



Memoria taller con el
Consejo Consultivo de los
Pueblos Indígenas de la CAN

DERECHOS INDÍGENAS

EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

DERECHOS INDÍGENAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

**MEMORIA DE TALLER
CON EL CONSEJO CONSULTIVO DE
LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA CAN**

Lima, Perú, 11 de diciembre de 2011



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Derechos indígenas en la Comunidad Andina de Naciones / Memoria del taller / con el CCPICAN

Diciembre de 2011 / Lima, Perú.

Incidencia regional en derechos indígenas: Posicionando los derechos indígenas y la gobernanza forestal en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) / Documento marco (Anexo) / Octubre de 2011 / La Paz, Bolivia

CEDLA (Ed.)

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<DERECHOS INDÍGENAS> <LEGISLACIÓN INDÍGENA> <MEDIO AMBIENTE> <RECURSOS NATURALES> <COMUNIDAD ANDINA> <TIERRA Y TERRITORIO> <ANDES> <AMAZONÍA> <AUTONOMÍA> <AUTONOMÍA INDÍGENA> <INTEGRACIÓN COMERCIAL> <INTEGRACIÓN SOCIAL> <PARTICIPACIÓN SOCIAL> <CONSEJO CONSULTIVO>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA> <PERÚ> <REGIÓN ANDINA>

© 2012, CAN, CEDLA

Depósito legal:

Cuidades de edición: Unidad de Comunicación - CEDLA

Fotografía de tapa: Vilma M. Martinez Castañeda (www.artelista.com)

Diseño y armado: Unidad de Comunicación - CEDLA

Impresión: Imprenta OFAVIN

Editorial: CEDLA Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi

Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223

Fax: (591) (2) 2-414625

E-mail: cedla@cedla.org

URL: www.cedla.org

La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

Esta memoria fue elaborada en el marco del proyecto “Plataforma para la reforma de la política forestal en Bolivia” del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario- CEDLA, financiado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés).

Las opiniones presentadas aquí son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo por medio de la Iniciativa para los Derechos y Recursos, ni todos de los Socios de la Coalición.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

RRI

La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés) es una coalición de organizaciones humanitarias, regionales e internacionales comprometidos con el desarrollo, la investigación y la conservación. Juntos estamos trabajando para promover un mayor compromiso global y acciones de reformas políticas, de tenencia y de mercado a favor de los pobres.

La misión de la Iniciativa para los Derechos y Recursos es apoyar las comunidades locales y pueblos indígenas que luchan contra la pobreza y la marginación mediante la promoción de un mayor compromiso y una acción mundial hacia reformas políticas, legales y del mercado que garanticen sus derechos a poseer, controlar y beneficiarse de los recursos naturales, especialmente la tierra y los bosques. RRI se coordina por el Grupo para los Derechos y Recursos, una organización sin fines de lucro basada en Washington, DC, EEUU. Para mayor información, por favor visite www.rightsandresources.org/espanol

Índice

PRESENTACIÓN	5
ANTECEDENTES	7
OBJETIVO	7
METODOLOGÍA	7
PARTICIPANTES	8
SÍNTESIS DE LAS DISCUSIONES	9
El reconocimiento de los derechos indígenas en la Subregión Andina	9
El derecho a la tierra y el territorio	9
El derecho a la consulta y el consentimiento previo en los países de la CAN	11
¿Andes versus Amazonía?: tensiones entre la propiedad colectiva y la propiedad individual	12
Derechos indígenas: entre la autodeterminación y el reconocimiento estatal	13
La identidad indígena: entre lo objetivo y lo subjetivo	14
De la autonomía indígena a la plurinacionalidad	14
El CCPICAN y los desafíos de incidencia	15
El Consejo Consultivo frente al contexto regional	16
RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	17
PERSPECTIVAS	17
ANEXO. DOCUMENTO MARCO	19

Presentación

En los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) -Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia-, se desarrollan debates entre el Estado y la sociedad respecto a la exigencia y disfrute de los derechos de los pueblos indígenas y su reconocimiento en las legislaciones nacionales a partir del convenio 169 de la OIT y la declaración de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

En esta perspectiva, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN (CCPICAN) tiene la misma importancia que las instancias consultivas de los empresarios y trabajadores, en el marco del sistema andino de integración, concentrando su atención en que los derechos humanos y colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas no sean vulnerados.

La participación de las organizaciones indígenas en una instancia consultiva regional supone reflexionar los alcances y las limitaciones de la vocería indígena en este espacio; en especial, en cuanto a la promoción y defensa los derechos colectivos en el marco de la gestión de sus tierras y territorios.

La presente memoria presenta la sistematización de un taller con el CCPICAN, realizado en diciembre de 2011 de manera coordinada con la responsable de Participación Ciudadana de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en el que se plantearon y reflexionaron la participación ciudadana de los pueblos indígenas en el marco del sistema de integración.

El CEDLA, como organización colaboradora de la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI), busca con esta publicación aportar a información respecto al debate regional de los derechos de los pueblos indígenas y otros aspectos pertinentes al acceso, administración y aprovechamiento sostenible de las áreas boscosas de los territorios indígenas amazónicos y/o de transición a la Amazonía en los países miembros de la CAN.

La Paz, junio de 2012

Javier Gómez Aguilar
Director ejecutivo
CEDLA

ANTECEDENTES

En los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) —Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia— se desarrollan debates entre el Estado y la sociedad sobre la exigencia y disfrute de los derechos de los pueblos indígenas y su reconocimiento en las legislaciones nacionales a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En ese contexto, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina adoptó el 26 de septiembre de 2007 la decisión de establecer el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN (CCPICAN) integrado por representantes indígenas de las cuatro naciones y, en calidad de observadores, representantes de las siguientes organizaciones regionales: el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de Sudamérica.

El Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN tiene la misma importancia que las instancias consultivas de empresarios y trabajadores en el marco del Sistema Andino de Integración y concentra su atención en la efectiva defensa y promoción de los derechos humanos y colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas de la región. Asimismo, la CAN promueve una Agenda Ambiental que tiene como uno de sus ejes la mitigación de los fenómenos asociados al cambio climático a través de una estrategia andina para enfrentarlos.

OBJETIVO

Los países que integran la CAN albergan el 30 por ciento de la superficie de los bosques existentes a nivel sudamericano y el 6,2 por ciento de los bosques a nivel mundial. En esta perspectiva, y en el marco del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y la Agenda Ambiental, es oportuno analizar en un espacio regional la problemática de los derechos indígenas y el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales (forestales y de biodiversidad) por parte de las comunidades locales.

El análisis de esta problemática supone la identificación de las alianzas entre las distintas organizaciones que representan a los pueblos indígenas en los países de la CAN, la ponderación de los bosques amazónicos en sus formas de vida y sustento, y la realización de un debate informado sobre las iniciativas de reducción de la degradación forestal y deforestación en la región.

Bajo estas premisas, el Taller tiene por objeto incorporar en el debate regional de los derechos de los pueblos indígenas temas referidos al acceso, administración y aprovechamiento sostenible de las áreas boscosas de los territorios indígenas amazónicos que se encuentran en los países miembros de la CAN.

METODOLOGÍA

El Taller se inició con la exposición del documento “Incidencia Regional en Derechos Indígenas” en el que se abordan aspectos históricos, normativos e institucionales que ilustran el carácter y nivel de avance en el reconocimiento de los derechos indígenas en la Comunidad Andina.

Después de presentación de ese documento, se abrió la sesión a los comentarios y preguntas de los

consejeros del CCPICAN y de la representante de la CAN. Estas intervenciones fueron complementadas con aclaraciones y comentarios del equipo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Después del Taller fue posible participar y registrar las discusiones sobre la constitución de la Asociación de Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales impulsada por el Consejo Consultivo y debatir su Plan de Acción para el Año 2012.

El día 12 de diciembre los asistentes al Taller escucharon la exposición del Proyecto de Seguridad Alimentaria del Programa Regional de Biodiversidad en la región Amazónica de la Comunidad Andina

(BIOCAN) y la exposición de la representante del Foro Permanente para los Asuntos Indígenas de Naciones Unidas.

La metodología del Taller permitió identificar y profundizar las perspectivas e inquietudes de los consejeros respecto a la situación de los derechos indígenas, en especial de las posibilidades incidencia del Consejo Consultivo en la región, la situación del derecho a la consulta y consentimiento previo, y el derecho al territorio.

La participación en otras sesiones y discusiones propias del Consejo, permitió acceder a información adicional de mucho valor sobre su situación y sus perspectivas de incidencia regional.

PARTICIPANTES

Los consejeros que participaron en el Taller fueron:

Nombre	País	Organización
Jhonny Maraza	Bolivia	Confederación Sindical de las Comunidades Interculturales (CSCIB)
Adolfo Chávez	Bolivia	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
Teresa Pérez	Bolivia	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
Marco Lucas	Colombia	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
Hilber Humege	Colombia	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
Nora Melchor	Perú	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI)
Manuel Chughchilian	Ecuador	Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE)
Miguel Cashabamba	Ecuador	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)

Otros participantes:

Nombre	País	Organización
Delia Pinto	Responsable de Participación Ciudadana	Secretaría Nacional de la CAN
Horacio Yugar	Asesor Legal	CCPICAN
Wálter Lemache	Responsable del Programa Nina	UNITAS Bolivia
Carlos Revilla	Especialista en derechos indígenas	CEDLA Bolivia
Sandra Quisbert	Responsable administrativa	CEDLA Bolivia
Wálter Arteaga	Responsable del Proyecto Incidencia Regional	CEDLA Bolivia

SÍNTESIS DE LAS DISCUSIONES

El reconocimiento de los derechos indígenas en la subregión andina

Según los delegados al Consejo, existen importantes avances en el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas en los países de la Comunidad Andina. Todos los países de la CAN han suscrito y ratificado el Convenio 169 de la OIT y algunos han elevado dicho Convenio a rango de ley.

En la década de los años 90, y como consecuencia de la ratificación del Convenio de la OIT, algunos países de la CAN han incorporado en sus constituciones varios artículos específicos que reconocen a los pueblos indígenas. Ecuador y Bolivia, por su parte, han ratificado la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En los últimos años, los procesos constituyentes desarrollados en Bolivia y Ecuador han incorporado capítulos específicos relativos a los derechos de los pueblos indígenas. Estos capítulos incluyen un importante conjunto de derechos, desde el derecho a la reproducción de la cultura hasta el derecho al territorio y la autonomía.

Este reconocimiento ha sido el resultado de la movilización de los pueblos indígenas en una larga lucha contra los gobiernos de turno en cada país.

La mayor parte de los delegados al Consejo Consultivo coinciden en la existencia de una enorme brecha entre los derechos reconocidos y su plena aplicabilidad. Esta brecha se explica por una serie de circunstancias y problemáticas particulares en cada país.

En Colombia y Perú el reconocimiento de los derechos indígenas ha sido tardío o parcial respecto a lo hecho por Ecuador y Bolivia. En el caso de Ecuador, los consejeros afirman que si bien se han dado importantes avances en el reconocimiento formal del carácter plurinacional del Estado, las acciones gubernamentales se han ido distanciando de su construcción efectiva.

En el caso boliviano el mayor problema sigue siendo la aplicabilidad de los derechos indígenas en situaciones concretas, y una muestra clara de esta situación ha sido el conflicto generado por la intención gubernamental de construir una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS).

En los hechos, los pueblos indígenas no gozan de un estatus de igualdad respecto al resto de los ciudadanos, se los considera como “menores de edad” (Delegado Colombia 1).

Los conceptos de diversidad e interculturalidad no constituyen una respuesta adecuada a la discriminación que viven los pueblos indígenas en varios países. El concepto de “tolerancia”, a su vez, expresa todavía cierta subordinación y subvaloración de lo indígena y

sus diferencias respecto a lo occidental (Delegada Perú).

Los fuertes niveles de discriminación existentes en algunos de los países de la CAN han contribuido a un proceso de “asimilación” de todos quienes que prefieren dejar de identificarse como indígenas para no sufrir desprecio en diferentes ámbitos de la sociedad (Delegada Perú).

En Ecuador la discriminación también se expresa en las políticas estatales que han buscado convertir a los indígenas en campesinos o ciudadanos (Delegado Ecuador 2).

Los delegados de Perú y Colombia han señalado que no existe en esos países un conocimiento adecuado de la situación de los pueblos indígenas. Por eso plantean la necesidad de la incidencia en la construcción de instrumentos censales para obtener información precisa de los pueblos indígenas en la subregión en ámbitos como la educación, la salud y las dinámicas migratorias (Delegada Perú). Aparentemente, esto permitirá evaluar el peso demográfico y, eventualmente, el peso político de los indígenas en la sociedad.

La construcción de instrumentos censales, además, influiría en procesos de auto-reconocimiento de los indígenas respecto del Estado, no como una concesión estatal, sino como un acto de autodeterminación de los propios sujetos de derechos (Delegado Colombia 2).

Un problema relacionado a este tema es que en varios países de la CAN los propios indígenas desconocen los derechos plasmados en constituciones, convenios, declaraciones y tratados internacionales que los amparan. Esta situación, a juicio de los delegados en el Taller, requiere de acciones de capacitación impulsadas por las propias organizaciones indígenas apoyadas, en lo posible, por el Consejo Consultivo (Delegada Perú).

Otro aspecto común en casi todos los países andinos es la ausencia de instituciones judiciales independientes que contribuyan al respeto de los derechos indígenas (Delegado Ecuador 1). Salvo en Colombia, los altos tribunales judiciales y constitucionales no han mostrado la estabilidad, efectividad y agilidad necesarias para prevenir o frenar las acciones ejecutivas que atentan contra los derechos indígenas (Delegados Colombia).

Finalmente, se ha destacado en el Taller que además de la falta de voluntad política para garantizar de los derechos indígenas por parte de los gobiernos, existen otros obstáculos como la corrupción y la burocracia que afectan a los Estados de la subregión (Delegado Ecuador 1).

El derecho a la tierra y el territorio

Desde la perspectiva de los delegados al CCPICAN, el derecho al territorio es uno de los más importantes y también uno de los más afectados.

En Colombia el conflicto armado y la violencia han venido acompañados del desplazamiento territorial de varias comunidades indígenas y el despojo de la tierra por parte de grupos paramilitares, narcotraficantes, empresas y haciendas. La expansión del monocultivo de especies foráneas como la palma africana, por su valor comercial, ha puesto en riesgo la soberanía alimentaria de varias familias que se han visto obligadas a orientar su producción y consumo en función del mercado (Delegado Colombia 1).

El desplazamiento ha generado, a su vez, hacinamiento y mendicidad en los núcleos urbanos donde los indígenas se han visto obligados a asentarse, tal es el caso de los Embera en Bogotá, Pereira, Medellín y Antioquia. De este modo, la violencia de los grupos armados no sólo ha afectado la subsistencia de los indígenas sino su identidad cultural (Delegado Colombia 1).¹

Con ello, la explotación minera a cielo abierto y la construcción de megaproyectos tales como la represa de Urrá afectan seriamente los territorios y el medio ambiente indígenas. La falta de respeto de parte del Estado y actores privados hacia las tierras colectivas y resguardos indígenas es uno de los mayores problemas de la realidad indígena en Colombia.

En el caso de Perú, la enorme apertura y flexibilidad estatal a las inversiones en el sector extractivo, en especial la minería y los hidrocarburos, han generado cerca de 250 conflictos socio-ambientales.

La centralidad y verticalidad del gobierno peruano supone un obstáculo para procesos de consulta y consenso con las comunidades indígenas afectadas. Dicha centralidad prioriza la inversión y la propiedad privada sobre la propiedad colectiva al permitir acciones tales como el cercado de minas y la aprobación de concesiones en tierras indígenas sin ningún tipo de consulta a las comunidades que las habitan.

