

ESTUDIO SOBRE LEGISLACIÓN INTERCULTURAL EN EL ECUADOR

Fernando García S.

Luis Alberto Tuasa

Diciembre de 2007

Introducción

La presente elaboración es una contribución, desde el caso ecuatoriano, al estudio comparativo regional sobre los marcos jurídicos vigentes y las propuestas alternativas en relación a pueblos indígenas e interculturalidad. Se inscribe en el marco del proyecto “Conflictos interculturales: Una respuesta democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia” y fue solicitado a los autores por el Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE, ejecutor del mencionado proyecto en el Ecuador.

La estructura del documento responde a los términos de referencia planteados y comprende tres capítulos: el debate teórico sobre pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad desarrollado desde la perspectiva de la antropología, a continuación se hace un diagnóstico crítico sobre la legislación ecuatoriana relacionada con pueblos indígenas e interculturalidad en los últimos diez años que corresponden con la vigencia de la Constitución de 1998 y, por último, se formula una serie de alternativas de legislación para la nueva Constitución y la nueva legislación secundaria que se desprenda de la misma. El trabajo concluye con conclusiones y recomendaciones sobre el tema analizado.

1. El debate teórico sobre pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad

El presente capítulo pretende introducir el debate sobre la pluriculturalidad, multiculturalidad y la interculturalidad en el contexto ecuatoriano. Está dividido en tres partes: en la primera parte se analiza las aproximaciones conceptuales desde el debate académico; en la segunda se presenta las implicaciones jurídicas que tendría las diferentes vertientes teóricas de cara al proceso constituyente que vive el país y en la tercera parte se realizan propuestas para la construcción de la interculturalidad partiendo de la realidad ecuatoriana.

Los planteamientos de pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad y las implicaciones políticas que suponen han sido propuestos por los movimientos indígenas de América Latina que, en contraste a los Estados construidos sobre los modelos monoculturales mestizos, exigen ser reconocidos en su diferencia cultural. En efecto, los pueblos indígenas de América Latina a finales del siglo XX e inicios del tercer milenio han llegado a constituirse en actores sociales y políticos significativos¹ por el cuestionamiento al Estado construido sobre la visión occidental, el poder político vigente, el planteamiento de la necesidad de las reformas constitucionales que incorporen los derechos colectivos (el llamado “multiculturalismo constitucional”), la participación política, el combate al autoritarismo de los gobiernos, la inclusión de sus demandas en la agenda política, el rechazo a las políticas de ajuste estructural y las exigencias de la creación de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural (Foweraker, Landman y Harvey, 2003; Van Cott, 2003).

Entre los logros alcanzados por los movimientos indígenas está la visibilización de los pueblos indígenas y de sus demandas reivindicativas en los espacios nacionales e internacionales, el rompimiento con el silencio de cinco siglos impuesto por la conquista, la lucha por la dignidad, la justicia, los derechos humanos, la participación política, el mejoramiento de las condiciones de vida, el reconocimiento de la identidad

¹ La lucha por la reivindicación de los derechos indígenas viene desde la época de la colonia, pero es en el decenio de los noventa donde se visibiliza.

que han sido incorporados a las nuevas constituciones en la mayoría de países de la región (Stavenhagen, 2005: 49).

Los indígenas y sus organizaciones rechazaron la conmemoración de los 500 años de la conquista europea -llamada en Europa como 500 años de descubrimiento de América- a través de movilizaciones, foros, presentación de demandas de derecho a la tierra, a la autonomía administrativa y jurídica despertaron la preocupación de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los organismos multilaterales de crédito. La respuesta de estos organismos internacionales se concretó en la ratificación del convenio No. 169 de la OIT por la mayoría de países de América Latina², la declaración de decenio de los pueblos indígenas, la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el financiamiento de proyectos de desarrollo exclusivamente para indígenas por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Bretón, 2001).

En Ecuador el acontecimiento principal que permitió la participación directa de los indígenas en el escenario político del país fue la presentación de sus demandas en el levantamiento indígena y popular realizada en el mes de junio de 1990 (Carrasco, 1993, Zamosc, 1993, Ramón, 1993, Guerrero, 1997), donde los pueblos indígenas expresaron su desacuerdo con el gobierno y el Estado ecuatoriano por medio de múltiples movilizaciones. El levantamiento indígena de 1990 se constituyó en una demostración de las condiciones de afirmación de la igualdad y de la diferencia de los indígenas en relación a los demás miembros de la sociedad ecuatoriana (León, 1991), suscitó la emergencia indígena en el espacio público y posibilitó la ruptura de las formas ventrílocuas de representación (Guerrero, 1997).

Los indígenas considerados como inferiores dentro de la sociedad estamental construida por la colonia y retomada por la república (Guerrero, 1990:17), con el levantamiento manifestaron ser iguales a todos los ecuatorianos, rechazaron la exclusión y la discriminación. Paradójicamente, afirmaron también ser diferentes. Pero esta diferencia no estaba ya establecida en las categorías de superior e inferior sino en las vivencias culturales múltiples que poseen las diversas nacionalidades indígenas.

Estableciendo la diferencia de las organizaciones indígenas con las organizaciones gremiales y sindicales, el levantamiento permitió la ruptura con las lógicas corporativistas (Guerrero, 1995:91), fue el medio de “auto descubrimiento” del indio (Ortiz, 1990), del poder organizativo que históricamente habían venido acumulando hasta desembocar en la creación de la Confederación de la Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1984.

En el levantamiento de 1990, las movilizaciones por los 500 años de “resistencia indígena”, el levantamiento de 1994 en contra de la ley de Desarrollo Agropecuario, las movilizaciones de 1996 en rechazo al gobierno de Abdalá Bucaram; la participación, a través de Pachakutik, en la Asamblea constituyente de 1997, la movilización en contra de Jamil Mahuad (2000) que produjo la caída del Presidente, el levantamiento de 2001 y la participación en los primeros seis meses del Gobierno de Gutiérrez muestran que la lucha indígena estuvo acompañada de una retórica que criticaba no sólo el imaginario de la nación, sino el lugar que los distintos grupos sociales ocupan dentro de la sociedad. La identidad movilizada por los indígenas ha operado como un recurso político desde donde proyectan una imagen renovada de sí mismos, al tiempo que cuestionan el imaginario dominante de la nación ecuatoriana (Burbano de Lara, 2005).

² En el caso del Ecuador este convenio fue ratificado por el Congreso Nacional el 14 de abril de 1998 y está en vigencia desde el 25 de mayo de 1999.

El movimiento indígena ecuatoriano por su lucha por la tierra, la libertad (Gortaire, 2002), el rechazo a la aplicación de las políticas neoliberales, la exclusión, el racismo llegó a tener un alto poder de convocatoria, no sólo en los espacios indígenas sino al interior de toda la sociedad ecuatoriana que vieron en ellos la posibilidad de la transformación política, que podía introducir estilos y visiones de la acción social capaces de romper con las formas dominantes de clientelismo, patrimonialismo y populismo (Bustamante, 2004). Al respecto, los gobiernos locales, es decir, los municipios administrados por los alcaldes indígenas³ electos de las filas de Pachakutik constituyen la prueba de la ruptura con las antiguas formas de hacer política, en cuanto que las decisiones políticas parten de las opiniones de las bases, las políticas públicas son generadas en respuesta a las necesidades reales de los beneficiarios, el presupuesto anual es elaborado a través de la participación de los dirigentes de cabildo y distribución equitativa de los recursos públicos, las autoridades trabajan en virtud de los principios indígenas *ama llulla, ama shwa, ama killa*⁴, incorporan en el discurso y la acción la equidad social, de género, generacional y la interculturalidad (Flor, 2005:102).

Debate teórico sobre la pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad

Los debates teóricos entorno a la pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad constituye una de las preocupaciones fundamentales de las ciencias sociales desde la década de los setenta del siglo pasado. En el presente estudio, y teniendo en cuenta el caso ecuatoriano, se analiza el significado que tienen los términos de multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad; se señala las matrices teóricas de donde vienen estas propuestas, las expresiones políticas que desatan, los actores sociales y políticos que las defienden; se estudia la visión sobre estos términos que poseen el movimiento indígena, las universidades, los partidos políticos; se recoge las nuevas tendencias presentes en la antropología sobre los conflictos interétnicos; se discute las implicaciones jurídicas que tendrían las vertientes teóricas de cara al proceso constituyente en el Ecuador y finalmente se presentan los planteamientos que podrían posibilitar pensar en propuestas multiculturales que permitan la transición para la construcción de una sociedad intercultural.

La pregunta básica que permitirá abordar el contenido teórico de cada uno de estos términos es ¿Qué significa la multiculturalidad, la plurinacionalidad y la interculturalidad? Se analizará la problemática social, cultural, económica y política a la que se intenta solucionar a partir del uso discursivo de los términos en cuestión y la concretización de los mismos en las prácticas políticas cotidianas.

La multiculturalidad

El multiculturalismo es otro de los puntos que desata la reflexión y análisis en la actual coyuntura mundial tanto como hecho social, como políticas públicas y como desafío político. A simple vista, alude al reconocimiento de la existencia de varias culturas al interior de un Estado. En términos políticos e ideológicos es una corriente de pensamiento, internamente plural, que formula propuestas políticas pluralistas (Pérez, 2007), se entiende como una situación de hecho que hay que enfocar normativamente para llevar la pluralidad existente hacia un pluralismo valioso que potencie la convivencia democrática. En esta perspectiva, las estrategias multiculturalistas

³ Se señalan como los casos paradigmáticos de gestión indígena a los municipios de Cotacachi y de Guamote.

⁴ No seas mentirosos, no seas ladrón, no seas perezoso.

persiguen la articulación de esa realidad plural de una manera que tenga en cuenta las demandas de reconocimiento de la diferencia y los mínimos políticos necesarios para la viabilidad de las sociedades democráticas (Pérez, 2007:147).

El multiculturalismo es definido también como una nueva forma de entender la ciudadanía y la democracia compatibles con la igualdad compleja a la que hay que abrir paso para recoger respetuosamente las legítimas diferencias (Olivé, 1999 y Bonfil-Batalla, 1992). La clave para ello sería el reconocimiento de los derechos colectivos con el que se pretende complementar el logrado reconocimiento de los derechos individuales (Pérez, 2000).

La multiculturalidad sería esa suerte de estrategia a través de la cual los movimientos étnicos, emigrantes a lo largo del mundo, reclaman el reconocimiento de su cultura y el diseño de un nuevo orden político incluyente de todas las culturas presentes en cada territorio nacional, rechazando anteriores modelos de un Estado-nación unitario y homogéneo (Kymlicka, 2007:11).

En contraste con estas definiciones, el multiculturalismo también es definido como una estrategia de regulación de las relaciones entre comunidades diversas a fin de evitar conflictos que resulten perjudiciales para algunos o para la sociedad en su conjunto (Pérez, 2007). Desde una posición crítica se considera al multiculturalismo como una táctica de construcción de comunidades e identidades colectivas fuertes construidas a costa de la autonomía de los individuos y el recorte de sus derechos, tiende a universalizar el relativismo cultural, cuenta con defensores enardecidos emparentados con los planteamientos fuertemente comunitaristas que llevan a una especie de racismo culturalista, se compadece con el pensamiento neoliberal que ensalza, al hilo de su apología del mercado, la competitividad y la eficiencia como elementos claves en la dinámica de una sociedad tecnocrática en la que se ha instado la falsa creencia del final de las ideologías (Pérez, 2007:149).

Autores como Zizek (1994) ven en las propuestas multiculturales de diversidad, el diálogo cultural como la tendencia hacia una nueva colonización de quienes poseen el control hegemónico del mundo. En este sentido considera que el multiculturalismo es esa actitud que desde una suerte de posición global vacía trata a cada cultura local como el colonizador trata al colonizado: como 'nativos', cuya mayoría debe ser 'estudiada' y respetada cuidadosamente. La cultura hegemónica cuyas matrices son eurocentristas, no acepta la otredad, toma distancia de las culturas particulares en una actitud de desprecio, hasta tal punto que convierte a los discursos multiculturalistas en una nueva forma de racismo. En concreto, señala que los planteamientos de multiculturalismo emanan de los organismos internacionales y corporaciones que intervienen en la política local, patrocinando los derechos de las diferentes culturas, pueblos o grupos étnicos (Zizek 2001). En definitiva, según este autor, el multiculturalismo sería una nueva forma de producir hegemonía porque al catalogar cuáles conflictos son correctos, expresan las auténticas necesidades de los grupos étnicos o culturas y se arrogan el poder de promocionar a unas y de descalificar a otras. En última instancia sería una forma de domesticar la diferencia y ponerlo bajo el control de ciertas instancias supranacionales.

La emergencia de las propuestas multiculturalistas está vinculada con la aparición de movimientos étnicos y emigrantes que esperan ser reconocidos en su diferencia por parte de los Estados. A esto se une el crecimiento demográfico de las minorías, el fracaso de las políticas de asimilación, la conciencia de los derechos humanos, el acceso a los reclamos hacia las instituciones estatales no como solicitud de favores sino de derechos, la consolidación de la democracia que limita la capacidad de las elites de destruir los movimientos políticos étnicos.

En el mundo contemporáneo aparecen diferentes formas de multiculturalismo: la primera tendencia se refiere al tratamiento de los pueblos indígenas como pueblos que existirán indefinidamente en el tiempo en calidad de sociedades distintas dentro de un país más grande y que necesitan sostener los reclamos de la tierra, derechos culturales (incluyendo el reconocimiento del derecho propio) y de autogobierno necesarios para mantenerse como sociedades distintas (Kymlicka, 2007:15). Los ejemplos de este tipo de tendencia son los inuit en Canadá, los pueblos aborígenes en Australia, los marrones de Nueva Zelanda, los sami de Escandinavia, los inuit de Groenlandia o las tribus indias de los Estados Unidos. En el pasado, todos estos países tuvieron el mismo objetivo y la misma expectativa de que los pueblos indígenas a la postre desaparecerían como comunidades distintivas, ya fuera por extinción o por casamiento con otras etnias o por asimilación. Para acelerar este proceso se adoptaron diversas medidas como, por ejemplo, quitarles sus tierras, restringir la práctica de su cultura tradicional, lengua y religión y socavar sus instituciones de autogobierno. Sin embargo, desde los 70 la lucha por el cambio de estas políticas y las constituciones de ciertos países garantizan la diferencia cultural, la posesión de la tierra, la aplicación del derecho consuetudinario y el autogobierno.

La segunda tendencia se refiere al tratamiento dispensado a grupos nacionales sub-estatales que concentrados regionalmente se consideran a sí mismos una nacionalidad dentro de un Estado más grande, y que se moviliza detrás de partidos políticos para obtener el reconocimiento de su nacionalidad, ya sea en forma de un Estado independiente o a través de una autonomía territorial dentro del Estado más grande. Entre los ejemplos de este caso pueden ser los québécois en Canadá, los escoceses y galeses en Gran Bretaña, los catalanes y vascos en España, los flamencos en Bélgica, la minoría de Tirol del sur de habla alemana en Italia, los puertorriqueños en los Estados Unidos. Los alcances que se han dado a esta segunda tendencia es la admisión de las identidades nacionales sub-estatales -en la mayoría de los países- como identidades que sobrevivirán indefinidamente en el tiempo y que el sentido de nacionalidad y las aspiraciones nacionalistas se tendrán en cuenta de una o de otra forma, la declaración de autonomías regionales y la oficialización del idioma (Kymlicka, 2007:16-17).

