

Lineamientos para la Construcción de Políticas Públicas Interculturales



LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, y el financiamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España.

El Programa busca fortalecer el ejercicio de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; incrementar su participación política; reducir la discriminación; promover la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, y generar información pertinente a la diversidad cultural para la toma de decisiones de política pública. El Programa contribuye a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

María Fernanda Espinosa
Ministra Coordinadora de Patrimonio

Equipo UNESCO
Iván Fernández
María Rosa Cornejo

Equipo del Ministerio Coordinador de Patrimonio
Verónica Chávez
Marcelo Córdoba

Equipo del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alfredo Villacrés
Ángela Narváez

Concepto Editorial Ministerio Coordinador de Patrimonio
Excelprint

Impresión
Excelprint

Quito, octubre 2009

® Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.

Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alpallana E7-50 y Whymper, Mezanine
Telf.: (02) 255 7933
avillacres@ministeriopatrimonio.gov.ec

ÍNDICE

• Presentación.....	ix
LA INTERCULTURALIDAD: PANEL CENTRAL DE ESPECIALISTAS	1
• ¿Cómo abordar la interculturalidad? Interculturalidad, Plurinacionalidad y Ciencias Sociales en el Ecuador <i>Susana Andrade</i>	3
• La Interculturalidad y las Políticas Públicas <i>Fernando García Serrano</i>	16
• La Interculturalidad y los Objetivos del Milenio <i>Ricardo Moreno</i>	32
EDUCACIÓN INTERCULTURAL	45
• Educación Intercultural: Repensar la Educación Intercultural Bilingüe <i>Ariruma Kowii</i>	47
• La Educación Intercultural Bilingüe como Foro Público Nacional <i>José Antonio Figueroa</i>	54
• La Educación Básica Hispana y la Interculturalidad: Avances y Desafíos <i>Sebastián Granda Merchán</i>	68
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública de Educación Intercultural</i>	80
INTERCULTURALIDAD Y MODELOS DE SALUD	87
• Interculturalidad y Modelos de Salud <i>Luis Fernando Calderón</i>	89
• Modelo de Atención de Salud con Enfoque Intercultural: Hospital San Luis de Otavalo <i>José Terán</i>	97
• Interculturalidad y Modelos de Salud: La Experiencia del Cantón Loreto <i>Amilcar Albán</i>	109
• Participación de la Comunidad Indígena en el Control de la Tuberculosis: Una Mirada a la Interculturalidad <i>María Dolores Campoverde</i>	120
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Modelos de Salud</i>	131

INTERCULTURALIDAD Y AMBIENTE	135
• Interculturalidad y ambiente <i>David Cháves</i>	137
• Interculturalidad y ambiente <i>Paúl Maldonado Viera</i>	143
• Interculturalidad y ambiente <i>Anita Krainer</i>	148
• Diversidad Biocultural y Adaptación al Cambio Climático <i>João Stacishin de Queiroz</i>	157
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Medio Ambiente</i>	168
 INTERCULTURALIDAD Y JUSTICIA	 171
• Interculturalidad y Justicia <i>Franco Sánchez</i>	173
• Interculturalidad y Justicia <i>Edgar Willam Guatemal Campués</i>	178
• El Anclaje de la Interculturalidad <i>Santiago Argüello</i>	194
• Interculturalidad y Reformas Normativas <i>Ramiro Ávila Santamaría</i>	197
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Justicia</i>	201
 INTERCULTURALIDAD, PATRIMONIO Y SABERES	 205
• Diálogo Intercultural de Saberes <i>Gabriela Eljuri Jaramillo</i>	207
• Interculturalidad y Patrimonio Cultural <i>Dora Arízaga Guzmán</i>	215
• “Interculturalidad, Patrimonio y Saberes” <i>Rodrigo De La Cruz</i>	225
• Interculturalidad de la Interculturalidad, Reflexiones en el Camino <i>Jorge García</i>	237
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad, Patrimonio y Saberes</i>	247

