la participación de los pueblos indígenas y a la luz de los escenarios que van configurando en relación a sus derechos.
- El reglamento debe estar acorde a los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas tales como, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas, la Jurisprudencia de los tribunales internacionales sobre derechos humanos, los informes de los órganos y organismos internacionales de derechos humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Institucionalizar el diálogo intercultural como forma de afrontar los conflictos sociales. Esto supone reformar del Estado para que modifique las relaciones asimétricas entre el Estado y los pueblos indígenas y la sociedad civil. En este marco, se sugiere que el gobierno central y los gobiernos subnacionales y locales reconozcan los distintos sistemas de representación política de acuerdo a la pluralidad cultural del país. Esto es posible a partir del proceso de descentralización política y económica del Estado, actualmente en marcha.
- Contar con una institucionalidad estatal en materia indígena por ser una obligación derivada del Convenio 169 de la OIT que establece la responsabilidad de los Estados de contar con una institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas y establecer una acción coordinada y sistemática que reafirme los derechos de los pueblos indígenas en todos los sectores del Estado. Además, es una de las últimas recomendaciones y observaciones que hacen el Mecanismo de Expertos de la OIT al Estado peruano.
- Promover un modelo de democracia que incluya diferentes formas de representación basadas en nexos de carácter cultural, étnico y social. Este reconocimiento acabará con las injusticias históricas y resuelve viejos problemas que el Perú oficial nunca ha querido encarar con seriedad.
- El modelo de crecimiento económico debe tener en cuenta la diversidad cultural y por lo tanto debe incorporar la interculturalidad a partir de políticas de inclusión social y redistribución basadas en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (especialmente su derecho al territorio), las características particulares de los ecosistemas de los pueblos indígenas y la sostenibilidad ambiental de las medidas que se implementan desde el Estado. Es insostenible un crecimiento económico basado casi exclusivamente en la extracción de recursos naturales con la finalidad de mantener cifras macroeconómicas que no reflejan las graves asimetrías y desigualdades socioeconómicas que van en contra de los pueblos indígenas.
- Los sujetos de los derechos son los pueblos indígenas y actúan a través de sus organizaciones representativas.
- Impulsar el Censo de Pueblos Indígenas en el Perú, con componentes étnicos, a fin de establecer exactamente el número de miembros de pueblos indígenas, teniendo en cuenta a los indígenas en las ciudades.

- Establecer claramente que los plazos en los procesos de consulta no son homogéneos y tienen que responder a la realidad socio cultural de cada pueblo indígena.
- Identificar claramente la medida que se va a consultar y hasta la etapa final del cumplimiento de los acuerdos y / o consentimiento. Todo proceso debe contar con la participación y consulta previa de los pueblos indígenas en todo aquello que pueda afectarlos ya sea medidas legislativas, administrativas, planes, programas y proyecto.
- Incorporar que es necesario el consentimiento previo para determinar medidas que afecten a los pueblos indígenas de acuerdo a los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la CIDH.
- Asegurar la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso y en la toma de decisiones sobre sus prioridades de desarrollo.
- Implementar proceso de formación sobre interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas a las autoridades y funcionarios públicos de todos los niveles (local, regional y nacional) como paso fundamental para avanzar en la institucionalización de un diálogo intercultural. Este proceso de formación, contribuirá de un modo significativo a los procesos de consulta y el manejo y resolución de conflictos sociales.
- Acompañar a las organizaciones indígenas en su proceso de fortalecimiento institucional en los diferentes niveles, local, regional y nacional que permita un mayor diálogo y nivel de propuestas consensuadas.
- Construir espacios de formación de jóvenes estudiantes indígenas en las ciudades que contribuya a la creación de una intelectualidad indígena que articule los conocimientos y saberes de sus pueblos con una mirada que permita construir un Estado intercultural.
- Fortalecer el liderazgo de las mujeres indígenas en los procesos de consulta y participación que asegure una mayor participación en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Bansart, Andrés

1992 Cultura, ambiente y desarrollo. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de altos estudios de América Latina, 1992.