La tercera tendencia se refiere al trato de inclusión dispensado a los grupos de inmigrantes que abandonan su patria original y emigran a otra sociedad. Hay dos tipos dentro de esta tendencia: aquellos que tienen el derecho de convertirse en ciudadanos al cabo de tres a cinco años y aquellos que no la tienen en cuanto que su residencia en el país receptor es para un fin concreto y por un tiempo limitado, este es el caso de estudiantes y trabajadores extranjeros indocumentados (Kymlicka, 2007: 17-18).

Con la ilustración y el triunfo del liberalismo se impuso la idea de la construcción de un Estado-nación, bajo los principios de la igualdad ciudadana en cuanto a los derechos civiles y políticos,⁵ pero esta igualdad se ha dado solo entre los miembros del grupo cultural dominante, excluyendo a las otras culturas, estigmatizadas para ello de insignificantes, bárbaros, extranjeros, ignorantes. El Estado ha sido visto como propiedad de un grupo nacional dominante que es utilizado para imponer su identidad, lengua, historia, cultura, literatura, mitos, religión, etc. y que define al Estado como la expresión de su ser nacional (Kymlicka, 2007:12). El predominio de una determinada cultura se ha impuesto en virtud de la mayoría de los miembros que posee

⁵ En la práctica, la posibilidad de construir un Estado-nación donde se de la igualdad económica no se ha discutido ni se a puesto en cuestionamiento.

esa cultura, pero existen también Estados en que una minoría étnica acaba sometiendo a otras.⁶

En el Estado diseñado por el grupo cultural dominante los otros se exponen a las medidas de asimilación o exclusión. No hay la posibilidad de ser aceptados y reconocidos en su diversidad cultural. A fin de ser reconocidos en calidad de ciudadanos, miembros del Estado están obligados en cierta medida a despojarse de su cultura, a aprender un idioma diferente estigmatizando la lengua materna de inservible, carente de valor.⁷ En este sentido los pueblos indígenas de América Latina han sido obligados a rechazar su cultura, a asumir la lengua castellana, dando paso a la paulatina desaparición de lenguas y costumbres importantes.

En respuesta a la construcción de la identidad nacional, bajo la hegemonía de una sola cultura, los estados han suprimido toda identidad alternativa. Las políticas públicas han sido utilizadas para promover, y consolidar la lengua nacional común, una historia y una mitología nacional, héroes nacionales, un sistema educativo nacional, símbolos nacionales, fuerzas armadas nacionales, en algunos casos religiones nacionales. Grupos que han rechazado los proyectos nacionalizantes han sido excluidos, despojados del poder político, en ciertos casos, obligados a construir el espacio poblacional en los ambientes periféricos de las grandes ciudades.

La multiculturalidad, en cuanto a expresiones políticas plantea la creación de un Estado multicultural esto implica, en primer lugar el repudio a la idea anterior de que el estado es propiedad de un solo grupo nacional. En su lugar, el Estado debe ser visto como perteneciente a todos los ciudadanos por igual. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, un estado multicultural repudia las políticas de construcción de una nación tendientes a asimilar o excluir miembros de minorías o grupos no dominantes. En su lugar acepta que estos individuos deberían tener acceso a las instituciones del Estado y desarrollar una vida cívica plena, sin tener que esconder o negar su identidad etnocultural. El Estado acepta la obligación de conceder a la historia la lengua y la cultura de grupos no dominantes el mismo reconocimiento y el mismo estatus concedidos al grupo dominante. En tercer lugar, un Estado multicultural reconoce la injusticia histórica que fue inferida a los grupos minoritarios o no dominantes a través de las antiguas políticas de asimilación y exclusión (Kymlicka, 2007:13).

Estableciendo un balance sobre los procesos de democratización que han permitido la emergencia de las propuestas multiculturales, Kymlicka (2007) sostiene, “allí donde la democracia es el único juego, no hay otra alternativa que permitirles a los grupos étnicos movilizarse políticamente y presentar sus reclamos públicamente”. En contraste a la opinión de que las minorías étnicas se aliarían con los vecinos enemigos, - el autor- ve que las relaciones interétnicas favorecen a la democracia y no constituyen un peligro para la estabilidad política. Señala que la adopción del multiculturalismo ha enriquecido la democracia incrementando el acceso político para grupos no dominantes, ha mejorado la libertad individual permitiendo opciones culturales antes prohibidas o estigmatizadas y ha mejorado la justicia remediando los efectos injustos de las jerarquías raciales y étnicas heredadas. Considera que un Estado multicultural puede ser un Estado exitoso y sostener todas las funciones básicas de gobernabilidad democrática liberal.

⁶ Esto sería el caso de los blancos en Sudáfrica en la época del apartheid y de los mestizos en algunos países de América Latina.

⁷ En caso del Ecuador hasta la década de los 80 del siglo pasado se consideraba que hablar cualquier lengua indígena era señal de inferioridad racial.

Sin embargo, tomando como punto de referencia las consideraciones críticas sobre el multiculturalismo se puede decir que es un discurso elaborado desde afuera, no remite a las verdaderas aspiraciones de los pueblos indígenas, más bien es un discurso político minuciosamente construido por los organismos económicos y políticos internacionales que intentan fomentar la cultura hegemónica desplazando a las culturas locales. Para la cultura hegemónica diseñada por el sistema capitalista neoliberal los otros se convierten en poseedores de una cultura arcaica, bárbara a la que hay que dedicar el tiempo considerable para someter al estudio. Las minorías étnicas, los indios, serían objetos extraños, patrimonio cultural, fuentes de experiencia exótica y rara que debe ser cuidada como cualquier pieza de museo (García, 2007:49), así son los otros que el multiculturalismo toleraría en su diferencia.

La plurinacionalidad

Cuando en los análisis políticos se hace referencia a las propuestas de la plurinacionalidad presentada por los indígenas hay dos tipos de consideraciones: en primer lugar, la visión que tiene el Estado ecuatoriano y en segundo lugar, la comprensión que poseen los pueblos indígenas.

Para el Estado ecuatoriano, la plurinacionalidad expresaría la construcción de varias naciones al interior de un mismo territorio, la existencia de las autoridades elegidas por los miembros de cada nacionalidad sin contar con las reglas del juego político vigentes, la autonomía administrativa, la aplicación jurídica de derecho indígena existentes dentro de las naciones indígenas al margen de las normas jurídicas vigentes en el país, la fragmentación territorial, la amenaza a la seguridad nacional por la posible alianza de los indígenas con algún grupo insurrecto externo y la ruptura de la unidad nacional. A partir de estas consideraciones el Estado ecuatoriano ha resistido a la declaración de la plurinacionalidad.

Sin embargo, como consecuencia de varios años de lucha social y política de los indígenas y sus organizaciones por el reconocimiento de la plurinacionalidad, la Asamblea Constituyente de 1998 recogió buena parte de los planteamientos indígenas. Así el Estado ecuatoriano consagró en la Constitución el respeto al derecho indígena, la educación y la salud, el idioma y la cultura, los derechos de participación y representación. También se definió al Estado como pluricultural y multiétnico.⁸ No obstante, el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado no se aprobó. Por tanto, la respuesta del Estado en la constitución de 1998 fue parcial. Se crearon las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas como ente territorial local con autoridades propias y la vigencia de derechos colectivos. Es decir, se dio un reconocimiento sin reordenamiento territorial, el cual debía regularse a través de leyes secundarias que a pesar de haberse cumplido diez (años?) de vigencia de la Constitución aún no se aprueban (Ortiz y Pilataxi, 2007).

La declaración constitucional del Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico permitió que el movimiento indígena logrará conformar el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CODENPE), institución gubernamental que consiguió la legalización de sus organizaciones y la participación en varias instancias del Estado, tales como la Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas y la delimitación y legalización de territorios indígenas en varias zonas de la Amazonía y la Costa. A pesar

⁸ Véase, Título I de los principios fundamentales, artículo 1 de la Constitución Política de la República del Ecuador, 2004.

de estos logros puntuales, la demanda de la plurinacionalidad sigue pendiente en la agenda política ecuatoriana.

En contraste a las consideraciones del Estado ecuatoriano, los indígenas representados por la CONAIE y sus organizaciones filiales sostienen que el “Estado plurinacional es, en primer lugar, un modelo de organización política para posibilitar la descolonización de naciones y pueblos indígenas, para hacer realidad el principio de un país con unidad en la diversidad” (CONAIE, 2007: 2). Según la CONAIE, la plurinacionalidad, dentro del marco de la actual coyuntura política y económica de América Latina, es una propuesta destinada a recuperar y fortalecer el Estado para el pleno ejercicio de la soberanía popular y la superación del modelo económico neoliberal que lo ha privatizado, debilitado y utilizado para el beneficio de una elite de poder. Permitiría la democratización del Estado y recuperar el control social y comunitario sobre sus instituciones y políticas.

Según la propuesta de la CONAIE, la plurinacionalidad convertiría al Estado, en un organismo político-jurídico que reconoce y posibilita el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales, promueve la organización, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana. De este modo se superaría la actitud colonial que margina, impone y somete a pueblos y nacionalidades. La declaración de la plurinacionalidad significaría “reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino buscar compensar el olvido, el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas” (CONAIE, 2007:2).

La CONAIE, afirma que los pueblos y nacionalidades no pueden ser tratados como cualquier otro grupo social que solicita autonomía por sus peculiaridades sociales. Sostiene que en caso de los pueblos indígenas existen civilizaciones ancestrales, culturas milenarias y sociedades que aportan valores simbólicos, saberes, categorías de conocimiento, formas de ejercicio de la autoridad y sistemas de administración social de enorme mérito y valor político.

De acuerdo a los criterios de la CONAIE, la declaración del Estado plurinacional no implicaría solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la Constitución sino la posibilidad de fortalecer al nuevo Estado, mediante la consolidación de la unidad en la diversidad, destruyendo el racismo y el regionalismo. La plurinacionalidad -sostiene la CONAIE- promueve la equidad social y política, la justicia económica, la interculturalidad de toda la sociedad, el derecho de las nacionalidades y pueblos al control territorial y a su gobierno comunitario dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad.

Para la CONAIE, el Estado plurinacional estaría caracterizado por la construcción de una verdadera interculturalidad que permita impregnar e intercambiar valores, prácticas, conocimientos, sabidurías, modos de ver el mundo, en un diálogo equitativo y sin imposiciones, el reconocimiento mutuo de la diversidad y la riqueza del país, la aceptación del pluralismo jurídico, la oficialización de los idiomas y símbolos indígenas, el despojo de los sellos coloniales de los sistemas convencionales de educación, salud, producción de conocimientos científicos, promoción cultural, políticas económicas y sociales. Con el reconocimiento de la plurinacionalidad se lograría una transformación sustancial del poder real del Estado y de la sociedad, la modificación del poder político, económico y cultural (CONAIE, 2007:3). La declaración de la plurinacionalidad permitiría una democratización efectiva del Estado en la medida en que la sociedad entera tendría el control sobre los bienes y las políticas públicas. Esto exigiría la transformación de las principales instituciones del Estado central para reconocer allí la diversidad política y cultural de la nación ecuatoriana.

En concreto -señala la CONAIE- se trata de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes. En un Estado plurinacional a todos los poderes públicos debe ejercerse control social, la revocatoria del mandato y la rendición de cuentas elementos políticos necesarios dentro de los regímenes democráticos.

La declaración del Estado plurinacional sería caracterizada por el reconocimiento del autogobierno, cuya distinción sería un gobierno comunitario. Esto no significaría aislarse o encerrarse *de la autoridad central*, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos indígenas, afroecuatorianos, mestizos, montubios y de las nacionalidades indígenas. Significa aceptar que los pueblos y nacionalidades pueden manejar sus propios sistemas de educación y salud desde su perspectiva y con su sensibilidad particular. Implica reconocer un territorio no solo para reproducirse físicamente sino para reproducir una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, una civilización. Por la declaración de la plurinacionalidad el Estado reconocería un territorio no sólo para reproducirse físicamente sino para reproducir una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, en definitiva una civilización (CONAIE, 2007:3).

El Estado plurinacional garantizaría la existencia de gobiernos comunitarios para el manejo y protección de la biodiversidad, los recursos naturales, el manejo de la educación y la salud, el diseño y la ejecución de la políticas públicas (CONAIE, 2007:3). La CONAIE aclara que el gobierno comunitario no implica “crear un Estado dentro de otro Estado” ni es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos. El gobierno comunitario como parte de un Estado unitario, reconoce la autoridad del Estado ecuatoriano que se reserva la autoridad sobre varios de los principales ejes de la política del país (económica, militar, policial, de relaciones internacionales, entre otras). La propuesta de gobierno comunitario de la CONAIE se enmarca en el diseño de un Estado unitario, de allí que plantea:

Precisar derechos, atribuciones y garantías de los territorios indígenas y de su autogobierno. Las innovaciones son las siguientes: se establece un procedimiento y requisitos para la delimitación de los territorios; se eliminan juntas parroquiales y tenencias y jefaturas políticas en los territorios de pueblos y nacionalidades; las atribuciones de estos territorios incluyen aprobar o negar contratos de explotación de la biodiversidad y recursos naturales renovables y no renovables mediante el mecanismo del plebiscito local (CONAIE; 2007:3).

Esto sugiere que en los territorios indígenas las autoridades designadas según las reglas políticas del Estado sean modificados a fin de que los representantes sean electos de acuerdo al *modus operandi* propio de cada nacionalidad, con los cuales quedarían anuladas las formas de representación diseñadas desde el Estado central. En el control territorial, la toma de decisiones en los temas de explotación petrolera, en caso de los pueblos amazónicos, sería asumida por ellos mismos la misma que sería aprobado por un plebiscito local.

El planteamiento de la necesidad del reconocimiento de la plurinacionalidad de los pueblos indígenas del Ecuador, congregados en la CONAIE forma parte de una serie de debates que han surgido en el actual escenario político mundial. Si bien es cierto que la globalización orienta a pueblos y culturas diversas a la construcción de una cultura hegemónica, no obstante hay países donde varios grupos étnicos que integran un determinado país exigen el reconocimiento de sus particularidades culturales y jurídicas.

La propuesta de la plurinacionalidad presentada por los pueblos indígenas, de alguna manera, sería viable en el Ecuador. A pesar de la presencia o ausencia del Estado en la realidad indígena, las comunidades, las organizaciones indígenas han ido acumulando experiencias de manejo político que han resultado ser efectivas. La solución a los conflictos comunitarios: tierras, convivencia familiar, desacuerdos comunitarios, robos, uso del agua y las relaciones entre comunidades se han dado dentro de los procedimientos propios de los indígenas. La gestión del desarrollo, el fortalecimiento organizativo de las comunidades, la creación de escuelas y colegios en su mayoría son esfuerzos, iniciativas de la comunidad, tal como revela el testimonio del dirigente Atupaña:

No es que el gobierno ha venido a la comunidad y nos ha dicho esto vamos hacer a favor de ustedes. Nosotros mismos hemos visto las necesidades. Comenzamos la lucha de tierras, llegamos a ser propietarios de las antiguas haciendas, gestionamos el agua potable, la creación de las escuelas. Claro que el gobierno y otras instituciones han brindado su apoyo, pero las iniciativas han sido nuestras (Atupaña, 2005).