INTERCULTURALIDAD Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	251
• Sistema Nacional de Información, “Un Nuevo Modelo para la Gestión de la Información” <i>Alejandra Calderón</i>	253
• La Interculturalidad y la Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información Nacionales <i>Lenin Cadena</i>	257
• La Noción de Interculturalidad y los Procesos de Inclusión de la Diversidad Étnica en la Producción de Información Estadística <i>Luis Pijal</i>	263
• Interculturalidad e Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información <i>Jorge Cóndor</i>	276
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Sistemas de Información</i>	283
 INTERCULTURALIDAD Y CIUDADANÍA	 287
• Interculturalidad y Ciudadanía: Una Visión desde el Pueblo Afroecuatoriano <i>José Chalá Cruz</i>	289
• Interculturalidad, Género y Ciudadanía <i>María Andrade Chalán</i>	299
• Interculturalidad y Ciudadanía: Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE <i>Ampam Karakras</i>	304

Interculturalidad y Ambiente

Paúl Maldonado Viera

1. Concepto de interculturalidad

El concepto de interculturalidad es una construcción ideológica promovida por los grupos históricamente excluidos por los Estados que fueron contruidos desde una visión mono cultural. La interculturalidad se manifiesta por la combinación en un territorio dado, de una unidad social y de una pluralidad cultural, que se manifiestan mediante intercambios y comunicaciones entre los actores que utilizan diferentes categorías de expresión e identificación, de análisis e interpretación. (*Villavicencio 2002*).

La interculturalidad nos remite a la idea de diversidad cultural, al reconocimiento de que vivimos en sociedades cada vez más complejas donde es necesario posibilitar el encuentro armónico entre culturas.

Un concepto ideal de interculturalidad está definido por la interacción de dos o más culturas en una forma horizontal y sinérgica. Esta definición supone que ninguno de los grupos culturales se ubica por encima de otro, esta característica debe favorecer la integración y la convivencia de las personas, en un ambiente de respeto por la diversidad cultural.

Sin embargo, el discurso de la interculturalidad no puede construirse desconectado del contexto social e ideológico de la propia diversidad cultural, desligado del análisis de cómo se producen las relaciones entre distintos grupos sociales y culturales u ocultando las estructuras políticas y económicas que las condicionan.

La interculturalidad requiere análisis rigurosos que favorezcan la comprensión de los conflictos que necesariamente surgen en este contexto (riesgo de asimilación, de pérdida de identidad cultural, de marginación social...) y que aporten elementos para definir políticas públicas capaces de enfrentar lo que constituyen los auténticos obstáculos en este camino, la injusticia y la desigualdad.

2. Breve análisis de la interculturalidad en el Ecuador

El Ecuador dio pasos gigantescos entorno a la construcción de una perspectiva intercultural, esto surgió precisamente a través del reconocimiento de nuestro país como un Estado Pluricultural en la Constitución del año 1998.

Este reconocimiento constitucional fue el gran resultado del trabajo de más de una década del movimiento indígena; en este proceso resaltan dos grandes hitos históricos, el primero en el año 1986, con la constitución de la CONAIE, como una organización de tercer grado y representativa de todos los sectores indígenas del país; el segundo en el año 1990, con el primer levantamiento indígena contemporáneo, estas acciones dieron un salto cualitativo en los planteamientos políticos, ya que dejaron en el pasado, el discurso de clase social, para asumir con fuerza y argumentos teóricos y prácticos el discurso étnico, el cual llegó para instalarse en el discurso y el imaginario político de la sociedad nacional.

La Constitución del año 2008, ratifica los textos constitucionales del año 1998, y define un conjunto de normas constitucionales que reconocen y resaltan a nuestro país como ... *un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (Art. 1 Capítulo Primero.- Principios Fundamentales)* . De igual manera el Capítulo Cuarto.- Ratifica y define los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Sin duda la Constitución vigente es una invitación abierta a generar política pública con un eje transversal, la Interculturalidad.

3. Política pública ambiental

Varias pueden ser las aristas para el análisis de la política pública ambiental intercultural (agua, tierra, bosques, agro biodiversidad, entre otros), sin embargo creo que el espacio ideal para realizar un análisis es el contexto de las áreas protegidas del país, precisamente por lo complejo del tema, en el que se evidencia con mayor profundidad las relaciones interculturales.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre expedida en el año 1981, pero codificada en el año 2004, está sustentada en el “mito de la naturaleza intocada”. Los Arts. Nros. 66 y 68 mencionan que el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas son ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio ambiental

y su destino es permanecer inalterado, para ello el Ministerio del Ambiente, ejercerá autoridad en su delimitación, control y vigilancia (Art. 70). La Ley Forestal desconoce por completo la presencia de poblaciones con derechos ancestrales dentro de los territorios declarados como “área protegida”.