La resistencia de comunidades andinas y amazónicas en Perú ha derivado en la represión y criminalización de la protesta y en la persecución judicial y política de cerca de mil dirigentes indígenas, campesinos y sindicales.²

Dichos conflictos han derivado en la emergencia y visibilización del movimiento indígena en todo el país al poner en debate la idea de que las comunidades indígenas son únicamente aquellas asentadas en

tierras bajas. En los últimos años, la gran cantidad de concesiones mineras en la sierra peruana ha llevado a las comunidades de esta zona a reivindicar su identidad indígena y su derecho a decidir sobre sus territorios ancestrales. De este modo, el debate sobre la identidad indígena y sobre si es el Estado o las comunidades las que deben definir quién es indígena se ha abierto camino en la agenda de las organizaciones sociales peruanas. A esto se debe la importancia que estas le atribuyen a incidir sobre los instrumentos censales y las bases de datos sobre la situación indígena (Delegada Perú).

Una de las mayores amenazas sobre la integridad de los territorios indígenas en Ecuador es la implementación de proyectos hidrocarburíferos y mineros. El proyecto Yasuní, que pretende dejar bajo tierra el 20 por ciento del crudo existente en esa reserva, avanza mucho más despacio que el proyecto de explotación de esas reservas. Las comunidades de tierras bajas se ven también amenazadas por iniciativas ganaderas y madereras sin contar con una protección adecuada del Estado. El proyecto de reducir las emisiones de carbono y recibir más de mil millones de dólares a cambio no es conocido por las comunidades locales y parece responder una estrategia que busca, fundamentalmente, mantener el flujo de recursos de la cooperación internacional al desarrollo que tendería a reducirse considerablemente en los próximos años, a causa de la crisis financiera en los países del norte (Delegado Ecuador 1).

En el caso de Bolivia, si bien las marchas indígenas de los años 90 han conseguido la titularidad sobre los territorios de varias comunidades de tierras bajas, los actuales proyectos estatales de infraestructura amenazan estas conquistas. El caso del TIPNIS ha mostrado las enormes dificultades que enfrentan los pueblos indígenas para mantener sus territorios frente a intereses privados y proyectos estatales que se fundamentan en el argumento del desarrollo y la integración nacional y regional.

Existe una relación estrecha entre el tema del territorio y el acceso a la tierra con los recursos naturales que se encuentran dentro de estos. Desde la perspectiva indígena el territorio es integral y abarca todos sus recursos; desde la perspectiva oficial, si bien se reconocen ciertos derechos indígenas sobre el suelo, el Estado y los habitantes del país en su conjunto son los dueños de los recursos del subsuelo, lo cual permite su explotación y redistribución (Delegada de Bolivia).

En países como Perú, la oposición indígena a la explotación de recursos en su territorio ha llevado a los gobernantes a plantear el argumento de que los intereses de unas cuantas comunidades o familias no pueden ser antepuestos al interés y el bienestar de todos los ciudadanos del país.

1 A causa del conflicto armado, Colombia es uno de los países con mayor número de desplazados en el mundo, cerca de 40 mil. Es digno de mención el caso de 400 indígenas Nukak Maku desplazados y hacinados a causa del conflicto armado.

2 Datos expuestos por la delegada indígena del Perú al CC-PICAN.

En todos los países de la CAN, para la realización de proyectos de infraestructura o explotación de recursos, los gobiernos apelan al argumento de la primacía del interés público sobre el “interés particular” indígena para justificar dichos proyectos. Sin embargo, solo en muy pocos casos se ha podido demostrar fehacientemente la dimensión y el impacto real de dichos proyectos sobre el bienestar público, más aún cuando muchos de esos proyectos no sólo implican efectos concretos y a corto plazo sobre la reproducción material y cultural de las comunidades indígenas, sino también porque habitualmente derivan impactos ambientales y externalidades negativas de mayor alcance.

La propiedad colectiva del territorio indígena es concebida por algunos gobiernos, y por algunos sectores de la sociedad, como un “privilegio” bajo el equívoco argumento de la baja densidad demográfica de los territorios indígenas. En otros casos, los gobiernos argumentan una supuesta condición “ociosa” de esos territorios y sus recursos. En Perú, como antecedente al conflicto de Bagua en 2009, el presidente Alan García calificó y acusó a las comunidades indígenas movilizadas de asumir la actitud del “perro del hortelano” porque se oponían al paquete de decretos y medidas administrativas dirigidas a la explotación de recursos de la amazonía peruana.

Esos argumentos sirvieron como justificativos para ignorar el derecho a la consulta y consentimiento previos contemplados en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas proclamados por Naciones Unidas.+

El derecho a la consulta y el consentimiento previo en los países de la CAN

El derecho a la consulta previa e informada constituye el núcleo del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Se trata, por una parte, de un derecho político con su propio contenido sustantivo vinculado a la dignidad humana y, por otra, permite garantizar otros derechos a los indígenas tales como el control de sus instituciones, la definición de su modelo y prioridades de desarrollo, la protección de su territorio, y su integridad física y cultural (Yrigoyen, 2009:32).³

De acuerdo con los delegados bolivianos al Consejo, el caso del TIPNIS ha mostrado que pese a existir una ley que ratifica e incorpora el Convenio 169 de la OIT

en la legislación nacional, y pese a la suscripción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, estas normas no se aplican adecuadamente en los diversos proyectos de desarrollo emprendidos tanto por el Estado como por las empresas privadas en territorios indígenas. Este hecho marca una enorme distancia entre el discurso indigenista del gobierno y su práctica efectiva (Delegada Bolivia 1).

En Colombia, en el pasado reciente, se ha evidenciado la vinculación de empresas transnacionales con grupos armados en acciones orientadas a evitar o sabotear procesos de consulta. Frente a la recurrente inobservancia de los compromisos contraídos por el país respecto a los derechos de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha determinado que la consulta previa es un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento para el Estado. Ello ha permitido anular procesos de consulta mal implementados como el del caso de la comunidad de Pescadito. Sin embargo, los pueblos indígenas no han logrado instituir el derecho a veto para proyectos de explotación minera frente al argumento del Ministerio del Ambiente de no reconocer la potestad de los indígenas para actuar como autoridades ambientales. Por ello, las organizaciones indígenas han apelado al criterio de la Corte Constitucional (Delegado Colombia 1).

En el caso del Ecuador la situación no es muy diferente. Recientemente, el Estado ecuatoriano ha enfrentado demandas en el sistema interamericano por el incumplimiento del derecho a la consulta, estrechamente ligado al tema medioambiental. Normativas tan importantes para las organizaciones sociales de ese país, como la Ley de Aguas, se encuentran paralizadas debido al arduo debate sobre la consulta previa en aquellos proyectos que afecten fuentes de agua. El debate se ha extendido, además, a la participación y decisión indígena y social en un Consejo Nacional del Agua en lugar de la Autoridad Única de Agua propuesta por el gobierno.⁴

En el caso peruano, a causa del conflicto de Bagua, y bajo la presión de diferentes organizaciones de la sociedad civil, el Congreso ha elaborado una Ley de Consulta que ha sido promulgada en septiembre del año 2011 por el Presidente Ollanta Umalá. Dicha ley tendrá diversos reglamentos según los diferentes sectores económicos y sociales a los que se orienten las políticas y proyectos estatales. Esto último ha abierto el debate sobre los riesgos que conlleva reglamentar un

3 “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo: la participación, la consulta y el consentimiento”. En “El derecho a la consulta previa en América Latina”. El Otro Derecho, No. 40. Págs., 11-55, ILSA, Bogotá, 2009.

4 http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100505_ecuador_indigenas_ley_agua_az.shtml

derecho conquistado y reconocido internacionalmente, restringiendo así su alcance en función de los intereses gubernamentales.

Para la delegada peruana, el Convenio 169 de la OIT no necesita ni reglamentación ni ley alguna. Abordar el tema desde este punto de vista podría ser parte de una estrategia política de algunos gobiernos para limitar las consultas y decisiones indígenas. La representante del Foro Permanente de los Pueblos Indígenas, Mirna Cunningham, ratificó el hecho de que el Convenio 169 no requiere ser reglamentado y que, por el contrario, es necesario trabajar en una mayor difusión, ratificación estatal y exigibilidad de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas debido a que en ella se han introducido avances respecto al Convenio 169 tales como el Derecho a la Autodeterminación y el requisito del Consentimiento Previo Libre e Informado para el diseño de cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y modo de vida (Art. 32).

¿Andes vs. Amazonía?: tensiones entre la propiedad colectiva y la propiedad individual

Un tema que amenaza con convertirse en una tensión manifiesta dentro de los movimientos indígenas y en la relación con los Estados, es el reconocimiento de la identidad y la titularidad de tierras y territorios a grupos humanos diversos de la subregión Andina tales como los campesinos o las recientemente denominadas comunidades multiculturales. Las comunidades que tienen su origen en las culturas y centros estatales prehispánicos asentados en las zonas altas han sufrido con mayor intensidad la desestructuración y fragmentación de sus territorios colectivos tanto durante la Colonia como durante todo el período republicano. Bajo el influjo de las dinámicas económicas y las políticas de Reforma Agraria del siglo pasado, esas comunidades se han visto compelidas a modificar sus formas productivas por una lógica campesina de producción y propiedad individual de la tierra, lo cual ha influido en su identidad. La subdivisión de sus tierras ha impulsado, a veces bajo el influjo de políticas estatales y a veces por la ausencia de políticas de tierras, a la migración y ocupación de importantes áreas en las regiones bajas, muchas veces a costa de territorios de poblaciones indígenas locales.

En décadas pasadas, los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia se han movilizado para lograr el reconocimiento y respeto de sus territorios colectivos frente a la presión ejercida por hacendados y madereros, e incluso campesinos migrados desde tierras altas que asociados en sindicatos — los de productores de coca— contaban con una importante capacidad de presión.

Durante el año 2011, dichos sindicatos se han mostrado favorables a políticas y proyectos de

desarrollo —la carretera por el TIPNIS o las represas en el Parque Madidi, por ejemplo— promovidos por el presidente de Bolivia y máximo dirigente cocalero Evo Morales. Las comunidades indígenas de tierras bajas, por su parte, han exigido el derecho a la consulta y consentimiento previo y han realizado importantes medidas de presión logrando la promulgación de una ley que suspende la construcción de la carretera.

Estos hechos reflejan la existencia de intereses y visiones contrapuestas respecto al desarrollo y el bienestar entre sectores indígenas y campesinos, pero también tensiones y miradas distintas dentro del propio movimiento indígena, parte del cual, en función de sus formas de propiedad y producción, se muestra favorable a la visión y la forma oficial de impulsar el “desarrollo”.

En países como Perú, en las últimas décadas, las únicas comunidades reconocidas como indígenas bajo el apelativo de “nativas” han sido las de tierras bajas. Recientemente, sin embargo, y debido a la multiplicación de concesiones e inversiones mineras en zonas altas, varias comunidades consideradas hasta ahora como campesinas han venido reivindicando su identidad indígena para poder acceder a los derechos establecidos en declaraciones y convenios internacionales.

Y aunque desde 1999 los conflictos socio ambientales que emergieron en Perú —primero por las concesiones mineras y luego por la oposición a las medidas gubernamentales derivadas del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos— han sido el factor de articulación de las organizaciones indígenas y las comunidades campesinas afectadas por la minería⁵, no se puede hablar aún de un movimiento indígena nacional consolidado, dadas las particularidades socioeconómicas relacionadas con los horizontes identitarios y de acción política de organizaciones como la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).⁶ En los últimos meses, los contactos y la articulación entre estas organizaciones se ha visto debilitada por las perspectivas de representación nacional de cada movimiento y por las expectativas diversas respecto al nuevo Gobierno del nacionalista Ollanta Humala.

En Colombia existen actualmente alrededor de 120 resguardos indígenas, la mayor parte en la región

5 <http://servindi.org/actualidad/11414>; http://www.movimientos.org/enlace/iv-cumbre-indigena/show_text.php3?key=14366

6 Vittor, Luis: Perú: Conacami y el despertar del movimiento indígena, 2010 en <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article744> (visitado: 29/12/2011).

amazónica. Además de los procesos de colonización tradicional ejercida durante el último siglo por parte de campesinos y colonos provenientes de diferentes lugares del país, la región amazónica también ha sido objeto de procesos de colonización indígena recientes, como resultado de procesos migratorios de grupos étnicos provenientes de la región andina y del Pacífico. Como casos significativos se destacan la migraciones de los grupos Emberá-Catíos del Valle del Cauca, Emberá del Chocó, Pastos-Quillacingas y Awás de Nariño y Paeces del Cauca.

A principios de esta década, la enorme concentración de tierras en pocas manos se produjo especialmente en áreas de desplazamientos forzado, incrementando las posibilidades de conflictividad por tierras entre indígenas y campesinos de estas zonas. Pese a ello y a las distancias geográficas, en el año 2007 indígenas y campesinos realizaron contundentes protestas en las 32 capitales de departamento del país en oposición al Estatuto Rural, la reducción de las transferencias del gobierno central a las regiones y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.⁷

El proceso de Reforma Agraria en Ecuador, iniciado en 1963, aunque eliminó las relaciones no salariales de producción, no transformó de manera significativa la estructura concentradora de la tierra ni sentó las bases institucionales y tecnológicas para aliviar la situación de pobreza de los indígenas en tierras altas. Como regla, los hacendados permitieron el acceso de los precaristas a las tierras marginales del latifundio, estimularon la apertura de la frontera agrícola hacia las tierras de la amazonía ecuatoriana y la presión de colonos en las zonas cálidas de la cuenca, no solo para preservar las mejores tierras del agro para ellos, sino para acceder a la distribución de tierras del Estado y de la Iglesia.⁸ En los años 80, la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) contribuyó a articular un movimiento indígena nacional⁹ que en la década de los años 90 dio pasos importantes hacia la construcción de marcos normativos que posibiliten el acceso a tierra y créditos para campesinos pobres de la sierra, mestizos, afroecuatorianos e indígenas de la amazonía, aliviando en parte la conflictividad rural.¹⁰

7 <http://prensarural.org/spip/spip.php?article767>

8. Chiriboga, Manuel y Jara, Carlos Julio: Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: el caso del fepp en el Ecuador. www.landcoalition.org/pdf/odfepp.pdf (visitado: 29/12/2011).

9 Macas, Luis: La lucha del movimiento indígena en el Ecuador, Boletín Icci-ary Rimay, Año 4, No. 37, Abril del 2002. <http://icci.nativeweb.org/boletin/37/macas.html>

10 Fajardo, Darío: Situación y perspectivas del desarrollo

Derechos indígenas: entre la autodeterminación y el reconocimiento estatal

Como se ha descrito líneas arriba, un tema que tiene un lugar importante en las discusiones del CCPICAN es el relativo a la identificación y definición sobre la identidad indígena. En general, determinar quiénes son y quiénes no son indígenas se ha convertido en un elemento fundamental para acceder a la titularidad sobre los derechos indígenas en la región. La discusión incluye un conjunto de cuestiones respecto a quién tiene la autoridad para otorgar dicho estatus y con ello la mencionada titularidad.

En la práctica jurídica política, es el Estado quien define cuáles son y cuáles no son comunidades indígenas. Pero esto implica también la prerrogativa estatal de reconocer y definir aspectos tales como las dimensiones y límites territoriales indígenas, el nivel de control sobre los recursos naturales, el alcance de las competencias político administrativas y la jurisdicción de instituciones del sistema político o la justicia indígena.

Todos estos temas podrían afectar el derecho a la autodeterminación o limitar la autonomía de los pueblos indígenas. Por ello, desde la perspectiva de varios de los concejeros del CCPICAN y de la representante del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, la definición sobre quién debe ser considerado como indígena ha de ser potestad de las propias comunidades indígenas.

Esta modalidad de definición e identificación de lo indígena desde las propias colectividades y comunidades plantea algunos problemas en determinados contextos y circunstancias como los descritos anteriormente. En el caso de las comunidades que a partir de los procesos de reformas agrarias del pasado siglo han sido denominadas como “campesinas” (Bolivia, Ecuador y Perú), a la par de la modificación de sus formas de propiedad y producción agrícola, la reivindicación de su identidad indígena se ha convertido en una manera de luchar contra la discriminación, buscar mejores condiciones productivas, lograr la participación política y proteger o recuperar sus tierras y territorios ancestrales de manos privadas o estatales.