Generalmente en la mayoría de las comunidades indígenas está ausente el servicio de administración de justicia del Estado,⁹ pero este vacío ha sido asumido por las mismas comunidades que han mantenido en vigencia su propio sistema de derecho indígena. Sin embargo, en muchos casos cuando se ha aplicado el sistema propio de administración de justicia indígena algunos medios de comunicación nacionales y la opinión pública en general los han estigmatizado como actos de barbarie¹⁰ sin conocer a fondo los fundamentos y procedimientos donde descansan estas prácticas.

La Interculturalidad

En América Latina y en el Ecuador, construir la interculturalidad ha sido desde los inicios de la década de los 90s del siglo pasado un principio político e ideológico de los pueblos indígenas, frente al Estado monocultural, edificado sobre la negación de las diferencias étnicas y sobre la suposición de que sus ordenamientos sociales y políticos basados en principios universales son válidos para todos. Inicialmente surgió con miras a la transformación del sistema educativo para luego orientarse a la construcción de un Estado plurinacional y a la transformación de las políticas públicas (Walsh, 2002: 117). El sustento básico de la propuesta intercultural radica en el reconocimiento de que la realidad del Ecuador lejos de ser la expresión de una cultura común, abriga diferentes pueblos y culturas con tradiciones y ritmos históricos propios. Pero, ¿Qué significa la interculturalidad? ¿Cuáles son los planteamientos teóricos con referencia a la interculturalidad? ¿Qué consecuencias políticas genera la interculturalidad?

Dentro de los debates teóricos sobre la interculturalidad existen dos posiciones: por un lado planteamientos sobre las ventajas que esto generaría a los sistemas políticos y a la convivencia social, por otro lado, consideraciones que cuestionan el alcance que tendría la aplicación del enfoque intercultural.

La primera posición considera a la interculturalidad como un “discurso y una práctica” (Tubino, 2004) que cuestiona la modernización “occidentalizadora” representada en el neoliberalismo global y promueve la revalorización de las identidades indígenas, la erradicación de la pobreza y la promoción de los Estados plurinacionales o multiculturales. Tubino, sostiene que la interculturalidad en América

⁹ Nos referimos a la policía y al sistema de operadores de justicia.

¹⁰ Tal los casos de las comunidades de Calguasig (1996) en Tungurahua y Cachi San Francisco (1997) en Cotopaxi.

Latina es una alternativa ético – política, un discurso y una praxis de resistencia frente a la modernización. La modernidad instaurada en la región –señala- fracasó, porque no logró aproximar a los indígenas hacia las promesas de equidad social, tolerancia cultural, libertad política y solidaridad social, al contrario ahondó las desigualdades en nombre del igualitarismo abstracto (Tubino, 2004:85). Profundizando más en los alcances del término interculturalidad señala que por esta práctica las culturas viven una intensa relación que rebasa sus fronteras, es el respeto y la asunción de la diversidad cultural preexistente y la necesidad de convivencia, la voluntad de recrear las culturas existentes, el surgimiento de una nueva síntesis cultural, que implica la reelaboración de los modelos originales de las culturas que coexisten, procesos de interacción sociocultural, planteamiento pluralista sobre las relaciones humanas que deberían establecerse entre actores culturalmente diferenciados dentro de un Estado democrático y participativo y dentro de una nación pluricultural, multilingüe y multiétnica.

Portocarrero (2002) define a la interculturalidad como una estrategia de liquidación de exclusiones y de discriminación que históricamente han aflorado en el espacio de encuentro entre las culturas. Considera que desde la vivencia intercultural desaparecerían los complejos de inferioridad y de superioridad, sería posible el reconocimiento mutuo (Portocarrero, 2002:203) que permita reflexionar en la construcción de un espacio para la interacción en el cual se garantice que los derechos y los deberes que los une a los individuos, a los diferentes pueblos y grupos étnicos que componen cada sociedad, emanen de acuerdo de todos sus componentes, deje espacio para que cada pueblo, grupo étnico pueda ejercer el derecho de transmitir y reproducir sus tradiciones y formas de vida. Es decir, busca generar espacios de deliberación y de acuerdo en el que no existan minorías excluidas de representación, opinión y capacidad de decisión en los ámbitos de la administración del poder.

En conexión con Portocarrero, Castro (2004) define a la interculturalidad como un proceso de transición del reconocimiento de la exclusión histórica de las etnias indígenas por parte de las sociedades latinoamericanas, hacia la regulación de carácter jurídico que propicie no sólo el reconocimiento constitucional de la diferencia sino la generación de una nueva cultura política, capaz de eliminar la relación binaria de superior a inferior.

Para Lizarbe, la interculturalidad es considerada como el desarrollo de una cultura de respeto a la diferencia y la diversidad, que progresivamente, permita generar canales de diálogo, interlocución e interacción que efectivamente se institucionalicen, tanto en las relaciones entre estados y la sociedad civil como entre los propios miembros (individuales y colectivos) de la misma, con el acortamiento progresivo de las brechas socioeconómicas (Lizarbe, 2002:78).

Los pueblos indígenas del Ecuador, según el planteamiento de la CONAIE, sostienen que la interculturalidad es un principio que respeta la diversidad de los pueblos, nacionalidades indígenas y de otros sectores sociales de la sociedad ecuatoriana, demanda la unidad de estas en el campo económico, social, cultural y político, en aras de transformar las actuales estructuras sociales caracterizadas por la exclusión y el racismo a fin de construir el nuevo Estado plurinacional, en marco de igualdad de derechos, respeto mutuo, paz y armonía entre nacionalidades (CONAIE, 2007:2).

En contraste con las consideraciones anteriores aparecen posiciones que cuestionan el discurso intercultural y las limitaciones que esto representa. De entrada se sostiene que la interculturalidad no se reduce a un intercambio cultural ni a una traducción cultural y menos al bilingüismo, es un proceso del cual resulta la construcción y transformación de las identidades culturales vinculadas al mismo (Fuller,

2002). Generalmente, la interculturalidad ha sido pensada básicamente como una estrategia de conservación y fortalecimiento de la identidad y de la lengua de las culturas subalternas al interior del proyecto del Estado nacional (Sierra y Tibán, 2007). De este modo se ha dejado de lado el objetivo primordial de la interculturalidad que supone necesariamente una interrelación entre dos o más culturas que va mucho más allá de una estrategia de conservación y apunta a la equidad en el acceso al poder político y económico.

Según Tubino (2004), si bien es cierto que la interculturalidad representa una propuesta viable, incluyente, posibilita el intercambio cultural en condiciones de igualdad, pero ya en la práctica funcional es un discurso y una praxis que invisibiliza la pobreza en nombre de un supuesto diálogo intercultural que legitima las relaciones de poder existentes. Para Díaz y Alonso, a su vez: “El discurso de la interculturalidad como valor fundamental en el ‘nuevo orden’ intenta el control del particular, mediante la conversión de las diferencias en identidades integrables al todo mundo globalizado neoliberal”¹¹. Por su parte Castro (2004) sostiene que la interculturalidad es un concepto proveniente de la globalización y su proyecto de la creación de la hegemonía cultural de los grandes países del mundo. El uso de este término y su aplicación desde los propósitos hegemónicos fomentaría una nueva estrategia de colonización sobre los países subalternos. Walsh (2000), por su parte, considera que la interculturalidad sería una de las estrategias utilizados por los hispanohablantes para seguir justificando su actuación en los espacios indígenas.

Según Fraser (1997), a pesar de la difusión permanente de las propuestas de interculturalidad, la promulgación de este principio en las declaraciones constitucionales de ciertos países, todavía constituye una aspiración y un ideal obstaculizado por el hecho de que, en la práctica, las relaciones entre diferentes se funda en profundas desigualdades en el acceso a recursos materiales y simbólicos. No se supera el sistema de estratificación social.

Aplicando al caso concreto de los indígenas ecuatorianos desde los estudios de los alcances de la educación intercultural bilingüe, Sierra y Tibán sostienen que:

La interculturalidad significa para el Indio el abandono de su diferencia por el límite de su sobre vivencia cultural en la aceptación de la cultura del Yo. El Yo acepta la relación cultural con el Indio sobre la base de que éste renuncie a ser lo que *es* o podría *ser* en función de *ser* lo que el Yo necesita que sea. Este tipo de interculturalidad conlleva la destrucción de la diferencia y promueve un proceso de homogenización en atención a los parámetros culturales occidentales, al interior de una lógica diseñada como paso de la barbarie a la civilización. En este sentido la interculturalidad significa un puente que permite al indio transitar de un estado de barbarie (natural a él) a un estado de civilización (patrimonio del individuo) (2007:53).

Si bien es cierto que en el contexto de la globalización aparece la exigencia de la interculturalidad, entendida en términos de intercambios culturales y simbólicos, sin embargo en la práctica no se da. La cultura hegemónica termina imponiéndose sobre las culturas subalternas. La relación entre culturas que supone la interculturalidad, en el fondo siguen los lineamientos señalados por aquellas culturas que poseen más ventajas simbólicos y económicos a las que las otras culturas se someten, asumen las prácticas aparentemente correctas para lograr su supervivencia. A diferencia de la cultura hegemónica portadora de los beneficios económicos y tecnológicos, las otras carecen de estos recursos para poder competir. Además en la relación de una cultura y otra aparecen barreras de duda, de desconfianza que impiden el reconocimiento de la

¹¹ Díaz, Raúl, Alonso, Graciela “Integración e interculturalidad en épocas de integración”, citada por Sierra y Tibán (2007).

alteridad. En este sentido Álvarez señala: “La diferencia siempre ha sido una amenaza para el yo - y más para el yo que se define por su superioridad a priori -. (...) De hecho, todo proyecto colonizador ha sido destructor de la diferencia a través de la tendencia homogeneizante” (Álvarez, 2000:).

En términos de la aplicación política, si partimos de los conceptos optimistas la interculturalidad entendida en cuanto a un “discurso y una práctica” (Tubino 2004) que cuestiona la modernización “occidentalizadora”, la revalorización de las identidades indígenas, la erradicación de la pobreza y la promoción de los Estados plurinacionales o multiculturales es una propuesta relevante. Históricamente los proyectos de la instauración de la modernidad comprendida en la perspectiva política desde la igualdad ciudadana, en caso de Ecuador, no se han concretado. La igualdad ciudadana ha sido reducida para la población blanco-mestiza (Guerrero, 1990). Tanto el diseño constitucional, como el funcionamiento del sistema político no han tomado en cuenta a los indígenas y afro descendientes. Claro está que en la elaboración de las normas constitucionales y la creación de las políticas públicas han aludido a los sectores considerados vulnerables, no obstante estos han sido construidos en virtud de la búsqueda de la incorporación al Estado-nación monocultural. En Ecuador, tenemos un estado centralista, que ha excluido tradicionalmente a los sectores rurales, campesinos, e indígenas de la toma de decisiones. Un Estado que se ha identificado cultural y económicamente con los sectores blancos, criollos y castellano hablantes. Existe un desconocimiento muy grande desde el Estado de la complejidad cultural, social y económica del país. Las políticas públicas son diseñadas por técnicos y profesionales que trabajan para el Estado, que no conocen la realidad de cerca.

Si la interculturalidad supone la revaloración de las identidades indígenas parece ser una propuesta viable. La construcción del Estado en Ecuador se ha establecido sobre la extrema valoración de la identidad blanco-mestiza, estigmatizándolas para ello al resto de las identidades indígenas de culturas “inferiores”, desconectadas de “la civilización”. La revaloración de las identidades indígenas implicará por tanto un acercamiento de otras culturas a conocer los valores, los pensamientos y la manera de organizarse que poseen los pueblos indígenas. Marginados por el Estado monocultural, las comunidades indígenas han desarrollado varias estrategias de supervivencia y de legislación. Es importante que se analice y se estudie estos elementos. En los momentos actuales existe cierta tendencia de acercamiento hacia los indígenas, sin embargo, aún permanecen los prejuicios raciales, paradójicamente existe cierto romanticismo de lo indígena (Andrade, 2004) que no permiten profundizar en el alcance que las culturas indígenas poseen.

Tomando en consideración que la interculturalidad permitiría vivir una intensa relación de respeto, de interacción entre las culturas, rompiendo para ello las fronteras étnicas (Tubino, 2004:85), liquidarían las exclusiones y discriminaciones, desaparecerían los complejos de inferioridad y de superioridad, posibilitaría el reconocimiento mutuo (Lizarbe, 2002:78), garantizaría los derechos y los deberes que los une a los individuos, a los diferentes pueblos y grupos étnicos que componen cada sociedad, permitiría que cada pueblo, grupo étnico pueda ejercer el derecho de transmitir y reproducir sus tradiciones y formas de vida (Portocarrero, 2002:203), entonces esta propuesta resolvería las situaciones de rechazo, de discriminación hacia los indígenas. Pero la pregunta es ¿Existen las condiciones jurídicas y políticas que viabilice esta práctica? Se puede pensar que con colocar este principio en la carta magna es suficiente. Más allá de la normatividad constitucional, se requiere de la creación de políticas educativas y de cultura política que permitan la interiorización de este principio en todas y todos. Hay otro interrogante que emerge de inmediato ¿La población blanca-mestiza

está en capacidad de reconocerse en iguales condiciones con indígenas y afro descendientes? El Ecuador es caracterizado aún como un país con los rezagos del racismo. De cierto modo la mirada hacia el indio, al negro ha cambiado, pero en la práctica cotidiana continua el desprecio y el rechazo, en esta situación, la interculturalidad permitiría generar canales de diálogo, interlocución e interacción, el acortamiento progresivo de las brechas socioeconómicas y políticas (Llizarbe, 2002:78), la construcción mutua de la historia en una actitud de diálogo y comprensión (Degregori, 2002:110).

Con la emergencia del movimiento indígena en el escenario político, los indígenas ganaron el derecho a la palabra (Dávalos, 2005), pero el indio nunca ha sido un interlocutor para los representantes de la “cultura” y la “civilización”, al indio se lo tolera cuando sabe comportarse como buen indio, cuando ha aprendido ciertos hábitos “racionales” que lo hacen candidato a ser un posible interlocutor. Pero cuando el indio se comporta como indio-identidad-distinta y habla desde su no-lugar de exclusión sobre lo que no tiene, sobre su larga historia de expropiación y deshumanización, entonces deja de ser candidato para ganar cultura y se convierte en un proscrito al que se le obliga a ocultar su rostro y a enmudecerse para no ser apresado y encarcelado (García, 2007:54).