Barbut, Monique

2008 Prefacio. En: Comunidades indígenas y biodiversidad. Washington: Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Brack Egg, Antonio

2001 Portafolio de Bionegocios. PNUD

CAAAP

2011 Aportes para la implementación del derecho a la consulta. Documento interno. Lima: CAAAP.

Castro, Milka

2004 Los Desafíos de la Interculturalidad: identidad, política y derecho. Santiago de Chile: Universidad de Chile

Clastres, Pierre

1981 Investigaciones en Antropología Política. Barcelona: Gedisa.

Coronado, Hernán

2012 Obligatoriedad y responsabilidades de la consulta en los procesos legislativos o administrativos del Estado. En: La consulta previa y retos para una institucionalidad estatal en materia indígena. Lima: Congreso de la República.

Chirif, Alberto

1996 Identidad y movimiento organizativo en la Amazonía peruana. En: Horizontes Antropológicos: Sociedades indígenas Vol. 6, Año 3, No. 6, Oct. (p. 135-159)

Chirif, Alberto y Manuel Cornejo Chaparro

2009 Imaginario e Imágenes de la época del caucho: Los sucesos del Putumayo. Lima: CAAAP-IWGIA-UCP.

Chuecas, Adda

2008. El derecho de los pueblos indígenas y comunidades en el contexto histórico del Perú en: Boletín de Estudios Amazónicos nº4. Lima: Centro Cultural José Pío Aza.

De la Cadena, Marisol y Orin Starn (Eds.)

2010 Indigeneidades en América Latina, Cultura Política y Globalización. Lima: IEP-IFEA.

Descola, Philippe

1996 La Selva Culta. Simbolismo y praxis en la ecología de los Achuar. Quito: Ediciones Abya-Yala e IFEA

Espinosa, Oscar

1996 El pueblo asháninka y su lucha por la ciudadanía en un país pluricultural. En: Derechos Humanos y pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Lima: APEP - CAAAP. (pp. 77-132)

Fernández, Eduardo

1986 Para que nuestra historia no se pierda: Testimonios de los Asháninka y Nomatsiguenga sobre la colonización de la región Satipo-Pangoa. Lima: CIPA.

García Canclini, Néstor

1997 Cultura y comunicación: entre lo global y lo local. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Hall, Stuart

1999 Identidad cultural y diáspora. En: S. Castro-Gómez, O. Guardiola (eds.), Pensar (en) los intersticios, Bogotá, Centro Editorial Javeriano,.

1992 The question of cultural identity. En: S. Hall, D. Held, T. McGrew, Modernity and its futures. Cambridge, Polity Press/ Open Press University (Traducción libre a partir de la versión francesa en CD del programa EICOS)

Luna, Fabiola

2005 Ciudadanía intercultural. Lima: CAAAP.

Luna, Fabiola; Martha Beingolea y Manuel Cornejo

2002 Identidad e Interculturalidad. Lima: CAAAP.

Macera, Pablo

1991 introducción en: Francisco Ballón, La Amazonía en la norma oficial peruana: 1821-1990. Lima: CIPA.

Manrique, Nelson

2006 "Democracia y Nación. La Promesa Pendiente en: La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente. Lima: PNUD

Pinxten, Rick

1997 Identidad y conflicto: personalidad, socialidad y culturalidad En: Revista Cidob d'afers Internacionals, 36, mayo 1997

Vega, Ismael

2003 Ciudadanías en contrucción: Participación y surgimiento de una ciudadanía indígena. En: Ciudadanía Inconclusas, el ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas, 2003. Vigil N. Zariquiey (eds) GTZ-PUCP.

Villapolo, Leslie

2010 Desarrollo y pueblos indígenas. Lima: CAAAP (Documento interno).

2004 Senderos del desengaño: Estudio de la construcción de memorias, identidades colectivas y proyectos de futuro en una comunidad Asháninka. En: Luchas Locales, Comunidades e Identidades. Ponciano del Pino y Elizabeth Jelin (comps.) p. 145-173 Madrid y Buenos Aires: Siglo XXI.

Villapolo, Leslie y Lourdes Soldevilla

2009 Percepción de la interculturalidad desde los jóvenes estudiantes indígenas. Lima: CAAAP (Documento interno)

Villapolo, Leslie y Norma Vásquez

1993 Entre el juego y la guerra: recursos psicológicos y socioculturales de los niños Asháninka ante la violencia política. Lima: CAAAP.

Walsh, Catherine y otros

2005 Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador En: Siete cátedras para la integración / Convenio Andrés Bello. Bogotá: Convenio Andrés Bello,