Sin embargo, en contextos como Bolivia, donde la conflictividad latente o manifiesta por la tierra se asocia a la presencia de productores de hoja de coca o madera en territorios indígenas de tierras bajas, la reivindicación

rural en el contexto del conflicto armado Colombiano, documento presentado ante el seminario “Situación y Perspectivas del Desarrollo Rural en Colombia, Santiago de Chile, 17 de julio de 2002. www.avanza.org.co/.../situaci_n_y_perspectivas_del_desarrollo_rural_en_el_contexto_del_conflicto_colombiano.pdf

de la identidad indígena tiene como correlato el discurso del derecho al trabajo y a la tierra que las comunidades indígenas locales tendrían “en exceso, gozarían como privilegio, no ocupan, subutilizan o transfieren a empresarios y ganaderos”. Por su parte, los discursos más atemperados apelan a principios indígenas como la “solidaridad” o la “reciprocidad” para lograr el acceso de organizaciones campesinas a porciones de estos territorios.

Frente a estas situaciones y discursos, el delegado Adolfo Chávez de la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y representante emblemático de la marcha por el TIPNIS, manifiesta la importancia de introducir criterios objetivos en la definición de lo indígena tales como la pertenencia a organizaciones tradicionalmente representativas como la propia CIDOB.

En el caso boliviano estas diferentes formas de plantear la identidad indígena, con base en orígenes y formas distintas de propiedad y explotación de la tierra, han abierto brechas entre algunas organizaciones campesinas y las organizaciones indígenas de tierras bajas. Ello entraña el riesgo de que dichas situaciones se presenten como meros conflictos sectoriales, descartando o minimizando la responsabilidad del Estado en la protección, respeto y promoción de los Derechos Humanos con especial atención para los sectores más vulnerables de la sociedad.

La identidad indígena: entre lo objetivo y lo subjetivo

De este modo, se plantea una tensión entre una modalidad de definición de la identidad indígena con base en aspectos y rasgos objetivos como la lengua, el territorio ancestral, las instituciones y prácticas culturales tradicionales, y otra modalidad de definición subjetiva basada en la autoafirmación o el sentido de pertenencia a un grupo indígena sin vinculación o vinculado indirectamente a aspectos y rasgos objetivos que se supone hacen a dicho grupo.

El Convenio 169 de la OIT, con la finalidad de definir el ámbito y los sujetos a los cuáles se aplican los derechos y normas que contiene, plantea una forma de definición que se asienta tanto en aspectos objetivos como subjetivos.¹¹

Con respecto a los primeros, establece que son considerados indígenas aquellos pueblos que descienden de poblaciones que habitaban un país en la época

de la Conquista o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que conserven todas o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (Art.1, Inciso a).

Con respecto a los aspectos subjetivos, el inciso b del artículo 1 establece que “la conciencia de su identidad deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

El Convenio parece conferir cierta prioridad a los aspectos objetivos parcial o totalmente conservados. Esto no deja de ser problemático dadas las enormes transformaciones y presiones que a lo largo de siglos han sufrido las instituciones y la cultura indígenas. Con ello, los múltiples procesos de intercambio cultural y genético con otros grupos sociales dificultan determinar la descendencia respecto a grupos anteriores a la Conquista. Es frente a estas cuestiones que los criterios subjetivos contribuyen para completar procesos de identificación tendientes a proteger los derechos indígenas.

Sin embargo, y tomando en cuenta que un aspecto central del Convenio como el derecho al territorio permite a los pueblos indígenas proteger los espacios que han ocupado tradicionalmente, esto en gran medida restringe las posibilidades del Estado para conferir derechos similares a otros grupos sobre estos espacios.

En contextos de conflictividad en torno a la tierra como los que preocupan a los consejeros de varios de los países de la CAN, los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos demandan de sus Estados un rol activo en el reconocimiento de la titularidad de los derechos indígenas y el respeto, la protección y promoción de los mismos. Este rol activo en ninguna circunstancia puede atentar las posibilidades de autodeterminación, pero debe ser capaz de resolver los problemas y demandas de las comunidades indígenas frente a otros actores de la sociedad. Como parte de las obligaciones contraídas por los Estados está la obligación de proteger a los titulares frente a situaciones que amenacen su integridad territorial y su modo de vida, pero también la de garantizar el acceso a condiciones de subsistencia como la tierra o el empleo para otros grupos sociales vulnerables como los trabajadores del campo.

De la autonomía indígena a la plurinacionalidad

La autonomía y la plurinacionalidad son presentadas por los consejeros del CCPICAN como los elementos constitutivos del horizonte y la visión política de los movimientos indígenas en la región andina para el presente siglo.

11 A diferencia del Convenio, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas no establece criterios para la definición de los grupos indígenas a los cuáles se aplica.

La autonomía indígena dentro de los Estados ha sido una de las reivindicaciones más importantes de estos pueblos en las últimas décadas. Existen varias formas de entender la autonomía y por tanto son diversos los alcances que se le asignan. En el marco de los temas debatidos durante el Taller la autonomía parece suponer el control de parte de las comunidades sobre sus instituciones económicas, sociales, políticas y culturales tanto como sobre su territorio y sus recursos. Respecto al autogobierno o gobierno autónomo, “un régimen de autonomía hace posible que las colectividades indígenas puedan disponer de autoridades propias, con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, ejercer competencias para la administración de sus asuntos y para normar la vida interna” (Antón en Gonzáles et. al. 2011)¹². Los concejeros coinciden en que pese al reconocimiento formal de jurisdicciones especiales en países como Colombia y Perú o la constitución de Territorios Autónomos Indígenas en países como Ecuador y Perú, se ha avanzado poco en la aplicación concreta de los derechos y procesos que se requieren.

Más allá del aspecto territorial y el control de los recursos naturales, los concejeros afirman que los avances han sido escasos en lo referido al fortalecimiento o construcción de sistemas propios de justicia, salud o educación y fortalecimiento de la soberanía alimentaria.¹³ Ellos reconocen que esto se debe tanto a la falta o ineffectividad de políticas estatales como al rezago en las acciones de los propios pueblos indígenas para alcanzar estos objetivos.

Por su parte, el reconocimiento del carácter plurinacional de países como Colombia y Perú se presenta como un horizonte de lucha para sus concejeros en el CCPICAN. En los casos de Ecuador y Bolivia, la puesta en funcionamiento de los principios de la plurinacionalidad implica el respeto y cumplimiento pleno de todos los derechos indígenas, lo cual requiere todavía un largo camino por recorrer.

En términos de participación política y representación frente al Estado, los concejeros Bolivia y Ecuador afirman que si bien se ha avanzado bastante en lograr la presencia de indígenas en el aparato estatal, esto

no ha sido ni es suficiente para alcanzar las expectativas de transformación. Se requieren acciones más precisas y coordinadas para lograr una incidencia efectiva tanto a nivel de la sociedad como en el ámbito estatal.

El CCPICAN y los desafíos de incidencia

En el marco de la reunión del CCPICAN los concejeros se han planteado el objetivo de lograr una mayor incidencia dentro del organismo de integración y una mayor articulación e interacción con las organizaciones regionales y nacionales representativas de los pueblos indígenas con el fin de promover y lograr el cumplimiento de los derechos indígenas por parte de los países de la CAN.

Respecto a estos temas, los concejeros coinciden en que el contacto directo, el debate y la presentación de propuestas frente a las organizaciones indígenas e instancias decisivas de la CAN como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, no han sido posibles debido al carácter restringido de las reuniones, a la agenda que maneja ese Consejo, la distancia geográfica y las dificultades de coordinación de los concejeros para lograr que coincidan las reuniones de CCPICAN con las del referido Consejo. Las dificultades para contar con recursos que permitan reuniones más regulares y frecuentes con las organizaciones indígenas nacionales o la falta de continuidad que todo esto genera sobre los acuerdos y acciones de los concejeros y sus sucesores son otras de las dificultades señaladas.

En este escenario, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas ha elaborado el borrador de un plan que contiene los lineamientos estratégicos para la exigibilidad y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los países de la CAN para la gestión 2012. El Plan contempla los siguientes componentes:

- a) Construcción y fortalecimiento de capacidades;
- b) Articulación organizativa;
- c) Incidencia y posicionamiento del CCPICAN y los pueblos indígenas en la CAN;
- d) Desarrollo de la normativa andina de derechos indígenas.

Con estos componentes el Consejo Consultivo pretende realizar acciones y lograr resultados diversos que le permitan una mayor incidencia tanto dentro como fuera de los países de la CAN. El plan incluye el trabajo con actores estatales y con poblaciones indígenas.

El amplio alcance de los objetivos del plan contrasta con las limitaciones institucionales y de gestión del Consejo, lo cual pone en duda sus posibilidades de realización en un lapso de 12 meses, sin embargo, presenta elementos importantes respecto al horizonte

12 La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador, Quito 2011. <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1115.htm>

13 Frente a la exposición del Programa BIOCAN y respecto de su proyecto de seguridad alimentaria, los Consejeros coincidieron en la necesidad de utilizar el concepto de soberanía como expresión de la autonomía indígena en la producción y consumo de alimentos.

programático y operativo que se plantea el Consejo en materia de derechos indígenas y fortalecimiento institucional.

Entre las acciones más básicas, el plan establece la identificación de espacios y ejes articuladores para el posicionamiento propositivo del CCPICAN en los países que integran la Comunidad Andina y para la realización de talleres de capacitación en derechos de los pueblos indígenas.

En términos de participación, el Consejo busca armonizar los derechos de participación política de los pueblos indígenas en las instancias de decisión de la CAN y la realización de gestiones desde la Secretaría General y la cooperación internacional para garantizar la participación de los pueblos indígenas en los diferentes eventos de la CAN.

En términos normativos, el Consejo ha definido el objetivo de impulsar la ratificación del carácter vinculante de la Carta Andina de Derechos Humanos tanto en lo referido a derechos indígenas como en la necesidad de armonizar la normativa andina para la lucha contra el racismo y todas las formas de discriminación.

En términos institucionales, el aspecto más sobresaliente propone la ampliación del carácter y las atribuciones de la Corte Andina de Justicia para atender casos contenciosos de violación de derechos de los pueblos indígenas y la posibilidad de emisión de sentencias y recomendaciones con carácter vinculante.

Como instancia ejecutiva complementaria se propone la creación del Comité Andino de Autoridades Gubernamentales en materia de pueblos indígenas con la atribución de emitir recomendaciones, diseñar políticas y establecer acciones de seguimiento a las mismas.

El Consejo busca también la creación de un Observatorio Andino sobre Derechos Humanos y, específicamente, de Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de monitorear y emitir informes periódicos sobre el avance en la protección de los Derechos Humanos y de pueblos indígenas en la CAN.

Finalmente, está en marcha la creación de la de Asociación Andina de los Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales, cuya personería jurídica se tramita en Bolivia, con el fin de gestionar fondos de cooperación para la realización de proyectos que permitan la implementación de todas las acciones mencionadas.

En el marco de las tensiones expuestas anteriormente, se ha señalado que el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN podría enfrentar dificultades por el carácter de su composición que incluye tanto intereses de comunidades indígenas como de comunidades campesinas. Dada la situación actual,

esas dificultades podrían girar en torno al horizonte programático, los sujetos y derechos que buscaría promover, y el destino de los recursos captados.

El Consejo Consultivo frente al contexto regional

Todos los desafíos que plantea una efectiva defensa y aplicación de los derechos indígenas en la región se presentan en un contexto de debilitamiento político y financiero de la CAN.

En los últimos años, la CAN ha experimentado una importante crisis debido a las diferentes orientaciones y discursos políticos de los países miembros. Todos ellos han manifestado, en mayor o menor medida, un cuestionamiento a los mecanismos de protección de Derechos Humanos del sistema interamericano, lo cual puede derivar en cierta resistencia a incorporar en la Comunidad Andina mecanismos contenciosos para recibir demandas y resolver violaciones a los derechos indígenas con carácter vinculante.

El debilitamiento y la crisis en la CAN y la Organización de Estados Americanos (OEA) se expresa, asimismo, en la constitución de nuevas instancias subregionales y regionales de integración como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC), que aunque carecen del nivel de institucionalización de la CAN cuentan, en la actual coyuntura, con un mayor respaldo político y atención de los países de la región.

En los últimos años, y bajo la incidencia de la emergencia y el discurso indígenas en países como Ecuador y Bolivia, la CAN ha logrado avances importantes para transitar del carácter de mecanismo de integración comercial a un mecanismo de integración social que incluya la promoción y protección de derechos colectivos. No obstante, dada la orientación efectiva de las políticas de estos países respecto a las comunidades indígenas y la creciente tensión con estas, dichos países y Estados muestran posibilidades de obstaculizar estos avances o dar marcha atrás con el respaldo de Colombia o Perú que tradicionalmente se han mostrado más reticentes al debate de los derechos indígenas en el organismo de integración.

Esta posible reconfiguración política de la CAN puede generar la presencia de funcionarios ejecutivos conservadores tanto como la imposición de mayores dificultades a organizaciones indígenas como CIDOB, CONACAMI y CONAIE y otras, para participar efectivamente en el mecanismo de integración. A su vez, se abren posibles dificultades para contar con representantes políticamente independientes respecto de sus gobiernos.

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS

El Taller ha permitido complementar, confirmar y discutir la información que se disponía sobre la situación y la importancia de los derechos indígenas en la CAN.

Se han confirmado e identificado, asimismo, las principales inquietudes de los Consejeros respecto al rol que juega y debería jugar el CCPICAN en el marco del organismo de integración.

El Taller ha permitido confirmar e identificar las principales problemáticas de derechos indígenas que conciernen a los consejeros y sus organizaciones indígenas nacionales y reconocer los puntos de acuerdo tanto como las diferencias de enfoques y perspectivas del Consejo Consultivo respecto a los derechos indígenas.

De igual manera, se han podido identificar las tensiones potenciales y manifiestas entre las organizaciones que conforman el Consejo, tensiones que provienen tanto de la eventual afinidad o posicionamiento crítico de los delegados respecto a sus gobiernos como del tipo de organizaciones a las que representan.

El Taller ha permitido, finalmente, dimensionar la importancia y las posibilidades de la CAN y el Consejo Consultivo para la incidencia de las organizaciones indígenas en el ámbito regional.

PERSPECTIVAS

El intercambio con la instancia consultiva indígena de la CAN ha permitido confirmar la importancia de realizar acciones tendientes a una mayor incidencia regional en materia de derechos indígenas.

Dadas las proyecciones y necesidades de mayor impacto identificadas y priorizadas por el Consejo Consultivo, se ha podido establecer la pertinencia de plantear acciones de apoyo para la incidencia regional desde el CEDLA.

El Taller ha permitido también identificar al CEDLA como un potencial aliado de las actividades del CCPICAN y de las organizaciones indígenas nacionales representadas en este Consejo.

Se han establecido contactos con personas clave de organizaciones indígenas de los países que hacen parte de la CAN, lo cual se ha traducido en el compromiso de acciones de coordinación y eventos conjuntos para el año 2012. Sin embargo, parece necesario profundizar el intercambio y construcción conjunta del horizonte programático y político de una eventual alianza, lo cual contribuirá a trascender de la coyuntural necesidad de recursos para mayores reuniones y actividades que por el momento se presenta como una de las principales motivaciones del Consejo en su búsqueda de aliados.

La construcción del horizonte programático y político puede entenderse también como un proceso orientado al fortalecimiento de capacidades en el manejo de instrumentos conceptuales y de exigibilidad de derechos indígenas con otras organizaciones indígenas y de la sociedad civil en la región.

De igual modo, se deben analizar las posibilidades de incidencia a nivel de los sistemas interamericano e internacional de protección de los derechos indígenas representados por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos o la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR).

En este sentido, parece importante reflexionar sobre la pertinencia del establecimiento de alianzas con instancias y actores con experiencia en el uso de los sistemas internacionales de protección de Derechos Humanos tanto como con instancias de representación indígena en estos sistemas, entre ellas el Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas.