Si bien la interculturalidad permitiría el intercambio, el enriquecimiento mutuo de las culturas, la superación de las realidades de exclusión, el respeto a la diversidad. Sin embargo, parece estar pensada en términos de incorporación, tal como sostenían las políticas indigenistas de los años 40s y neo indigenistas de la década de los 80s del siglo pasado. Así, el intercambio se daría en la medida en que el indio aprenda del blanco y del mestizo, asuma el modo de vida considerado legítimo, sin que los otros aprendan algo de los indígenas.

A los indígenas se les exige aprender dos lenguas: castellano y una de las diez lenguas ancestrales, se sugiere que asistan a las escuelas, colegios institutos de educación superior bilingües. Pero esto no rige para los otros miembros de la sociedad ecuatoriana. En este sentido, Sierra y Tibán plantean el interrogante ¿Por qué solo los indios tienen que conservar sus lenguas, acaso los llamados mestizos no estamos atravesados por el universo simbólico andino-indígena aún cuando no hablemos esas lenguas? Seguidamente señalan, todo el sistema educativo nacional debería ser intercultural y plurilingüe, es decir, promover el aprendizaje de los idiomas, los lenguajes, las concepciones, los imaginarios, las prácticas, las experiencias de todos y cada unos de los grupos culturales que conforman esta diversidad o al menos de las dos matrices culturales que forman la identidad de la mayoría de los habitantes de este país (2007:72) y (García, 2007).

En este sentido, sería importante que la nueva constitución contenga al menos el principio del reconocimiento oficial de la lengua kichwa para toda la sociedad ecuatoriana, siguiendo los pasos que han dado Canadá, donde el inglés y el francés son aceptados como lenguas oficiales y las demás lenguas vernáculas son consideradas oficiales al interior de una cultura y patrimonio lingüístico de todas y todos para todos. El no hablar y aprender cualquier lengua indígena significa que es imposible referirse a la interculturalidad. No solo es una lengua que se aprende sino que es una visión del mundo, la manera de percibir la historia, el mundo de la vida la que se trasmite.

Asumiendo la comprensión de la interculturalidad como el desarrollo de una cultura de respeto a la diferencia y la diversidad, que progresivamente, permitan generar canales de diálogo, interlocución e interacción, el acortamiento progresivo de las brechas socioeconómicas. Habrá que preguntar en que medida en el caso del Ecuador se han dado estos procesos, analizar si existe el verdadero respeto hacia la

diferencia y la diversidad. El diálogo sigue siendo un desafío permanente en la construcción de una sociedad intercultural, pero para ello es menester colocarse en igualdad de condiciones, desterrar los intereses corporativistas.

Según la propuesta de la CONAIE, la interculturalidad es un principio que respeta la diversidad de los pueblos, nacionalidades indígenas y de otros sectores sociales de la sociedad ecuatoriana, demanda la unidad en el campo económico, social, cultural y político, en aras de transformar las actuales estructuras sociales caracterizadas por la exclusión y el racismo a fin de construir el nuevo Estado plurinacional, en el marco de igualdad de derechos, respeto mutuo, paz y armonía entre nacionalidades. La operatividad de esta noción de interculturalidad -para la CONAIE- estarían dadas por el convencimiento de que es preciso aprender a convivir entre culturas diferentes, convencimiento de que existen vínculos, valores y otros puntos en común entre las culturas, esfuerzos por prevenir los conflictos interétnicos, por regularlos y resolverlos pacíficamente, el convencimiento de que las culturas no son completas en sí mismas sino que necesitan unas de las otras, un necesario grado de distanciamiento crítico de las personas respecto a su propia cultura, sin que ello signifique una merma en la identificación étnica o cultural de sí misma o en su sentido de pertenencia, la promoción de espacios y de procesos de interacción positiva que abra y generalicen relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, cooperación y convivencia y regulación pacífica del conflicto.

Todo esto fundamentado en la noción de la ciudadanía, implica el reconocimiento pleno y la búsqueda constante de la igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades, oportunidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación, el derecho a la diferencia. Este asume el derecho a la identidad y de desarrollar las propias expresiones socioculturales de todos y cada uno de los pueblos y grupos étnicos. La unidad en la diversidad. Claro está que “la unidad nacional no debe imponerse sino que debe ser construida por todos y asumida voluntariamente” (Alvarado, 2002: 36).

La aplicación política de la interculturalidad sería posible en la medida en que se comprenda que la interculturalidad no se reduce a un intercambio cultural ni a una traducción cultural y menos al bilingüismo, sino que es un proceso del cual resulta la construcción y transformación de las identidades culturales vinculadas al mismo (Fuller, 2002), implicaría despojarse de la idea de interculturalidad como una estrategia de conservación y fortalecimiento de la identidad y de la lengua de las culturas subalternas al interior del proyecto del Estado nacional (Sierra y Tibán, 2007), sino la de generar políticas orientadas a la equidad de todas las culturas, el enriquecimiento mutuo. Lo que está en juego no es la conservación, lo que se pretende conservar remite al pasado, al folklore que dentro del contexto de la globalización es atractivo y vendible sino la de generar la vida dentro de un ambiente de respeto y de convivencia. Lo distinto, aquello que no concuerda con lo normalmente establecido por la cultura hegemónica, podría aparecer amenazante, sin embargo la diferencia constituye la riqueza del país. La adecuada convivencia social sólo es posible en la medida en que se valora la diferencia.

En términos de interculturalidad, los indígenas del Ecuador han manifestado una y otra vez que “no queremos nada sólo para nosotros”, “somos consientes de que podemos aportar a la nación y aprender de los otros”. Sería importante que desde la cultura hegemónica haya la disponibilidad de decir “nada solo para nosotros”.

Se debe reconocer que en el caso de Ecuador existen esfuerzos por hacer efectiva las políticas de interculturalidad, sobre todo desde la educación con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (1988). Pero esto está diseñado en función de los indígenas, en consecuencia la población blanco-mestiza no

participa de esta educación. Paradójicamente, aún los indígenas que están al frente de la marcha de este sistema educativo no están interesados en promoverlo. La prueba está en que envían a sus hijos hacia las escuelas fiscales regentados por la dirección hispana. En esta perspectiva hablar de la educación intercultural bilingüe implica referirse a una educación de poca calidad y del indígena que por el hecho de hablar su lengua y ser indio pasa a formar parte de una educación de “segunda”.

Todavía en el Ecuador “ser indio” y hablar una lengua indígena pareciera ser sinónimo de inferioridad, un obstáculo para entrar en condiciones de igualdad en la sociedad blanco-mestiza. El despojarse de los estereotipos de inferioridad, sigue siendo un desafío no sólo del Estado y sus instituciones sino de los mismos indígenas y sus organizaciones. De nada serviría la institucionalización de la interculturalidad y la vigencia de las leyes al respecto si no es apropiada por los mismos indígenas.

Desde la interculturalidad, la democracia no puede seguir siendo reducida a la regla de las mayorías. La democracia no es despotismo de las mayorías porque está diseñada preferentemente para hacer posible la protección de los derechos civiles y políticos básicos de los individuos frente al Estado y frente a las mayorías (Tubino, 2002:66). La democracia se sostiene sobre valores y hábitos impregnados en la sociedad tales como la tolerancia, el respeto mutuo, la justicia, el diálogo, voluntad de compromiso y la voluntad de acción concertada. Esto demanda la construcción de sistemas políticos que combinen el respeto a los derechos ciudadanos con el reconocimiento de la diversidad cultural, la garantía de los derechos individuales y colectivos de todos sus integrantes (Fuller, 2002:10). La propuesta intercultural dentro de los procesos de reflexión entorno a la calidad de la democracia permite reflexionar en la construcción de un espacio para la interacción en el cual se garantice que los derechos y los deberes que los une a los individuos y a los diferentes pueblos y grupos étnicos que componen cada sociedad, emanen de acuerdo a todos sus componentes. Se supone también que dejará amplio espacio para que cada pueblo, grupo étnico pueda ejercer el derecho de transmitir y reproducir sus tradiciones y formas de vida. Es decir, busca generar espacios de deliberación y acuerdo en el que no existan minorías excluidas de representación, opinión y capacidad de decisión en los ámbitos de la administración del poder.

Procedencia de los planteamientos de multiculturalismo, plurinacionalidad e interculturalidad

Los planteamientos teóricos entorno a la multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad emergieron en Europa, Estados Unidos y Canadá en los años 70 del siglo pasado. La postulación de estos nuevos paradigmas sociales fue inspirada por la obra de Tomás Kuhn sobre “Las estructuras de las revoluciones científicas” en el conocimiento científico, a las que posteriormente Morin agregó los paradigmas de fraccionamiento y de complejidad frente a un paradigma único. Además de los conflictos políticos e interétnicos que Europa había atravesado, lo cual demandaba un tratamiento especial a fin de evitar futuros conflictos, el surgimiento de la presión social de los movimientos sociales -entre estos los indígenas y afro descendientes- a lo largo y ancho de América fue otras de las causas que generó las precisiones teóricas sobre multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad. En Ecuador, los pueblos indígenas organizados en la CONAIE han insistido en la necesidad del reconocimiento plurinacional del Estado ecuatoriano desde finales de la década de los 80.

En relación a los planteamientos de multiculturalidad, los principales protagonistas son los indios y los inuit en Canadá, los pueblos aborígenes en Australia,

los marrones de Nueva Zelanda, los sami de Escandinavia, los inuit de Groenlandia o las tribus indias de los Estados Unidos, los escoceses y galeses en Gran Bretaña, los catalanes y vascos en España, los flamencos en Bélgica, la minoría de Tirol del sur de habla alemana en Italia, los puertorriqueños en los Estados Unidos, los extranjeros legales e indocumentados quienes han exigido el derecho de la supervivencia indefinida de sus culturas en el tiempo, han reclamado el reconocimiento nacional a sus derechos de autonomía, la administración de justicia, la oficialización del idioma y la incorporación al Estado – nación¹² (Kymlicka 2007,16-17).

El término de la interculturalidad, aparece en las ciencias sociales desde la década de los 70 del siglo pasado. Su creador fue Morin quien la definió como la alternativa de la creación de una nueva cultura, con un nuevo lenguaje, con un bagaje ético y social opuesto a xenofobia, el racismo, los desplazamientos geográficos, los conflictos armados.

De los términos multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad, los dos últimos han sido acogidos por los movimientos indígenas de América Latina. Escasamente se hace referencia al multiculturalismo. Los dos principios en cuestión han servido de base en las luchas indígenas de estos últimos años. Aunque en el caso ecuatoriano, frente a las movilizaciones en rechazo a las medidas de ajuste económico o a la aplicación de las políticas neoliberales, de alguna manera, se ha desplazado a un lugar secundario de la agenda política.

La construcción de los paradigmas de multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad dentro del contexto de años 70 del siglo XX, adquirieron significado político en la historia, la libertad, la igualdad y la ciudadanía reconocidas por primera vez como principios de la vida social, en contraste a los criterios del Estado moderno, donde domina la ideología del universalismo antidiferencialista y la ciudadanía política es concebida como justificación de la negación de los particularismos, de las especificidades culturales, de las necesidades y de las aspiraciones vinculadas a microclimas culturales, regionales, étnicos, raciales o religiosos (Santos, 2005:9).

Diversas visiones sobre la multiculturalidad, plurinacionalidad y la interculturalidad

Apenas estos términos emergieron dentro de los debates académicos europeos fueron apropiados por los movimientos indígenas, pronto se convirtieron en principios orientadores de las luchas reivindicativas. Todos ellos aludían a la posibilidad de la transformación social y política, la ruptura del Estado monocultural y excluyente. La plurinacionalidad presentaba la oportunidad de crear espacios representativos y la administración de justicia propias. Oficialmente el Estado central representaba a todos, administraba la justicia, pero estos no eran efectivos. El Estado había desaparecido del medio rural, la administración política de las poblaciones indígenas habían sido delegadas a los mestizos de los pueblos, los hacendados que explotaban. La interculturalidad a su vez, abría las puertas a la valoración y fortalecimiento de la cultura indígena. Si en el pasado el declararse indio era motivo de rechazo, signo de inferioridad en relación a otros miembros de la sociedad ecuatoriana, la interiorización en este principio dio paso a un proceso de “auto descubrimiento” (León, 1991) y a relacionarse con los otros en iguales condiciones, a cuestionar el sistema político y a proponer alternativas de nuevas relaciones culturales que permitan romper con exclusiones de siglos. Desde el manejo de propuestas como la interculturalidad ha

¹² Esta demanda en caso de los extranjeros indocumentados.

llevado a que los indígenas ecuatorianos¹³ manifiesten en sus luchas “nada solo para nosotros, sino para todos”.

Las propuestas de plurinacionalidad, multiculturalidad e interculturalidad proclamadas en los discursos y en luchas indígenas, pronto encontraron espacios en el mundo académico. Preocupados por la liberación del indígena, el fortalecimiento del idioma, la educación intercultural bilingüe, los directivos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador crearon el departamento de antropología, los programas de educación intercultural bilingüe, han publicado varios textos referentes al kichwa, la historia. Por otro lado, la Universidad Salesiana ha mostrado su interés particular por los indígenas y los temas de la interculturalidad, creando para ello, la escuela de antropología, programas de especialización en los temas de educación bilingüe. Constatando la importancia que tiene la educación para la transformación de la sociedad, la formación de líderes comprometidos, la vitalidad de la cultura, las universidades Estatal de Cuenca, Bolívar, del Azuay han abierto esporádicamente los cursos de profesionalización a los maestros y maestras indígenas. Respecto a los estudios de postgrados la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Simón Bolívar ofrecen carreras en estudios étnicos, historia enfatizados en las cuestiones andinas y la generación de espacios de interculturalidad. Cabe destacar también que en estos últimos años se ha creado la Universidad Indígena Amawtay Wasi bajo el patrocinio de la CONAIE, orientado a la enseñanza y la investigación preferentemente indígena. A excepción de las universidades Estatal de Cuenca, y la Universidad Nacional de Bolívar, las otras universidades estatales demuestran poco interés por los temas de la diversidad cultural.

Esto hace vislumbrar que quizás para los espacios académicos públicos la interculturalidad y plurinacionalidad no sean importantes. En términos generales se puede destacar el empeño de las universidades por generar debates sobre la interculturalidad, suscitar el intercambio cultural mutuo. La educación sigue siendo la condición básica para la interculturalidad. El trabajo universitario no sólo despierta el interés por lo diverso sino que se sitúa en los procesos mismos de la democratización.

La plurinacionalidad, la multiculturalidad, y la interculturalidad no forman parte de la agenda de los partidos políticos tradicionales del país. Ciertos partidos como el Social Cristiano ven con recelo las demandas indígenas, así la plurinacionalidad sería un peligro para la unidad del país, otros simplemente la ignoran. Sin embargo, desde los indígenas se ha creado el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo-País, que asume como centro de su lucha, la conquista de la plurinacionalidad y la interculturalidad en el escenario político nacional.

2. Diagnóstico crítico sobre la legislación ecuatoriana relacionada con pueblos indígenas e interculturalidad:

El Ecuador, al igual que otros países latinoamericanos que tienen el carácter de ser diversos étnica y culturalmente, estableció en la constitución aprobada en 1998 la vigencia del pluralismo jurídico. Este hecho que es resultado de la larga lucha de los pueblos indígenas por lograr instancias de autonomía al interior de los estados nacionales, ha provocado diversas reacciones entre los diversos actores involucrados en estas reformas al intentar poner en práctica las normas de la nueva constitución.