En la Constitución del año 1998, se incorpora ya un enfoque sistémico, sin embargo esta disposición constitucional no fue operativizada a través de un cuerpo legal. Manteniendo vigente la Ley Forestal, es decir un conjunto de áreas protegidas sin grupos humanos dentro.

En el año 2003, se expide el Texto Único de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS). De alguna manera el TULAS, promueve la participación local en la gestión de las áreas protegidas, a través de la conformación de Comités de Gestión, en los cuales se hace una invitación expresa a todos los actores locales para organizarse e incorporarse en la gestión del área protegida. Sin duda la expedición del TULAS, es un avance cualitativo, ya que abre la posibilidad de co - gestión de las áreas protegidas.

El no reconocimiento de la presencia de pueblos ancestrales en las áreas protegidas¹ y la presión por el recurso tierra por procesos de colonización interna y externa dentro de los territorios específicos, provocan una situación de conflicto inter étnico e intra étnico. Para dar solución a este problema, el Ministerio del Ambiente, expide la Norma No. 265², dentro de la cual se reconoce por primera vez los derechos colectivos de las comunidades, pueblos indígenas y pueblos afro ecuatorianos, basados en el concepto de ancestralidad, se les otorga títulos de propiedad colectivos.

Los pueblos ancestrales, que se hallan dentro de las áreas protegidas³, no cuentan con un reconocimiento jurídico sobre la propiedad de sus tierras (ni colectiva, mucho menos individual), el Estado puede entregar convenios de uso y manejo de la tierra, más no títulos de propiedad de la tierra.

Algunas conclusiones de este breve repaso de la política pública ambiental:

- a) Los marcos constitucionales (1998 y 2008) reconocen la diversidad cultural del país.
- b) Las leyes secundarias ambientales no han sido reformuladas en el contexto

1 Específicamente en las categorías de bosques protectores y patrimonios forestales.

2 “Procedimiento para la adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado, Bosques y Vegetación Protectores”

3 Parques Nacionales y Reservas Ecológicas, principalmente

de la norma constitucional (1998 - 2008)

- c) La política pública ambiental, especialmente las leyes secundarias, no reconocen la diversidad cultural y con ello los derechos de los pueblos ancestrales.
- d) El mantenimiento de las leyes secundarias ambientales provocan un estado “ilegalidad”, de los pueblos ancestrales, básicamente en lo referido a la propiedad de la tierra.
- e) La política pública ambiental no contempla un enfoque intercultural.

4. Retos de la política pública del Ecuador en cuanto a interculturalidad y ambiente

El marco constitucional vigente proporciona un conjunto de mandatos que deben ser operativizados en leyes, normas y reglamentos; el cumplimiento efectivo de estos mandatos en el área ambiental permitirán contar con un marco jurídico intercultural. Es necesario enfatizar que el Art. No. 405⁴ de la Constitución vigente brinda todas las posibilidades para generar política pública ambiental intercultural.

La transversalización del enfoque intercultural en la normativa ambiental debe partir del reconocimiento de la existencia de poblaciones ancestrales en los territorios de las áreas protegidas, y debería incorporar conceptos y propuestas técnicas, tales como:

- Desarrollo para la conservación.
- Co - manejo del área protegida y de los territorios comunitarios.
- Gobernanza del área protegida y de los territorios comunitarios.
- Incentivos para la conformación de nuevos territorios comunitarios.
- Favorecer la creación de subsistemas para conservación (e.g. reservas comunitarias, reservas municipales, entre otros).

4 Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión...

- 
- Generación de alternativas productivas sustentables para las poblaciones asentadas en las zonas de amortiguamiento y dentro de las áreas protegidas.
 - Uso no maderable del bosque.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución año 2008.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Universidad de Valparaíso, Cuadernos Interculturales, año 2003.
- Varea, Animaría, *Iniciativas para conservar la biodiversidad*, UPS.
- Villavicencio Loor, Gaitán, *Derechos Colectivos y Justicia Indígena*, UASB, año 2002.