Finalmente, es necesario considerar la incorporación de la experiencia y el potencial de otros aliados nacionales en el proceso de incidencia regional que se plantea el CEDLA en lo referido a los derechos indígenas.

TABLA RESUMEN

Evaluación y perspectivas del CCPICAN

Preguntas	Consejo Consultivo
¿Cómo evalúan el avance de los derechos indígenas en el mecanismo de integración?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avanzada en lo formal 2. Escasa implementación 3. Insuficiente capacitación de representantes y organizaciones nacionales sobre situación de derechos indígenas.
¿Cuál es el alcance de los mecanismos consultivos en las decisiones de la CAN?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escasa incidencia en instancias decisivas del mecanismo 2. Falta de recursos económicos 3. Falta de continuidad y flujo de información en la sucesión de representantes 4. Escasa incidencia en los estados miembros 5. Escasa capacidad coercitiva
¿Cómo debería la CAN y el mecanismo de integración responder a estas problemáticas?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abrir mayores espacios para la participación de los consejeros en instancias decisivas. 2. Destinar mayores recursos a la participación de los pueblos indígenas en la CAN 3. Convertir la CAN en un mecanismo para la atención de casos contenciosos de derechos indígenas 4. Ratificar el carácter vinculante de la Carta Andina de Derechos Humanos 5. Comité andino de autoridades gubernamentales en materia de pueblos indígenas
¿Cuáles son las tareas y proyectos pendientes?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posicionamiento de CCPICAN a nivel regional 2. Impulsar carácter vinculante de la Carta Andina de Derechos Humanos 3. Impulsar la ampliación de la CAN (alcance y atribuciones) 4. Creación del observatorio andino de derechos indígenas 5. Creación de la Asociación Andina de Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales

DERECHOS INDÍGENAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

DOCUMENTO MARCO

Elaborado por Carlos Revilla

Índice

INTRODUCCIÓN	23
DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL A LA INTEGRACIÓN SOCIAL	23
La integración comercial	23
La integración social	25
PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS INDÍGENAS: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS AMBIENTALES	27
Los derechos indígenas en la Agenda Ambiental de la CAN	27
La incorporación de lo indígena en las decisiones 345 y 392	27
Hacia la implementación de los derechos de la Agenda Ambiental	29
SEGUNDA APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS INDÍGENAS: PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS CONSULTIVOS	34
Los derechos indígenas y la Agenda Social de la CAN	34
Participación y consulta en la CAN: el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas	39
Las acciones del Consejo Consultivo: alcances y dificultades	40
La incidencia del Consejo consultivo: pronunciamientos y recomendaciones	41
CONSIDERACIONES FINALES	43

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, el sistema internacional de Derechos Humanos se ha visto complementado con el diseño y suscripción de importantes documentos que contribuyen al reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas. Entre estos documentos destacan el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entró en vigor el 5 de septiembre de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de ese organismo en septiembre de 2007.

El contenido sustantivo y el horizonte de derechos incorporados en estos documentos tienen el potencial de configurar nuevas modalidades de relación entre los Estados y los pueblos indígenas que abarcan, en primer lugar, aspectos políticos, sociales y territoriales tales como la representación, la participación y la consulta previa, libre e informada; engloban también el derecho a definir las prioridades de desarrollo; y, finalmente, incluyen el derecho al territorio y al hábitat como base para la reproducción material y cultural de estos pueblos.

A estos documentos deben añadirse varios avances en los sistemas regionales de protección de los Derechos Humanos. Entre estos, el sistema interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA) destaca no sólo por lo progresivo de sus normas, sino por la relativa mayor accesibilidad y efectividad de sus mandatos. El sistema interamericano, además, ha avanzado en la construcción de consensos para la elaboración y puesta en vigor de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El cuerpo normativo del proyecto de esa Declaración, aún en construcción, está estructurado en seis secciones que incluyen derechos culturales,

derechos organizativos y políticos, derechos sociales y económicos, y derechos de propiedad.

Por otra parte, y a pesar de no contar con un instrumento específico sobre los derechos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha establecido jurisprudencia en el Caso del Pueblo *Saramaka versus Surinam* en el que reconoció el derecho al consentimiento libre, informado y previo cuando “se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio”.¹

Como es habitual en la historia de los derechos en Latinoamérica, su reconocimiento no ha sido el resultado de la predisposición y buena voluntad de los Estados y los organismos internacionales que los agrupan y representan, sino especialmente de una notable modificación del carácter y la composición de la demanda social en Latinoamérica, por una parte, y de la demanda de los propios pueblos indígenas en su búsqueda de un mayor control sobre su territorio y la preservación de su identidad, por otra.

DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL A LA INTEGRACIÓN SOCIAL

La integración comercial

Desde sus inicios, la integración de los países de la región andina ha estado orientada por objetivos económicos estrechamente ligados al desarrollo del comercio. El Acuerdo de Cartagena suscrito el 26 de mayo de 1969, con el que se constituye el entonces denominado Pacto Andino, establece como objetivos “la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros mediante la integración y la

1 http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_185_esp.pdf

cooperación económica y social, el crecimiento y la generación de empleo, la creación de un mercado común latinoamericano, la mejora de la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional, el fortalecimiento de la solidaridad subregional y la reducción de las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros” (Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1).²

Aunque desde un inicio la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se ha planteado también el desafío de fortalecer la “cooperación social” entre sus miembros, en los hechos, el sistema de integración andino, a lo largo de sus cuatro décadas de existencia, ha priorizado la construcción de un conjunto de políticas y normativas estrechamente orientadas al intercambio comercial bajo el entendido de que así contribuiría al desarrollo armónico y equilibrado de los países que la integran.

La integración comercial, entonces, ha tenido mayor presencia que cualquier otro aspecto en las discusiones y decisiones emanadas de este organismo. Buena parte de las 754 decisiones de la CAN están referidas a aspectos arancelarios, régimen aduanero, armonización impositiva, protección y promoción de la libre competencia, construcción y ajuste de nomenclatura, normas para la comercialización de productos específicos, normas anti-dumping, derechos de los consumidores, derechos de obtentores de especies vegetales, transportes y comunicaciones regionales, y regímenes de propiedad industrial e intelectual, entre los más destacados.³

La integración de los países andinos, sin embargo, ha buscado avanzar en otros ámbitos como el libre tránsito de personas, y se han constituido, igualmente, otros órganos encargados de temas como la aeronáutica, la justicia y la educación superior (la Universidad Andina Simón Bolívar, por ejemplo), los consejos consultivos laboral y empresarial y las juntas de ministros de salud transporte y obras públicas.⁴

No obstante, la construcción de una extensa zona de libre comercio que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela para la circulación de productos libres de aranceles, es asumida por la CAN como uno de sus principales logros en el proceso andino de integración.

De todas maneras, estos resultados, impulsados por las tendencias neoliberales y globalizadoras de la década de los años 90⁵, no fueron fácilmente alcanzados, es más, el proceso de integración en la región ha estado marcado por las dificultades, diferencias y tensiones entre sus miembros.

Así, solo hasta 1997 se acuerda la incorporación gradual de Perú en la zona de libre comercio y se la completa recién el 1 de enero de 2006. Un mes después, Colombia acuerda un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos que provoca una primera crisis con Bolivia debido sus exportaciones de soya a Colombia.

Otro hecho que produjo diferencias en el organismo fue la decisión de Venezuela, en el año 2005, de impulsar la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por Estados Unidos.

Asimismo, en abril de 2006, Estados Unidos y Perú firman en Washington un TLC que profundiza las tensiones al interior del organismo: Bolivia y Venezuela manifiestan su oposición a este tipo de tratados bilaterales con el país del norte.

A raíz de estas diferencias, el 20 de abril de 2006 Caracas anuncia su inminente salida de la CAN para incorporarse luego al MERCOSUR. Una de las causas aludidas por Venezuela para su salida es la decisión de Colombia de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos sin consultar con los demás miembros de la CAN. A juicio de Caracas, esta actitud violaría la normativa subregional.⁶

Hacia el año 2009, el proceso de negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la CAN provocó nuevas fisuras en la integración comercial de los países de la región. Mientras Ecuador y Bolivia buscaban una negociación en bloque, Perú y Colombia apostaron por tratados de libre comercio bilaterales, dentro de los cuales se destaca el de la Unión Europea y los que empezaron a negociarse con Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza).

2 http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=1

3 http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=07

4 <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-293.html>

5 En 1992, la Decisión 324 define que hasta diciembre de 1993 los países aproximarán sus aranceles internos a los del Arancel Externo Común (AEC), fecha en la que se pone en funcionamiento la Zona de Libre Comercio que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En 1994, mediante la Decisión 370, se unifican las decisiones relativas al AEC y se definen sus modalidades de aplicación.

6 <http://www.conapri.org/Article-DetailIV.asp?articleid=236822&CategoryId=15225> (Acceso 11/07/2011).

Las diferencias se hicieron aun más notorias durante la Cumbre Presidencial de Tarija, en Bolivia, a mediados de junio de 2007. En esa ocasión, la Decisión 667 reconoció la existencia de diferentes enfoques económicos entre sus miembros. Las resoluciones asumidas en esta reunión posibilitan a Bolivia y Ecuador excluir ciertos temas del campo de la negociación, y también le permiten a Perú y Colombia suscribir un tratado con menores reservas.⁷

Todas estas tensiones internas en la CAN manifiestan la prioridad que este organismo regional le ha otorgado a la integración comercial, en desmedro de los otros objetivos del Acuerdo de Cartagena, la integración y la cooperación social.

La integración social

A lo largo de la última década (2001-2010), la CAN comenzó a poner en cuestión su propio modelo de integración. Y lo ha hecho discutiendo el énfasis que le otorga el organismo regional a los aspectos comerciales, y constatando los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad que se evidencian en los países que integran la Comunidad. El cuestionamiento parece tomar en cuenta que el desequilibrio estructural existente entre los países miembros habría derivado en posibles diferencias en cuanto a los beneficios de la integración comercial.⁸ Los primeros resultados de este proceso han dado lugar a que el XIV Consejo Presidencial Andino, reunido en Antioquia, Colombia, en junio de 2003, manifieste la necesidad de retomar la vertiente social del acuerdo de integración.

El documento emitido por ese Consejo Presidencial, el Acta de Quirama, plantea como máxima prioridad “el diseño, coordinación y convergencia de políticas sociales que conduzcan al desarrollo de estrategias específicas y articuladas de cohesión social, lucha contra la pobreza y la marginalidad”. Esas políticas, añade el documento, deben contribuir “a la consolidación de la democracia y al fortalecimiento de la gobernabilidad en la Comunidad Andina, así como a la generación de espacios más amplios para la participación de actores y organizaciones sociales”.

La reunión de Colombia se planteó, asimismo, la aprobación del denominado Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), orientado a complementar los planes nacionales y a la creación de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y enfrentar la pobreza en cada uno de los países que integran la Comunidad Andina.

El documento propone también la generación de alianzas entre instituciones públicas y privadas comprometidas con la preservación y la promoción de la diversidad cultural andina, la “protección del patrimonio cultural de nuestras naciones” y “la armonización de políticas en campos como los de la migración laboral, la seguridad social, la seguridad y la salud en el trabajo, así como en el reconocimiento de licencias y títulos profesionales”.

El Acta de Quirama recomienda, además, la convocatoria a una primera reunión de la “Mesa sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” y de la “Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor”.

Al cabo de cuatro años, en ocasión del XVII Consejo Presidencial Andino llevado a cabo en Tarija, en junio de 2007, los presidentes de los Países de la Comunidad Andina acordaron impulsar una nueva modalidad de integración tendiente a equilibrar los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales del organismo, con los estrictamente comerciales. Para lograr ese propósito, se consideraron importantes la participación de la sociedad civil organizada, la ejecución de proyectos en los ámbitos socio-laboral, educativo, salud, de interculturalidad, seguridad y soberanía alimentaria y desarrollo rural, además del programa de armonización de indicadores sociales.⁹

Es necesario puntualizar que este proceso de revisión del modelo de integración de la CAN que tiende a revitalizar su perspectiva social, coincide con la incorporación de la temática indígena en sus documentos, políticas y proyectos. Debe destacarse, no obstante, que la temática indígena no ingresa con tanta claridad en el ámbito de debate y construcción de acuerdos del organismo por la vía de la Agenda Social, sobre la que volveremos adelante, sino a través de su Agenda Ambiental.

7 <http://www.aporrea.org/tecno/a41377.html>

8 <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-293.html>

9 http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=06 (Acceso 4/06/2011, 19:45)

Tabla 1: La CAN, de la integración comercial a la integración social

Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Acuerdo de Cartagena	26/V/1969	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Constituye el entonces denominado Pacto Andino y establece como objetivos la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros mediante la integración y la cooperación económica y social.	Define a la CAN como un organismo fundamentalmente orientado a la integración comercial de los países miembros y no como un organismo de Derechos.
Decisión 324 Arancel Externo Común, Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones Intra-subregionales.	25/ III/ 1992	Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela	Define la puesta en funcionamiento la Zona de Libre Comercio hasta diciembre de 1993 por medio de la adopción del Arancel Externo Común (AEC).	
Decisión 370 Arancel Externo Común.	26/ IX/1994	Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela	Se unifican las decisiones relativas al Arancel Externo Común y se definen sus modalidades de aplicación.	
Decisión 598 Relaciones comerciales con terceros países.	11/VII/ 2004	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.	Establece que los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta, y excepcionalmente de manera individual. Establece los principios que deben orientar las negociaciones individuales, entre ellos las consultas al resto de los integrantes del Acuerdo.	Sobre la base de esta normativa, las organizaciones indígenas cuestionan las negociaciones bilaterales llevadas a cabo por Colombia, Ecuador y Perú para tratados comerciales con Estados Unidos y Europa. Venezuela anunciará su separación de la CAN con base en esta normativa.
Decisión 667 Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.	8/ VI/2007	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.	Reconoce diferentes enfoques económicos y posibilita un mayor margen de acción para los países miembros en lo que respecta a los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea.	En el año 2009, la organización indígena CAOI, miembro del CCPICAN), rechaza la posición de Colombia, Perú y Ecuador de suscribir el Acuerdo de Asociación (ADA) con la Unión Europea por no establecer negociaciones bloque a bloque sobre los aspectos comerciales de dicho acuerdo.
Declaración de Tarija	14/ VI/2007	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.	Busca superar la crisis generada por las diferencias respecto a los acuerdos comerciales con terceros y dar un nuevo impulso al proceso de integración. Plantea impulsar una nueva modalidad de integración tendiente a equilibrar los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales con los comerciales.	Establece que la contribución de los pueblos indígenas permite la consolidación de la democracia y la generación de condiciones para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo e integración regional. Recomienda la más pronta implementación de la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS INDÍGENAS: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS AMBIENTALES

Los derechos indígenas en la Agenda Ambiental

Debido a su localización geográfica, la Subregión Andina es una de las áreas con mayor diversidad del planeta. Por ello, bajo el influjo del enfoque de Desarrollo Sostenible, los países de la CAN han construido objetivos comunes para conservar y obtener beneficios de esta biodiversidad. Se han establecido, para ello, acuerdos para afrontar los efectos del cambio climático y promover la gestión integrada de los recursos hídricos.

Los primeros pasos hacia una Agenda Ambiental en la Comunidad Andina se producen a principios de los años 80, con la firma de la Decisión 182 del 25 de julio de 1983.

Esta decisión surge como una respuesta a la vulnerabilidad de los sistemas productivos agrícolas andinos puesta en evidencia por los desastres y contingencias naturales asociados a fenómenos climatológicos como “El Niño” y desencadenados por entonces con mucha fuerza en la región. Un motivo adicional para la aprobación de esa resolución fue la relación negativa existente entre la producción y demanda de alimentos que se experimentada en la época.

La CAN asume, con la Decisión 182, la necesidad “armonizar el uso agropecuario y la preservación del medio ambiente” y “conservar el potencial de los recursos naturales renovables”, y para ello establece la creación del Sistema Andino «José Celestino Mutis» sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente.