Este capítulo intenta hacer un análisis de la relación entre la legislación ecuatoriana y la construcción de una sociedad intercultural a través de la revisión de dos

¹³ Una propuesta semejante plantea el movimiento indígena boliviano.

temas: el grado de articulación del sistema jurídico estatal y el sistema jurídico indígena y la aprobación o desaprobación de disposiciones normativas a nivel nacional que aseguren el carácter intercultural del país. Todos estos hechos forman parte de la historia “post-constitución 1998” y muestran de alguna manera los conflictos, avances y retrocesos que el pluralismo jurídico enfrenta actualmente al interior de la región andina, y de manera especial en el caso ecuatoriano.

En la primera parte nos ocuparemos del análisis de un caso de ejercicio del derecho indígena que fue motivo de disputa y polémica entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, conocido como el caso de La Cocha, y del desarrollo de algunos intentos de diálogo intercultural entre las autoridades de los dos sistemas.

En la segunda revisaremos los intentos frustrados de aprobación de dos proyectos de ley discutidos por el congreso y el ejecutivo, la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas¹⁴ y la Ley de Compatibilización y de Distribución de Competencias en la Administración de Justicia. Así como también la aprobación del decreto ejecutivo sobre el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas y de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. Para finalmente terminar con algunas reflexiones sobre los obstáculos que han impedido la construcción de una sociedad intercultural así como las propuestas legislativas que son fundamentales para su concreción.

La coordinación entre el sistema jurídico estatal y el derecho indígena

Para el caso de la comunidad de La Cocha es conveniente precisar en primera instancia los principales hechos que forman parte de su desarrollo. El día domingo 21 de abril del 2002, en la comunidad indígena de la Cocha, Parroquia Zumbahua, Cantón Pujilí, Provincia de Cotopaxi (situada en la sierra central ecuatoriana), se suscitó un conflicto durante el desarrollo de una fiesta familiar, resultado del cual el día martes 23 de abril se produjo la muerte del comunero Maly Latacunga, kichwa de la comunidad de la Cocha. Estos hechos alarmaron la tranquilidad de la comunidad, frente a esto el cabildo comunal, previa investigación realizada durante quince días, convocó a una asamblea general para el día domingo 5 de mayo del 2002 a fin de resolver el caso.

Cumplidos los procedimientos de investigación, la asamblea, en el ejercicio de administración de justicia acusó a los comuneros: Juan Manuel Cuchiparte, Nicolás Cuchiparte Umaginga, Jaime Cuchiparte Guamangate, como autores de la muerte, los juzgo y los sancionó, de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad, a baño en agua fría con ortiga, acompañado de consejos, y al pago de una indemnización por el monto de seis mil dólares para los huérfanos y la viuda del fallecido.

Luego de dos meses, el día 3 de julio del 2002, el Fiscal Distrital de Cotopaxi, el doctor Iván León Rodríguez, entra en conocimiento del hecho e ignorando lo actuado por el Cabildo de la Cocha, inicia una acción penal contra los tres involucrados y emite el dictamen fiscal acusatorio. Con esta actuación, el Fiscal desconoce de manera absoluta y viola en forma flagrante los derechos de los pueblos indígenas establecidos en los artículos 1, 18, 24:16, 83, 84: 1 y 7; 163 y 191 inciso 4 de la Constitución

¹⁴ El nombre inicial con que el proyecto ingreso a la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias del Congreso Nacional fue de “Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador”, denominación elegida por la CONAIE que fue la instancia que presentó el proyecto. El nombre fue cambiado luego del segundo debate legislativo y así fue enviado para la aprobación y veto del Presidente de la república.

Política del Estado, y de los artículos 8, 9, 10, 11 y 12 del Convenio No. 169 de la OIT. Con esta decisión, la justicia indígena luego de haber sido ejercida entra en conflicto de competencia con la justicia ordinaria.

El día 9 de septiembre de 2002 se lleva a cabo la audiencia preliminar ante el Juez Segundo de lo Penal de Cotopaxi, encargado del Juzgado Tercero de lo Penal, doctor Carlos Poveda Moreno, en donde el Fiscal presenta el dictamen acusatorio estableciendo la existencia del delito de asesinato y la culpabilidad de los acusados. El juez, basado en las normas constitucionales y legales y en el Convenio No. 169, dicta la resolución de nulidad de todo lo actuado por el fiscal en virtud de que las acciones conocidas fueron juzgadas en conformidad a lo que dispone el artículo 191, inciso cuarto, de la Constitución Política del Ecuador.

El Fiscal, inconforme con esta resolución, el día 13 de septiembre de 2002, apeló esta resolución ante la Corte Superior de Justicia de Cotopaxi, expresando respecto al proceso llevado a cabo por la comunidad de la Cocha, entre otras cosas que: “ Por consiguiente, no tiene razón de ser dentro de un único proceso que compete únicamente a la Corte de Justicia en el ámbito científico del haber penal, derecho sustentado y galardonado en el conocimiento, en honor y la justicia sin tramas ni delirios empíricos. El principio del *non bis ibidem*, es un mero lirismo desvanecido por las constancias incontrastables esgrimidas, tanto en derecho de prueba material, es obradamente contra natura permitir la vigencia de tribunales o juzgados empíricos proclives al quebrantamiento de la Ley”. Demostrando el Fiscal de esta manera, según el criterio de un connotado jurista ecuatoriano,¹⁵ un gran desconocimiento jurídico cuando se pregunta si se puede admitir que algún abogado, medianamente ilustrado, sostenga que este principio fundamental del derecho penal sea calificado de delirio empírico sin sustento científico.

Posteriormente los magistrados de las dos Salas de la Corte Superior de Cotopaxi pretenden revocar la resolución del juez Poveda y destituirlo y someten el caso ante el Consejo de la Judicatura. Hasta la fecha el mencionado Consejo no se ha pronunciado, sin embargo, luego de estos sucesos se ha desencadenado una verdadera campaña de persecución contra el juez Poveda, por parte de los magistrados de la Corte provincial que inclusive van más allá del caso de La Cocha, tratando de encontrar en el resto de casos sobre los que el juez se ha pronunciado algún motivo para interrumpir su carrera de magistrado probo y justo.

Por otro lado, la resolución del juez Poveda ha recibido el apoyo de las organizaciones indígenas, académicos, juristas y algunos sectores legislativos que por iniciativa del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias del Congreso lo condecoraron en el mes de noviembre de 2002, en reconocimiento a sus méritos profesionales y personales.

El caso de La Cocha unido a la legislación secundaria aprobada y desaprobada luego de la Constitución de 1998 muestra de manera dramática que el proceso de reconocimiento del pluralismo jurídico en Ecuador se enfrenta a muchos temores, impugnaciones, resistencias y dificultades.

¹⁵ Opinión vertida por el doctor Julio César Trujillo, durante el desarrollo de la mesa redonda denominada: “Retos de la diversidad étnica en el Ecuador: la coordinación y el desarrollo de la legislación secundaria”, realizada el 24 de abril de 2003, en la FLACSO Ecuador.

Disposiciones normativas

La Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas

La discusión de este proyecto se inició al interior de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, a partir de septiembre de 1998 y luego de más de tres años de discusión al interior de los pueblos y nacionalidades y de otras instancias interesados y estudiosas del tema, finalmente el 14 de noviembre del 2001 se presentó oficialmente ante el Congreso Nacional, en calidad de proyecto de ley, y fue confiado al estudio inicial de la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias, la misma que formuló el respectivo informe. Es importante precisar que este proyecto llegó al Congreso antecedido de un amplio proceso de consulta no sólo entre los actores indígenas sino también entre actores académicos y profesionales no indígenas. Lo cual mostraba que atrás de él había una importante base social y política que lo respaldaba, situación que para la práctica legislativa ecuatoriana es inusual y extraordinaria.

Una vez elaborado el informe de la Comisión fue discutido en dos debates por el pleno del Congreso,¹⁶ durante los cuales se incorporaron enmiendas sugeridas por los partidos de derecha, centro e izquierda y así como de la Cámara de Industriales de Pichincha recibidos por la Comisión, cuyas rectificaciones constan en los respectivos informes de la misma dirigidos al Presidente del Congreso. Luego de un proceso de negociación política con los legisladores, el 18 de diciembre del 2002, el Congreso Nacional, aprobó en segundo y definitivo debate la ley y la remite al Presidente de la República para su aprobación, veto parcial o veto total.

Con fecha 8 de enero del 2002, el ex presidente Dr. Gustavo Noboa Bejarano remite al Vicepresidente del Congreso Nacional, encargado de la presidencia, un oficio comunicándole el veto total de la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, el sustento del veto se puede resumir en los siguientes aspectos.¹⁷

Primero, se confunde los términos discriminación con diferenciación, porque en la versión actual el derecho a la igualdad conlleva el derecho de la diferenciación para permitir acercarse a la igualdad real, para no quedarse en la igualdad formal, por lo tanto lo que está prohibido en la Constitución no es la diferenciación, sino la discriminación.

Esta falta de actualización de los derechos y dinámicas de la sociedad, llevó al ex presidente de la república a concebir el derecho a la igualdad únicamente desde la óptica formal, desconociendo que la Constitución de 1998 efectivamente declara la igualdad ante la ley, no obstante reconocer derechos especiales para ciertos grupos sociales desprotegidos como son los de la tercera edad, los discapacitados, los niños y jóvenes, las familias y los pueblos indígenas y afroecuatorianos, por lo cual merecen un trato distinto que no significa discriminación, es necesaria una diferenciación para lograr una igualdad real y material.

Segundo, sostiene que la ley pretende establecer “estados” al interior del Estado ecuatoriano, que fue el mismo argumento utilizado por el ex presidente Rodrigo Borja en 1992, cuando la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP, realizó la marcha hacia Quito reclamando el reconocimiento de sus territorios, y que ha sido largamente contradicho por los hechos históricos posteriores. Según el ex presidente Noboa, este proyecto de ley propende hacia la desintegración y se vería afectado la

¹⁶ Los debates del pleno del Congreso se realizaron durante los meses de agosto a diciembre de 2002.

¹⁷ Retomamos y agradecemos el aporte de los colegas abogados Gina Chávez y Raúl Llasag al respecto, cuyas versiones originales se las puede consultar en la Red Ecuatoriana de Antropología Jurídica.

característica unitaria e indivisible del Estado, no existe ningún argumento válido para sostener este criterio, por cuanto la Constitución Política es muy clara cuando en el artículo 83 manifiesta “que los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado Ecuatoriano unitario e indivisible”.

No hay que olvidar que los mismos pueblos indígenas desde el inicio público de sus reivindicaciones políticas de ninguna manera han propuesto una separación del Estado o la creación de una “nación india”, al contrario el movimiento indígena plantea las demandas de territorio y autogobierno dentro de la estructura del Estado, y así se refleja en el proyecto de ley de nacionalidades y pueblos indígenas.

Tercero, desde la óptica monocultural que utiliza el ex presidente de la república, es inadmisibles la existencia de otros derechos que no sean los aprobados por el Estado a través de la función legislativa, pero esta oposición surge precisamente por no entender lo que significa el estado pluricultural y multiétnico, que lleva a la existencia del pluralismo jurídico, y reconocido en la Constitución Política en el artículo 191.

Cuarto, el veto total sostiene el argumento que no es razonable entregar decisiones sobre el patrimonio forestal, la biodiversidad, el ordenamiento territorial, o la administración de riqueza (se refiere a los recursos del subsuelo que según la Constitución son de propiedad del Estado) a un grupo de ciudadanos (los pueblos indígenas) por respetables e importantes que sea, esto iría en desmedro del bienestar del resto de ecuatorianos y ecuatorianas que no son indígenas. Este tema que es polémico y controvertido forma parte de la agenda de discusión política del país, ya que atrás de sí están los intereses de las grandes compañías petroleras y mineras, y como más adelante se analizará, logró su concreción en la promulgación del decreto ejecutivo que aprobó el reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas en noviembre de 2002.

Quinto, sostiene, además, que no se expresa cuáles serían las herramientas legales en caso de un eventual conflicto entre leyes positivas y consuetudinarias y reclama no encontrar una figura o figuras que determinen cuál es el derecho consuetudinario indígena. Esto en verdad es otro asunto importante puesto que el Estado nacional solo reconoce el derecho consuetudinario de base legal, esto es, aquel al que remite la ley de manera expresa, y ha sido ciego al derecho consuetudinario de base social sobre el que se han organizado y regulado segmentos de la sociedad como los pueblos indígenas, los afro descendientes, los campesinos, los montubios y otros que también han desarrollado normas propias. Aunque en verdad no resulta fácil resolver un conflicto de leyes positivas y derecho indígena, las herramientas de interpretación y resolución de conflictos esta en el mismo derecho, respecto de las normas constitucionales y legales. Con creatividad e investigación multidisciplinaria, la interpretación constitucional y legal puede auxiliarse con otras ramas del saber como la antropología o la sociología para enfrentar el reto desde lo cultural y étnico.

Estas y otras ciencias del saber contribuyen a identificar la composición del derecho de los pueblos indígenas que de ninguna manera es un derecho que instaura el abuso o el sometimiento. El derecho indígena es un derecho que generalmente tiene larga data. La justicia indígena se guía por normas propias, conocidas y ampliamente respaldadas por la sociedad que las asume y generalmente no son escritas. Si bien su derecho no regula sobre temas de finanzas, macroeconomía, etc., si regula las conductas deseables y reprochables en los ordenes que componen su sistema de vida y que pueden incluir asuntos civiles, penales, patrimoniales, contractuales, etc., con mecanismos

muchas veces diferentes a los del positivismo jurídico, pero de gran efectividad para resolver los casos.

Por último, entre sus argumentos está el que no cree probable que los pueblos indígenas tengan conocimientos o costumbres ancestrales en temas como contratos de explotación, fideicomiso, manejo de propiedad intelectual, normas contables, contratos escritos en general y otras instituciones de reciente data. Este sarcasmo termina demostrando una vez más, la desvalorización profunda del ex presidente a la diversidad cultural y étnica. El derecho indígena no es un derecho estático, es muy versátil y cambiante al ritmo de la dinámica de la sociedad en la que se aplica. Si una cultura enfrenta nuevos retos, esa cultura buscará y encontrará caminos para enfrentarlos, incluirlos o desecharlos de acuerdo a sus fines y objetivos sociales y políticos, por lo que los temores del ex presidente no tienen fundamentos.

Vale la pena citar dos observaciones que hace el ex presidente que podía ser motivo de discusión y acuerdo: la una que observa la inexistencia de normas transitorias que esclarezcan la situación de los contratos vigentes que afectan tierras y territorios indígenas, y la otra que no se justifica la participación de delegados indígenas en algunos organismos públicos colegiados. Ambas, sin embargo, podían haberse resuelto con un veto parcial al proyecto.