Dicho sistema prevé la implementación de objetivos diversos vinculados, fundamentalmente, a garantizar la seguridad alimentaria a través del incremento de la productividad agrícola de cereales, oleaginosas y leguminosas. Para ello, se definen las siguientes acciones: articular la producción agropecuaria y agroindustrial; promover la creación de empresas multinacionales andinas y el intercambio subregional de productos alimenticios; elaborar planes nacionales de seguridad alimentaria y garantizar el almacenamiento de alimentos; promover la formación de recursos humanos, el intercambio de tecnología y de experiencias exitosas; y, por último, combatir plagas y enfermedades que afectan la producción agropecuaria.

Las medidas de este plan incluían también aspectos comerciales, como el mejoramiento de los términos y volúmenes de intercambio y la protección externa común para productos agropecuarios.

Entre los 20 artículos que contiene la Decisión 182, el número 15 es el único que aborda la problemática ambiental, planteando la necesidad de establecer mecanismos y acuerdos para el uso racional de suelos, bosques, flora y fauna, y para el manejo adecuado de cuencas hidrográficas, bosques y los pastos circundantes.

La decisión también establece la necesidad de realizar acuerdos entre dos o más países para la protección y el desarrollo de las cuencas hidrográficas, incluyendo programas de reforestación y otras actividades para el mejor uso de los recursos naturales y la ejecución de programas de educación ambiental (hay que apuntar, además, que la Decisión 182 contiene derechos individuales para los creadores de nuevas variedades vegetales que referiremos más adelante).

Debe destacarse finalmente que la Decisión 182 de la CAN, pese a referirse a importantes elementos de la problemática de los recursos naturales habitualmente ubicados en territorios indígenas, no hace mención alguna a la situación de estas comunidades y su relación con estas decisiones en el marco del sistema andino de integración.

La incorporación de lo indígena en las decisiones 345 y 392

A diez años de emitida la Decisión 182, la Comisión del Acuerdo de Cartagena firma en Bogotá, en octubre de 1993, la Decisión 345 con el propósito de establecer un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales.

El mecanismo establecido para la ejecución de esta decisión es la otorgación de certificados a las personas naturales o jurídicas que “hayan creado variedades vegetales, cuando éstas sean nuevas, homogéneas, distinguibles y estables, y se le hubiese asignado una denominación que constituya su designación genérica” (Artículo 4). Y aunque esos certificados no permiten el registro de la variedad como marca, el obtentor puede conceder licencias para la explotación de la variedad.

La Decisión 345 de la CAN también confiere al obtentor el derecho de impedir que terceros realicen sin su consentimiento actividades de producción, reproducción, multiplicación o propagación, oferta o venta, importación o exportación de la variedad protegida. Frente a cualquiera de estas situaciones, el titular del derecho podrá iniciar las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan, y exigir las medidas de compensación o de indemnización igualmente correspondientes.

La referida decisión establece también que los derechos adquiridos por el obtentor no le permitirán impedir la libre utilización de la variedad protegida cuando tal uso se realice en el ámbito privado, con fines no comerciales, a título experimental, y para la obtención y explotación de una nueva variedad.

Asimismo, y en casos excepcionales de seguridad nacional o de interés público, tal como determina la Decisión 345, los gobiernos nacionales podrán declarar la variedad como de libre disponibilidad sobre la base de una compensación para el obtentor.

Tres años después de emitida esta decisión, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, reunida en Caracas, decide avanzar hacia el establecimiento de derechos instituyendo un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos a través de la Decisión 391 de 1996.

En 1983, en la Decisión 182 mencionada líneas arriba, ya la CAN había determinado conceder, a través de un procedimiento bien definido, derechos individuales a los creadores de nuevas variedades vegetales. No mencionaba nada esa decisión, sin embargo, sobre aquellas variedades desarrolladas vinculadas a prácticas indígenas. La Decisión 391 enmienda ese vacío porque determina la regulación y el establecimiento de los términos y condiciones para el acceso individual a recursos genéticos, a sus productos derivados y, de ser el caso, al denominado componente intangible asociado.

Es importante destacar este último concepto, el “componente intangible asociado”, porque se refiere a “todo conocimiento, innovación o práctica individual o colectiva, con valor real o potencial, asociado al recurso genético, o sus productos derivados o al recurso biológico que los contiene” (Decisión 391, Artículo 1).

A diferencia de la Decisión 182, entonces, la Decisión 391 establece con mucha mayor claridad la relación entre los aspectos ambientales y el reconocimiento y valoración de los “derechos y la facultad de decisión” de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados (Art. 7).

Por tanto, la Decisión 391 excluye la posibilidad de acceso de terceros al intercambio de recursos genéticos y los componentes intangibles asociados que realicen las comunidades indígenas, afroamericanas y locales de los Países Miembros entre sí y para su propio consumo, basadas en sus prácticas consuetudinarias (Art. 4).

Por otra parte, esta resolución deja claro que las solicitudes y contratos de acceso a los recursos genéticos incluirán condiciones tales como el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, con relación a los componentes intangibles asociados a los mencionados recursos genéticos y a sus productos derivados (Art 17). Asimismo, los Países Miembros diseñarán programas de capacitación para fortalecer la capacidad de negociación de los pueblos indígenas sobre el componente intangible (Decisión 391, Octava Decisión Transitoria).

En términos de derechos indígenas, es particularmente destacable que, por primera vez, uno de los varios documentos emitidos por la CAN, la Decisión 391, hace referencia explícita al Convenio 169 de la OIT y al Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas (CDB). La Comunidad Andina busca así, establecer una norma de armonización para fortalecer la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales.

Con el mismo enfoque de la Decisión 391, en junio del año 1998 la CAN emite la Decisión 435 que procura vincular la dimensión ambiental de la integración regional con las estrategias sociales y económicas del organismo orientadas a la lucha contra pobreza y la participación ciudadana.

La Decisión 435 establece, con ese objetivo, la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) conformado por las autoridades nacionales responsables del medio ambiente de cada País Miembro. Este Comité nace con las funciones de asesorar, apoyar, dar seguimiento, aplicación y cumplimiento a las decisiones y normas sobre la materia ambiental y está encargado, además, de diseñar propuestas de estrategias para el manejo sostenible de los recursos naturales, en especial la estrategia regional de biodiversidad para la Comunidad Andina.

Dichas estrategias, determina la Decisión 435, deberán incluir el tema de la pobreza y promover la participación ciudadana. El inciso “g” del artículo 3 de esta resolución es aún más concreto: establece para el Comité Andino de Autoridades Ambientales la función explícita de “recomendar y promover estrategias destinadas a fortalecer y reconocer el papel de las comunidades indígenas, campesinas y locales para el desarrollo sostenible” (Decisión 435, pág. 3).

Es destacable, por otra parte, el hecho de que esta decisión establece también la relación del sistema andino con el sistema interamericano, no en lo referido al Sistema de Derechos Humanos, sino específicamente en lo concerniente a la necesidad de dar cumplimiento a los acuerdos contraídos bajo el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas y la coordinación con la Comisión Interamericana sobre Desarrollo Sostenible (CIDS).

A partir de esta decisión, el Comité de Expertos en Variedades Vegetales creado por la Decisión 345 y el Comité Andino sobre Recursos Genéticos (Decisión 391) informará periódicamente de sus labores al Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM).

De este modo, con la Decisión 435 se articulan los aspectos vinculados a la obtención de certificados sobre variedades vegetales y la normativa relativa al acceso sobre recursos genéticos en la CAN. Esto tuvo im-

portantes consecuencias sobre el enfoque y las acciones que asumiría el organismo de integración en lo referido a los recursos naturales y pueblos indígenas.

Posteriormente, en septiembre de 2000, la Comisión del Acuerdo de Cartagena emite la Decisión 486 referida al “Régimen común sobre propiedad industrial”. Esta decisión ratifica en su artículo tercero la protección de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas, afroamericanas o locales por parte de los Países Miembros.

El mecanismo establecido para ejecutar esta decisión determina que todo solicitante de patentes sobre invenciones deberá presentar la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de parte de las comunidades indígenas cuando la invención se haya realizado en base a las mismas (Decisión 486, Art. 26 inciso i).

Igualmente, la Decisión 486 establece que la autoridad nacional competente podrá solicitar la nulidad de una patente cuando no se hubiere presentado la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas afroamericanas o locales de los Países Miembros (Decisión 486, artículo 75 inciso h).

Por todas estas normativas, puede concluirse que la legislación sobre acceso a los recursos genéticos, patentes y protección de conocimientos tradicionales (Decisión 391), en el marco de la Comunidad Andina, han mostrado varios avances en lo que refiere al reconocimiento de los derechos indígenas.

Este reconocimiento se expresa claramente cuando esas normativas vinculan, de manera explícita, la concesión de derechos de propiedad intelectual e industrial al cumplimiento de requisitos tales como el fortalecimiento de capacidades de las poblaciones indígenas, la licencia o autorización por parte de las comunidades indígenas y la distribución justa y equitativa de los beneficios para las mismas. Sin embargo, y pese a los importantes avances jurídicos y normativos, su implementación requerirá esfuerzos adicionales.

Hacia la implementación de derechos de la Agenda Ambiental

En el año 2002, después de un largo proceso de elaboración de consensos y consultas realizadas en talleres regionales y consultorías nacionales, la Decisión 523 de la Comunidad Andina pone en vigencia la denominada Estrategia Regional sobre Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB) y se fija como horizonte el año 2010 para que la gestión de la biodiversidad, como elemento estratégico y ventaja comparativa para el desarrollo, esté plenamente incorporada en las acciones de la Comunidad Andina.

Esta estrategia regional tiene como objetivo “identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, en rubros donde los países de la CAN puedan aprovechar sus ventajas comparativas, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la región”.

Igualmente, la estrategia establece que los conocimientos y prácticas tradicionales son inseparables “del hábitat tradicional y de la cultura y forma de vida de las colectividades a las que pertenecen” (Decisión 523, Anexo pág. 24).

Sobre la base de los antecedentes establecidos en las decisiones 391 y 486 (propiedad industrial), y tomando como referencia el Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB, 1992), la ERB no sólo reconoce la importancia internacional de los conocimientos tradicionales en manos de pueblos indígenas y comunidades locales, sino su importancia para el aprovechamiento sostenible y conservación de la biodiversidad.

Por otra parte, los Estados de la Comunidad Andina, como signatarios del CDB, están comprometidos no sólo a respetar y preservar dichos conocimientos, sino también a promover su aplicación con la aprobación y participación de quienes los poseen, además de fomentar la distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización.

No obstante, son las condiciones del acceso por parte de terceros a estos conocimientos y la distribución de beneficios las que generan mayor debate a nivel internacional. Existe así una contraposición entre un tipo de enfoque que prioriza los derechos de propiedad intelectual y los acuerdos mundiales de comercio, y otro que busca el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas derivados del Convenio 169 de la OIT.

A su vez, el enfoque de los tratados de libre comercio y algunas tendencias dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) prefieren definir los conocimientos indígenas como de “dominio público”. Otras percepciones plantean que, en tanto parte de creaciones culturales y patrimonio cultural de los pueblos indígenas, el acceso a dichos conocimientos debería estar sometido al consentimiento informado y previo de parte de dichas comunidades (Decisión 523, Anexo, pág. 25).

Desde la perspectiva planteada en la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB), la dificultad de satisfacer estos derechos colectivos radica en que las formas de propiedad intelectual de carácter privado e individual, reconocidas por los acuerdos internacionales vigentes, no contemplan ninguna modalidad adecuada al carácter colectivo de los conocimientos tradicionales

y a su carácter de patrimonio cultural, dinámico, transgeneracional y de acceso amplio.

Surgía entonces, a partir de esa dificultad, la necesidad de desarrollar un sistema *sui generis* de propiedad intelectual capaz de dar cuenta de las particularidades y la protección de los referidos derechos colectivos.

Por eso es que uno de los objetivos específicos de la ERB fue proteger y fortalecer los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales con base en el reconocimiento de sus derechos individuales, comunitarios y colectivos (Decisión 523, Anexo, pág. 59). Para ello, se plantea el desarrollo de una política común para la protección y fortalecimiento de los conocimientos y prácticas tradicionales referidas a la biodiversidad “*con la participación y consulta de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales*” [énfasis nuestro].

La aplicación de esa política común, además, debía plasmarse en resultados tales como la elaboración de una norma andina específica sobre conocimientos y prácticas tradicionales, y para ello se requería llevar a cabo los siguientes procesos: el funcionamiento de una plataforma de diálogo sobre conocimientos y prácticas tradicionales en el marco del organismo de integración; la negociación de los principios y políticas de la CAN en foros internacionales relacionados al tema; y el rescate, fortalecimiento y protección de conocimientos tradicionales sobre biodiversidad a nivel local y subregional.

Junto a ello, la ERB había priorizado consolidar las capacidades de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales para el fortalecimiento y protección de los conocimientos tradicionales referidos a la biodiversidad. Este elemento novedoso buscaría contar con técnicos indígenas y locales especializados en gestión territorial sostenible y con posibilidades de negociar de mejor forma el acceso de terceros a dichos conocimientos.

De igual manera, la ERB buscaría lograr la consolidación de experiencias piloto de transmisión y fortalecimiento de experiencias de formulación de políticas y estrategias nacionales y sectoriales de protección de conocimientos tradicionales (Decisión 523, Anexo, pág. 59).

Planteados así los objetivos y resultados de la Estrategia Regional sobre Biodiversidad (ERB), su consecución estaba subordinada a un complejo proceso de construcción de acuerdos referidos, primero, a la distribución de los beneficios del uso de recursos genéticos sobre la base de una adecuada valoración de sus componentes y una clara conceptualización al respecto, y, después, al establecimiento de obligaciones legales que garanticen esta distribución por parte de terceros particulares, los países desarrollados y los

diferentes países de la región, lo cual requería, además, el desarrollo de normativas comunes tanto como específicas por parte de cada País Miembro.

En función del objetivo de constituir una política común para el fortalecimiento y protección de los conocimientos y prácticas tradicionales, la Secretaría General de la CAN, con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF), encargó la realización de un documento que contribuyera a las negociaciones de los países de la subregión sobre el acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

El texto “Lineamientos Técnicos: Apoyo a la negociación internacional de los países miembros de la Comunidad Andina en materia de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales” (2003)¹⁰, reiteró la propuesta expresada antes en la estrategia andina sobre biodiversidad, la ERB. Esa propuesta consistía en establecer un régimen internacional de propiedad intelectual para la protección *sui generis* de los conocimientos indígenas y locales. Además, y respecto del consentimiento previo e informado, el documento incorpora lo ya establecido en la Decisión 486, aunque con mucha mayor claridad, cuando expresa que dicho consentimiento será “*requisito sustantivo de patentabilidad*” (pág. 25) [énfasis nuestro].

Esto implica que el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual y otros sobre recursos genéticos y productos que se relacionan o incorporan conocimientos indígenas, está condicionado a la existencia documentada del consentimiento fundamentado previo del país de origen (establecido en el Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas, CDB) y de las comunidades indígenas y locales respectivamente. El Consentimiento Fundamentado Previo (PIC, por sus siglas en inglés) deberá emitirse de acuerdo con el derecho y práctica consuetudinaria de la comunidad concernida, así como las orientaciones dadas en la guías de Bonn del CDB (pág. 35).

En términos institucionales, la evidente complejidad de la implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB) demandó que los Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad Andina, en mayo del 2003, aprobaran las “Bases de una Propuesta de Plan de Acción” para efectivizarla.

En ese mismo año, por otra parte, se elaboraron los lineamientos para el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. Estos lineamientos buscan la materialización de logros concretos en componentes tales como Cambio

10 http://www.comunidadandina.org/public/libro_50.htm

Climático, Agua y Saneamiento y Biodiversidad para el año 2005, y ratifican, al mismo tiempo, la decisión de establecer sistemas de fortalecimiento y protección del conocimiento y prácticas tradicionales en la subregión, con la participación y consulta de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales (pág. 9).

Es evidente, a estas alturas —en los primeros años de 2000—, la importancia que fue adquiriendo el tema ambiental en la agenda de la Comunidad Andina, tanto así, que el 11 de julio de 2004 se crea el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la CAN con el fin de coordinar todas las acciones relativas a la biodiversidad al más alto nivel político sectorial (Decisión 596, pág. 2).

Adicionalmente, este Consejo asumiría la responsabilidad de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión de la Comunidad Andina y al resto de los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) en aspectos referidos a políticas comunitarias sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Asimismo, estará encargado de coordinar las actividades del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos (Decisión 596), comités que lo apoyarán e informarán sobre su actuación al menos una vez cada año.

En marzo del 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decidió apoyar a la Comunidad Andina en la implementación de la ERB a través de la formulación de tres proyectos pilotos. Uno de estos proyectos, el relativo a la valoración de beneficios de la agrobiodiversidad, tiene como objetivo principal generar una comprensión clara sobre el significado y alcances de la valoración integral (con énfasis en la valoración no económica y en aspectos socioculturales) de la diversidad biológica y la distribución justa y equitativa de sus beneficios.

En la actualidad, el campo de acción de la Agenda Ambiental Andina se encuentra distribuido en cuatro diferentes programas: 1) Cambio Climático, 2) Biodiversidad, 3) Recursos Hídricos y 4) Prevención de Desastres. Estos programas se ejecutan, a su vez, a través de cuatro proyectos regionales:

- a) Proyecto de Adaptación al impacto del acelerado retroceso glaciar en los Andes Tropicales (PRAA) (Fondo Ambiental Mundial, Gobierno de Japón, Banco Mundial).
- b) Programa Regional de Biodiversidad en la región amazónica de los Países Miembros de la Comunidad Andina (BIOCAN) (Gobierno de Finlandia).
- c) Programa de Conservación y uso sostenible de la biodiversidad asociada a la red de caminos

ancestrales andinos (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España, el Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España- AECID).

- d) Proyecto de Análisis de las Dinámicas de Cobertura de la Tierra (AECID).

Programa BIOCAN. Como se ha observado, entre todos los componentes de la Agenda Ambiental de la CAN, el que guarda una relación mucho más directa con la problemática indígena es el programa de biodiversidad. En este campo, la CAN viene ejecutando el Programa Regional de Biodiversidad en la región Amazónica de los Países Miembros de la Comunidad Andina (BIOCAN) con el apoyo del Gobierno de Finlandia.

El objetivo específico de BIOCAN es mejorar la capacidad de los actores vinculados a la gestión de biodiversidad en la Región Andino-Amazónica Tropical para implementar el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Estrategia Regional de Biodiversidad, con énfasis en la utilización de la tecnología de información, en la gestión de los recursos de la biodiversidad y en la planificación del uso de la tierra.

La primera fase del Programa BIOCAN se inició en diciembre de 2007 y se requirieron 18 meses para el diseño de diversos documentos que expresaron un proceso de construcción de acuerdos y visiones compartidas por parte de los países miembros¹¹. La fase de implementación se inició a mediados de junio del año 2010, con la puesta en marcha de cuatro de sus componentes: Fortalecimiento institucional y gobernabilidad; Utilización efectiva de información de biodiversidad; Planificación territorial y conservación; y Uso sostenible de la biodiversidad.

El componente de Fortalecimiento institucional y gobernabilidad busca fortalecer las capacidades e instrumentos de gestión de la biodiversidad apoyando al fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel local, nacional y regional, incluyendo la gobernanza de territorios indígenas. Para el año 2011, las actividades en este componente incluyen un plan de fortalecimiento institucional en la gestión de la vida silvestre y la articulación de los procesos nacionales en escenarios internacionales de gestión de la biodiversidad, así como la ejecución de una Estrategia de Comunicación sobre la Amazonía Andina.

También se han previsto reuniones, encuentros, y talleres orientados a fortalecer la gestión descentralizada de las autoridades nacionales para trabajar con actores

11 http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Anexo%201%20BIOCAN.pdf

locales, especialmente pueblos indígenas en procesos de gestión de biodiversidad.

El segundo componente del programa BIOCAN busca un mejor aprovechamiento de la información científica y del conocimiento tradicional de los pueblos amazónicos sobre el manejo de los recursos de biodiversidad y temas socio-ambientales.

En el presente año, el BIOCAN se propone el establecimiento de un modelo de gestión de información ambiental, el apoyo a iniciativas para la gestión integral de la información (redes temáticas, gestión descentralizada y otras) y el desarrollo e implementación de mecanismos de participación equitativa y satisfacción de la demanda de información de múltiples usuarios (sociedad civil, instituciones y pueblos indígenas).

Estos objetivos incluyen la definición de los contenidos de la Plataforma de Información Regional de la Biodiversidad de la Amazonía Andina (PIRAA) y fortalecimiento de los nodos nacionales sobre Amazonía.

El componente de Planificación Territorial del BIOCAN, por su parte, busca promover la planificación territorial como medio para el manejo sostenible, equitativo y ordenado de los recursos, la promoción del desarrollo y la prevención de conflictos sociales y conflictos de interés.

En esta gestión (2011), el programa se propone la selección de las áreas geográficas en cada país para la implementación de las iniciativas y lanzamiento de los proyectos piloto sobre ordenamiento territorial.

Igualmente, el BIOCAN asume las tareas de identificación y desarrollo de figuras y/o mecanismos de gestión territorial de ecosistemas amazónicos (corredores de conservación/bioculturales, resguardos indígenas y otros) y el apoyo a experiencias de gestión territorial en áreas vulnerables al cambio climático, zonas transfronterizas y otras.

Con el componente de Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el Programa BIOCAN busca lanzar una convocatoria regional para identificar experiencias nacionales de uso sostenible de biodiversidad y esquemas de pago de servicios ambientales (ecoturismo, agua, captura de CO₂, deforestación evitada) para llevarlas a nivel regional a través del intercambio de información y el diálogo de saberes.

Uno de los resultados que se espera del BIOCAN es la generación de condiciones tecnológicas y el mejoramiento de gestión para el desarrollo de economías locales basadas en el uso sostenible de la biodiversidad respetando el conocimiento tradicional. Para el año 2011 se prevé la elaboración de propuestas consensuadas de lineamientos subregionales sobre distribución de beneficios (Plan Operativo Global Ajustado, 2011 – 2013).

Estrategia Andina sobre Cambio Climático.

Dentro del Agenda Ambiental 2006-2010, la CAN también ha formulado una Estrategia Andina sobre Cambio Climático (EACC) y su correspondiente Plan de Acción en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto. Este Plan ha previsto la generación de capacidades para evaluar los efectos del cambio climático en temas y sectores prioritarios regionales, y la concertación de posiciones conjuntas ante los foros internacionales.

En términos de mitigación de los Gases Efecto Invernadero (GEI), cuatro de los cinco países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) han designado a sus Autoridades Nacionales de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Estas autoridades desarrollan procesos con un potencial de mitigación de 442.000 toneladas de reducción anuales (CERs), los mismos que han sido registrados en la Junta Ejecutiva del MDL, mientras que otros 17 están en proceso de validación y uno más ha solicitado registro.

Respecto del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), un estudio de la CAN realizado el año 2007 ha revelado que de un total de 262 proyectos de MDL, sólo el 17 por ciento eran forestales. Sin embargo, y pese al entusiasmo por acceder al mercado de carbono, estos proyectos muestran diferentes niveles de avance debido a la ausencia de certificados y compradores, la complejidad de la elaboración de metodologías fiables y otros riesgos semejantes.¹²

La Comunidad Andina ha constatado también que, pese a los avances, el tema “Cambio Climático” sigue siendo una preocupación secundaria en los niveles nacionales. Así lo expresa el escaso financiamiento para las Oficinas Nacionales encargadas del tema (ocurre lo mismo en el caso de las oficinas internacionales). Los niveles actuales de financiamiento a estas oficinas no contemplan la sostenibilidad a largo plazo y la implementación de las acciones estratégicas contenidas en los planes y estrategias regionales de mitigación y adaptación.

En todo este largo proceso, la CAN ha mostrado su capacidad no sólo para llegar a acuerdos mínimos sino también para articular a la cooperación en torno a sus objetivos estratégicos en la Agenda Ambiental. Actualmente, la Comunidad se encuentra desarrollando la Agenda Ambiental Andina 2011-2015 y la Estrategia Regional de los Recursos Hídricos.

12 Bosques y Mercado de Carbono: Potencial del MDL Forestal en la Comunidad Andina, CAN, PNUMA, AECI. Lima, 2007. Disponible en http://www.comunidadandina.org/public/libro_77.htm

Tabla 2. Los derechos indígenas en la Agenda Ambiental

Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Desición 345 Régimen Común de Protección a los derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales.	21/X/1993	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Define procedimientos para el reconocimiento y protección de derechos de obtentores de nuevas variedades vegetales, mediante la otorgación de certificados.	Plantea la necesidad de un Régimen Común sobre acceso a los recursos biogénéticos y garantía a la bioseguridad de la Subregión, en concordancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas de 1992.
Desición 391 Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos.	2/ VII/ 1996	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Establece los términos y condiciones para el acceso individual a recursos genéticos, sus productos derivados y el componente intangible asociado.	Reconoce el derecho de las comunidades indígenas sobre recursos genéticos, sus productos derivados y sus componentes intangibles asociados. Hace referencia explícita al Convenio 169 de la OIT y el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas (CDB) con respecto a los cuáles busca establecer una norma de armonización. Busca el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de negociación de comunidades indígenas con relación a componentes intangibles asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados.
Decisión 435 Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM).	11/ IV/1998	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Aprovechar de manera sostenible la biodiversidad y riqueza cultural de la región andina. Procura vincular la dimensión ambiental de la integración con las estrategias sociales y económicas del Organismo de Integración. Crea el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM).	Propone fortalecer y reconocer el papel de las comunidades indígenas, campesinas y locales para el desarrollo sostenible.
Decisión 486 Régimen común sobre Propiedad Industrial	14/IX/ 2000	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Establece normas para la concesión y protección de derechos de propiedad industrial.	Salvaguarda los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas, afroamericanas o locales. Todo solicitante de patentes sobre invenciones deberá presentar la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de parte de las comunidades indígenas cuando la invención se haya realizado en base a las mismas.

Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Decisión 523 Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB)	7/V/ 2002	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Pone en vigencia la denominada Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB). Busca definir acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica.	Define el objetivo de contar con una política común para la protección y fortalecimiento de los conocimientos y prácticas tradicionales referidas a la biodiversidad con la participación y consulta de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales.
Decisión 596 Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina.	14/ VI/2007	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela		Está encargado de coordinar las actividades de Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos lo que supone un mayor control de los países en esferas que hacen a los derechos indígenas.
Decisión 796 Programa Regional de Biodiversidad en las Regiones Andino-Amazónicas de los Países Miembros de la CAN (BIOCAN)	5/ II/2010	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Implementar el Programa BIOCAN, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Estrategia Regional de Biodiversidad, con énfasis en la utilización de la tecnología de información, en la gestión de los recursos de la biodiversidad y la planificación del uso de la tierra.	Considerar y reconocer los conocimientos indígenas para el manejo sostenible de la biodiversidad. Mejorar las capacidades de las comunidades indígenas vinculadas a la gestión de biodiversidad en la Región Andino-Amazónica Tropical. Satisfacer la demanda de información de comunidades indígenas respecto al manejo de la biodiversidad.

SEGUNDA APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS INDÍGENAS: PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS CONSULTIVOS

Los derechos indígenas y la Agenda Social de la CAN

La Declaración de Machu Picchu. El tema indígena se inserta con mayor claridad en la agenda social regional andina solo a partir del año 2001. De todos los documentos de carácter social elaborados hasta entonces por la CAN, la Declaración de Machu Picchu, emitida en julio del año 2001, es la que más ampliamente refiere el marco de los Derechos Humanos y su protección como principios fundamentales y tareas de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

La Declaración de Machu Picchu es el primer documento que hace explícito el compromiso de los países miembros para “cautelar y garantizar la aplicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas” (Declaración de Machu Picchu, 2001).

A partir de la elaboración de este documento, el organismo de integración plantea no sólo los elementos de un enfoque particular respecto a la temática indígena en el proceso de integración, sino también un conjunto de acciones, instancias orgánicas y marcos operativos para efectivizar la participación y el cumplimiento de los derechos indígenas.

Respecto de su enfoque en materia de derechos, un aspecto central a destacar en la Declaración de Machu Picchu es su particular forma de concebir lo indígena. Esta concepción está estrechamente vinculada con lo que podríamos llamar el enfoque neoliberal de multiculturalidad vigente en la época.

En la Declaración de Machu Picchu, los presidentes firmantes establecen que la “naturaleza multicultural y pluriétnica” ha constituido un factor esencial en la formación de las nacionalidades y la identidad histórica de los países andinos.

De este modo, la diversidad de culturas y grupos étnicos es entendida como una parte constitutiva de los países y no como la expresión identitaria de naciones

en sí mismas, con el mismo estatus que el resto de los pueblos de los Estados en los que se encuentran. Esto marca una diferencia importante con la concepción presente en documentos como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en los que se establece que gozan de igual dignidad y derechos que todos los pueblos (Yrigoyen, 2009)¹³.

Así es que puede entenderse que el enfoque de la Declaración de Machu Picchu valora la diversidad desde una perspectiva formal, en tanto característica esencial y componente de la “riqueza humana y social” de las sociedades de los países andinos.

En esta misma línea, el documento identifica “la situación de pobreza” que enfrentan las poblaciones indígenas y plantea la necesidad de garantizar y promover sus derechos con una referencia explícita al “derecho a la diversidad”.

De este modo, el mayor énfasis de la Declaración de Machu Picchu se encuentra en los atributos culturales formales como el aspecto, la cultura, la lengua, y no así los recursos naturales y el territorio que hacen parte constitutiva del modo de vida de los pueblos indígenas.

Por otra parte, y siguiendo las tendencias del momento histórico en el que se redacta el documento, la Declaración de Machu Picchu establece una relación de mutua implicación entre los Derechos Humanos, la democracia, la paz, el desarrollo social y lucha contra la pobreza, éste último, un componente recurrente de los discursos políticos de la época.

A propósito de la lucha contra la pobreza, la Declaración afirma que la liberación del comercio es una de sus herramientas, destacando así el enfoque de integración comercial que orienta gran parte de las acciones de la CAN y que pone en cuestión la coherencia y eventual conflicto que emerge de este postulado con los derechos de los pueblos indígenas proclamados en el mismo documento.

Tal como se describió páginas arriba, han sido precisamente las diferencias de enfoque respecto a la forma de liberalizar el comercio con Europa y Estados Unidos las que han generado distancias y tensiones no sólo entre los países de la CAN, sino entre algunos de estos países y las organizaciones indígenas regionales.

De todas maneras, no deja de ser relevante que la Declaración de Machu Picchu plantee el fortalecimiento de la democracia a través de “la participación de la

sociedad civil” y que, junto a ello, sitúe por primera vez a la Comunidad Andina dentro del marco del sistema interamericano forjado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

En este sentido, el documento de Machu Picchu procura no sólo adoptar una Carta Democrática Interamericana como instrumento para la preservación de la estabilidad de la democracia a nivel regional, sino que explícitamente manifiesta la importancia de fortalecer el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos buscando propiciar su “universalidad” y el progresivo funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Por otra parte, y aunque se trata de una Declaración que no goza de un carácter estrictamente vinculante, el documento establece explícitamente el nivel de interdependencia o subsidiariedad de las normas internas de la CAN respecto del sistema interamericano de Derechos Humanos¹⁴, y por ello resulta muy importante plantear una reflexión sobre sus posibles alcances en lo referido a la exigibilidad y protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el organismo de integración dados los importantes avances que hoy en día manifiestan el sistema interamericano y su jurisprudencia respecto de otros sistemas de protección de Derechos Humanos a nivel mundial.