En resumen, los argumentos que sostiene el ex Presidente de la República y sus asesores jurídicos, muestra la falta de conocimiento de las normas constitucionales, combinada todavía con una mentalidad etnocéntrica, que impide el desarrollo de un estado multicultural, pluriétnico y por lo tanto intercultural. Además, la decisión del veto total, de acuerdo a la normativa constitucional, obliga al proyecto de ley a esperar un año calendario para intentar su reingreso al Congreso, siempre y cuando se cuente con el voto de las tres cuartas partes de los miembros del mismo. En otras palabras, desde la perspectiva legal, significa la muerte lenta del proyecto de ley.

La Ley de Compatibilización y de Distribución de Competencias en la Administración de Justicia

Este proyecto de ley también tiene atrás de sí una historia propia de elaboración y discusión semejante al anterior. Partió de la ejecución de un proyecto de investigación financiado por el Fondo Derecho y Justicia del Proyecto para el mejoramiento de la administración de justicia en Ecuador, PROJUSTICIA, auspiciado por el Banco Mundial y la Corte Suprema de Justicia. Este Fondo aprobó la ejecución del mismo a la Universidad Andina Simón Bolívar en el año 1999. Por lo tanto, sus ejecutores incorporaron en la elaboración y discusión al conjunto de actores involucrados en el mismo, organizaciones indígenas, académicos, investigadores, jueces y magistrados y demás especialistas del tema. El fundamento de este proyecto descansa en la aplicación del artículo 191, inciso cuarto de la Constitución, que menciona que la función judicial deberá hacer “compatible” la justicia indígena con la justicia ordinaria.

El proyecto fue presentado oficialmente en el Congreso Nacional el 27 de noviembre de 2002, el 27 del mismo mes y año, el Presidente del Congreso comete la primera irregularidad, al enviarlo a la consideración de la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es la comisión que conoce todos los proyectos de ley que tenga referencia a proyectos, de carácter civil y de carácter penal. Sin embargo, esta instancia no era la indicada para conocer este proyecto de ley sino la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias. Por último, el Presidente del Congreso pudo someter el proyecto de ley a

la consideración de las dos comisiones, posibilidad que contempla la ley que rige el Congreso.

Por tanto, el Presidente del Congreso Nacional, violó el artículo 160 de la Constitución Política, y la sección segunda del Capítulo sexto, del título 1 de la Ley Orgánica de la función legislativa, que determina que el Presidente debe enviar el proyecto de ley a la comisión especializada para tal efecto.

Es importante mencionar que los diputados fueron elegidos en octubre del 2002 e iniciaron su mandato los primeros días del mes de enero de 2003, lo cual trajo consigo el cambio de las autoridades y miembros de las comisiones legislativas. La Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias estaba presidida por el diputado indígena Ricardo Ulcuango, el cual a pesar de que ha utilizando todas las vías legales para que dicho proyecto sea remitido a la Comisión, el traspaso de competencia no se lo hizo. El traspaso hubiera permitido realizar una consulta formal a los pueblos y nacionalidades indígenas de tal forma que luego el Congreso Nacional acate las decisiones de la misma y apruebe la ley.

Según información extraoficial, la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y lo Penal elaboró un informe borrador que contenía 30 observaciones sobre el mencionado proyecto, por el cual se lo declara inconstitucional e ilegal, que de ser aprobado oficialmente impediría que sea considerado y discutido en primer debate al interior del pleno del Congreso.

Las justificaciones de este informe borrador son similares a las que se mencionó en el informe del veto total emitido por el ex presidente Noboa respecto a la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Es decir, el carácter de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos ecuatorianos por lo que se ignora los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el desconocimiento del derecho indígena como tal, reconociendo la existencia exclusiva del monismo jurídico, en contraposición al artículo 191 de la Constitución y, por último, la determinación de archivar definitivamente el proyecto de ley por ser ilegal e inconstitucional.

El Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas

Este instrumento jurídico tiene el carácter de decreto ejecutivo y fue publicado en el Registro Oficial No. 278 del 2 de diciembre de 2002, a pocos días que el ex presidente Noboa termine su mandato. Al igual que los anteriores vale la pena mencionar sus antecedentes, se trata en realidad del tercer intento desarrollado por el ejecutivo para lograr su aprobación. En efecto, el Ministerio de Energía y Minas en colaboración con el Banco Mundial hizo un primer intento de elaboración de Reglamento en el año 1999 que no prosperó debido a la oposición de las organizaciones indígenas por no haber sido tenidas en cuenta en el proceso de preparación y discusión. Luego con el auspicio de los mismos organismos se contrató una consultoría en el año 2000 para elaborar un reglamento de consulta previa y participación esta vez para actividades mineras, su ejecución fue interrumpida por parte del Ministerio debido a desacuerdos con la consultora encargada de la tarea. Finalmente en el año 2001 se hizo la contratación de otra consultora para un segundo intento de elaboración del reglamento para actividades hidrocarburíferas, cuyo proceso culminó y es el que finalmente se aprobó en diciembre de 2002.

El proceso de elaboración planteó la participación de los tres principales actores involucrados: el Estado ecuatoriano, las empresas transnacionales y las organizaciones

indígenas, en la práctica este camino estuvo poblado de dificultades debido a la naturaleza polémica del tema a regularse. El sector gubernamental estuvo representado por los ministerios de Gobierno y Energía y Ambiente, y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE; las empresas transnacionales petroleras por la Asociación de Empresas Privadas, ASOPEC, y las organizaciones por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, CONFENIAE, que terminó por retirarse del proceso antes de su conclusión, como se explicará a continuación. A pesar de este esfuerzo interinstitucional dejó fuera varios sectores importantes vinculados con el tema, como los gobiernos locales, los sectores indígenas no amazónicos y los pobladores mestizos, el Comité Ecuatoriano de Defensa de la Naturaleza, CEDENMA, las universidades, los colegios profesionales y hasta la misma estatal Petroecuador, socio mayoritario del sector hidrocarburoso nacional.

Cuando el Ministerio de Energía y la consultora presentaron el proyecto a la Asamblea de la CONFENIAE, en el mes de septiembre de 2002, fue rechazado por los representantes de las federaciones afiliadas. Se denunció la ausencia de participación real de las nacionalidades indígenas en su elaboración. La asamblea resolvió emprender un proceso de elaboración de un proyecto alternativo que recoja las aspiraciones indígenas, para luego ser presentado a las autoridades de gobierno.

Para el cumplimiento del mandato de la Asamblea, la directiva de la CONFENIAE convocó a varios sectores (varias ONGs y organizaciones indígenas regionales), que puedan dar aportes a su equipo técnico encargado de elaborar el documento. El trabajo fue planteado como urgente debido a la presión que imponía el Gobierno de aprobar el reglamento, a menos que las organizaciones indígenas le hagan llegar una contrapropuesta. Lamentablemente, las labores fueron suspendidas a pocos días de iniciadas, cuando la CONFENIAE anunció que no disponía de recursos para sostener el trabajo de su equipo técnico.

Poco tiempo después, a mediados de octubre de 2002, la CONFENIAE logró solucionar su problema de disponibilidad de fondos, encargando la labor a Amazonía Gas que con apoyo del Banco Mundial conformó un equipo técnico formado por líderes amazónicos de larga trayectoria, liderado por Cristóbal Tapuy. Este equipo decidió apartarse del mandato de la Asamblea de la CONFENIAE, en el sentido de que no veía viable realizar un proyecto alternativo de reglamento debido a la premura de tiempo planteado por el Gobierno, y más bien se plantea hacer ajustes al mismo proyecto en elaboración.

El proyecto resultante aunque conservó la estructura lógica y temática del proyecto elaborado por la consultora, guardaba diferencias importantes en cuanto a la intencionalidad política de promover los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su coherencia con los derechos constitucionales y el convenio No. 169 de la OIT.

Después de una validación rápida con las federaciones afiliadas a la CONFENIAE, a través de un solo taller, la propuesta fue remitida al Ministerio de Energía. Allí recibió una serie de ajustes y cambios que ya no fueron revisados por las organizaciones y pasó al Presidente de la República quien lo puso en vigencia.

Una vez descrito el proceso de elaboración y discusión del reglamento es conveniente señalar algunos comentarios sobre su contenido.¹⁸ Se debe reconocer previamente que el derecho a la consulta previa informada, antes del inicio de cualquier actividad productiva relacionada con los recursos naturales no renovables, mencionada en la Constitución ha carecido de la normatividad secundaria para su aplicación. Sin

¹⁸ En este caso igualmente retomamos el aporte del colega abogado Mario Melo, cuya versión original se puede consultar en la Red Ecuatoriana de Antropología Jurídica.

embargo, la actividad hidrocarburífera, minera y de otros recursos ha seguido expandiéndose por territorios indígenas y no indígenas, con sus impactos sociales y ambientales correlativos.

Pese al mandato constitucional y al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental que prescribe la nulidad absoluta e inejecutabilidad para los contratos y proyectos que contravengan el derecho a la consulta previa, esto no se ha venido cumpliendo de manera idónea, incluso en proyectos tan grandes y trascendentes como la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, OCP, y la prospección en el Proyecto Ishpingo Tiputini Tambococha, ITT. Decenas de otros proyectos hidrocarburíferos y mineros han sido aprobados por el Estado y se ejecutan sin que haya precedido la consulta a las comunidades afectadas como manda la Constitución.

El primer comentario sobre el reglamento es un defecto de origen, tiene que ver con los limitadísimos niveles de participación ciudadana en su formulación. Como ya se dijo antes, varios sectores vinculados con el tema fueron excluidos de su discusión.

El segundo es sobre el alcance de la consulta, de acuerdo al Reglamento, busca abrir espacios de información y negociación respecto a las medidas de remediación de impactos de actividades hidrocarburíferas cuya realización ha sido previamente definida por el Estado. No está pensado para permitir definir, por parte de los pueblos y comunidades afectados, si consienten o no que se realice la actividad consultada en su territorio. En definitiva, no otorga un derecho de veto a los afectados sobre la actividad consultada.

Si bien esta es una debilidad capital del Reglamento, que no ayuda al pleno ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de los derechos ambientales de la comunidad, al momento no se dan las condiciones políticas para esperar que una norma jurídica de esta categoría lo haga, cuando ni la Constitución ni el Convenio No. 169 lo hacen. El Reglamento vigente de alguna manera “traza la cancha” dentro del cual, los actores sociales y políticos harán jugar sus intereses de acuerdo a la mayor o menor capacidad de ejercicio de su poder.

El tercer comentario tiene que ver con el artículo 12 del reglamento que habla sobre la consulta hacia las comunidades indígenas y afroecuatorianas que se encuentren en el área de influencia directa del proyecto o licitación, haciendo optativo que éstas actúen o no a través de sus organizaciones representativas. Esta norma contraviene la letra y el espíritu del Art. 6, numeral 1, literal a, del Convenio No. 169 de la OIT que establece que la consulta debe orientarse a los pueblos (no las comunidades) interesados, particularmente a través de sus instituciones representativas. Es decir, la participación de las instituciones que representan a los pueblos, sus organizaciones legítimas, es obligatoria, no opcional.

De igual manera, contraviene el artículo 84 de la Constitución que reconoce a los pueblos (no a las comunidades individualmente) el derecho colectivo a ser consultados frente a las actividades extractivas de recursos naturales no renovables que se pretendan realizar en sus territorios.

El cuarto comentario está relacionado con el artículo 14 del Reglamento que excluye la obligación de presentar en la consulta la información ambiental y social que por razones contractuales o legales, sea considerada reservada o que conste en acuerdos de confidencialidad. Esta norma atenta contra la transparencia de los procesos de consulta, deja abierta la puerta para que información clave sea ocultada a los consultados por meros acuerdos de confidencialidad celebrados a espaldas de los sectores sociales involucrados y resta credibilidad a la intencionalidad del Reglamento.

El último comentario plantea la necesidad emprender un proceso serio de participación social a través del órgano político competente, la Legislatura, y con los

aportes de la autoridad ambiental, las autoridades energéticas y las organizaciones de la sociedad, para generar una Ley de Consulta y Participación que ofrezca los principios generales, las políticas y los grandes mecanismos que deben regir los procesos de consulta previa en materia de actividades extractivas, proyectos de infraestructura y otras decisiones estatales con impactos sobre el ambiente, para dejar en calidad de reglamento las reglas específicas de aplicación para los diversos sectores: hidrocarburos, minería, infraestructura, forestal, etc.

La Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales

Esta ley aparece como la única aprobada por el Congreso Nacional en beneficio de los pueblos indígenas durante el período post constitución de 1998 y fue resultado de una iniciativa de los diputados del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, a diferencia de las dos anteriormente citadas que no lograron la aprobación definitiva.

Esta ley por su carácter orgánica “pretende regular las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección” (artículo 142, numeral 3 de la Constitución), en realidad a excepción de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, las demás instancias estatales vinculadas con los pueblos indígenas han sido creadas solamente por decreto ejecutivo o acuerdo ministerial, el Congreso Nacional no había ratificado estas conquistas del movimiento indígena a través de aprobación de legislación secundaria.

Se trata del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, creado en 1998 y reestructurado en el 2005, la Dirección Nacional de Salud de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, DNSPI, creada en 1999 y el Fondo de Desarrollo Indígena del Ecuador, FODEPI, creado en el año 2000. El proyecto fue inicialmente considerado por la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias y fue sometido a dos debates en el pleno del Congreso, el primero el 5 de abril de 2006 y el segundo el 7 y 8 de agosto de 2007. Luego de su aprobación fue enviado al presidente Correa con fecha 9 de agosto. El mismo que respondió el 21 del mismo mes, a través de un veto parcial expresado en diez observaciones. A su vez el Congreso en sesión del 11 de septiembre de 2007 aceptó 4 de las 10 observaciones y las 6 restantes fueron rechazadas con el voto de las dos terceras partes de los diputados (68 de 100).

La resolución presidencial planteó una decena de modificaciones al proyecto de ley orgánica. Entre otros argumentos, la creación de una Secretaría Nacional de Salud Intercultural ajena al ministerio del ramo sería desarticular las políticas estatales de salud. Además, se objeta que el acuerdo legislativo haga una enumeración taxativa de los pueblos y nacionalidades que integran el Consejo, lo que cierra las puertas a otros grupos que pudieran en el futuro autodefinirse como tales pueblos y nacionalidades. Así mismo, la Presidencia considera que no es procedente que el Comité Ejecutivo Nacional sea presidido por el Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (CODENPE) sino por el delegado del Primer Mandatario. Del mismo modo, se rechaza la posibilidad de que el Secretario Ejecutivo del CODENPE tenga rango de Ministro de Estado, ya que esta materia es de responsabilidad exclusiva del Presidente. La objeción parcial también indica que el Secretario Ejecutivo del CODENPE debe ser elegido mediante concurso nacional de méritos y oposición convocado por el Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas. Además, insta a sustituir el nombre de la Secretaría Nacional de Salud Intercultural, prevista en la ley, porque, desde 1999, ya existe la dirección nacional en esa materia. Y, finalmente, se advierte de que se ha omitido al delegado presidencial de directorio del

Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (Fodepi), cuya presencia en este órgano se considera de vital importancia.

Obstáculos para la construcción de una sociedad intercultural

El primero es la renuencia ante cambio al interior de la función judicial y de los profesionales del Derecho. Se trata de un cambio fundamental y radical, ya que todo el sistema jurídico descansa en la cultura del derecho positivo. Las universidades han enseñado que la única forma jurídica es la ley escrita y por lo tanto hay que acatarla y cumplirla. La norma constitucional que considera a la costumbre como norma jurídica ha creado un verdadero cataclismo en la concepción de la administración de justicia vigente en el país, el artículo 191 así lo consagra, y guste o no guste, se trata de una norma suprema de cumplimiento obligatorio.

Una objeción que se ha repetido con mucho énfasis es que el artículo 191 de la Constitución Política no se puede aplicar porque todavía no ha sido dictada la ley de compatibilidad, pero no hay que olvidar que la propia Constitución en su artículo 18 está estableciendo de manera expresa y específica que los derechos y las garantías establecidas en la Constitución han de aplicarse inmediatamente sin necesidad de que se dicte una ley secundaria.

Otra razón esgrimida es que la administración de justicia de los pueblos indígenas se la aplicará siempre y cuando no este en contradicción con la Constitución y la Ley. Que esté de acuerdo con la Constitución es una verdad indiscutible, toda norma jurídica, sea ley, sea costumbre, tiene que estar bajo la Constitución, y en eso también es interesante anotar que los aportes de la Antropología Jurídica muestran cómo deben entenderse la Constitución de acuerdo con la cultura de cada pueblo, no es que toda interpretación debe ser igual, la interpretación debe ser de acuerdo con la cultura en donde se aplique la norma. En este aspecto son importantes los aportes hechos por los fallos dictados por el Tribunal Constitucional colombiano a partir de 1992.

En diferentes oportunidades se ha manifestado el peligro que esto representa a la unidad del Estado ecuatoriano, y el riesgo de que una vez reconocido el derecho indígena, se plantee la existencia de “varios estados indígenas” dentro del Estado ecuatoriano. Las organizaciones indígenas a través de sus líderes reiteradamente han tratado de persuadir a quienes muestran estos temores que no tienen razón de ser y constitucionalmente tampoco tienen fundamento. Los pueblos indígenas cuando reclaman este derecho se fundamentan en la Constitución. Por lo tanto, no se puede decir que quieren formar otro estado, si están admitiendo que el derecho que ellos reclaman, lo reclaman precisamente, porque está reconocido en la Constitución que es común a ellos y a todos los ecuatorianos.

Otra dificultad es que la autoridad indígena abuse en el ejercicio de administrar justicia, porque carece de control, igualmente es infundado, porque la autoridad indígena está controlada por la comunidad, pues sus decisiones no son expedidas en secreto, y algo que sería inconcebible en el derecho estatal, las deliberaciones para tomar la resolución son públicas en presencia de la comunidad, y esta es la que controla que estos abusos no se lleguen a consumar.

Una siguiente dificultad que impide, o al menos retrasa el desarrollo constitucional en la legislación secundaria, es por decir benévolamente el desconocimiento de la concepción de pluralismo jurídico entre los operadores de justicia, y ciertamente que este desconocimiento es bien extendido y creo que su solución llevará algún tiempo por eso la tarea de las universidades es fundamental para resolver este gran obstáculo.

Un cuarto obstáculo al desarrollo legislativo es la interpretación cerrada que se hace de la Constitución a favor de una visión mono cultural del país, porque aunque se admite que el Ecuador es pluricultural, según dice el artículo 1 de nuestra Constitución, las otras normas no se las quiere interpretar como deberían ser desde la perspectiva de la pluralidad cultural del Ecuador. Esto ocurre con el principio y derecho de la igualdad, pues se considera que no hay más que la igualdad formal, se desconoce el tremendo salto que ha dado la humanidad desde finales del siglo XVIII a comienzos del siglo XXI al preocuparse no sólo la igualdad formal, sino la igualdad real, la igualdad que lleva a distinguir lo diferente que requiere un trato diferenciado y también lo discriminado que necesita para su superación la ayuda de un trato propio como lo prevé nuestra Constitución.

Por último, una dificultad final es la existencia de algunas normas del derecho indígena en contradicción con las normas constitucionales, existen ciertamente esas contradicciones pero primero hay que definir en qué casos hay realmente contradicción y en qué otros casos tan solo hay diferencia. Ya que lo que prohíbe la Constitución es contradicciones y no diferencias, porque parte del reconocimiento del Ecuador como Estado pluricultural, lo cual quiere decir que en el país hay grupos humanos diferentes que deberán de tener un trato diverso. En efecto, la primera tarea sería identificar esas contradicciones y luego buscar la forma de conciliar esas contradicciones a través del diálogo intercultural.

Algunas propuestas legislativas fundamentales para la construcción de una sociedad intercultural

En general los aspectos vinculados a la diversidad cultural y étnica han sido postergados tanto por las instancias gubernamentales como no gubernamentales, a pesar de constar en las normas constitucionales vigentes luego de diez años su aplicación aun no es visible. Esto pasa por la aplicación de los derechos colectivos que contemplan la constitución de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, el fortalecimiento e investigación de las lenguas nativas, la reglamentación de la propiedad intelectual colectiva, la protección de los conocimientos tradicionales y propios, el mejoramiento de la calidad de la educación intercultural bilingüe, la delimitación y legalización de territorios pendientes y la aprobación de legislación secundaria que garantice la administración de justicia indígena y la coordinación con el sistema de justicia formal.

La necesidad de que el carácter intercultural y pluriétnico se convierta en un eje transversal de la política legislativa ecuatoriana. Lo cual supone incorporarlo activamente en los todos los programas y proyectos de desarrollo que se ejecutan a través de la visibilización del conocimiento y difusión de las culturas indígenas, afro ecuatoriana y mestiza que forman parte de la diversidad del país.

Existe un gran vacío en el campo de formación universitaria de pre y post grado para estudiantes indígenas y afro descendientes, se hace evidente la brecha que todavía les separa respecto de los mestizos, se debe hacer una opción de esfuerzos y recursos en la formación a estos niveles.

La aplicación de medidas de acción afirmativa por parte del Estado Ecuatoriano a favor de los pueblos indígenas y afroecuatoriano, entendidas como una política pública que busca lograr la igualdad de oportunidades de aquellos pueblos que han sido histórica y socialmente discriminados, en relación con aquellos pueblos o ciudadanos socialmente favorecidos. Responde a un mecanismo para neutralizar los desequilibrios derivados de la etnia, el género o la condición socioeconómica, como causas de

discriminación, de modo que ante una misma oportunidad (educativa, de empleo, de postulación a un puesto de elección, etc.), se pueda favorecer a la persona que pertenece a esa población discriminada.

El seguimiento y monitoreo de los convenios internacionales vinculados con el tema, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la reciente Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, deberían convertirse en elementos claves de la agenda de la política pública. La necesidad que tiene estos convenios de elaborar informes oficiales de cumplimiento podría ser la oportunidad para mostrar los avances y logros, así como desde la sociedad civil de informes alternativos o sombra.

3. Formulación de alternativas de legislación

Para este acápite utilizaremos algunos temas transversales de la Constitución y algunos específicos de legislación secundaria, será un ejercicio conjunto para ganar comprensión del texto. Parte de la revisión de dos documentos, el denominado “La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente” y el texto constitucional elaborado por la CONAIE como aporte a la misma Asamblea que fuera entregado a los asambleístas de la mayoría el 22 de octubre del 2007.

El Estado Plurinacional

Este planteamiento que no es nuevo ya fue hecho por el movimiento indígena en la Asamblea de 1997, junto con el carácter pluricultural y multiétnico del Estado. Sin embargo, no fue aprobado por parte de la mayoría de la derecha política y las Fuerzas Armadas, argumentando una posible desmembración de la unidad de la nación en varias naciones.

Coincidiendo con la argumentación general que usa la CONAIE para definir el carácter plurinacional del Estado, vale la pena hacer algunas reflexiones. La propuesta aparece poco inclusiva cuando se refiere a la otra diversidad étnico-cultural que conforma el país, nos referimos al pueblo afroecuatoriano, y también a las demás organizaciones indígenas nacionales (FENOCIN y FEINE) que no comparten la concepción de nacionalidad, ni tampoco se sienten identificadas por la misma. Este hecho parece evidenciarse cuando en la propuesta de derechos colectivos de la CONAIE para la Constituyente (artículo 34) se habla solamente de pueblos y nacionalidades indígenas y se enumera los veinte derechos colectivos. En el artículo siguiente, el 35, se menciona a los pueblos afroecuatorianos y montubios como titulares también de los derechos antes citados. Este ordenamiento contrasta con la Constitución de 1998, en la cual en el artículo 83 se habla en forma conjunta de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, previo a la enumeración de los quince derechos colectivos.

El contraste también se mantiene cuando se propone la creación de los territorios comunitarios indígenas y afroecuatorianos (artículo 79, 100 al 103) en la propuesta de la CONAIE, mientras el pueblo afroecuatoriano se refiere a tierras ancestrales, según la ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afro Ecuatorianos aprobada en el 30 de marzo de 2006, lo cual a pesar de que ambas propuestas se sostienen en el

derecho a la libre determinación, muestra también aplicaciones y demandas diferentes. Los afroecuatorianos no hablan de autonomías en la concepción que plantea la propuesta de Constitución de la CONAIE, utilizan la noción de tierras ancestrales.

El Régimen Político

Algunas observaciones respecto a la vigencia del pluralismo jurídico (artículo 211 de la propuesta de Constitución de la CONAIE y artículo 191 de la Constitución de 1998). Este tema merecería el desarrollo de legislación secundaria respecto de ciertos aspectos que forman parte de los mencionados artículos.

Respecto a “las autoridades de los pueblos indígenas”, hay que señalar que es importante superar la alta desinformación por parte de las propias autoridades indígenas respecto del derecho constitucional que les asiste a ejercer su propio derecho. Todavía, algunas autoridades indígenas actúan bajo los esquemas de clandestinidad, como si sus sistemas jurídicos no fueran legales, tal como ocurría antes del reconocimiento constitucional de los mismos. Ello los hace mantener relaciones de subordinación frente a autoridades estatales aún de menor rango. La mayor parte de autoridades indígenas tampoco sabe que puede exigir a la policía u otras autoridades públicas el acatamiento de sus decisiones, como cualquier otra decisión emanada por autoridades judiciales. Se trata de abandonar definitivamente el carácter de criminalización que ha tenido el derecho indígena durante su ejercicio. El sistema de justicia estatal y la sociedad en general al criminalizar la administración de justicia indígena se han visto impedidos de conocerla y entenderla, se hace necesario abrir espacios de formación par todos los actores del sistema ordinario que cuenten con aval académico e incorporen autoridades indígenas en el proceso.

Acerca de “las normas y procedimientos propios de conformidad con su derecho propio”. En cuanto a este tema la práctica del derecho indígena muestra que la costumbre no es la única fuente de creación de las normas y procedimientos, también lo es las denominadas costumbres reinventadas, la ley escrita del derecho ordinario y del derecho internacional y transnacional. Por lo tanto, los sistemas de derecho indígena se nutren de situaciones de interlegalidad (Santos, 2003)¹⁹ que son elementos interculturales que no son necesariamente de origen ancestral, lo cual muestra el carácter “vivo” y dinámico de estos sistemas.

En cuanto a “la solución de los conflictos internos” que resuelven las autoridades del sistema de derecho indígena no puede confundir la competencia material con la personal, es decir, no debe resolver solamente los conflictos entre sus miembros sino que la concepción de competencia debe estar vinculada a la categoría de bienes jurídicos relevantes para el derecho indígena, tanto dentro como fuera de las circunscripciones territoriales indígenas.

Esta concepción mencionada de competencia descansa en tres interpretaciones que las autoridades indígenas mencionan como fundamentales: el rompimiento de la armonía social, la fragmentación de la estabilidad familiar y comunal y la fractura de la

¹⁹ Es la presencia de una concepción de diferentes espacios legales superpuestos, interpenetrados y articulados en nuestras mentes como en nuestras acciones. Es la intersección de diferentes órdenes legales o referentes normativos: derecho positivo, los sistemas de derecho indígena y de otros grupos culturales, el derecho internacional y transnacional.

costumbre cultural. Interpretaciones todas ellas que necesitan de la acción de la justicia para recuperar el estado de “alli kausay”, o buen vivir, de los kichwas serranos y amazónicos. Los pueblos indígenas han administrado justicia desde siempre, en ese sentido el reconocimiento constitucional lo que ha hecho es un ejercicio de legitimación, por lo tanto los conflictos internos han contado y cuentan con definiciones propias al interior de las comunidades que no requieren de una norma constitucional para su supervivencia y mantenimiento.

Sobre “la aplicación de su derecho propio siempre y cuando respete la igualdad de género y no sea contraria a la Constitución y los derechos humanos reconocidos y garantizados en ella y en los instrumentos internacionales vigentes”. Una primera consideración en este campo es que la misma Constitución protege la práctica del derecho indígena, los jueces de primera instancia deberían aplicar los artículos 163 y 272 de la Constitución vigente (artículos 300, 348 y 349 de la propuesta de la CONAIE), según los cuales existe jerarquía jurídica de los convenios internacionales (en este caso el convenio No. 169) y de la misma constitución sobre cualquier otra norma legal.

La siguiente consideración tiene que ver con los denominados mínimos jurídicos que el derecho indígena debe respetar en su ejercicio. Estos mínimos deben contemplar los derechos humanos básicos y los artículos 23 (derecho civiles) y 24 (garantías del debido proceso) de la Constitución de 1998 (artículos 13 y 14 de la propuesta de la CONAIE). Especial interés hay que poner en el derecho a la vida, cualquier sanción que ponga en peligro este derecho debe ser reemplazada por otra alternativa que implique trabajo en beneficio de la comunidad.

Sobre la articulación de las funciones de los sistemas de justicia indígena con el sistema judicial estatal. La consideración inicial tiene que ver con el hecho de que si plantea resolver el tema de la compatibilidad de los dos sistemas jurídicos a través de legislación secundaria se debe proceder a cumplir con el artículo 6 del convenio 169 de la OIT, que exige un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas antes de su aprobación.

La articulación contempla varios temas. Un primero es la dirimencia de competencia en el caso de conflictos interétnicos (indígenas y no indígenas) tanto dentro o fuera de los territorios indígenas, son los denominados casos de interlegalidad. Un segundo tema es la posibilidad de elegir por cualquiera de las partes en conflicto al sometimiento a uno u otro sistema. El tercero es el de consultas entre sistemas para facilitar una adecuada sentencia, el cuarto es la determinación de instancias claras de apelación en el caso de que cualquiera de las partes manifieste su desacuerdo con la sanción elegida cuando se trate de casos de interlegalidad. Y el último, es una posible conmutación de penas entre los dos sistemas.