En relación a esto, resulta de particular importancia la decisión expresada en el documento de Machu Picchu de elaborar lo que sería más tarde la Carta Andina de Derechos Humanos, la que debería hacer un especial énfasis en los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas. En este sentido, el documento plantea la tarea de impulsar la denominada Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como un documento adicional al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De ahí en adelante, la Declaración de Machu Picchu va haciendo cada vez más notorio su énfasis en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Y en ese camino, se plantea la necesidad de desarrollar estrategias y políticas dirigidas no sólo a “revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad”, sino también a promover la “plena participación de los pueblos indígenas y las minorías étnicas”. Estas afirmaciones

13 “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo: la participación, la consulta y el consentimiento”. En “El derecho a la consulta previa en América Latina”. El Otro Derecho, No. 40. Págs., 11-55, ILSA, Bogotá, 2009.

14 La Declaración de Machu Picchu explicita el deber de garantizar la aplicación de los instrumentos interamericanos tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos del sistema de protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

adquirirían relevancia práctica poco después con la instauración de la Mesa de los Pueblos Indígenas y la creación del Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas.

Pero es la decisión séptima de la Declaración de Machu Picchu la que se constituye en el párrafo más importante y específico del documento respecto del compromiso de promoción y protección de los derechos y libertades de los pueblos indígenas.

Efectivamente, el referido párrafo va mucho más allá del enfoque multicultural y de la “celebración de la diversidad” con que se inicia el documento, reconociendo claramente el derecho a la identidad de los pueblos indígenas en sus distintas dimensiones: cultural, lingüística, social, política y económica, individual y colectiva.

Este reconocimiento incluye ámbitos de significativa importancia tales como el sistema de conocimientos y prácticas medicinales de los pueblos indígenas, la educación en la diversidad y el reconocimiento y promoción de sus derechos políticos, y la posibilidad de los indígenas para ser elegidos y desempeñar cargos públicos.

Y si bien el documento no hace una referencia explícita al derecho de los pueblos indígenas al territorio o a la consulta previa, el texto del párrafo que analizamos reconoce el derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados “de su patrimonio cultural histórico” y la protección de sus lugares rituales y sagrados. Sin embargo, la ausencia de una definición más clara del concepto de “patrimonio cultural histórico” difumina las cualidades de este derecho.

Asimismo, la ausencia de una referencia clara al derecho al territorio, presente ya por entonces en la legislación internacional y en las de varios de los países de la CAN, parece reflejarse y encontrar su motivo en aquellas visiones que afirman que el reconocimiento de los territorios indígenas supone una supuesta amenaza de “fragmentación de la integridad nacional” en los países de la región.

Es evidente, entonces, que pese a los importantes avances planteados en materia de derechos de los pueblos indígenas, la Declaración de Machu Picchu presenta varias expresiones y rasgos de un “enfoque integracionista” que, junto con el discurso de “lucha contra la pobreza” de la época, parecen encontrarse en tensión con el enfoque de derechos vigente hoy en la normativa internacional relativa a los pueblos indígenas.

Esta tensión de derechos se hace también evidente cuando la Declaración de Machu Picchu define la situación indígena como una situación “de pobreza” y, por tanto, de lo que se trata es de “integrar plenamente a los pueblos indígenas a la vida económica” de los países que integran la Comunidad Andina. Esta aproximación

a la temática indígena es claramente diferente a la noción de autodeterminación que encarna el derecho a decidir “sus propias prioridades respecto al tipo de desarrollo” establecido en el artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT y en el artículo 3 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas.

Esa visión integracionista sobre lo indígena, por otra parte, parece ser tanto producto de la dinámica dominante y el carácter de este “organismo de integración” como heredera del constitucionalismo social latinoamericano que, al entender el problema indígena como parte de “un estado de marginación”, procuraba desarrollar políticas de integración orientadas a incorporar a los indígenas al Estado y al mercado. El desarrollo indígena es definido así desde afuera, desde los Estados, y, por tanto, se concibe que el carácter de su participación se orientará a la incorporación de indígenas en los espacios políticos formales institucionales (“elegir y ser elegidos”), y no tanto a la definición de sus propias prioridades de desarrollo.

A su vez, esta visión se complementa con el enfoque neoliberal de multiculturalidad que “celebra” la diversidad formal como riqueza y complemento identitario de los Estados nacionales, sin reconocer a sus poseedores como naciones y pueblos de pleno derecho.

Finalmente, y a propósito de iniciativas concretas en materia de derechos indígenas en la Comunidad Andina, debe señalarse que, en julio del año 2002, los presidentes de Ecuador y Perú manifestaron su decisión de promover la creación de un Centro Binacional dedicado a la capacitación y formación de líderes indígenas sobre gobernabilidad, políticas públicas y gestión de recursos a nivel local, nacional y regional. Esta ha sido la única iniciativa binacional en esta materia.

Carta Andina de Derechos Humanos. En el año 2002, la Comunidad Andina da un paso importante en el reconocimiento formal de los Derechos Humanos con la redacción y firma de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Dicho documento, siguiendo la línea de la Declaración de Machu Picchu, establece, en sus puntos más sobresalientes, que los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y como tales, deben ser exigibles, lo cual obliga a los Estados de la subregión a respetar y hacer respetar los mismos.

El documento ratifica también el compromiso de los Estados miembros con los instrumentos y mecanismos regionales e internacionales de Derechos Humanos, y con la necesidad de asegurar la eficacia de los recursos constitucionales y judiciales para juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de los Derechos Humanos.

Igualmente, se propone “acatar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” y “asumir

una actitud constructiva para acoger favorablemente las decisiones y recomendaciones de los mecanismos regionales y universales de naturaleza no jurisdiccional” (Parte I, Art. 4).

La Carta enumera y ratifica, además, el conjunto de Derechos Civiles y Políticos, y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De la misma forma, refiere los derechos de grupos específicos como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, discapacitados, migrantes, personas con diferente orientación sexual, desplazados, refugiados y personas privadas de libertad.

Junto a estos derechos, el documento vincula el respeto de derechos específicos tales como el Derecho al Desarrollo y el Derecho a un Medio Ambiente Sano, con los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes, otorgándoles a estos últimos una importancia especial.

Entre los derechos de los pueblos indígenas, la Carta de Derechos Humanos de la CAN prioriza la “preservación y desarrollo de sus identidades propias”. Sin embargo, se limita a entender esas identidades como parte de la consolidación de la “unidad nacional” de cada país (Parte VIII, Art. 32), con lo cual —así puede entenderse— descarta la posibilidad de un enfoque “plurinacional” y, por tanto, la noción de igualdad en el estatus de los pueblos que habitan un país. Bajo esta mirada, la Carta ratifica la concepción tutelar del enfoque adoptado por la CAN en la Declaración de Machu Picchu.

La Carta, finalmente, plantea combatir el racismo, la discriminación, la xenofobia y cualquier forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades por razones de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, orientación sexual, condición migratoria y por cualquier otra condición.

Tabla 3: Los derechos indígenas y la Agenda Social de la CAN

Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza.	28, 29/ VII/2001	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Avanzar en la defensa de la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Establece que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.	Hace referencia al marco más amplio del Sistema Interamericano provisto por la Organización de Estados Americanos (OEA). Plantea revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad y promover la participación de los pueblos indígenas y las minorías étnicas. Es el antecedente más importante de la Mesa de los Pueblos Indígenas y luego del Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas.
Desición 524 Mesa de trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas	7/ V/ 2002	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela		Promueve la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. Instruye la instauración de la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración. Define composición y atribuciones de la Mesa.



Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Acta de Urubamba Acta de instalación de la Mesa Indígena de la Comunidad Indígena	11/V/2002	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Plantear una nueva relación entre Estados y pueblos indígenas que trasciendan los límites planteados por la Mesa.	Los representantes indígena plantean los límites de la Mesa en relación al avance de los derechos en el plano internacional por ello sugieren que debe ser una instancia de concertación “con carácter vinculante” entre los pueblos indígenas y los gobiernos de los países miembros del Sistema Andino. Establece modificaciones en el carácter y número de los delegados a la Mesa.
Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos	27/VII/2002	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Establece que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y deben ser exigibles, lo cual obliga a los Estados de la subregión a respetar y hacer respetar los mismos y la subsidiaridad con el sistema Interamericano.	En su Parte VIII reconoce el derecho a la identidad, el territorio, a la educación intercultural, a sus conocimientos ancestrales, a la biodiversidad, a ser consultados sobre la explotación de recursos naturales en sus tierras y territorios y sobre sus planes de desarrollo, a recibir indemnización por cualquier daño producido por estas actividades y a la no discriminación. Se reitera el compromiso de los Estados miembros por cumplir y hacer cumplir los convenios internacionales en materia de Derechos Indígenas tanto como suscribir la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas por entonces en preparación.
Acta de Quirama	28/VI/2003	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	Perfeccionamiento del esquema de integración por ejes temáticos: Económica, Política, Social y Cultural, Desarrollo Fronterizo, Desarrollo Sostenible y Desarrollo Institucional. Diseño, coordinación y convergencia de políticas sociales mediante el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS).	Preserva y promueve la diversidad cultural y protección del patrimonio cultural. Recomienda el establecimiento de la primera reunión de la “Mesa sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.
Proyecto de reglamento para el funcionamiento de la Mesa de Trabajo	Mayo 2003	Secretaría General		Modifica y reglamenta el funcionamiento de la Mesa de Trabajo para hacerla más eficiente y viable.

Doc.	Fecha	Suscrito por	Objeto	Cómo afecta a los derechos indígenas
Decisión 674 Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.	26/IX/2007	Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú	Promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político.	Establece el alcance y la composición del nuevo y menos numeroso Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina en reemplazo de la Mesa. Establece el derecho de emitir opinión sobre aspectos que les atañen del proceso de integración, asistir a reuniones de expertos, participar con voz en los Consejos de Ministros de RREE, intercambiar experiencias y elaborar su reglamento.

Participación y consulta en la CAN: El Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas

La Declaración de Machu Picchu dispuso el establecimiento de una Mesa de Trabajo sobre los derechos indígenas luego de un proceso de consulta con los países miembros, organizaciones indígenas, Defensorías del Pueblo y especialistas independientes.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones exteriores, por su parte, y a través de la Decisión 524 del 7 de Mayo de 2002, establece en su artículo primero la creación de la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración y con el propósito de promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político.

La Mesa de Trabajo tendría como sus más importantes atribuciones recomendar medidas para promover los derechos de los pueblos indígenas y emitir opinión sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración subregional.

La Mesa estaría compuesta por siete miembros plenos por cada País Miembro, acreditados por los Ministerios de Relaciones Exteriores, y siete miembros consultivos. Esto hacía un total de 42 representantes.

Pocos días después, el 11 de mayo de 2002, se produjo en Urubamba, Cuzco, una reunión de dirigentes indígenas que introdujo varios elementos importantes no explícitamente contemplados en la Decisión 524 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Uno de esos elementos es la referencia a varios tratados y convenios internacionales que hasta entonces expresaban el nivel de avance alcanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en instancias internacionales. En este sentido,

el acta de la reunión de Urubamba planteó reajustar los alcances de la Mesa de Trabajo creada por la Decisión 524 en función de dichos referentes y avances en el derecho internacional.

La que puede llamarse “Acta de Urubamba”, además de proponer la consideración de los referidos tratados y convenios internacionales, establece la necesidad de plantear nuevos “alcances” para la Decisión 524, entre ellos, la propia naturaleza de la Mesa de Trabajo como una “instancia de concertación con carácter vinculante” entre los pueblos indígenas y los gobiernos de los países miembros del Sistema Andino.

Esto implicaría la construcción de una nueva relación entre pueblos indígenas y los organismos del Sistema Andino tendiente a mejorar su calidad de vida. Otra tarea de la Mesa sería el seguimiento y la vigilancia de la aplicación adecuada de las políticas públicas, tratados, acuerdos, normas y convenios que promuevan los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos, el derecho a la participación ciudadana.

A diferencia de lo establecido en la Decisión 524, el Acta de Urubamba también establece modificaciones en el carácter y número de los delegados a la Mesa de Trabajo. Define la participación de cinco Miembros Plenos y cuatro Miembros Consultivos. Los primeros son tres delegados de las organizaciones indígenas de cada país y dos delegados gubernamentales. A su vez, los miembros consultivos indígenas serían: un representante de las Defensorías del Pueblo de cada país, un experto independiente por país, un representante de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y un representante del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

A fines de mayo del 2003, la Secretaría General de la CAN publica el proyecto de Reglamento para el funcionamiento de la Mesa de Trabajo. Este proyecto plantea con claridad el hecho de que la creación

de la Mesa de Trabajo se inscribe en la estrategia de ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso andino de integración en la búsqueda por fortalecer la cohesión social y reducir la pobreza como objetivos prioritarios.

El Reglamento buscaba también corregir algunos aspectos del funcionamiento de la Mesa, especialmente la gran cantidad de miembros y los grandes costos asociados a la realización de reuniones ordinarias y extraordinarias anuales.

En función de ello, el Reglamento establece la creación de los denominados “Capítulos Nacionales” conformados por siete miembros nacionales entre quienes se debería elegir a un Coordinador Nacional. Se define también la presencia de un Comité Directivo integrado por los cinco Coordinadores Nacionales de los Capítulos y el denominado Coordinador General de la Mesa Indígena. Asimismo, las opiniones o recomendaciones se adoptarían por consenso del plenario de la Mesa Indígena o de su Comité Directivo. En su defecto, aquéllas deberán someterse a votación y ser aprobadas por la mayoría absoluta.

El proyecto de Reglamento procuraba también definir las modalidades de reunión: podían ser virtuales o presenciales de acuerdo a la urgencia y la disponibilidad de fondos. La creación de un Comité Directivo y de los capítulos nacionales procuraba reducir el número de reuniones, facilitar la coordinación de representantes y así reducir la necesidad de recursos.

Sin embargo, y pese a todas estas modificaciones, la Mesa de Trabajo no llegó a funcionar durante los cuatro años posteriores a la elaboración del proyecto de Reglamento.

En septiembre de 2007, bajo la secretaría de Adalid Contreras, la CAN procura impulsar la activación y funcionamiento de la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. El funcionario boliviano se lo planteó como una prioridad de su gestión para avanzar en la participación activa de los pueblos indígenas y la integración andina.

Con este objetivo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con delegados indígenas y representantes de los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como de representantes de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe, y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

Estas acciones tuvieron bastante incidencia en el proceso de reformulación de la Mesa de Trabajo tal y como había sido concebida originalmente y se plasmaron con bastante prontitud en la decisión de los Cancilleres de establecer el nuevo y menos numeroso Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de

la Comunidad Andina en reemplazo de la Mesa de Trabajo.

La Decisión 674 de la CAN fue adoptada en el mismo mes de septiembre en una reunión llevada a cabo el día 26 en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York.

El Consejo Consultivo asume las mismas características de las instancias consultivas de empresarios y trabajadores en la CAN, aspecto que la adecúa a la formalidad más tradicional del Sistema Andino de Integración.

El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina estaría integrado por un delegado indígena y un suplente de cada uno de los Países Miembros elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones indígenas nacionales según procedimientos y modalidades a ser definidos por cada país andino.

En la condición de observadores, participan también un representante del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; un representante de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); un representante de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), todos ya presentes en la Mesa pero a los que se añade el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de Sudamérica.

Las funciones de este Consejo Consultivo no variaron demasiado respecto a la Mesa de Trabajo y, por tanto, serían las de “emitir opiniones” ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina y asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades.

Después de casi un año, en agosto de 2008, se consiguió la designación de la totalidad de los delegados ante el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina. Un mes después, el 7 de septiembre, se logró la instalación de su primera sesión por medio de una videoconferencia que contactó a representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

De este modo, la instancia consultiva para los pueblos indígenas se hace efectiva luego de siete años de intentos consecutivos iniciados con la Declaración de Machu Picchu.

Las acciones del Consejo Consultivo: alcances y dificultades

En términos operativos, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN (CCPICAN) ha tenido seis reuniones ordinarias y tres reuniones extraordinarias hasta la fecha.

Durante todo este tiempo, el Consejo Consultivo se ha pronunciado sobre problemáticas de los pueblos

indígenas de la región, ha elaborado proyectos y representado a los indígenas en eventos internacionales; ha elaborado documentos analíticos, organizado encuentros y eventos de discusión, y ha realizado diversas publicaciones. El Consejo ha buscado también modificar su reglamento y elaborar su propio Plan Estratégico.

Sin embargo, en lo que se refiere a la participación plena de sus miembros, es importante señalar que, con frecuencia, y debido a la enorme distancia geográfica que separa los ámbitos de sus actividades, la coordinación y el seguimiento a los compromisos no parecen haber sido muy efectivos.

Los delegados observadores de la COICA, la CAOI, el Enlace de Mujeres y el Fondo Indígena no han tenido hasta ahora una participación regular y total en las reuniones ordinarias y extraordinarias del CCPICAN debido a que habitualmente están comprometidos en una serie de actividades particulares. En algunos casos, los representantes de las organizaciones indígenas regionales fueron también nombrados como delegados nacionales, lo que les impidió asumir dos cargos a la vez, reduciendo la “representatividad regional” del Consejo dado que habitualmente resulta difícil para todas estas organizaciones delegadas coincidir en la reuniones.

Por otro lado, el Consejo ha enfrentado dificultades económicas para reunir a todos sus miembros en todas las reuniones. A diferencia de otros Consejos de la CAN, como el empresarial, las organizaciones indígenas carecen de un presupuesto suficiente para llevar a cabo sus encuentros. Para superar estas dificultades, el Consejo ha recurrido al apoyo de la cooperación internacional, la realización de conferencias a través de sistemas de video y el apoyo excepcional de la Secretaría General de la CAN, puesto que los estatutos de esta instancia señalan cada organización debe lograr autonomía en su funcionamiento económico.

La incidencia del Consejo Consultivo: pronunciamientos y recomendaciones

En términos de opinión, el Consejo Consultivo ha emitido varios pronunciamientos, desde la denuncia hasta las recomendaciones. Sus opiniones han suscitado reacciones diversas en los países de la CAN, a los cuáles ha cuestionado. El carácter y horizonte de estas recomendaciones reflejan, a su vez, la distribución y orientación de las fuerzas políticas tanto dentro del organismo como en la subregión andina entendida como espacio político.

En diferentes circunstancias, ya sea individual o colectivamente, los miembros del Consejo Consultivo han mostrado su preocupación respecto a la situación y los conflictos socio-ambientales que provocan las industrias extractivas en la región.

Estos temas se han constituido en el centro medular de la problemática indígena abordada por el Consejo indígena, no sólo por la gran cantidad de recursos con los que cuentan esas industrias, sino por el hecho de que varias de las economías regionales impulsan una política de apertura y escasa regulación sobre la inversión en los sectores de materias primas y energía. Esto, por supuesto, se conecta con la preocupación por la preservación del territorio y el medio ambiente indígenas.

Gran parte de estas inversiones de las industrias extractivas se han instalado en territorios indígenas pasando por alto el Derecho de los Pueblos Indígenas a la consulta previa, libre e informada, lo cual ha llevado al Consejo Consultivo indígena a procurar llevar a cabo un diagnóstico detallado sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en la región.

El 14 de octubre de 2008, el Consejo Consultivo indígena se pronunció ante la “difícil situación” de los pueblos indígenas en Colombia debido a la implementación de políticas y proyectos extractivos sujetos al mercado internacional que se antepone a “las prioridades” de desarrollo de los pueblos indígenas.¹⁵

El despojo de los territorios y recursos indígenas, denunció el Consejo, se habría convertido en una práctica habitual del Estado colombiano “con la finalidad de entregarlos a las grandes empresas nacionales y extranjeras” sin cumplir el derecho a la consulta previa, libre e informada.

El pronunciamiento invocaba al presidente Álvaro Uribe a iniciar un diálogo horizontal y a detener cualquier forma de represión respetando así el derecho a la vida, la integridad y, finalmente, el cumplimiento del Convenio 169 y la Declaración de los pueblos indígenas de Naciones Unidas.

El 1 de Octubre del año 2009, el Consejo Consultivo emite un comunicado en el que manifiesta su indignación por la muerte de un indígena Shuar, el 30 de septiembre de ese año, a causa de la represión del Estado ecuatoriano, activada por un conflicto socio-ambiental en la región amazónica de ese país.

Según el Consejo, las demandas y la movilización de los indígenas del Ecuador son el resultado de las evasivas gubernamentales para llevar a cabo un diálogo horizontal y constructivo con las comunidades en el marco del Estado Plurinacional. Ese diálogo, a juicio del Consejo indígena —que ha actuado ofreciendo un claro y destacable respaldo a los indígenas ecuatorianos—, debería orientar la política lejos del “modelo

15 Ver: <http://www.facebook.com/topic.php?uid=2355407706&topic=5830>. (Último acceso 19 de Agosto 2011).

neoliberal”¹⁶. Su pronunciamiento concluye exigiendo respeto y protección a la vida e integridad de las nacionalidades y pueblos del Ecuador en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En otra oportunidad, en marzo del año 2009, fue Andrés Andrago, presidente del Consejo Consultivo, quien manifestó su oposición a la inclusión de la biodiversidad como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea. Argumentó Andrago que la biodiversidad no puede ser materia de negociación alguna porque es patrimonio colectivo de la humanidad. Al igual que presidente del Consejo, representantes indígenas de Ecuador, Perú y Colombia exigieron transparencia en la negociación y consulta a los pueblos originarios antes de formalizarse cualquier acuerdo. La CAOI y La COICA, por su parte, elaboraron pronunciamientos muy similares durante esa coyuntura, aunque no a título de delegados observadores, sino como organizaciones independientes.

A inicios del año 2010, el Consejo Consultivo presentó un informe sobre la situación de los pueblos indígenas en la subregión con énfasis en los casos del Perú y Colombia. La presentación del texto, titulado “En Defensa Propia”, abrió una polémica con la Cancillería peruana que no lo admitía como un producto de la CAN, sino como un trabajo personal de su presidenta, la abogada peruana Marleni Canales, representante, además, de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), una de las organizaciones más críticas de la política extractivista del gobierno peruano.

El título del informe refería las acciones indígenas de protesta acaecidas en Bagua (Amazonía peruana) el año 2009, en el sentido de entenderlas como “formas de expresar la decisión de defender su territorio” que, en el caso de estos pueblos, significa “defender su propia existencia”¹⁷. El gobierno peruano, en cambio, ha calificado esas acciones como “desestabilizadoras”

Al conocer el informe, el Ministro de Relaciones Exteriores peruano José Antonio García Belaunde

habría afirmado que se trataba de un informe sesgado y que, además, se había “usado indebidamente” un sello de la CAN para su difusión. Frente a ello, el secretario general de la CAN envió una nota al gobierno peruano indicando que no había tenido ninguna relación con la elaboración de ese documento y que el mismo “era responsabilidad absoluta de la autora”, Marleni Canales.

Frente a estas afirmaciones, Canales señaló que no se trataba de un solo informe, sino de dos, uno para el caso peruano y otro para el caso colombiano, porque era de esos dos países de donde procedían quejas y noticias preocupantes sobre la situación de los derechos indígenas que el Consejo había procesado. El informe, por otra parte, se habría empezado a trabajar mucho antes de los sucesos ocurridos en Bagua, lo que no impidió que se añadiera una reflexión sobre esos hechos en la redacción final.

Marleni Canales dijo además que la elaboración del texto fue una decisión colectiva de los Consejeros de Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú que le solicitaron, en abril de 2009, presentar un informe sobre la situación de los pueblos indígenas en el Perú. En julio, un mes después de los hechos de Bagua, según Canales, el informe habría sido aprobado por los cuatro consejeros para su impresión.

En términos analíticos, este hecho revela la independencia política de los representantes del Consejo frente a sus gobiernos e incluso frente al propio organismo de integración. Hasta hoy, el Consejo ha demostrado ser crítico con la mayor parte de los países que conforman el bloque, y en especial con aquellos que mantienen una postura de franca apertura a la inversión en el sector extractivo en el marco de las políticas neoliberales.

El Consejo, a su vez, ha sido menos crítico con países como Bolivia que en los últimos años ha estado viviendo un proceso Constituyente tendiente a la construcción de un Estado Plurinacional orientado formalmente a la participación activa de los sectores indígenas en su administración.

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que en el caso boliviano se haya designado como representantes ante el Consejo Consultivo a personas que forman parte del partido de gobierno, que ejercen funciones de Estado y que no corresponden formalmente a las estructuras de organización propiamente indígenas en su país.

Por otra parte, y según el Secretario General de la CAN, los temas de discusión en este organismo son definidos por las propias organizaciones indígenas representadas en el Consejo, y que la única recomendación de esa Secretaría es que los temas tratados mantengan siempre un carácter regional.

16 Ver: <http://servindi.org/actualidad/17273> (Último acceso 19 de Agosto 2011).

17 http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php/convenios/index.php?option=com_content&view=article&id=736:peru-consejo-consultivo-de-pueblos-indigenas-de-la-can-presentara-informe-en-defensa-propia&catid=54:pueblos-indigenas-noticias&Itemid=105

No obstante, la Secretaría General asume que los actores interesados (gobiernos y organizaciones indígenas) no le han dado suficiente dinamismo a temas tales como el de las industrias extractivas en territorios indígenas. Por el contrario, los representantes indígenas entienden que las prioridades en la CAN no están en ese campo, sino en el de los tratados comerciales con Estados Unidos y Europa.

En el texto que ha provocado la polémica que reseñamos —“En Defensa Propia”—, Marleni Canales afirma que si bien la Decisión 674 establece la participación de las organizaciones indígenas en las reuniones de ministros, en los hechos, estas son reuniones muy distantes y con temas muy puntuales.

Y a propósito de la participación indígena en la CAN, la autora del libro recoge la opinión de Andrés Andrango, presidente del Consejo Consultivo indígena, en los siguientes términos: *“Tenemos voz, pero no voto. Ese es el problema, por eso no incidimos en nada. A nosotros, ni los ministros nos conocen. Y muchas veces ni siquiera nos toman en cuenta”*.

El testimonio de Andrango evidencia el nivel de incidencia efectiva de los pueblos indígenas en la agenda regional tanto como su capacidad para influir las decisiones de los Estados de la CAN en lo referido a sus derechos. Las atribuciones conferidas al Consejo Consultivo indígena son aún muy limitadas respecto al carácter y el nivel de incidencia de los actores y problemáticas que afectan los recursos y territorios indígenas en la subregión. El Consejo carece de mecanismos efectivos para modificar o vetar decisiones y políticas de Estado que afecten directamente los derechos indígenas.

En otro ámbito, y si bien existen posibilidades para que el Consejo indígena exprese opiniones de carácter regional sobre la situación en Estados específicos, esas posibilidades, en términos de incidencia real, también son limitadas por el escaso nivel de autoridad que se le asigna a este Consejo y por la ausencia de un mecanismo de implementación de sus opiniones o recomendaciones dentro de la CAN. Esto hace que el Consejo opere como una instancia aislada respecto a los verdaderos tomadores de decisiones dentro del organismo de integración.

A todo esto se suma la escasa capacidad de comunicación y articulación de los miembros del Consejo. Es notorio es que las organizaciones regionales (CAOI, COICA, Enlace Continental y Fondo Indígena) parecen buscar incidir desde fuera de la CAN, y es notable que pese a las enormes coincidencias de enfoque que se observan en los pronunciamientos de la CAOI y la COICA en relación con los del Consejo Consultivo indígena, cada una de estas organizaciones

ha buscado actuar y pronunciarse por separado respecto de prácticamente los mismos temas.

CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, es posible afirmar que el debate regional sobre los derechos indígenas en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha encontrado una importante vía de acceso en la construcción de su Agenda Ambiental. Esto ha sido posible por la estrecha relación entre las problemáticas ambientales, los recursos naturales y la biodiversidad, con factores como el territorio y la cultura indígenas, y en especial con los conocimientos y prácticas indígenas asociados a la biodiversidad.

La CAN, por otra parte, ha generado importantes avances y aportes al reconocimiento de derechos colectivos como el derecho al conocimiento tradicional relativo a recursos genéticos.

Los avances formales alcanzados hasta ahora sientan las bases para modificar el carácter meramente comercial del organismo que se ha manifestado, e incluso antepuesto, en diferentes situaciones tales como las de la discusión de los Tratados de Libre Comercio, afectando su propia integridad.

Las organizaciones indígenas de la región, por su parte, tienen posibilidades de fortalecer los mecanismos e instancias de Derechos Humanos en el marco de la CAN, para darle una perspectiva nueva a la defensa de sus derechos. Esto, que debe entenderse como un proceso, deberá sin embargo ocurrir después de un trabajo de reajuste y examen de coherencia de los diferentes documentos producidos por el organismo para reemplazar el enfoque tutelar prevaleciente por un enfoque de derechos.

Aunque estamos hablando de una entidad concentrada fundamentalmente en la promoción del intercambio comercial y no tanto al ámbito de los Derechos Humanos, gran parte de los documentos analizados constituyen, sin duda alguna, un armazón institucional que podría vincular formalmente a la CAN tanto al Sistema Interamericano de la OEA como al Sistema de Derechos de Naciones Unidas, organismos con los cuáles podría establecerse una eventual relación de subsidiariedad.

Es necesario, entonces, analizar las posibilidades de la Comunidad Andina para complementar el sistema regional, interamericano e internacional de Derechos Humanos y para hacer un uso más efectivo de los mecanismos vigentes de protección de los derechos indígenas. Entre esos mecanismos, las peticiones individuales, las visitas *in locu*, los relatores especiales, los informes sombra y otros.

En cuanto al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, parece importante que, más allá de constituirse

como un organismo paralelo, ayude al fortalecimiento de las conexiones de este sistema subregional con el sistema regional interamericano y el sistema internacional de Derechos Humanos. De este modo, el Consejo indígena podrá funcionar como una especie de bisagra entre las organizaciones indígenas de base local de la subregión y el sistema internacional de protección de los derechos indígenas.

De todas maneras, debe decirse, asumiendo la importancia de los avances registrados, que el tema más amplio del derecho a los recursos naturales dentro de los territorios indígenas, la consulta previa e informada y la seguridad jurídica sobre esos territorios, no ha sido tratado y analizado con profundidad en el organismo pese a la importancia que ha ido cobrando dentro de los países de la región, y pese las tensiones que suscita entre comunidades indígenas y Estado.

Las organizaciones indígenas, además, aún no le han asignado la suficiente importancia al Consejo Consultivo indígena de la CAN como una instancia de representación y debate de estas problemáticas centrales.

No existe en esas organizaciones una clara definición de objetivos ni una adecuada comunicación entre sus integrantes en los ámbitos nacionales y locales que representan.

Por otra parte, los pronunciamientos del Consejo consultivo frente a violaciones de los derechos indígenas en diferentes países de la CAN no han tenido la suficiente eficacia como para colocar a estos Estados frente al juicio de la comunidad internacional y, menos aún, para modificar o lograr reparaciones en sus acciones u omisiones.

Por ello, el posicionamiento y promoción del carácter y actividades del Consejo Consultivo de la CAN entre las diferentes organizaciones indígenas nacionales y locales es una tarea pendiente para ampliar su accesibilidad y su capacidad de incidencia.

Corregir estos aspectos será esencial para ampliar los niveles de participación e incidencia del Consejo Consultivo tanto como los alcances de la participación indígena a nivel de los países de la subregión.

La participación de las organizaciones indígenas en una instancia consultiva regional supone reflexionar los alcances y las limitaciones de la vocería indígena en este espacio; en especial, en cuanto a la promoción y defensa los derechos colectivos en el marco de la gestión de sus tierras y territorios.

La presente memoria presenta la sistematización de un taller con el CCPICAN, realizado en diciembre de 2011 de manera coordinada con la responsable de Participación Ciudadana de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en el que se plantearon y reflexionaron la participación ciudadana de los pueblos indígenas en el marco del sistema de integración.

Con el apoyo de