La garantía final de la implementación institucional del reconocimiento constitucional del derecho indígena consiste en la vigencia plena de una cultura jurídica pluralista, esto es, que tanto la comunidad jurídica como la ciudadanía en general reconozcan y valoren, como parte del sentido común jurídico, los sistemas jurídicos de los pueblos y nacionalidades indígenas, el pluralismo jurídico, la diversidad cultural. Cabe subrayar que las mayores trabas para la vigencia efectiva del derecho indígena suelen venir de los abogados y operadores de justicia, por lo tanto, urge un trabajo con la comunidad jurídica, a fin de que no trabe el reconocimiento efectivo del derecho indígena y, por el contrario, lo favorezca.

En este campo cabría considerar procesos de inducción y motivación, capacitación destinada a cambios de prácticas concretas y, formación, es decir, procesos institucionalizados de más largo aliento en materia de derechos colectivos, pluralismo jurídico y sistemas de derecho indígena para los operadores de justicia, las escuelas de derecho de las universidades, los colegios de abogados, los que tomadores de decisiones y los funcionarios públicos relacionados con el tema.

La propuesta de Constitución de la CONAIE plantea que para resolver los conflictos entre el sistema estatal de justicia y los sistemas de derecho indígena se cree al interior de la Corte Institucional una Sala de Asesores especializados para el conocimiento y solución de los mismos (artículo 212). Sugerimos que los nueve magistrados de la Corte se involucren en la resolución de estos casos y que se añada como una competencia más de la Corte (artículo 215) la resolución de conflictos entre la justicia estatal y la indígena. Además se debe definir a través de legislación secundaria quienes son los miembros de la Sala de Asesores mencionada, en la que indudablemente debe haber autoridades administradores de justicia indígena y peritos indígenas y no indígenas especialistas en el tema.

Para concluir con el tema de pluralismo jurídico nos permitimos mencionar la noción propuesta por André Hoekema (2002) de pluralismo jurídico de tipo unitario y de tipo igualitario. Este autor dice que el pluralismo jurídico de tipo unitario es el que “mantiene una relación de subordinación entre el Estado con su derecho nacional y el de otros sistemas, por lo que la coexistencia de dos o más sistemas de derecho en su sentido social ha sido reconocida por el derecho estatal, incluso en la misma Constitución, pero el derecho oficial se ha reservado la facultad de determinar unilateralmente la legitimidad y el ámbito de aplicación de los demás sistemas de derecho reconocidos”. Esta definición la contrasta con la de pluralismo jurídico de tipo igualitario que “reconoce la existencia de comunidades distintas de índole étnica dentro de la sociedad nacional que, como tal tienen el derecho de desarrollar su propio sistema de instituciones, entre otros su derecho propio, como una parte diferente pero de igual valor al orden político y legal del país”. Para el caso de Ecuador y América Latina es deseable que logre vigencia la segunda noción mencionada de pluralismo jurídico.

El Modelo Económico

En cuanto al tema del régimen de propiedad el Estado debe delimitar y legalizar en forma gratuita los territorios indígenas (tierras ancestrales según el INDA) cuyo trámite esta pendiente. La propiedad privada y pública debe estar sujeta a regulaciones respecto a los límites de tenencia de acuerdo al cumplimiento de la función social, a la conservación y respeto a la biodiversidad y sus recursos naturales y a la presión demográfica.

Se ve conveniente la creación de un catastro nacional de tierras y territorios como una instancia estatal encargada del registro y control y no solamente de un sistema nacional registral de la propiedad como lo plantea el artículo 244 de la propuesta de Constitución de la CONAIE. Se lo podría hacer a través de legislación secundaria para evitar la práctica generalizada de falsificación o duplicación de títulos de propiedad existente en el país.

La Biodiversidad y Espacios de Vida

Otro elemento que plantea el proyecto de la CONAIE es la atribución de los territorios comunitarios indígenas y afroecuatorianos de aprobar o negar contratos de explotación de la biodiversidad y recursos naturales renovables y no renovables mediante el mecanismo del plebiscito local. Esto significa reconocer el derecho a veto por parte de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el caso de los recursos naturales del subsuelo y no renovables, lo cual entra en contradicción con algunas normativas del derecho internacional ratificadas por el Estado ecuatoriano como es el caso del Convenio No. 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Pese al reconocimiento en la constitución de 1998, en lo que respecta a la propiedad intelectual, siguen existiendo vacíos. Por eso la propuesta es que se incorpore a la constitución la propiedad colectiva, a fin de prohibir su apropiación. Es imprescindible en este nuevo proceso construir las leyes y reglamentaciones necesarias para la concreción de estos derechos. Esta regulación debe estar enmarcada en la normativa de los siguientes instrumentos internacionales y regionales el Convenio sobre la Diversidad Biológica; las Guías de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las Decisiones 391 sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Decisión 391 y 523 sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Biodiversidad de la CAN.

Los Derechos, Garantías y Deberes

En este acápite se sugiere incluir como derecho colectivo número 21 del artículo 34 de la propuesta de la CONAIE, uno nuevo que garantice la generación y difusión de la información estadística y de los registros administrativos que genera el Estado, a través del INEC, con corte de etnia y de sexo. La ausencia de esta información en el país es todavía una forma de discriminación hacia los pueblos indígenas y afroecuatoriano tanto hombres como mujeres.

En el tema de legislación secundaria se sugiere que el conjunto de derechos logrados por los pueblos indígenas requieren del desarrollo de las garantías sociales para su cumplimiento. La aplicación de los derechos colectivos ha puesto de manifiesto las resistencia políticas que producen estos derechos, la ambigüedad o imprecisión de las obligaciones estatales que acarrearán y la necesidad de desarrollar mecanismos de exigibilidad adecuados para su cumplimiento. Ante estas dificultades surgió el concepto de garantías sociales como respuesta.

El sistema de garantías sociales, planteado en el marco de la teoría del derecho, constituye la otra cara del paradigma constitucional, en tanto “consiste en el conjunto de técnicas idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos” (Ferrajoli, 2001; 374). En otras palabras, las garantías pretenden fijar los umbrales o estándares que permitan la integración social de los sujetos sociales que han sido históricamente excluidos de la sociedad.

Cada uno de los 21 derechos colectivos planteados necesitaría no solo la aprobación de legislación secundaria sino también un conjunto de políticas públicas, programas y proyectos que permitan su real aplicación.

4. Conclusiones y recomendaciones

En esta parte se tratara de explicitar conclusiones y recomendaciones aplicables al caso ecuatoriano, con especial énfasis en la dimensión intercultural del Ecuador.

Una primera conclusión tiene que ver con la propuesta planteada por el movimiento indígena, representado por la CONAIE, al reivindicar la construcción de un “Estado plurinacional y una sociedad intercultural” para el país. No hay que olvidar que la CONAIE ya la planteó inicialmente en 1988 y que diez años más tarde la propuso para su aprobación en la Constitución de 1998 y no fue aprobada. Señalamos estos dos hechos porque casi pasados otros diez años se la vuelve a retomar en la propuesta de Constitución de la CONAIE para la Asamblea Constituyente. Sin embargo, la coyuntura política del movimiento indígena ha cambiado en los últimos veinte años y en la actualidad el carácter plurinacional e intercultural del Estado, a pesar de su importancia, no cuenta con una coyuntura política nacional favorable, ni tampoco con alianzas con otros sectores sociales no indígenas que la asuman y defiendan.

Desde esa perspectiva el logro del carácter plurinacional e intercultural parece obedecer a un proceso de mediano plazo e inclusive se debe contemplar una eventual no aprobación. Por lo tanto, habría que trazarse una estrategia más inmediata que podría centrarse en dos frentes, el uno que termine con los procesos de desigualdad económica que afecta a la mayoría de la población ecuatoriana, incluidos los pueblos indígenas y afroecuatorianos (educación, salud, empleo, etc.) y el otro que acabe con los procesos de exclusión debido a las diferencias étnicas, culturales y políticas (identidad, raza, lengua, costumbres, etc.). Ambos procesos requieren acciones concretas, el primero exige una real redistribución de los ingresos económicos a través de políticas de igualdad y el segundo acciones de reconocimiento de las diferencias a través de políticas de identidad. De esta propuesta, surge lo que Santos denomina “un imperativo categórico que debe informar una articulación posmoderna y multicultural de las políticas de igualdad y de identidad: tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (2005: 34).

En el corto y mediano plazo los demás grupos étnicos del país, mestizos y blancos que son mayoritarios, requieren también de un proceso de conocimiento y aceptación de los grupos discriminados que permita adelantar un proceso de igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, lo cual plantea la necesidad de implementar medidas de acciones afirmativas para los pueblos indígenas y negros. Tales como nuevas inversiones en sistemas de atención sanitaria, educación, salud pública, electricidad, agua potable y control del medio ambiente. Igualmente tales medidas abarcan acción afirmativas para facilitar acceso al empleo, el crédito productivo y la tecnología. Estas deben ser concebidas como medidas de discriminación positiva resultado de condiciones históricas de desigualdad y exclusión, por lo cual los demás sectores sociales pobres de la población deberán gozar de igual tratamiento. Por consiguiente, el resto de sectores no pobres no los debe ver como un privilegio, sino como una medida de justicia social y de sal dar una deuda histórica.

La recomendación más importante tiene que ver con dos aspectos, el primero que la nueva Constitución se inscriba dentro de la concepción progresiva del Derecho, es decir, que no solo se mantengan los derechos logrados por los pueblos indígenas y afroecuatorianos en la Constitución de 1998 sino que se avance en el logro de los nuevos derechos planteados en la propuesta de constitución de la CONAIE y, el segundo, que dentro de la consideración de la legislación secundaria que se desprenda

de la nueva Constitución se tenga como referente la aplicación del enfoque de derechos y garantías sociales planteado en este estudio como una de las formas de abandonar definitivamente la práctica conocida en el país como: “la ley se aprueba pero no se cumple”.

Bibliografía

Alvarado, Virgilio, 2002. “Políticas públicas e interculturalidad”, en Norma Fuller (editora) *Interculturalidad y Políticas: desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, pp.33-48.

Alvarez, Freddy, 2000. *Las Derivas de la Alteridad*, Ed. Abya-Yala, Quito.

Andrade, Susana. 2004. Protestantismo indígena procesos de conversión religiosa en la Provincia de Chimborazo, Ecuador, Ediciones Abya- Yala, IFEA, FLACSO – Sede Ecuador, Quito.

Burbano de Lara, Felipe. 2005. “La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso del Ecuador”. En Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, Coordinadoras, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México D.F.

Bustamante, Fernando. 2004. *El Movimiento Indígena: ¿Camino a la normalidad?* Quito: diario el Hoy, noviembre 26.

Bretón, Víctor. 2001. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. FLACSO y Universidad de Lleida, Quito.

Carrasco, Hernán. 1993. “Democratización de los poderes locales”. En *sismo étnico en el Ecuador*. CEDIME, Abya- Yala, Quito.

Castro, Milka. 2004. “La cuestión intercultural: de la exclusión a la regulación”. En Milka Castro, Editora, *Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho*. Programa Internacional de Interculturalidad, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago.

Dávalos, Pablo. 2005. “Movimientos indígenas en América Latina: El derecho a la palabra”. En Pablo Dávalos, copilador, *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. CLACSO: Buenos Aires.

Degregori, Carlos Iván, 2002.”Comentarios”, en Norma Fuller (editora) *Interculturalidad y Políticas: desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, pp.107-111.

Díaz, Raúl, Alonso, Graciela. 1999. *Integración e Interculturalidad en épocas de integración*, Antropología del Ciberespacio, Ediciones, serie pluriminor, Quito.

- Ferrajoli, L. 2001. *Los fundamentos de los Derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid.
- Flor, Eulalia. 2005. "Una mirada sobre el movimiento indígena ecuatoriano". En Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, Coordinadoras, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México México, D.F.
- Foweraker, Joe, Landman, Todd and Harvey, Niel. 2003. "Minority and Indigenous Rights". In *Governing Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Fuller, Norma (editora), 2002, *Interculturalidad y Políticas: desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima
- García, Fernando, 2007. *Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*, Ediciones FLACSO, Quito.
- Guerrero, Andrés.1990. "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento de 1990". En varios autores, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. IEP, IFEA, Lima.
- _____ 1995. *El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política*. Quito: Instituto de Historia y Antropologías Andinas, Marka, Quito..
- _____ 1997. "Se han roto las formas ventrílocuas de representación", en *Iconos* N° 1. FLACSO, Quito.
- Hoekema, André. 2002. "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario" en *Pluralismo Jurídico y Alternatividad Judicial*. ILSA, Rev. El Otro Derecho No. 26-27. Santafé de Bogotá, pp. 63 - 98
- Kymlicka, Will. 2007. "Multiculturalismo". En *Diálogo político* N° 2. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- León, Jorge. 1991. "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia". En Diego Cornejo, editor, *Indios: una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert, Quito.
- Ortiz, Santiago. 1990. "De la democracia tutelada a la democracia televisada". En Raúl Borja, *Ecuador coyuntura política*. CEDEP, Quito.
- Ortiz, Santiago y Pilataxi, César. 2007. *La autonomía indígena en el Ecuador*. IEE, Quito.
- Pérez, José Antonio, 2000. *Filosofía y crítica de la cultura*, Editorial Trotta, Madrid.
- Pérez, José Antonio, 2007. *Del Bienestar a la Justicia: aportaciones para una ciudadanía intercultural*, Editorial Trotta, Madrid.

Portocarrero, Gonzalo, 2002. "Comentarios", en Norma Fuller (editora) *Interculturalidad y Políticas: desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, pp.201-205.

Ramón, Galo, 1993. *El regreso de los Runas*. COMUNIDEC, Fundación Interamericana, Quito.

Ramón, Galo y Yupanki, Kurikama. 2006. *Entre el Arco Iris y la Monocromía: la tortuosa historia de las relaciones culturales en el Ecuador*, IIE, Quito.

Santos, Boaventura de Souza, 2003. *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Desclée de Brouwer, Bilbao.

_____, 2005. "Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia", en *Revista de Interculturalidad*, año 1, No. 1, octubre 2004, pp.9-44.

Stavenhagen, Rodolfo. 2005. "La emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores políticos y sociales en América Latina". En Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, Coordinadoras, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México D.F.

Sierra, Natalia y Tibán, Angel. 2007. *Educación intercultural bilingüe en el Ecuador: historia, balance y perspectivas*. IIE. Quito.

Tubino, Fidel. 2004. "La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural". En Milka Castro, Editora, *Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho*. Santiago: Programa Internacional de Interculturalidad, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago.

Van Cott, Donna Lee. 2003. "Cambio institucional y partidos étnicos en América Latina". En *Análisis Político* 48: 26-51. IEPRI, Bogotá.

Walsh, Catherine, 2000. "(Interculturalidad) Políticas y significados conflictivos", en *Nueva Sociedad* No. 165, enero-febrero, pp. 121-133,

_____, 2002, "(De) Construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador, en Norma Fuller (editora) *Interculturalidad y Políticas: desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, pp.115-142.

Zamosc, León. 1993. "Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana". En *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME, Abya-Yala.

Zizek, Slavoj. 1994. *¡Goza tu síntoma! Jacques Lacan dentro y fuera de Hollywood*. Ediciones. Nueva Visión, Buenos Aires.

Documentos

Constitución Política de la República del Ecuador. 2007. CONAIE.

La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Quito: IEE.